



BOLETIN

Septiembre 1978

Año 2

DE

PLANIFICACION

- Desarrollo social y planificación en Perú.
- La planificación en el Paraguay.
- Sistema, procesos e instrumentos de la planificación en la República Oriental del Uruguay.
- La planificación del desarrollo económico y social de Guatemala.
- La planificación regional en Bolivia.
- Información básica sobre la organización y funcionamiento del sistema nacional de planificación del Perú.
- Situación del planeamiento en Bolivia.

4-5

*Establecido en la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina, celebrada en Caracas, Venezuela, entre el 13 y el 16 de abril de 1977 y respaldado por la Resolución 371 (XVII) aprobada en el Decimoséptimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) celebrado en Guatemala entre el 25 de abril y el 5 de mayo de 1977.

3

**BOLETIN
DE
PLANIFICACION**



900056219 - BIBLIOTECA CEPAL

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	v
El desarrollo social y la planificación en el Perú	1
La planificación en el Paraguay	15
Sistema, procesos e instrumentos de la planificación en la República Oriental del Uruguay	25
La planificación del desarrollo económico y social de Guatemala	37
La planificación regional en Bolivia	57
Información básica sobre la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planificación del Perú	97
Situación del sistema de planeamiento en Bolivia	109



PRESENTACION

Esta edición del Boletín es un esfuerzo por presentar una serie de trabajos sobre la situación de la planificación en algunos países de América Latina y continuar cumpliendo así con uno de los propósitos básicos del Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación de América Latina: el impulsar el intercambio de experiencias y divulgar los trabajos producidos por los Organismos de Planificación de la Región.

Se espera que este material sea de utilidad para los planificadores latinoamericanos, así como para las universidades y centros de capacitación y de investigación vinculados a la planificación pues constituye una información actualizada de las ricas experiencias obtenidas por los países en la utilización de la planificación como instrumento de gobierno para el logro de mejores niveles de desarrollo.

Se incluyen en esta edición artículos sobre:

El desarrollo social y la planificación en el Perú; la planificación en el Paraguay; sistema, procesos e instrumentos de la planificación en la República Oriental del Uruguay; la planificación del desarrollo económico y social de Guatemala; la planificación regional en Bolivia; la información básica sobre la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planificación del Perú; y la situación del planeamiento en Bolivia.

EL DESARROLLO SOCIAL Y LA PLANIFICACION EN EL PERU

Trabajo presentado por el Instituto
Nacional de Planificación a la
Primera Conferencia de Ministros y
Jefes de Planificación de América
Latina

Caracas, abril de 1977

I. CONCEPCION DEL DESARROLLO Y ROL DE LA PLANIFICACION

La filosofía y práctica del proceso revolucionario iniciado en el Perú en octubre de 1968, determinaron la superación del concepto de desarrollo definido como "crecimiento económico" y aún como "progreso social". En efecto, a la luz de los objetivos del Gobierno Revolucionario, tales conceptos resultaban ciertamente insuficientes para expresar la naturaleza y magnitud del cambio que se aspiraba a realizar. El desarrollo adquiere entonces una nueva dimensión y se entiende como un proceso gradual de transformaciones estructurales en lo económico, social, político y cultural, con el fin de alterar sustancialmente el modelo de sociedad vigente, redefiniendo las relaciones de poder entre los distintos grupos de la sociedad y eliminando las raíces de la marginalidad e injusticia social. Pero, al mismo tiempo, el proceso de transformaciones implica también la modificación de las relaciones políticas y económicas del país en la esfera internacional, con el objeto de neutralizar nuestra situación de dependencia.

Esta concepción del desarrollo requiere necesariamente de una voluntad política orientada a transformar integralmente la situación social, económica y política imperante, voluntad que, en el caso peruano, se expresa y materializa básicamente a través de la planificación, disciplina que recién a partir de 1968 se convierte en un instrumento real de Gobierno.

La importancia asignada a la planificación revela indudablemente la profunda convicción del Gobierno Revolucionario en cuanto a que los esfuerzos que se hagan de manera deliberada para superar nuestra situación de subdesarrollo, sólo podrán ser eficaces en la medida que respondan "en sus aspectos básicos a un criterio planificador que enfoque y evalúe la problemática total del desarrollo de acuerdo a una óptica común". El rol fundamental de la planificación es pues, orientar el proceso de desarrollo. Por ello, podrá comprenderse que la planificación que se lleva a cabo en el Perú, no se reduce únicamente a la proposición y adopción de medidas económicas orientadas a lograr un simple crecimiento económico, ni tan sólo a la programación de servicios sociales y otros aspectos conexos con el fin de lograr un cierto bienestar social.

Incorporando tales aspectos, pero yendo mucho más lejos, la planificación en el Perú se orienta a transformar las bases mismas de la sociedad con el fin de construir un nuevo orden social. En otras palabras, la planificación peruana es una planificación para el cambio, una planificación llamada a orientar la transición de nuestra sociedad actual a otra cualitativamente mejor y que concebimos como una Democracia Social de Participación Plena. Esta nueva sociedad a la que aspiramos como objetivo finalista de la Revolución Peruana, está caracterizada esencialmente por un sistema político participatorio, un sistema económico pluralista y un sistema social basado en el trabajo, la participación, la solidaridad, la creatividad, la libertad, la justicia, la honradez y el respeto a la dignidad de la persona humana.

II. LA PLANIFICACION SOCIAL

1. Concepto de la Planificación Social

Quando hablamos de Planificación Social distinguiéndola de otros campos de la planificación, no significa ello que la consideremos como una práctica ajena y desvinculada de los aspectos económicos y políticos del desarrollo. Para nosotros,

el proceso de planificación es uno sólo de carácter multidimensional e integral. Su parcelación tiene sentido sólo en cuanto se hace con fines de análisis y de división del trabajo, pero manteniendo en la práctica siempre una única orientación y dirección, y una permanente interrelación entre sus distintos enfoques o aproximaciones analíticas. Es bajo estas consideraciones que se lleva a cabo actualmente la Planificación Social en el Perú.

En sus años iniciales, la planificación peruana acusó serias limitaciones en el enfoque y tratamiento de los aspectos sociales y políticos del desarrollo. Esta situación fue corrigiéndose progresivamente y, en la medida que ello sucedía, disminuyéndose el sesgo economista imperante. En la actualidad, podemos decir que la Planificación Social cumple un importante papel en el proceso de planificación en el Perú, no obstante lo cual presenta aún algunas áreas cuyo tratamiento debe profundizar en mayor medida, así como desarrollar métodos y técnicas propios de su competencia.

Sin embargo, al margen de las limitaciones que pueda presentar, es un hecho que la Planificación Social adquiere un nuevo carácter que la define como un medio inductor o coadyuvante de los cambios que requiere la realidad socioeconómica y política del país, acorde con la nueva concepción del desarrollo.

Esta orientación es fundamental en tanto la realidad por transformar la constituía una sociedad subdesarrollada y dependiente, situación que encuentra su origen en una inadecuada organización del aparato productivo y en sus relaciones con el sistema internacional en el que se halla inserto.

Las manifestaciones más significativas de este subdesarrollo, eran profundos desequilibrios estructurales que determinaban una desigual distribución de la riqueza y del poder, traduciéndose en relaciones de dominación y en una conflictiva coexistencia entre diversos grupos sociales.

Es frente a esta realidad, que la Planificación Social debe desarrollar su acción, orientándose a maximizar la utilización de los escasos recursos disponibles para atender las demandas más urgentes de los grupos mayoritarios de la población, y buscando un cambio programado y gradualista que no derive en un enfrentamiento entre los diversos grupos de la sociedad. En este sentido es obvio que ciertas concepciones sobre esta disciplina hayan devenido obsoletas por cuanto fueron formuladas para preservar el statu-quo y no para alterarlo. Tales enfoques circunscribían la Planificación Social al tratamiento de aspectos tales como la prestación de servicios sociales (salud, alimentación, educación, vivienda, seguridad social, transportes) y la dinámica poblacional, aspectos que a nuestro juicio, resultan por demás insuficientes en la medida que son sólo la consecuencia y no los factores fundamentales de la problemática social del subdesarrollo.

Por ello, nuestro concepto de Planificación Social no podía dejar de involucrar los aspectos estructurales de la sociedad peruana, y entre ellos, por cierto, los económicos y políticos. De hecho, ninguna transformación social de envergadura podría hacerse sin afectar la estructura económica y el sistema de poder. De ahí la importancia del carácter multidimensional e integral de la planificación peruana y su utilización como instrumento de transformación de la realidad. Ello ha permitido redefinir y situar correctamente el rol de la Planificación Social, ubicando los aspectos sociales dentro del contexto estructural de les da origen y enmarca.

2. Principales Tareas de la Planificación Social

De lo expuesto hasta ahora, se desprende que las tareas fundamentales de la Planificación Social en el Perú se derivan de aquellos aspectos medulares de la problemática social que deben ser transformados con el objeto de construir un orden social cualitativamente distinto y superior al vigente. Tales aspectos fueron claramente identificados en la Estrategia de Largo Plazo y en el Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975, siendo básicamente los siguientes:

- a) Existencia de una rígida estructura social
- b) Concentración del poder económico y político en grupos minoritarios
- c) Marginación de vastos sectores sociales del acceso a la propiedad, al empleo estable y bien remunerado y a los beneficios sociales que de ello se derivan
- d) Agudos contrastes en la distribución de la riqueza y en las posibilidades de acceso a los servicios sociales y culturales
- e) Organización total de la sociedad en beneficio de los sectores privilegiados

Frente a esta realidad, la Planificación Social cobraba sentido sólo en la medida que fuera capaz de apoyar la realización de transformaciones estructurales orientadas básicamente a redistribuir la riqueza, replantear las bases del poder y posibilitar la satisfacción de las necesidades esenciales de la población.

La orientación así tomada por la Planificación Social se ha visto reafirmada a lo largo de todo el Proceso Revolucionario y, más concretamente, a principios del presente año, con la elaboración del Proyecto del Plan de Gobierno para el período 1977-1980, Plan Túpac Amaru, el mismo que ha sido sometido a debate público. Dicho Plan otorga especial consideración a los aspectos sociales del desarrollo, persiguiendo la consolidación, con "los indispensables reajustes que la experiencia aconseja", de las reformas estructurales emprendidas por el Gobierno Revolucionario con el fin de corregir los ya referidos aspectos medulares de la problemática social peruana. Así, en su enunciado más general, el Plan Túpac Amaru tiene por finalidad "consolidar el Proceso Revolucionario, evitando que derive hacia el estatismo comunista y que, por reacción, retroceda a formas ya superadas del capitalismo pre-revolucionario; completar y reajustar las reformas estructurales, de manera de lograr un avance tal que haga irreversible la marcha del Proceso hacia la consecución de su objetivo final que es la Democracia Social de Participación Plena".

3. Principales logros de la Planificación Social

El nuevo enfoque de la problemática nacional y la nueva concepción del desarrollo introducidos por el Gobierno Revolucionario, posibilitaron lo que, sin lugar a dudas, puede considerarse como el más profundo proceso de cambios que se haya iniciado en el Perú. Ya en el Estatuto del Gobierno Revolucionario, del 3 de octubre de 1968, se leía entre sus objetivos: "promover a superiores niveles de vida, compatibles con la dignidad de la persona humana, a los sectores menos favorecidos de la población, realizando la transformación de las estructuras económicas, sociales y culturales del país".

Respondiendo a este objetivo y, en concordancia con uno de los Propósitos Permanentes de Desarrollo cual es la "conformación de una sociedad más justa, sin privilegios, exenta de marginación y discriminación económica, social, política o cultural, que brinde crecientes posibilidades para conseguir el pleno e integral desarrollo de las capacidades humanas y el afianzamiento de una auténtica cultura nacional", se diseñó una política social orientada a transformar de manera sustancial la organización de la sociedad peruana.

Una de las líneas de acción fundamentales de esa política social, está referida a "la necesidad de afectar la esencia misma del poder económico hoy concentrado en muy pocas manos y hacer posible su transferencia a los grupos mayoritarios". Por lo tanto, las reformas básicas estuvieron orientadas a modificar la estructura de propiedad.

En este contexto, el Gobierno Revolucionario emprendió las siguientes reformas estructurales fundamentales de la sociedad peruana: la Reforma Agraria, la Reforma de la Empresa a través de la creación de la Comunidad Laboral, la creación del Sector de Propiedad Social y la Reforma de la Educación.

a) La Reforma Agraria

La Reforma Agraria (D.L. 17716, del 24 de junio de 1969), emprendida por el Gobierno Revolucionario con el fin de redistribuir la propiedad, el ingreso y el poder político en beneficio de las mayorías campesinas, representa, fuera de toda duda, la principal medida de transformación sustantiva de la estructura tradicional de la sociedad peruana.

Al año 1968, el Sector Agrario comprendía al 46% de la Población económicamente activa (PEA) - 1 820 000 personas de un total de 3 970 000 - y generaba el 15% del producto nacional. Este Sector mostraba dos subsectores claramente diferenciados. Uno moderno, basado en el latifundio y ubicado fundamentalmente en la Costa Norte del país, estaba orientado a la producción agrícola de exportación, básicamente caña de azúcar y algodón. El otro, asentado en el minifundio y el latifundio tradicional - explotación antieconómica en la que se daban las más aprobiosas formas de dominación del campesinado - y situado sobre todo en la región serrana del país, se caracterizaba por bajos niveles de producción y productividad.

Desde una perspectiva social y política, la realidad del agro presentaba un agudo contraste entre una minoría terrateniente, rica y poderosa - el 2% de los propietarios agrarios poseía el 90% de la tierra laborable y un vastísimo sector de campesinos pauperizado y marginado, con un nivel de vida que para muchos era literalmente infrahumano. Entre ambos extremos se encontraban los medianos y pequeños propietarios, así como los campesinos de los grandes latifundios, cuya organización les otorgaba capacidad para presionar sindical y políticamente.

Frente a esta realidad, la Reforma Agraria se propuso la cancelación del latifundio y del minifundio, a fin de sustituirlos por un sistema de propiedad y explotación de la tierra, más justo y racional. Por un lado, se trataba de eliminar una de las bases de la dominación social, económica y política de los grupos tradicionales de poder, transfiriendo la propiedad de un minoritario grupo social o un vasto sector de la sociedad peruana, como es el campesinado. Por otro lado, y complementariamente, se buscaba mejorar los niveles de producción y productividad del sector agropecuario, de modo que la tierra garantice la estabilidad económica de quien la trabaja y contribuya así mismo, de manera decisiva, al desarrollo socioeconómico del país.

Es importante destacar que el énfasis de la Reforma Agraria está puesto en objetivos de carácter social, de allí por ejemplo, que las adjudicaciones de tierras y demás bienes agropecuarios a las familias campesinas se realicen predominantemente bajo formas de propiedad asociativa, respondiendo así no sólo a la realidad y patrones tradicionales de trabajo de gran parte del campesinado, sino también al modelo participatorio de la Revolución Peruana.

De otro lado, es importante destacar igualmente, que la Reforma Agraria peruana, además de constituir una medida de transformación profunda del agro, está concebida dentro de una estrategia destinada a enfrentar de manera integral la problemática del país, por lo que su ejecución se da en un contexto de desarrollo nacional planificado que la vincula estrechamente a otras reformas emprendidas por el Gobierno

Ahora bien, en lo que respecta a los resultados obtenidos, se observa que a diciembre de 1976 se había expropiado 8 724 700 hás de tierra, lo que representa el 86% de la tierra sujeta a expropiación, habiéndose adjudicado 7 040 000 hás en beneficio de cerca de 294 000 familias campesinas. Las modalidades de adjudicación han sido las siguientes:

MODALIDADES DE ADJUDICACION, EN PORCENTAJES, AL 31-12-76

Adjudicatarios	Familias Beneficiarias	Hectáreas Adjudicadas
Cooperativas	35%	31%
Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) <u>a/</u>	20%	37%
Comunidades Campesinas	26%	10%
Grupos Campesinos	12%	18%
Individuales	7%	2%
Empresas de Propiedad Social	0.2%	2%
Total	100%	100%

a/ Los SAIS son unidades económicas que combinan cooperativas de Producción y Servicios con Comunidades Campesinas. Fueron constituidas sobre la base de las ex haciendas fundamentalmente ganaderas de la Sierra y las Comunidades Campesinas que las circundaban.

La Primera etapa del proceso de Reforma Agraria, constituida por la expropiación y adjudicación de tierras y demás bienes agropecuarios, está próxima a su culminación. Actualmente, los esfuerzos están concentrados básicamente en intensificar las ocasiones de apoyo técnico y de capacitación al campesinado, con el fin de consolidar las Empresas Campesinas Asociativas surgidas del proceso e incrementar significativamente los índices de producción y productividad del Sector Agrario.

Sin embargo, si bien la Reforma Agraria abre nuevas posibilidades para el desarrollo agropecuario al desterrar el anacrónico, ineficiente e injusto régimen de propiedad y trabajo de la tierra, queda aún por resolver el problema de las relaciones de intercambio entre el medio urbano y rural, así como el problema del minifundio y la escasez de tierras frente al elevado y creciente número de nuestra población rural que tiende a agudizar los problemas de subempleo y migración. De un total de 1 200 000 familias campesinas, sólo aproximadamente el 33% serán beneficiarias directas de la transferencia de la propiedad rural; un 14% está constituida por pequeños y medianos propietarios no afectados que podrían dar ocupación a aproximadamente un 17% más de familias campesinas, con lo cual quedaría un 36%, o sea casi medio millón de familias campesinas, sin tierra o en minifundios que no les permitirán superar su bajo nivel de subsistencia. En este sentido, la ampliación de la frontera agrícola y la diversificación de las actividades productivas en el campo, son de urgente necesidad para el desarrollo integral del área así como para el desarrollo regional.

b) La Reforma de la Empresa

Mientras la Reforma Agraria ha significado el inicio de la reestructuración de la propiedad en el agro, en el ámbito urbano se emprendió la Reforma de la Empresa mediante la creación y desarrollo de la Comunidad Laboral. Asimismo, se creó el Sector de Propiedad Social. Estas nuevas formas de propiedad, unidas a la Propiedad Estatal y a la Pequeña Empresa de Propiedad Privada, conforman el modelo pluralista de propiedad empresarial que constituye una de las características esenciales de la Revolución Peruana.

La Reforma de la Empresa a través de la Comunidad Laboral que, bajo un modelo básico, abarca a los Sectores Industria (D.L. 18350, del 27 de julio de 1970), Pesquería (D.L. 18810, del 25 de marzo de 1971), Minería (D.L. 18880, del 8 de junio de 1971), y Telecomunicaciones (D.L. 19020, del 9 de noviembre de 1971), establece mecanismos de participación del trabajador en la propiedad, gestión y utilidades de su empresa. Como es lógico suponer, la Comunidad Laboral de cada uno de estos Sectores presenta particularidades propias que se derivan de la naturaleza y características de sus actividades. De hecho, el modelo de la Comunidad Laboral modifica aspectos fundamentales de la estructura y funcionamiento de la empresa. Así, la participación patrimonial permite transferir parte de la propiedad de la empresa al conjunto organizado de trabajadores que la conforman; la participación en las utilidades, por su parte, opera como un mecanismo redistributivo del ingreso en beneficio de los trabajadores; la participación en la gestión, finalmente, modifica de manera significativa las relaciones que tradicionalmente han sido establecidas entre los empresarios y los trabajadores, relaciones que fijaban a éstos un rol subordinado y totalmente desvinculado del manejo y dirección de su empresa.

Si bien los beneficios directos de la Comunidad Laboral alcanzan a menos del 6% del total de la PEA del país - siendo difícil además que esta proporción sea elevada en un futuro próximo debido a que el número de trabajadores en empresas susceptibles de tener Comunidad Laboral aumenta a un ritmo inferior al crecimiento de la Fuerza Laboral - debe destacarse su importancia como modelo de participación social y gestión económica, que introduce sustanciales modificaciones en el ordenamiento empresarial y rompe con el esquema capitalista puro del simple asalariado sin acceso a la propiedad, utilidades y gestión de su empresa.

En la actualidad, puede afirmarse que se ha constituido Comunidades Laborales prácticamente en todas las empresas que por Ley están obligadas a hacerlo. En efecto, se encuentran reconocidas alrededor de 4 000 Comunidades Laborales que comprenden a algo más de 304 000 trabajadores conforme a la siguiente desagregación:

Sector	Número de Comu- nidades Laborales		Número de Trabajadores	
Industria	3 723	90.4%	206 030	67.7%
Pesquería	258	6.3%	33.342	10.9%
Minería	88	2.1%	55.966	18.4%
Telecomunicaciones	49	1.2%	9.101	3.0%
Total	4 118	100.0%	304 439	100.0%

En lo que se refiere al avance en la participación de los trabajadores en la propiedad de la empresa (capital accionario), se observa que al año 1975 la participación promedio ha alcanzado el 15% en el Sector Industria, 11% en Minería y 8% en Telecomunicaciones y Pesquería. La participación en las utilidades de la empresa al final de cada año, refiriéndonos sólo al caso del Sector Industria, ha significado para los trabajadores un ingreso medio adicional equivalente a algo menos de dos sueldos mínimos.

Cabe señalar, por último, que durante el proceso de desarrollo de la Comunidad Laboral se ha constatado la generación de problemas y desajustes que afectan su desarrollo, lo que ha llevado al Gobierno Revolucionario a dictar medidas tendientes a corregir esta situación.

c) El Sector de Propiedad Social

Las Empresas de Propiedad Social (EPS) (D.L. 20598, del 2 de mayo de 1974), constituyen quizá la más importante de las creaciones de la Revolución Peruana. Estas Empresas tienen como característica esencial, precisamente, a) el hecho que la propiedad es social por cuanto pertenece al conjunto de trabajadores que laboran en ellas, sin que a ninguno le corresponda derechos de propiedad individual, y por cuanto el Sector, al generar nuevas unidades económicas de la misma naturaleza, beneficia a la sociedad en pleno.

Pero al mismo tiempo, las EPS se caracterizan por b) la acumulación social del excedente, proceso por el cual se fortalece al Sector de Propiedad Social al incorporar al patrimonio de la empresa y al del Sector, el excedente resultante de la

actividad productiva; c) la participación plena, que consiste en el derecho de todos los trabajadores a participar en la dirección, gestión y beneficios de la empresa, teniendo en cuenta el interés social; y d) la capacitación permanente, que es la preparación del trabajador mediante la educación constante, orientada a alcanzar su participación en todos los niveles de decisión de la empresa y del Sector.

Así concebidas, las EPS encarnan y expresan los principios que caracterizan la Democracia Social de Participación Plena, modelo de sociedad al que aspira la Revolución Peruana, constituyéndose el Sector de Propiedad Social, en consecuencia, en uno de los elementos que gradualmente contribuirán a definir el nuevo modelo societal.

El desarrollo efectivo del Sector de Propiedad Social ha sido lento, hecho explicable si se tiene en cuenta lo inédito de la experiencia y la magnitud del esfuerzo que requiere la puesta en marcha de un nuevo sector de la economía. Así, al mes de abril del presente año, luego de 35 meses de creado el Sector de Propiedad Social, se ha constituido 4 empresas, 55 se encuentran en formación - de las cuales algunas están ya en pleno proceso de producción - y 57 iniciativas se encuentran en distintas fases de estudio.

Desde el punto de vista del empleo, el Sector ha generado aproximadamente 6 600 puestos de trabajo y, de implementarse la totalidad de proyectos a que se ha hecho referencia, podría llegar a crear alrededor de 100 000 nuevas plazas. En cuanto a la inversión efectuada, a fines de 1976, ésta ascendía a 1 079 millones de soles (US\$ 14.5 millones).

Por otra parte, conviene destacar que la política del Sector se orienta a la creación de EPS preferentemente en áreas económicamente deprimidas, privilegiando al mismo tiempo la captación de un alto contenido de mano de obra. Obviamente, esto no significa la generación de empresas ineficientes sino, por el contrario, la inversión en proyectos que, además de contribuir a la solución del problema de empleo, generen excedentes económicos que posibiliten el desarrollo autosostenido del Sector. Asimismo, cabe mencionar que la política del Sector establece que las EPS deben orientar su producción sólo hacia bienes y servicios necesarios para las mayorías nacionales, así como para el desarrollo del país.

d) La Reforma de la Educación

La Reforma de la Educación es una de las medidas de mayor importancia y trascendencia dentro del proceso de cambios iniciado en el Perú, por cuanto se orienta a modificar radicalmente un sistema educativo que no sólo reflejaba los vicios y defectos del antiguo ordenamiento socioeconómico del país, sino que además contribuía a la reproducción o perpetuación de dicho ordenamiento. En este sentido, la necesidad de reformar profundamente el sistema educativo nacional es, al mismo tiempo, parte y consecuencia de la necesidad de transformar el sistema total de la sociedad peruana.

La situación educativa hasta 1968, se caracterizaba por su naturaleza selectiva y discriminadora al servicio de una minoría, presentando una pirámide de ancha base en educación primaria y una cúspide angosta dado que sólo el 12% de los alumnos terminaba el 5° año de secundaria y apenas el 1% culminaba los estudios universitarios; por significativos déficit de matrícula, sobre todo en zonas rurales y deprimidas (sólo el 25% de la población total se hallaba matriculada); por un bajo nivel educativo (sólo 3 años de estudio en promedio); por un alto grado de analfabetismo que alcanzaba aproximadamente al 30% de la población de 15 años o más y que se

acentuaba en términos absolutos; por la transmisión de valores tales como el conservadurismo y el conformismo, de prejuicios sociales, raciales y culturales y del menosprecio al trabajo manual; por un verbalismo, memorismo y tendencia academizante; por una inadecuada formación y selección del magisterio; por burocratismo, distorsión administrativa y financiera, así como por la existencia de instalaciones deficientes o mal aprovechadas.

Con la iniciación del proceso revolucionario, tal como se afirma en la Ley General de Educación (D.L. 19326, del 21 de marzo de 1972) que da inicio a la reforma, la educación ha dejado de ser concebida como algo previo o aditivo a la transformación estructural que esta Revolución reconoce como su razón de ser histórica. El problema de la educación no puede ser enfrentado como uno de simple modernización de procedimientos o instalaciones sino, por el contrario, como una tarea que demanda - al igual que otros problemas básicos del Perú - medidas drásticas y coherentes de verdadero carácter transformador. Así, acaso más que en ninguna otra situación, dentro de un proceso revolucionario las soluciones educacionales son indesligables de otras medidas y acciones de transformación socio-económica. Se afirma asimismo en la Ley, que la modificación de las relaciones de propiedad de los medios de producción genera fundamentalmente efectos sociales que tornan imperativa una renovación educacional que contribuya decisivamente al surgimiento de un nuevo hombre en una nueva sociedad. La sociedad tradicional, prosigue, no podría cambiar sólo educando a los hombres y dejando intacta su estructura socioeconómica básica. Pero tampoco podría cambiar si paralelamente a las reformas económicas estructurales no se efectuara una transformación del sistema educativo que permita que la educación capacite a los hombres, los despierte a una nueva actitud y los prepare para ser verdaderos protagonistas del cambio social. Así, la Reforma de la Educación tiene, como papel esencial establecer un nuevo ordenamiento de la educación que contribuya a dinamizar las acciones de los otros sectores y a garantizar, en consecuencia, que el proceso revolucionario se afirme, acelere y profundice.

Con el propósito de posibilitar una mejor y más cabal comprensión de la filosofía de la Reforma Educativa, transcribiremos algunos párrafos de la Ley en los que se hace referencia a los rasgos fundamentales que distinguen dicha filosofía.

En primer lugar, debe destacarse la inspiración profundamente humanista y la vocación genuinamente democrática de la nueva educación. El valor fundamentalmente que ella reconoce es la dignidad de los hombres sea cual fuere su origen, sus ideas o su situación social, pero en el entendido de que esa dignidad esencial sólo se realiza si la igualdad y la solidaridad prevalecen en todos los ámbitos y en todas las manifestaciones de la vida colectiva, y que sólo puede sustentarse y preservarse mediante el renacimiento de la autonomía de la persona, de la capacidad soberana de decidir su vida y orientar su propio destino, así como de crear el ambiente físico y social apropiado para lograr su plena realización.

De allí la necesidad de relacionar estrechamente la educación con el trabajo, tradicionalmente menospreciado, especialmente en su forma manual, por prejuicios de una mentalidad colonial y aristocratizante.

El trabajo es concebido en la Ley como ejercicio solidario de la capacidad de autorrealización de la persona en la producción de bienes y servicios sociales para el beneficio común. Se piensa fundamentalmente en una sociedad de trabajadores desalienados, hombres libres, y no en la "mano de obra" aprovechable para cualquier fin, ni en la simple provisión de "recursos humanos" explotables o en el mero

acrecentamiento del mal llamado "capital humano". En este sentido, la educación en el trabajo y para el trabajo constituye una columna fundamental de toda filosofía educativa auténticamente humanista, tal como es el caso de la Reforma peruana.

Respondiendo a ese espíritu, la Ley cancela la tradicional separación entre educación común o general y educación vocacional técnica, separación de dudosa base teórica y de nulos efectos prácticos, como lo prueba la experiencia educacional en nuestro país. Introduce, en cambio, el principio de la necesaria integración de la educación general y de la capacitación para el trabajo en los diferentes niveles y etapas del proceso educativo y para todos los educandos.

Se comprende que la Reforma, para ser profundamente humanista, tiene que definirse como un movimiento orientado al desarrollo y al cambio estructural de la sociedad peruana y, en consecuencia, a la liberación y afirmación de nuestro ser nacional. Sólo así puede contribuir a la realización de las grandes mayorías, a superar su marginación y su opresión seculares y a canalizarlas hacia la creación colectiva de una sociedad justa y de plena participación y de una cultura original y fecunda, por vez primera auténticamente nacional. Los fines propios de la educación peruana reformada: educación para el trabajo adecuado al desarrollo integral, para la transformación estructural y el perfeccionamiento de nuestra sociedad y para la autoafirmación nacional, encuentran de este modo expresión cabal en la Ley de Educación.

De otro lado, al concebir la Ley lo económico en estrecha relación con la concepción humanista del trabajo, la educación toma en cuenta varios factores fundamentales: la atención inmediata y lo más activa posible de las zonas deprimidas; la atención inmediata también de aquellos educandos situados en edad de trabajo en los diversos niveles de la actividad social y en las áreas de actividad cualitativa o cuantitativamente deficitarias, para acelerar el arranque del plan y la puesta en marcha de las actividades más premiosas; el diseño de planes educativos a largo y mediano plazo, para alimentar flexiblemente un aparato económico-social en desenvolvimiento conforme a un plan también flexible; el incremento de la capacidad productiva de los educandos y la elevación de su calidad personal por el perfeccionamiento en el trabajo y la educación permanente. Todo este vasto conjunto de factores activados por la educación nueva constituirán un verdadero cimiento del desarrollo integral del país.

Sin embargo, el proceso de desarrollo sería ilusorio e incompleto si no contara con el apoyo de todos los sectores de la comunidad nacional, es decir, si no fuera un proceso de honda repercusión social. Por eso, en la Ley, la nueva educación ofrece, como rasgos esenciales, el cultivo de la conciencia crítica y la activa y constante participación de la comunidad, para lo cual el proceso educativo incorporará procedimientos capaces de despertar en los peruanos la conciencia crítica de la propia situación y, consiguientemente, adecuados para suscitar en ellos la justa perspectiva de conocimiento y acción que les haga agentes participantes del proceso histórico de cancelación de las estructuras de dependencia y dominación y hombres libres comprometidos con el futuro del país.

Este compromiso es el de la participación indispensable de todos en la transformación y en la construcción de la nueva sociedad. La educación no es genuina y cabal sino como educación para la participación, pero no puede lograr esta meta si no está ella misma inspirada en la participación. La Ley sanciona en todos los niveles y ciclos de la educación la participación de los educandos, de los padres y de la comunidad en el proceso educativo. De este modo se rompe

definitivamente con dos vicios opuestos pero igualmente perniciosos de la educación tradicional: el estatismo autoritario y el privatismo discriminador. En su lugar se establece sobre firmes bases una educación comunitaria, fundada en una comunidad educadora por el diálogo y por la participación responsable.

Estas instituciones quedarían truncas o serían mal interpretadas en ausencia del principio de libertad de educación que la Ley postula. En virtud de él, se consagra la norma de que el acto de educar y de ser educado es un derecho y una obligación que alcanza a todos los miembros de la comunidad y que se proyecta desde el nacimiento hasta la muerte. Pero decir que todos son educadores y educandos entraña reconocer al propio tiempo los imperativos de la autoeducación, la educación permanente y la educación no escolarizada, que son otros tantos rasgos distintivos de la nueva educación peruana. En efecto, la Ley General está imbuida de una filosofía educativa revolucionaria que rompe con los esquemas tradicionales que reducían la educación a una operación formal de enseñanza, la cual vinculaba, en sentido unidireccional, a un alumno y un maestro durante cierto período de la vida de ambos. Según la educación reformada, en cambio, todos participan en la educación, todo el tiempo, educándose a sí mismo y a los demás y no necesariamente dentro del marco rígido del sistema escolar.

Frente al centralismo y a la concentración predominante en el pasado, la Ley establece un criterio descentralista y desconcentrador que ha de permitir la mayor iniciativa y responsabilidad locales y, al mismo tiempo, la adecuación de los procedimientos y contenidos educativos a las necesidades e intereses de los educandos de las diversas regiones y zonas del país.

La preocupación por las creaciones de la cultura popular y tradicional peruana no es excepcional de la Reforma Educativa, sino que corresponde plenamente a su espíritu de renovación cultural enraizada en la conciencia crítica de la alienación de nuestra sociedad y de la necesidad de construir una original y vigorosa cultura nacional. La Ley se orienta por eso hacia la superación de la dominación en la cultura y hacia la liberación de las capacidades creadoras y expresiones del hombre peruano, que la educación debe asegurar y promover.

La participación activa y plena de todos los peruanos en el proceso de la educación se refleja asimismo en la intervención de la familia en la labor de los centros educativos. Ello permitirá un contacto más estrecho entre padres, maestros y autoridades educacionales. Por otra parte, gracias al acceso de los estudiantes a los organismos de gobierno, a la coeducación y al servicio civil de graduados, se incorporarán plenamente al proceso social.

El mismo fin se persigue con la Nuclearización, modelo organizativo revolucionario que, a la vez que constituye un vehículo de acceso de la comunidad a las decisiones en materia educativa, racionaliza la organización de los servicios y facilita y estimula el aporte social al proceso educativo. Este aporte está pensado, además, en términos muy diferentes de los convencionales. Siendo el Perú un país carente de recursos, no puede hacer frente al enorme gasto que demandan los servicios educativos sin la cooperación de todos los sectores del país. La Ley consagra por eso el uso óptimo de la capacidad instalada, y de todos los recursos de potencialidad educativa de cada ámbito territorial, como punto de apoyo para la gestión educadora del Estado y de la Comunidad.

A la fecha, y no obstante algunas limitaciones, deficiencias y problemas que ha debido enfrentar, la Reforma Educativa muestra efectivos avances, habiendo producido un mejoramiento de la realidad educativa del país. Así, la población

matriculada se ha incrementado a casi 30%. El nivel educativo promedio de la población ha sido elevado, aunque levemente, a 4 años. El analfabetismo ha sido reducido al 23% de la población de 15 años o más, habiéndose avanzado en la alfabetización de adultos en pueblos jóvenes, zonas de Reforma Agraria y Centros Mineros importantes.

Por otra parte, la Nuclearización viene haciendo posible la participación de la Comunidad en la orientación y toma de decisiones en materia educacional a través de los Núcleos Educativos Comunales (NEC) y de los Consejos Educativos Comunales (CONSECOM), habiéndose constituido la totalidad de NEC previstos (819) que cubren la totalidad del territorio nacional.

En base al principio de la educación en el trabajo y para el trabajo, se está implementando la Educación Básica Laboral, la Calificación Profesional Extraordinaria y el Primer Ciclo de Educación Superior a través de las Escuelas Superiores de Educación Profesional (ESEP). Asimismo, se viene desarrollando los contenidos curriculares correspondientes a la capacitación para el trabajo en la Educación Básica Laboral.

Se ha logrado avances también en cuanto a la formación de recursos humanos indispensables para el desarrollo, encontrándose en evaluación los Centros de Formación Magisterial a fin de adoptar medidas que permitan elevar significativamente el nivel de formación del magisterio.

Finalmente, cabe destacarse que se ha producido un importante cambio en lo que se refiere a la transmisión de valores a los educandos. Como resultado de la Reforma, éstos son ahora sujetos activos de un proceso educativo propicio al cambio, al desarrollo integral y a la autoafirmación nacional, y regido por los principios de concientización crítica, participación y ejercicio cabal de la autonomía personal.

LA PLANIFICACION EN EL PARAGUAY

Trabajo presentado por la Secretaría
Técnica de Planificación del
Desarrollo Económico y Social a la
Primera Conferencia de Ministros y
Jefes de Planificación de América
Latina

Caracas, abril de 1977

1. Organización de la planificación en el Paraguay

El Consejo Nacional de Coordinación Económica es el Director de la Política Económica en el Paraguay (Art. 2° Inc. C) Ley N°47/48). Está presidido por el Presidente de la República e integrado por todos los Ministros del Poder Ejecutivo, el Presidente del Banco Central del Paraguay, el Presidente del Banco Nacional de Fomento, el Presidente de la Cámara de Diputados y el Secretario Ejecutivo de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, en carácter de Asesor.

El organismo central de planificación es la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (Ley N°841/62). Los órganos de Ejecución son los Ministerios y Entes Descentralizados, la supervisión corresponde también al Consejo Nacional de Coordinación Económica.

2. Antecedentes de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)

Con la creación de la "Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social" (STP) dependiente de la Presidencia de la República, Paraguay inició el proceso de instauración dentro del esquema gubernamental del sistema de planificación, como instrumento de racionalización de las decisiones.

La Convención Nacional Constituyente, consciente de la necesidad de utilizar la planificación como instrumento para acelerar el desarrollo, ha instituido en el Art. 94 de la nueva Constitución Nacional sancionada el 25 de agosto de 1967 y promulgada por el Poder Ejecutivo en la misma fecha, la idea de la planificación declarando: "El Estado promoverá el Desarrollo Económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles con el objeto de impulsar el crecimiento dinámico de la economía nacional, crear nuevas fuentes de trabajo y de riqueza, y asegurar el bienestar general.

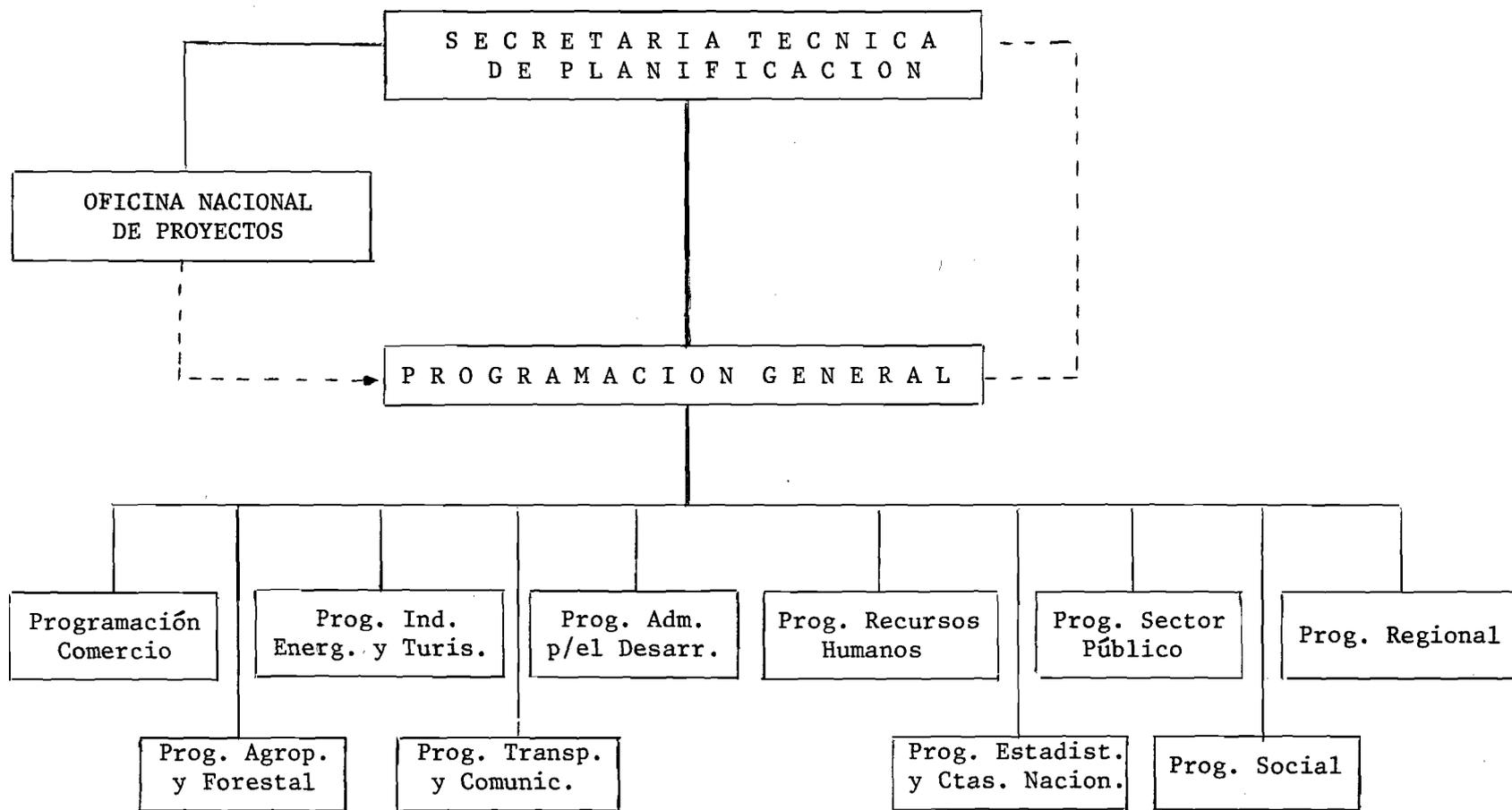
El Desarrollo se fomentará sobre la base de programas globales fundados en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia compatible con la dignidad humana".

Entre las razones inmediatas que indujeron a su creación caben destacar:

- El compromiso asumido por el Gobierno paraguayo en la Carta de Punta del Este.
- La exigencia de Organismos Internacionales que condicionaban su asistencia económica y financiera al requisito de contar con un sistema central de planificación.
- La institucionalización del sistema de planificación en la mayoría de los países latinoamericanos.

3. Objeto

La Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social tiene como tarea específica la de estudiar permanentemente la situación económica general del país, elaborar planes de desarrollo y programar sus inversiones, observar y evaluar su ejecución e informar periódicamente al Poder Ejecutivo, formular recomendaciones de orientación general de la política de desarrollo, coordinar programas de asistencia técnica, recomendar modificaciones y reformas de la Administración Pública,



asesorar al Consejo Nacional de Coordinación Económica y orientar a la iniciativa privada sobre directrices de política económica y propósitos de la acción del Estado.

4. Organización de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social

La Secretaría Técnica de Planificación está dirigida por el Secretario Ejecutivo, que es a su vez Asesor Técnico del Consejo Nacional de Coordinación Económica, y ejerce las funciones de Jefatura y Coordinación de la Institución.

Dentro de la Secretaría, existen dos tipos de órgano bien diferenciados: las Divisiones Técnicas y la División Administrativa. Las primeras son: Programación Agropecuaria y Forestal; Programación Industrial, Energía y Turismo; Programación de Transporte y Comunicaciones; Planificación Administrativa; Programación de Recursos Humanos; Programación de Estadísticas y Cuentas Nacionales; Programación del Sector Público; Programación del Comercio Exterior; Programación de la Asistencia Técnica Externa; y Programación Regional, y tiene por objeto investigar a fin de obtener información sobre la situación socio-económica del país, establecer diagnósticos y las bases para la elaboración de planes a mediano y largo plazo, identificar los proyectos de inversión, analizar las perspectivas de la economía y formular estrategias para el desarrollo socio-económico nacional. Los trabajos de todas estas divisiones son orientados y compatibilizados por la División de Programación General. Cada una de estas Divisiones están integradas por un número de especialistas en función del ámbito que comprenden. La relación directa de las divisiones con la Secretaría Ejecutiva se realiza a través de los Coordinadores, que son los encargados de cada una de las divisiones antes citadas. Todos los funcionarios de la organización central son nombrados por el Presidente de la República a propuesta del Secretario Ejecutivo.

La División Administrativa comprende la Secretaría General y la Sección de Administración.

Dentro del proceso de planificación los proyectos específicos constituyen instrumentos de vital importancia para la materialización de los fines contenidos en los planes de desarrollo.

A tal efecto se creó la Oficina Nacional de Proyectos (ONP), mecanismo administrativo y técnico para atender lo relacionado con los proyectos específicos destinados a materializar los planes nacionales de desarrollo. Esta unidad técnica, depende de la Secretaría Técnica de Planificación y su función básica entre otras consiste en:

- Actuar como coordinadora de los organismos de la Administración Central y de las Entidades Descentralizadas del Gobierno en materia de identificación, promoción, selección y elaboración de estudios vinculados con la formación de proyectos de inversión.

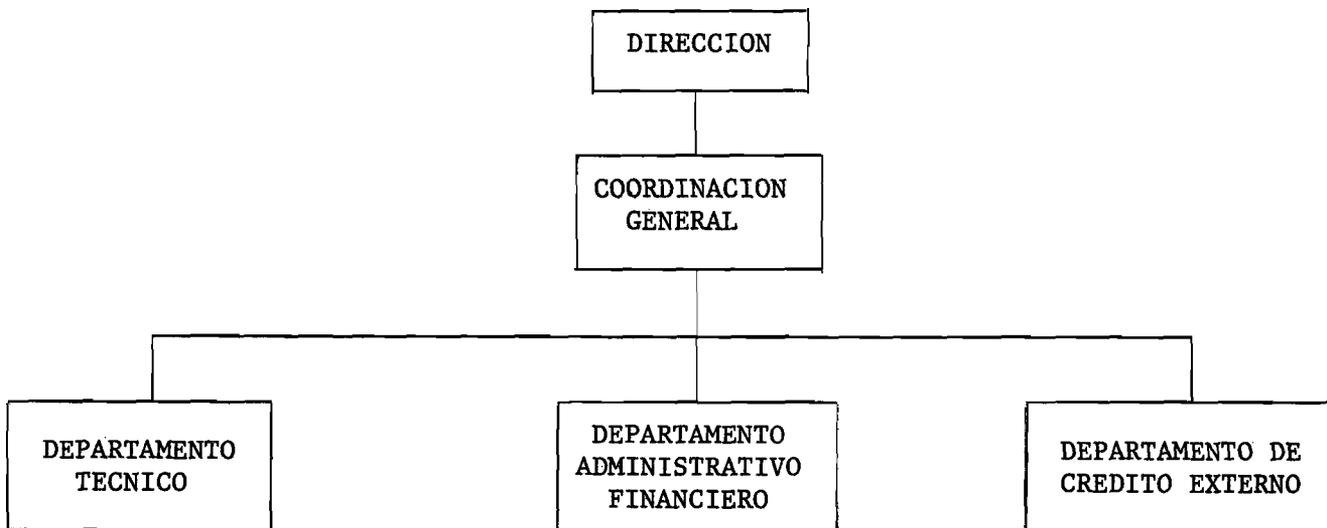
- Promover y recomendar a los Ministerios y entidades descentralizadas la formulación de proyectos de inversión comprendidos dentro de la escala de prioridades establecidas por el Plan de Desarrollo Económico y Social.

- Evaluar los proyectos del sector público y fijar prioridades en función de la orientación de la política económica y social del Gobierno.

- Actuar como unidad técnica responsable de los aspectos técnicos de las operaciones que se financien con los recursos del "Fondo de Preinversiones", dependiente del Banco Central.

La Oficina Nacional de Proyecto está a cargo de un director nombrado por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Secretaría Técnica de Planificación, un coordinador general y cuenta con un Departamento Técnico, un Departamento Administrativo-Financiero y un Departamento de Crédito Externo.

ORGANIGRAMA DE LA ONP



5. Características del sistema de planificación

a) La planificación paraguaya es indicativa

Sólo sirve de guía fundamental para las acciones del sector público como del sector privado sin fuerza legal coactiva ni punitiva. Los instrumentos utilizados para impulsar el desarrollo son fundamentalmente medidas indirectas, tales como: política crediticia, fiscal, administrativa, monetaria, bancaria, etc.

b) Es occidental

Los medios de producción en su mayor proporción son de propiedad privada, y la planificación, aunque pregona la idea de la conveniencia de una ampliación del sector público en la economía, es sólo a los efectos de una utilización más racional de los recursos disponibles y orientar las acciones de los agentes del sector privado.

c) Es global selectiva

Contempla globalmente todos los sectores, tanto económicos como sociales, pero con énfasis en aquellas actividades consideradas estratégicas y, por tanto, prioritarias para el desarrollo autosostenido.

6. Procedimiento de elaboración, aprobación, ejecución, control y evaluación del Plan de Desarrollo

a) Elaboración y aprobación

Pueden distinguirse las siguientes etapas dentro del proceso de elaboración y aprobación del Plan de Desarrollo Económico y Social.

i) Fijación de objetivos y redacción del Plan. Las normas generales de política económica emanadas del Consejo Nacional de Coordinación Económica y los análisis socioeconómicos globales y sectoriales de la Secretaría Técnica de Planificación, constituyen las bases para la fijación de los objetivos generales del Plan.

Las divisiones técnicas del Organismo Central de Planificación, en colaboración con los distintos Organismos del sector público y consultas al sector privado, elaboran el documento final del Plan de Desarrollo.

ii) Aprobación del Plan. Elaborado el Plan de Desarrollo, el Secretario Ejecutivo lo remite al Presidente del Consejo Nacional de Coordinación Económica, quien somete a consideración del Honorable Consejo para su aprobación definitiva mediante una Resolución.

b) Ejecución, control y evaluación

Los planes de desarrollo, si bien contemplan los lineamientos básicos de la Política Económica del Gobierno, y la estrategia de acción para el corto, mediano y largo plazo, no revisten el carácter de mandatos imperativos que obliguen al sector público y privado a ejecutarlos, sólo sirve de orientación básica para las acciones del sector público y proporciona un cuadro informativo general para las realizaciones del sector privado.

El control final de la ejecución de los planes de desarrollo lo debe realizar el Consejo Nacional de Coordinación Económica, Ley N°47, Art. 2° Inc.K) en base a los informes periódicos que la Secretaría Técnica de Planificación debe elevar al Poder Ejecutivo, sobre la ejecución del Plan, evaluando los progresos alcanzados, resultados obtenidos, señalando las dificultades y deficiencias observadas y sugiriendo las posibles soluciones, Ley N°841, Art. 2° Inc. G).

7. Aspectos técnico-económicos de los Planes de Desarrollo

a) Contenido de los Planes

Básicamente todos los planes de desarrollo elaborados por la Secretaría Técnica de Planificación contienen los siguientes aspectos:

- i) Diagnóstico;
- ii) Objetivos, estrategias y políticas;
- iii) Metas;
- iv) Programas de inversiones públicas.

i) El diagnóstico. Todos los planes han comenzado con la investigación detenida, general y completa de los sectores económicos y sociales del país dentro de un período histórico, con el fin de destacar ciertos aspectos o acontecimientos de

excepción o importancia que de una u otra manera pudieron haber influido en la aceleración o el estancamiento del proceso de desarrollo del país en el período analizado.

En este sentido se analizan todas las variables que conforman el esquema de funcionamiento del sistema económico y las variables de tipo social.

ii) Objetivos, estrategias y políticas. En base al diagnóstico realizado y las orientaciones y deseos expresados por el Gobierno, se definen los principales objetivos del Desarrollo Nacional, la Estrategia General, las Metas Globales de las principales variables y los objetivos, metas y políticas sectoriales.

En el IV Plan (1977/81), actualmente a consideración del Honorable Consejo Nacional de Coordinación Económica, en el capítulo referido a la definición de los principales objetivos del Desarrollo Nacional se complementan los grandes objetivos que son de largo plazo, con los de mediano y corto plazo, y con los objetivos y metas sectoriales; los que son implementados con recomendaciones de políticas concretas para los organismos responsables de la dirección y/o ejecución, ya sea con miras a estimular los esfuerzos del productor o tendientes a la adecuación de estructuras institucionales y administrativas a los requerimientos de los programas y proyectos previstos.

iii) Metas. El Plan tiene como objetivo supremo el "bienestar popular y la consolidación de la paz social", para cuya consecución se requiere un aumento del volumen de bienes y servicios disponibles para la comunidad y una mejor distribución de los mismos.

A este efecto se fijan metas y tasas de crecimiento global y sectorial del producto social y se recomienda el montaje de mecanismos de su distribución, cuyos cumplimientos son indispensables para alcanzar los objetivos nacionales. Se sugieren acciones oportunas y coherentes en el campo de la realización del Gobierno y en la toma de decisiones, de modo a influenciar en el comportamiento del sector privado, para que los lineamientos de la política económica general y las políticas específicas sectoriales orientadas a una mejor asignación de los recursos disponibles se complementen con el esfuerzo del sector privado en beneficio del cumplimiento de las metas postuladas.

iv) Programa de inversiones públicas. La inversión pública es objeto de una programación a mediano plazo en función a los objetivos nacionales postulados en el Plan de Desarrollo, cuyas previsiones son reproducidas en su mayor parte por los presupuestos anuales del Estado.

Progresivamente van primando en los criterios de selección de las inversiones, razones socio-económicas, procediéndose a una adecuada evaluación de los principales proyectos y programas del sector público.

Para el mejor cumplimiento de tales cometidos, se ha establecido el Fondo de Preinversiones, dotándosele de recursos financieros especiales destinados a financiar estudios de preinversión prioritarios para el desarrollo económico y social del país. Este Fondo está administrado por un comité directivo nombrado por el Poder Ejecutivo y compuesto por un representante del Banco Central del Paraguay, uno del Ministerio de Hacienda y otro de la Secretaría Técnica de Planificación.

Sus órganos operativos son: el Banco Central del Paraguay, para la ejecución de las transacciones financieras relacionadas con la Administración del Fondo; y la Oficina Nacional de Proyectos responsable de los aspectos técnicos de las operaciones que se financien con los recursos del Fondo.

8. Desarrollo regional

El desarrollo de la política regional en el Paraguay debe considerar dos momentos: es el referido a la consolidación de Centros para el desarrollo regional, cuya misión consiste en el estudio socioeconómico de la zona, con vista a plasmar un programa regional que sea el agregado de las aspiraciones de cada región. El segundo momento es el que se está iniciando en la zona de Alto Paraná e Itapúa, con la elaboración de programas de desarrollo económico y social y su correspondiente planificación administrativa, a los efectos del mejor aprovechamiento de la inmensa potencialidad de los recursos naturales que se encuentran en ellas, las condiciones excepcionales creadas por las grandes obras hidroeléctricas de Itaipú y Yacy-Retá en ejecución, y otras en proyecto en las zonas del Paraná, y el creciente deseo de participación de las comunidades regionales en las realizaciones fundamentales para el destino de las mismas.

9. Método de control de la ejecución de los planes

La ejecución de los planes de desarrollo corresponde a los Ministerios y Entes Descentralizados del sector público y del sector privado.

El análisis de evolución de la economía y la observación de la ejecución de los planes de desarrollo e inversiones corresponde a la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, que a su vez debe informar al Poder Ejecutivo y éste dar cuenta de su gestión al Congreso (Ley N°841, Art. 2° Inc.a) y g) y Art. 180 Inc. 10 de la Constitución Nacional), misión que la Secretaría cumple en base a las informaciones que trimestralmente los Ministerios, Entes Descentralizados, Banco Central del Paraguay, Banco Nacional de Fomento y las Entidades productivas del sector privado, suministran a la Secretaría Técnica de Planificación. Una vez procesadas estas informaciones la Secretaría Técnica de Planificación eleva periódicamente al Poder Ejecutivo, mostrando en forma simplificada la evolución de la actividad económica, señalando los sectores que presentan desviaciones en su evolución respecto a las previsiones del Plan; los mismos sirven de base para la concreción de la política en el corto plazo.

Con estos instrumentos, y la memoria anual que los Ministros presentan al Presidente de la República sobre sus gestiones, el Poder Ejecutivo, anualmente, por mandato constitucional da cuenta de su administración al Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados, cuyos miembros son elegidos en comicios generales directos y que duran cinco años en sus funciones.

10. Experiencia, realización y valoración del Sistema de Planificación

El origen exógeno del sistema de planificación en cierto grado ha condicionado su lenta incorporación como instrumento de racionalización de las decisiones políticas en materia socio-económica, circunstancia que se manifiesta en una paulatina y parcial implementación de los planes por parte de los niveles políticos y administrativos.

No obstante, desde la divulgación del Primer Plan se ha logrado materializar realizaciones positivas mediante la tarea difusora y concientizadora realizada por funcionarios de la Oficina Central de Planificación y de otras oficinas en diversos ámbitos, tales como: ser un intento orgánico de incorporar efectivamente el sistema de planificación en el país; crear progresivamente conciencia sobre la necesidad de racionalizar y

orientar el proceso de desarrollo a través de la divulgación de los planes en esferas y niveles públicos y privados; formar técnicos calificados (algunos de los cuales han pasado a formar parte del Staff de organismos ministeriales y otros en instituciones autónomas); ha servido en alguna medida como base de cohesión de los agentes involucrados en la ejecución de los planes; ha influido para que varios Ministerios con funciones operativas en el campo del desarrollo, cuenten con oficinas sectoriales de planificación que se espera irán coordinando en grado creciente sus actividades, enfoques y políticas con la Oficina Central de Planificación; y finalmente ha cristalizado la creación de varias instituciones para el desarrollo, tales como:

- Consejo Nacional de Progreso Social
- Consejo de Industrias e Inversiones
- Consejo Nacional de Desarrollo Industrial
- Oficina Nacional de Proyectos y Fondo de Preinversión
- Servicio Nacional de Lucha contra la Fiebre Aftosa (SENALFA)
- Centro de Promoción a las Exportaciones (CEPEX)
- Fondo Ganadero
- Comité Nacional de Asistencia Técnica Externa
- Servicio Nacional de Promoción Profesional
- Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda
- Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo (IPVU)
- Servicio Nacional de Promoción Artesanal (SNPA)
- Instituto de Desarrollo Municipal (IDM)
- Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA)
- Banco Nacional de Trabajadores
- Ente Binacional "Itaipú" (Paraguay-Brasil)
- Ente Binacional "Yacyretá" (Paraguay-Argentina)
- Siderurgias Paraguayas (SIDEPAR), etc.

SISTEMA, PROCESOS E INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACION
EN LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Trabajo presentado por la Secretaría
de Planeamiento, Coordinación y
Difusión (SEPLACODI) a la Primera
Conferencia de Ministros y Jefes de
Planificación de América Latina

Caracas, abril de 1977

I. ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE PLANIFICACION URUGUAYA

A. ORIGENES

En el Uruguay las primeras tentativas de programación económica se inician en el año 1960, a través de la llamada "Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico" (CIDE) que tenía como tarea principal coordinar los proyectos de inversión del sector público. Más tarde a esta tarea se suma la de preparación de las bases para la formulación de un programa de desarrollo económico y social.

A partir de 1961, se constituyó un Secretariado Técnico compuesto fundamentalmente por técnicos del Estado y Universidad de la República en el CIDE. Con ese Secretariado Técnico colaboró el Grupo Asesor de Planeamiento, compuesto por especialistas extranjeros en los distintos campos económicos y sociales, que responden al Comité Tripartito CEPAL/OEA/BID.

A partir de esta fecha se inician una serie de trabajos, de los cuales una primera etapa se cumple en 1963 con la presentación de un informe donde se exponen los principales problemas económicos y sociales del país y se proponen una serie de lineamientos generales para orientar las decisiones políticas para superar los problemas identificados.

Más tarde, a fines de 1964, estos esfuerzos culminan en la presentación del ler. "Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974". Durante todo este período se sientan las bases para crear y orientar los organismos responsables de las tareas de planificación, contribuir a mejorar los mecanismos existentes para conocer la realidad nacional y lograr el convencimiento de todos los sectores sociales de la necesidad de programar el desarrollo futuro.

B. CREACION DE LA OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO

La Constitución de 1967, plebiscitada el 27 de noviembre de 1966, introduce en el ordenamiento jurídico del país, las estructuras políticas y administrativas necesarias para promover el desarrollo económico y social.

En el Art. 230 de la Constitución se consagra la creación del organismo central del sistema de planificación uruguayo. El mismo establece: "Habrá una Oficina de Planeamiento y Presupuesto que dependerá directamente de la Presidencia de la República. Estará dirigida por una Comisión integrada con representantes de los Ministerios vinculados al desarrollo y por un Director designado por el Presidente de la República que la presidirá".

La solución constitucional se fundamentó en estudios realizados por CIDE, el organismo responsable de las tareas de planificación hasta ese momento y en la experiencia recogida en numerosos países.

A este sistema se le asignan una serie de ventajas entre las cuales se destacan el mayor poder y jerarquía, el fácil acceso a las fuentes de información, la posibilidad de coordinar la programación con las decisiones de política económica del gobierno y el asesoramiento directo al Poder Ejecutivo.

1. Integración de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

La OPP está dirigida por una Comisión integrada con representantes de los Ministerios vinculados al desarrollo, y por un Director que se encargará de presidirla.

Además se dispone que la Oficina formará Comisiones Sectoriales.

a) Director de la OPP

Será designado por el Presidente de la República y deberá cumplir con los requisitos siguientes:

- i) Los establecidos para ser Ministro de Estado, aunque no corre la misma suerte que éstos en caso de caída del Consejo de Ministros por un voto de censura de la Asamblea General;
- ii) Ser persona de reconocida competencia e idoneidad en la materia;
- iii) Gozar de la particular confianza del Presidente de la República.

b) Comisión de Planeamiento y Presupuesto

La misma estará integrada por los Ministros de Hacienda, Ganadería y Agricultura, Industria y Comercio, Trabajo y Seguridad Social, Obras Públicas, Salud Pública, Transporte, Comunicaciones y Turismo, Cultura, o sus representantes, y el Director de la Oficina, que la presidirá.

c) Comisiones Sectoriales

En las Comisiones Sectoriales, estarán representados los trabajadores y las empresas públicas y privadas. La creación de las referidas Comisiones tiene por finalidad armonizar los distintos intereses económicos y sociales.

2. Funciones de la OPP

La OPP tal como lo expresa su denominación, está estructurada sobre la base de dos grandes funciones: planificar y presupuestar. Tal solución se justifica en razón de la índole complementaria de ambas tareas.

Tiene los cometidos de un órgano asesor, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución, pero no tiene poder de decisión luego de cumplir la función técnica de asesorar.

a) Funciones de programación presupuestaria

En esta materia la OPP tiene la responsabilidad de su programación. De acuerdo a los Arts. 214 y 221 de la Constitución debe asesorar al Poder Ejecutivo en el Proyecto de Presupuesto Nacional y en el Presupuesto de los Entes Autónomos Comerciales e Industriales.

Está encargada de establecer las directivas generales y definir las políticas a seguir en materia presupuestal de acuerdo a los estudios globales y sectoriales de la economía y en base a los objetivos seleccionados por el Gobierno y que en definitiva regirán la actividad futura de los entes. La Oficina interviene

preceptivamente, no significa que el Poder Ejecutivo no pueda apartarse de lo que la misma resuelve, sólo tiene la obligación de solicitar su opinión.

b) Funciones de planificación

Debe asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de los Planes y Programas de Desarrollo vigilando su puesta en marcha una vez aprobados.

En la formulación de planes de la Administración Central, Entes Comerciales e Industriales, Servicios Descentralizados, Gobiernos Departamentales, etc., requerirá información y colaboración de los mismos.

Para cumplir con estos cometidos la OPP se relaciona con diferentes organismos de la órbita pública y privada. Al respecto cabe decir que el ámbito de su competencia es desde el punto de vista territorial, nacional.

Además, para garantizar el cumplimiento de sus funciones en un marco de libertad absoluta, la Constitución le confiere a la OPP, los poderes necesarios para comunicarse directamente con los Ministerios y otros organismos públicos.

En cuanto a la planificación del Sector Privado, la misma tiene carácter meramente indicativo, se opera creando mecanismos exclusivamente orientadores tendientes a originar determinadas conductas.

La OPP no podrá exigir a las empresas privadas el cumplimiento del Plan, ni tampoco tendrá facultades para obligarlas a que suministren la información que requiera para la elaboración de diagnósticos sectoriales o para la evaluación continua de la marcha del Plan. Todo quedará librado en última instancia a la buena voluntad de las empresas y a la colaboración que estén decididas a prestar.

3. Coordinación de la OPP con los Sectores Públicos y Privados

Las tareas de relevamiento y análisis de la situación económica y social para elaborar planes y programas, así como la orientación, coordinación y control de la ejecución de planes y aplicación de políticas requiere un diálogo intenso entre la OPP y los Ministerios y otros organismos públicos.

La experiencia ha mostrado la necesidad de crear unidades sectoriales de planeamiento y presupuesto en los organismos donde no existen y que por su significación política, económica y social lo justifiquen.

Dichas oficinas sectoriales actúan en estrecha coordinación con la OPP, desarrollando diversas funciones: formulación de planes sectoriales detallados; fijación de metas y objetivos; compilación, análisis y evaluación de la información; coordinación de los programas y control de su ejecución.

El funcionamiento del sistema de oficinas sectoriales tiende a cubrir también la necesaria coordinación con los organismos paraestatales y municipales.

La OPP suministra a los programadores sectoriales de cada Ministerio los instructivos acerca de la política formulada por la Presidencia.

A su vez, los Ministerios envían a la Oficina sus sugerencias en materia de políticas y programas de su competencia.

Se tiende a que, en cada Ministerio haya un coordinador responsable ante el planeamiento que se relacione con los organismos del sector privado en la rama económica correspondiente.

La eficaz coordinación es esencial para el buen funcionamiento de la planificación.

A vía de ejemplo se menciona la oficina sectorial del Ministerio de Ganadería y Agricultura y la del de Obras Públicas.

a) La Oficina de Programación y Política Agropecuaria que desde el año 1965 funciona como una oficina sectorial del Ministerio de Ganadería y Agricultura, tiene a su cargo las tareas de planificación sectorial de largo, mediano y corto plazo, sobre las directivas trazadas por el MGA y en estrecha coordinación con los Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social elaborados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Asimismo, es responsable de la identificación y preparación de los proyectos y programas de desarrollo agropecuarios seleccionados para instrumentar las metas del Plan correspondiente, así como de la evaluación de los proyectos agropecuarios que hayan sido elaborados por otros organismos.

b) Dentro del Ministerio de Obras Públicas intervienen en las tareas de planificación correspondientes a su competencia, las unidades siguientes:

- Dirección de Obras de Desarrollo Económico (DODE)
- Departamento de Inversiones y Planificación (DIPLAN)

El DODE está encargado de programar y controlar la ejecución de las obras financiadas con préstamos extranjeros, pero no tiene injerencia directa en materia de planificación de la obra pública, la cual es realizada por DIPLAN.

Hasta el año 1969 en que se crea DIPLAN, existían a nivel del Ministro y con carácter autónomos, Consejos o Directores de oficinas encargados de las labores que realiza ahora esta oficina.

A través de estas unidades, el Ministerio de Obras Públicas elabora sus planes, fija metas, determina prioridades. Los aspectos financieros de estos planes son atendidos por el Ministerio de Economía y Finanzas en estrecha vinculación con la OPP.

La coordinación con el sector privado está prevista a través de la creación de Comisiones Sectoriales en las que participan representantes del mismo, pero en la práctica este tipo de Comisiones no ha operado.

C. MODIFICACIONES INSTITUCIONALES AL SISTEMA DE PLANIFICACION
INTRODUCIDAS A PARTIR DEL AÑO 1974

1. Creación del Consejo Económico y Social (CES)

En el mes de junio de 1974 se crea el Consejo Económico y Social como órgano asesor del Poder Ejecutivo bajo la dependencia directa de la Presidencia de la República.

Este Consejo es presidido por el Presidente de la República e integrado por el Ministro de Economía y Finanzas, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Ministro de Defensa Nacional y los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas como miembros permanentes.

Pueden participar en las reuniones y trabajos del mismo, otros Ministros de Estado, Directores de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, Intendencias Municipales y personas de reconocida competencia en el asunto que se considere.

Su función es asesorar al Poder Ejecutivo en asuntos de política económica y social.

La Secretaría Permanente del mismo estaría a cargo del Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, pero la desempeñó el Sub-Director durante la existencia del Consejo.

Además, todos los organismos públicos deberán prestar la máxima cooperación a las tareas del Consejo.

2. Creación de la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI)

Por el Acto Institucional N° 3 del 1-IX-76 (Arts. 3° y 4°) se crea la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión, dependiente directamente del Presidente de la República.

Esta Secretaría asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de Planes y Programas de Desarrollo y coordinará su ejecución.

A su vez participará con cada Secretaría de Estado para establecer las políticas específicas de cada materia.

Esta Secretaría está dirigida por un Secretario con calidad de Ministro de Estado designado por el Presidente de la República y se integrará con el Ministro, o su representante, de las demás Secretarías de Estado.

Se establece además, que para el mejor cumplimiento de sus funciones podrá crear Comisiones Sectoriales.

3. Cometidos y Organización interna de SEPLACODI

El 23-III-77 se dicta el decreto que establece los cometidos y la organización interna de SEPLACODI con vigencia al 1-IV-77.

En el mismo se especifican los cometidos conferidos a esta Secretaría.

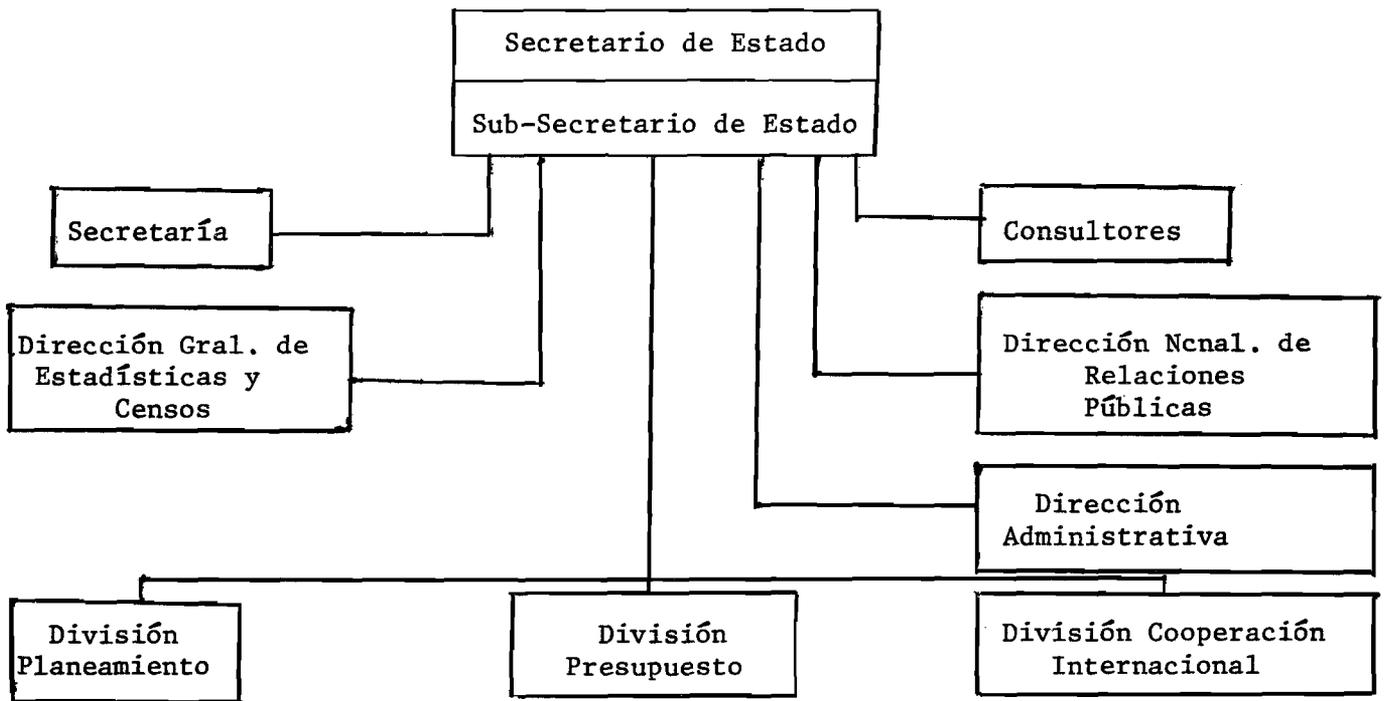
A las funciones de planificación indicadas en el apartado 1.3.2 se agregan las competencias en materia presupuestal al establecer que la misma asesorará al Poder Ejecutivo en la determinación de las pautas de la política presupuestaria para toda la Administración Pública, Centralizada, Descentralizada, Municipal y Paraestatal.

En cuanto a la estructura orgánica de SEPLACODI se establece la siguiente integración de la Secretaría:

- 1 Secretario de Estado
- 1 Pro-Secretario de Estado
- 3 Divisiones Técnicas (Planeamiento, Presupuesto y Cooperación Internacional)
- 1 Dirección Administrativa
- 1 Secretaría Administrativa y
- 1 Grupo de Consultores

Una modificación importante que beneficiará el sistema de información al servicio de la planificación, es la disposición que establece que la Dirección General de Estadísticas y Censos dependerá a partir de la vigencia de este decreto, de SEPLACODI.

4. Esquema fundamental de la organización del SEPLACODI



II. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1973-1974

El Plan de Desarrollo es un instrumento de acción, un instrumento de Gobierno. El Plan no puede ejecutarse si no se definen claramente los objetivos y metas perseguidos, y las políticas, actividades y proyectos que deberán llevarse a cabo para el logro de los mismos.

Tampoco puede ejecutarse el Plan si las necesidades materiales y financieras previstas para los programas correspondientes superan los recursos disponibles; en consecuencia, la movilización de los recursos debe constituir una preocupación principal de la política de desarrollo.

El Plan como programa de acción, especificará en la medida de lo posible el itinerario para la iniciación y terminación de las diferentes actividades y proyectos que habrá de llevarse a cabo.

Las tareas de evaluación del Plan serán orientadas según el grado de especificación de los objetivos, las metas, los programas y las medidas de política propuesta por el mismo.

Por esa circunstancia interesa señalar las principales características en estos aspectos del Plan Nacional de Desarrollo.

A. OBJETIVOS Y METAS

En mayo de 1973 se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo para el período 1973-1977. Este documento es complementado con las resoluciones adoptadas en las reuniones realizadas con posterioridad, en agosto y octubre de ese mismo año, en San Miguel y Colonia Suiza. En las mismas se realizó un análisis completo de la situación económica, social y política nacional, se establecieron objetivos, metas y políticas y se estructuraron las pautas para la inmediata instrumentación y puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo persigue 4 objetivos fundamentales:

1. Crecimiento del ingreso por habitante
2. Aumento de la ocupación
3. Incremento de las reservas nacionales
4. Mejor distribución del ingreso

Para el período del Plan, 1973-1974, las metas globales de crecimiento establecidas fueron:

	(en %)
Producto Bruto Interno	4
Consumo	3
Inversión	15
Exportaciones	10
Importaciones	15

La meta global de crecimiento productivo para el quinquenio del Plan, se explica por los incrementos esperados a nivel sectorial y para algunos rubros básicos de la producción nacional.

Las metas físicas de producción en los principales rubros de cada sector se vinculan con el papel que los objetivos y la estrategia general del Plan adjudican al mismo y a la existencia de una demanda interna o externa que absorba dichas producciones. La reseña de las metas propuestas para el Sector Agropecuario y la Industria Manufacturera permiten extraer una imagen clara del desarrollo futuro esperado.

En el Sector Agropecuario se espera lograr un incremento en las áreas sembradas, productividad de los cultivos por hectárea y producción ganadera que se materializa en las metas que se detallan a continuación:

<u>Agricultura</u>	<u>Hás. sembradas 1976-1977 (En miles)</u>	<u>Incrementos de Rendimiento (en % tasas anuales acumu- ladas 1970-1977)</u>
Trigo	440	2.7
Maíz	180	0.5
Cebada Cervecera	60	3.3
Arroz	50	2.1
Sorgos	150	12.3
Girasol	145	3.3
Lino	80	2.2
Remolacha	27	1.2
Caña de Azúcar	9	1.1
Total área sembrada	<u>1 325</u>	

<u>Ganadería</u>	<u>Unidad</u>	<u>1977</u>
Carne bovina	Miles/Tons.	820
Leche	Mill./Lts.	860
Lana	Miles/Tons.	80

En cuanto a la producción de la industria manufacturera se espera se incrementará en el orden del 5% acumulativo anual durante el período del Plan.

Este crecimiento se alcanzará mediante el fortalecimiento y la expansión industrial de:

- a) Las actividades vinculadas a la exportación
- b) Las industrias productoras de insumos básicos, fertilizantes, materiales de construcción, etc.
- c) Actividades vinculadas a la explotación de recursos naturales, nacionales, pesca

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo, Período 1973-1977 y Actas San Miguel.

d) Actividades orientadas a sustituir importaciones, industria azucarera.

Los objetivos de desarrollo social perseguidos por el Plan han sido formulados en la forma siguiente: "a través del crecimiento económico sostenido todos los grupos mejorarán su posición absoluta y especialmente se generarán mecanismos redistributivos automáticos por: absorción de la desocupación; transformación de las personas sub-ocupadas en ocupadas plenas; mejora en la satisfacción de necesidades sociales (educación, vivienda, salud); más igualdad de oportunidades."^{1/}

El Gobierno diseñará las medidas concretas compatibles con las metas de crecimiento que permitan una participación creciente en el producto generado, de los grupos de menor nivel económicamente.

B. PRINCIPALES POLITICAS ECONOMICAS GLOBALES

En materia económica, las principales definiciones de política de corto plazo para lograr los objetivos y metas de desarrollo económico y social propuesto por el Plan son:

1. Política cambiaria y de balance de pagos

La tasa de cambio será ajustada frecuentemente en forma esporádica de tal manera que ésta mantenga una adecuada relación con las restantes variables económicas, en particular los niveles internos y externos de precios.

Se propone la unificación de los mercados cambiarios y la liberalización de las operaciones financieras.

2. Política de precios

Se adoptarán las medidas necesarias para devolver al sistema de precios su función orientadora en la asignación de los recursos productivos. Se disminuirán paulatinamente la cantidad de precios fijados administrativamente.

3. Política fiscal

Se tomarán las medidas que permitan neutralizar los efectos perniciosos de la política fiscal sobre el proceso inflacionario. Los niveles de gastos públicos serán consecuencia de la racionalización de las acciones directas cumplidas por el Estado. Es objetivo del Plan Nacional de Desarrollo el logro del equilibrio fiscal y de ahorro para financiar genuinamente la inversión pública sin detraer para ello excesivos recursos del sector privado. Para lograr tal fin de se impulsará una reforma tributaria tratando de eliminar aquellos impuestos que desalientan la actividad productiva.

^{1/} Acta N° 1 San Miguel.

4. Política monetaria

La misma estará orientada hacia la previsión adecuada y fluida de los recursos financieros al sistema económico sin que ello implique presiones sobre la tasa de inflación, ni sobre las reservas internacionales. Se aplicarán políticas selectivas de crédito orientadas a promover a los sectores considerados prioritarios en el Plan.

Los depósitos bancarios serán alentados con tasas de interés positivas.

C. EVALUACION DEL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL PLAN DE DESARROLLO

A fines del año 1976 se realizó en el Cónclave del Parque Hotel (Montevideo) una evaluación del cumplimiento de las metas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977 y en las Reuniones de San Miguel y Nirvana realizadas en 1973, y en las que se adoptaron resoluciones que complementaban las líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo.

El análisis realizado en esa oportunidad de la situación económico-social del país y la evaluación de las políticas globales y sectoriales adoptadas en el período 1973-1976, permitió: "Ratificar y acentuar los lineamientos de la actual política económica como el camino más apto para alcanzar en el plazo más breve posible el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y mantener en permanente control, para asegurar que toda expansión económica favorezca al máximo el Desarrollo y por ende se refleje en el Bienestar Social".

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y
SOCIAL DE GUATEMALA

Trabajo presentado por la Secretaría
general del Consejo Nacional de
Planificación Económica a la Primera
Conferencia de Ministros y Jefes de
Planificación de América Latina

Caracas, abril de 1977

I. LOS INICIOS DE LA EXPERIENCIA DE PLANIFICACION

Ya en 1948 el Gobierno de la República decidió explorar la posibilidad de elaborar un marco de referencia que, complementado con un conjunto de políticas y medidas específicas le sirviera de guía y orientación para impulsar el desarrollo de las actividades económicas y sociales del país.

En enero de 1950 se requirió oficialmente al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento la asistencia técnica para concretar esas aspiraciones, mediante una misión que estudiara las potencialidades del desarrollo de Guatemala; dicha misión llegó al país en junio de 1950, presidida por el Doctor George E. Britnell, profesor de Ciencias Económicas y Políticas de la Universidad de Sackatchewan, Canadá, e integrada por especialistas en Agricultura, Industria, Minería, Transporte, energía eléctrica y asuntos económicos varios.

La Misión Britnell, con la cooperación de funcionarios y técnicos y personal administrativo del Banco de Guatemala y del ex-Instituto de Fomento de la Producción (INFOP), terminó su Informe titulado "El Desarrollo Económico de Guatemala" en junio de 1951, mes en que fue presentado oficialmente por el Jefe de Misión al BIRF y por el Presidente de esta entidad internacional al Presidente de la República de Guatemala.

La filosofía del Programa de Desarrollo Económico preparado por la Misión consistía en que el Gobierno de la República asignara el papel principal en el desarrollo de la producción y de los servicios de distribución a la empresa privada y reservara los recursos gubernamentales para la realización de obras públicas necesarias y otros proyectos no atractivos al capital privado, y que el Gobierno tomara medidas para flexibilizar los controles sobre la exportación y precios para no estorbar la producción, y evitar la protección indebida de industrias ineficientes.

Se recalcó la importancia de inducir el logro de una productividad más alta para beneficio de patronos y trabajadores, una aplicación imparcial del Código de Trabajo, la creación de un auténtico sistema de servicio civil, una mayor descentralización de la administración pública, una mejora en la operación de las fincas nacionales, y procurar cambios en los sistemas de tributación para aumentar el ahorro nacional y canalizarlo a la inversión productiva.

El Gobierno de la República, poco tiempo después de haber recibido el informe de la Misión, nombró una Comisión, presidida por el Presidente de la Cámara de Comercio e Industria de aquel entonces, para estudiar el Informe y dictaminar acerca del mismo. Dicha Comisión presentó al Organismo Ejecutivo, a fines de noviembre de 1951, el informe en que se apoyaba en general las conclusiones y recomendaciones del Informe de la Misión y recomendaba al Gobierno de la República emprender el Programa Máximo sugerido por la misma.

El 1° de noviembre de 1954 el Gobierno emitió el Decreto del Presidente de la República número 132, mediante el cual se creó el Consejo Nacional de Planificación Económica, integrado por los Ministros de Economía y Trabajo, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura y Salud Pública y Asistencia Social, los Presidentes del Banco de Guatemala e Instituto de Fomento de la Producción, y tres delegados del Presidente de la República. El Consejo depende según el Decreto mencionado directamente del Presidente de la República y cuenta con un Secretario General y el número de Asesores Técnicos que sean necesarios.

El 27 de noviembre de 1954, se emitió el Decreto del Presidente de la República N° 157 Ley Orgánica del Consejo Nacional de Planificación Económica, en el cual se fijan los objetivos y atribuciones del mismo y se le dota de una Secretaría General, para que actúe como órgano técnico y administrativo.

Posteriormente, hubo otras disposiciones en materia legal, hasta llegar a la conformación actual del sistema de planificación.

II. EL SISTEMA DE PLANIFICACION

1. Base legal

El sistema tiene sustentación legal primaria en ciertas normas constitucionales, a partir de las cuales se establecen una serie de principios relacionados con el papel del Estado en la planificación, con los campos de aplicación y sus limitaciones. Las autoridades superiores que deben llevarla a cabo, etc. Dichas normas han sido desarrolladas en disposiciones legislativas y reglamentarias que establecen la estructura, funciones y atribuciones específicas del sistema. Las principales de dichas disposiciones están contenidas en el Decreto Ley N° 380; el Decreto Presidencial N° 157 y en el Acuerdo Gubernativo del 23 de septiembre de 1969.

2. La organización vigente

Aunque las disposiciones indicadas no establecen formalmente un "sistema" de planificación, tal expresión se emplea en este documento para describir el conjunto de organismos y entidades cuyas funciones se ejecutan de una manera más o menos coordinada para efectos de formular, ejecutar, coordinar, controlar y evaluar los planes económicos y sociales nacionales. En tal sentido, la organización del sistema nacional de planificación es la siguiente: i) el Consejo Nacional de Planificación Económica; ii) la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica; iii) las Oficinas Sectoriales de Planificación y Programación complementan el esquema general del sistema; iv) la Comisión Nacional Económica del Gobierno; v) la Unidad de Control de Proyectos de la Presidencia de la República, y vi) el Comité Nacional de Reconstrucción que, aunque creado por necesidades circunstanciales derivadas del terremoto ocurrido el 4 de febrero de 1976, está llamado, según el instrumento legal de su creación, a cumplir un importante papel en la planificación del desarrollo nacional.

i) El Consejo Nacional de Planificación Económica

Funciones y atribuciones

Es el principal organismo asesor del Gobierno de la República en todos aquellos asuntos que se relacionan con el desarrollo económico y social del país. En consecuencia, le corresponde:

1. Orientar y proyectar el desarrollo económico y social nacional, formulando las políticas generales pertinentes.
2. Aprobar los planes nacionales de desarrollo y conocer y coordinar los planes, programas y proyectos elaborados por las dependencias del Estado y sus entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas; y
3. Controlar y evaluar la ejecución de los planes, programas y proyectos aprobados por el Gobierno de la República.

De manera específica, la legislación vigente establece como atribuciones del Consejo las siguientes:

- a) Estudiar las medidas necesarias para el estímulo inmediato a las actividades económicas del país;
- b) Preparar el plan básico de desarrollo económico quinquenal y los demás planes que por su naturaleza deben considerarse a plazos mayores;
- c) Estudiar las medidas tributarias que permitan el mejor cumplimiento de los objetivos contemplados en los planes de desarrollo que se formulen;
- d) Examinar, en relación a los planes básicos de desarrollo, el anteproyecto anual del presupuesto general de ingresos y egresos de la nación, y emitir los juicios y recomendaciones correspondientes;
- e) Examinar y coordinar los programas y proyectos de los diversos Ministerios de Estado que estén relacionados con los planes de desarrollo;
- f) Asesorar a los Ministerios de Estado en aquellas actividades que concurren a la ejecución de los planes formulados;
- g) Conocer de los programas de integración Centroamericana y asesorar al Gobierno acerca de los mismos;
- h) Elevar propuestas al Gobierno de la República y asesorarlo en lo referente a las solicitudes de prestación de ayuda técnica de los organismos internacionales y gobiernos extranjeros, con fines de desarrollo económico;
- i) Conocer e informar al Gobierno acerca del proceso global de la asistencia técnica proporcionada por gobiernos y entidades internacionales, como consecuencia de las solicitudes hechas de acuerdo con el inciso anterior;
- j) Coordinar la asignación de las becas creadas por el Gobierno de la República o que fueren ofrecidas por otros gobiernos, organizaciones internacionales y extranjeras para el adiestramiento de personal en actividades relacionadas con los proyectos que integran los planes de desarrollo económico;
- k) Asesorar al Gobierno cuando se requiera la garantía de éste, en cuanto a los proyectos de inversión privados que sean financiados con recursos de entidades internacionales o extranjeras;
- l) Estudiar las medidas de política económica y fiscal indispensables para estimular la inversión privada en aquellas actividades productivas deseables para la economía nacional y necesarias para obtener los mejores resultados en los planes de desarrollo;
- m) Revisar periódicamente la marcha de los planes a fin de determinar si su ritmo de ejecución satisface el propósito de los mismos y, en caso contrario, señalar las causas de demora y en su caso proponer métodos para eliminarlas; y,
- n) Asesorar al Presidente de la República en los asuntos que correspondan a la política fiscal y económica del país.

De acuerdo con la ley, las resoluciones y recomendaciones del Consejo se deben hacer del conocimiento del Presidente de la República, quien después de discutir las y resolver lo pertinente en Consejo de Ministros, las traslada al Ministerio respectivo a fin de que se pongan en práctica con la prioridad que el caso demande.

Organización e integración

El Consejo es un cuerpo colegiado que depende del Presidente de la República y está integrado por los Ministros de Estado, por tres delegados del Presidente de la República y el Presidente del Banco de Guatemala. Es presidido por el Ministro de Economía y en su defecto, por el de Finanzas Públicas, el de Comunicaciones y Obras Públicas o el de Agricultura, en ese orden. El Consejo tiene como organismo técnico y administrativo una Secretaría General, cuyo titular participa en sus deliberaciones con voz pero sin voto.

ii) La Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica

Organización

Está definida por la ley como el órgano técnico y administrativo del Consejo Nacional de Planificación Económica e integrada por un Secretario General, dos subsecretarios y las secciones técnicas siguientes: Estudios Generales, Infraestructura, Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Industrial y Minero; programación de la Asistencia Técnica y Programación de Recursos Humanos. Además por disposición del propio reglamento que establece formalmente esta estructura, la Secretaría está facultada para implementar las unidades de Estudios Especiales y de Coordinación con la iniciativa privada.

Funciones y atribuciones generales

En su carácter de órgano técnico-administrativo del Consejo es también la entidad técnica de apoyo y asesoría más importante del Gobierno, en todos los asuntos relacionados con la planificación del desarrollo económico y social del país. De acuerdo con lo anterior, la Secretaría tiene responsabilidad en la elaboración de estudios y formulación de propuestas alternativas relacionadas con la orientación, promoción y control del desarrollo del país, para ser sometidas al Presidente de la República, al Consejo Nacional de Planificación y a otros órganos gubernamentales competentes.

Para tal efecto, las funciones y atribuciones que le otorga la ley tiene relación con su directa responsabilidad en la formulación, control y evaluación de los siguientes instrumentos de la planificación:

- a) Las Estrategias para el Desarrollo, que deben reformularse cada cinco años y constituyen la plataforma de política nacional de desarrollo a largo plazo;
- b) El Plan General de Desarrollo, que debe elaborarse cada cinco años y constituye la planificación de las etapas de la estrategia de desarrollo en el mediano plazo;
- c) El Plan Trienal del Sector Público, que constituye la planificación continua de los programas, subprogramas y proyectos que debe ejecutar este sector para los años inmediatos. Este plan incluye el Plan Móvil de Inversiones Públicas, que debe elaborarse todos los años;
- d) El Plan Operativo Anual que debe establecer las bases del comportamiento de la economía a corto plazo para la ejecución del Plan General de Desarrollo, para lo cual deberá contar con el presupuesto económico nacional, el presupuesto del sector público, el presupuesto de comercio exterior, el presupuesto monetario-financiero, los planes operativos sectoriales y los balances de los recursos humanos y materiales para toda la economía;

- e) Los estudios sobre problemas específicos que le son asignados, entre los que se cuentan los derivados de planes elaborados y los que deben realizarse para atender las demandas del Gobierno en relación con los asuntos económicos y sociales de su competencia.

De manera expresa, las normas legales correspondientes asignan a la Secretaría como funciones y atribuciones principales las siguientes:

- a) Someter periódicamente a la consideración del Consejo el diagnóstico de la economía y sugerir los esquemas de política de desarrollo a seguir, en el corto, mediano y largo plazo;
- b) Coordinar de manera permanente el proceso de preparación y evaluación de planes, programas y proyectos en los distintos sectores de la economía, proporcionando para el efecto, los esquemas técnicos necesarios;
- c) Integrar y armonizar los anteproyectos de planes sectoriales o regionales recibidos de las unidades sectoriales de planificación de los Ministerios y de las instituciones estatales; transmitir a los distintos niveles del sector público y privado las observaciones sobre dichos ante-proyectos; coordinar su preparación y someterlos a la aprobación del Consejo integrados en un Plan Nacional de Desarrollo;
- d) Elaborar conjuntamente con las entidades técnicas del Ministerio de Finanzas Públicas, los sistemas y métodos presupuestarios más adecuados;
- e) Colaborar en la coordinación y armonización de los programas y proyectos anuales de los ministerios y de las instituciones estatales, con los objetivos y metas del Plan Nacional y con los correspondientes presupuestos anuales, así como sugerir la política de financiamiento a seguir;
- f) Proponer las medidas que sean recomendables para la mejor ejecución, control y evaluación de los planes y proyectos de desarrollo;
- g) Asesorar al Gobierno de la República, a través de la autoridad administrativa o ministerio correspondiente, en las negociaciones relativas a convenios y tratados que se relacionen directamente con el desarrollo económico y social del país;
- h) Recomendar al Consejo los incentivos fiscales, crediticios y otros para el fomento de la actividad privada, que coadyuven al cumplimiento de los planes y, en su caso, opinar sobre operaciones del sector privado que requieran la garantía estatal;
- i) Presentar anualmente al Consejo un informe acerca del cumplimiento de los planes, programas y proyectos y sugerir las rectificaciones que estime procedentes;
- j) Formular, conjuntamente con los ministerios, las instituciones estatales y el sector privado, los proyectos de programas de asistencia técnica de organizaciones internacionales y de gobiernos extranjeros que el país desea recibir, y coordinar la ejecución de dichos programas;
- k) Coordinar el proceso administrativo y técnico de la planificación con las unidades de planificación sectorial de los ministerios y de las instituciones estatales, y con las unidades encargadas de la ejecución de los planes, programas y proyectos;
- l) Realizar investigaciones sobre técnicas y métodos de planificación y promover la capacitación del personal en estas materias;
- m) Realizar los demás trabajos que les encomiende el Consejo.

Finalmente, es necesario señalar que la Secretaría realiza, a través de la persona de su Secretario General, de sus subsecretarios y de sus funcionarios, importantísimas funciones de asesoramiento, control y toma de decisiones mediante la representación que ejercita en diversos organismos, dependencias y entidades del Estado, entre las cuales cabe destacar las siguientes: Comisión Nacional Económica, Unidad de Control de Proyectos de la Presidencia de la República, Comisión Técnica del Presupuesto, Junta Monetaria, Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, Banco Nacional de la Vivienda, Centro Nacional de Promoción de las Exportaciones, Instituto Guatemalteco de Turismo, Corporación Financiera Nacional, Instituto Nacional de Comercialización Agrícola, Banco de Guatemala, Instituto Nacional de Electrificación, etc.

Funciones y atribuciones específicas

Las diversas Secciones técnicas que integran la Secretaría, tienen a su cargo funciones y atribuciones específicas que deben ser cumplimentadas en estrecha colaboración y consulta con las autoridades sectoriales respectivas y sus correspondientes unidades de planificación. Dichas funciones y atribuciones son:

1. Sección de estudios generales. Esta Sección es responsable de la realización de los estudios e investigaciones de carácter general que requiere la formulación, ejecución, control y evaluación de la planificación nacional, así como de la ejecución de ciertas tareas específicas vinculadas a la misma. Para estos efectos, la Sección cumple, entre otras funciones, las siguientes:

- a) En colaboración con el Banco de Guatemala (Central) participa en la formulación de las políticas monetarias y crediticias, así como en la conformación de las cuentas nacionales y en la preparación de indicadores económicos y estadísticos relacionados con las actividades principales de la economía nacional;
- b) Prepara los estudios generales y específicos relacionados con 1) el diagnóstico general de la economía nacional; 2) las líneas de la estrategia del desarrollo y las proyecciones y metas alternativas a alcanzar; 3) las perspectivas y proyecciones de comercio exterior, de la balanza de pagos y de otros problemas específicos vinculados y 4) la programación presupuestaria y financiera del sector público;
- c) Elabora y propone estudios y alternativas relacionados con la política de financiamiento de los planes, programas y proyectos de desarrollo y la formulación y evaluación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado y de los planes operativos anuales.

2. Sección de infraestructura. Esta Sección tiene a su cargo la realización de estudios y proyecciones microeconómicas, incluyendo la identificación, preparación y evaluación de proyectos, relacionados con transporte, electrificación, comunicaciones, salud, vivienda y turismo. Asimismo tiene a su cargo orientar y coordinar el proceso administrativo y técnico de los estudios relacionados con la planificación física, sectorial, regional y de reestructuración urbana, armonizándolas con los planes nacionales de desarrollo. Por otra parte, esta Sección desempeña una función de gran importancia para los efectos de armonización de la planificación con el presupuesto nacional, correspondiéndole participar de manera directa e inmediata en la formulación del proyecto de presupuesto de inversiones del Estado.

3. Sección de desarrollo agropecuario. Esta Sección tiene a su cargo todos los aspectos relacionados con la planificación del sector agrícola y, en esa función le corresponde la investigación, identificación y evaluación de los problemas que afectan al desarrollo del mismo, la formulación de planes y programas de desarrollo agrícola, así como la identificación, preparación y evaluación de programas y proyectos específicos, la realización de estudios y proposición de medidas para el incremento de la producción, del empleo y de la productividad en el sector, así como el aumento del comercio exterior en los renglones respectivos.

4. Sección de desarrollo industrial y minero. Le corresponde la identificación y evaluación de oportunidades de inversión para cubrir nuevos mercados, sustituir importaciones y la explotación y producción de materias primas para consumo local y para la exportación; estudiar y proponer alternativas para la formulación de planes y programas de desarrollo industrial y minero; mantener actualizado el inventario de proyectos industriales y prestar asistencia al sector privado, prestándole la orientación necesaria en relación con la política económica en materia de producción, ocupación, inversión y comercialización del sector fabril y minero; estudiar y proponer alternativas para el fomento y desarrollo de las artesanías y la pequeña industria. De manera especial debe estudiar permanentemente el impacto de la industrialización en la economía nacional, teniendo en cuenta los incentivos otorgados para su desarrollo, desde el punto de vista nacional y del Mercado Común Centroamericano.

5. Sección de programación de la asistencia técnica. Esta Sección es responsable de programar la asistencia técnica internacional, según las metas y objetivos que se establezcan en los planes de desarrollo; proponer sistemas uniformes de negociación de la asistencia técnica y establecer y mantener un inventario de los programas de asistencia técnica disponibles en los que participe el país, así como de las personas beneficiarias de los mismos o de las que, en calidad de expertos, presten sus servicios en Guatemala.

6. Sección de programación de recursos humanos. Tiene a su cargo promover y participar y/o llevar a cabo la realización de los estudios necesarios relacionados con la estructura de la población del país, desde el punto de vista de su crecimiento, densidad, composición, distribución, tendencias y proyecciones, características sociales y culturales y otros factores, tendencias y proyecciones demográficas; y preparar estudios relacionados con la utilización actual y futura de la fuerza de trabajo en los diversos sectores de la economía, así como sobre la desocupación y subocupación. Participa también en la formulación de programas de educación integral y de adiestramiento y capacitación para los niveles, primario, medio y superior.

7. Unidad de estudios especiales. Tiene asignada como función la de asesorar al Secretario General y a los subsecretarios en campos que por su naturaleza y envergadura requieran de la preparación de estudios especializados relacionados con cualquier aspecto del desarrollo económico y social del país.

8. Unidad de coordinación de la actividad privada. Le corresponde la función de investigar los criterios, actitudes y observaciones formulados por el sector privado del país en relación con los planes y programas nacionales de desarrollo y de inversión pública, con el propósito de conocer las aspiraciones de dicho sector a fin de proponer estímulos a la inversión privada y de suministrar y divulgar información sobre las posibilidades de inversión en Guatemala.

iii) Unidades sectoriales de planificación y programación

Constituyen los elementos de vinculación del organismo central de planificación nacional (Consejo-Secretaría) con los organismos de ejecución (Ministerios, Direcciones Generales de gran magnitud y entidades descentralizadas autónomas y semiautónomas).

Formalmente, estas unidades dependen directamente de las entidades a las cuales corresponden pero, por disposición legal, están obligadas a coordinar sus actividades con las de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica.

De acuerdo con normas reglamentarias, las Unidades Sectoriales de Planificación establecidas en los ministerios e instituciones del Estado vinculadas al proceso de desarrollo, coordinarán su labor de estudio y programación con la Secretaría del Consejo, a fin de darle unidad operativa y técnica al sistema de planificación nacional y de facilitar la consolidación de los planes sectoriales y regionales dentro de un proyecto de plan nacional siguiendo las estrategias y políticas generales del desarrollo que sean establecidas.

Los gastos que ocasionan esas unidades figuran en los presupuestos de cada ministerio o institución a que correspondan.

3. Otros mecanismos de coordinación y control

El Gobierno de la República ha emitido una serie de disposiciones legales, creando determinados organismos que complementan el sistema de planificación nacional, están principalmente orientados a mejorar y agilizar los mecanismos de toma de decisiones y a fortalecer los de coordinación y control en la ejecución de los planes, programas y proyectos. Uno de ellos (el Comité Nacional de Reconstrucción) surgió como consecuencia de la necesidad de enfrentar la ingente tarea de la reconstrucción de los daños causados por el terremoto del 4 de febrero de 1976, cuya ejecución parte del supuesto de llevarse a cabo sin afectar el desempeño de las labores ordinarias y regulares del sector público previstas en el Plan Nacional de Desarrollo.

iv) La Comisión Nacional Económica

Creada en mayo de 1975 como órgano asesor, esta comisión es presidida por el Presidente de la República e integrada por los Ministros de Agricultura, Economía, Finanzas Públicas y Relaciones Exteriores; el Presidente del Banco de Guatemala y el Secretario General del Consejo Nacional de Planificación Económica.

Por disposición legal, la Comisión tiene las atribuciones siguientes:

- a) Fijar los objetivos y alcances de la política económica interna y externa del Gobierno;
- b) Analizar los problemas económicos del país y decidir las medidas posibles para resolverlos; y,
- c) Coordinar, por conducto de los respectivos ministerios, las funciones y acciones de todos los funcionarios y entidades del Estado que, directa o indirectamente, tengan competencia en la realización y la aplicación de las políticas y de las medidas económicas, así como en la ejecución de los planes de desarrollo económico y social.

v) La Unidad de control de proyectos de la Presidencia de la República

Se crea como órgano de control y evaluación inmediata y directamente subordinado al Presidente de la República, por conducto de su Jefe de Estado Mayor. Dicho funcionario dispone de la colaboración de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, del Banco de Guatemala y de la Dirección Técnica del Presupuesto.

De acuerdo con el instrumento legal que la establece, la función de la Unidad es supervisar y evaluar la ejecución de los programas y proyectos del sector público; analizar las causas de los eventuales retrasos de dichos programas y proyectos y proponer las medidas que estime adecuadas para corregir tales situaciones.

Esta unidad inició sus operaciones a partir del mes de noviembre de 1975.

vi) El Comité de Reconstrucción Nacional

A raíz del desastre ocurrido con motivo del terremoto que asoló al país el 4 de febrero de 1976 y frente a la necesidad de cumplir en lo posible las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 1975-1979, armonizándolas con el esfuerzo excepcional impuesto por las necesidades de la reconstrucción, el Gobierno de la República creó en marzo de 1976 el Comité de Reconstrucción Nacional como "... órgano ejecutivo de la política de reconstrucción nacional, cuyos lineamientos generales, objetivos, prioridades y mecanismos serán definidos por el Presidente de la República".

El Comité es presidido por el Presidente de la República y está integrado por: un representante del Ejército, que es Oficial General en servicio activo, y ejerce sus funciones como Director Ejecutivo del Comité en representación del Presidente; un Coordinador, que es el Ministro de Finanzas Públicas; y un representante del Movimiento Cooperativista Nacional.

Por disposición del acuerdo que lo crea, corresponde al Comité:

- a) Aprobar, desarrollar y ejecutar los planes y programas de reconstrucción;
- b) Dirigir y coordinar la acción de los ministerios y dependencias gubernamentales para la ejecución de los planes y programas aprobados, asegurándose que éstos se lleven a cabo en la forma y tiempo establecidos; y,
- c) Promover la participación voluntaria de los sectores no gubernamentales, entidades de servicio social y organismos que prestan asistencia internacional, determinando los aspectos y áreas de dicha participación, así como las normas dentro de las que deban operar y demás atribuciones.

El Comité de Reconstrucción Nacional durará en sus funciones el tiempo que lo considere necesario el Presidente de la República.

III. ASPECTOS GLOBALES DEL PLAN DE DESARROLLO 1975-1979

1. La estrategia del Plan de Desarrollo

La estrategia contiene los lineamientos generales que orientarán el desarrollo económico y social de Guatemala en el quinquenio 1975-1979, y los elementos que enmarcarán la definición de las acciones y políticas más precisas para alcanzar con ello, las metas y objetivos planteados.

Se examinan los problemas económicos actuales y los recursos y potencialidades de Guatemala, concluyéndose que con una estrategia global que gira en torno a la solución de los problemas de desocupación y subempleo, se logran simultáneamente las metas de crecimiento y distribución, tanto de ingresos como de actividad económica.

La apertura de la economía de Guatemala la condiciona a ampliar y diversificar su sector exportador y prestar atención a la tendencia creciente de sus importaciones, pero por sobre todo, a impulsar el desarrollo de actividades económicas internas cuya producción será exigida por un proceso de distribución relativamente importante.

Esta estrategia le asigna al Sector Público un papel de fuerte inversor en infraestructura de servicios sociales y de productos básicos, e incentivador de actividades privadas a través de políticas selectivas crediticias, de estímulos arancelarios y de tributación, todo lo cual hace necesario sustanciales mejoras en la capacidad para programar, ejecutar y evaluar sus acciones, las que se multiplicarán con respecto al pasado.

Por otra parte, constituye elemento de gran relevancia en la estrategia de desarrollo diseñada, la reestructuración y reactivación del Mercado Común Centroamericano, lo que haría viable las altas tasas de crecimiento postuladas fundamentalmente para el sector fabril, el que evidentemente requiere, en muchos rubros, un mercado más amplio que el nacional.

En síntesis, el punto de partida de la estrategia es el aprovechamiento óptimo y la combinación más racional posible de los recursos naturales y de la capacidad de producción instalada en el país, de modo que se pueda ir absorbiendo en forma productiva la población económicamente activa.

En el sector agrícola, los esfuerzos estarán orientados hacia un substancial aumento de productividad, tanto de la población que actualmente labora en sus faenas como la que irá absorbiendo paulatinamente. Este aumento de productividad conlleva un mejoramiento de los ingresos de los asalariados agrícolas, así como de los pequeños y medianos agricultores, hecho que contribuirá a ampliar la demanda interna de productos manufacturados y servicios, lo que sienta nuevas bases, para un desarrollo de las actividades secundarias y terciarias.

El programa de producción del agro se plantea dentro de una concepción regional, en la que se divide al país en espacios agrícolas, lo que facilita la obtención de propósitos tales como: a) poder establecer prioridades regionales; b) hacer más eficiente la asistencia oficial, evitando su dispersión y c) tener enfoque más específico de los problemas del desarrollo agrícola y sus relaciones con otros sectores o regiones.

La actividad minera estará orientada a la prospección y al desarrollo de la explotación de algunos yacimientos ya detectados, como es el caso de la gran minería del níquel y de algunos yacimientos de cobre, así como el estímulo de faenas de la pequeña y mediana minería y la explotación de recursos petrolíferos.

La estrategia del sector industrial contempla el desarrollo de la pequeña y mediana industria orientada a la producción de bienes de consumo masivo, eligiendo una tecnología de producción intermedia con baja densidad de capital y poca especialización, lo que está de acuerdo a los objetivos de empleo. Asimismo, se procurará maximizar los beneficios de la actividad artesanal mediante un mejoramiento paulatino de las técnicas utilizadas, un suministro eficiente de materias primas y de las prácticas de comercialización para que los mismos artesanos sean directamente los beneficiarios de sus esfuerzos.

Dentro de las actividades terciarias, el Plan concede un papel preponderante al desarrollo del turismo, para lo cual el país presenta una vocación natural y porque sus impactos sobre la balanza de pagos, la construcción, la artesanía y el empleo, lo justifican con creces; el Estado deberá promover el desarrollo de una infraestructura básica para mejorar dichas actividades con especial énfasis en el incremento de la capacidad hotelera y en vías de acceso a centros turísticos importantes, así como en la capacitación de los recursos humanos vinculados a esta actividad.

A su vez la actividad de la construcción, tanto pública como privada recibirá fuerte impulso derivado de las necesidades de infraestructura de apoyo para las actividades productivas y del turismo, así como de la promoción de construcción de viviendas, concebido dentro de un marco regional consistente con las políticas de desarrollo urbano.

En materia de desarrollo de recursos humanos, se le asigna rol vital al problema de la educación, aunque teniendo presente las grandes deficiencias frente a las limitaciones de recursos humanos y financieros, se centrarán los esfuerzos en ampliar fuertemente la educación extraescolar, a través de programas de capacitación acelerada y utilizando medios de comunicación masiva.

En el campo de la salud, se contempla la ampliación en la cobertura de servicios, creando mecanismos de coordinación que integren funcionalmente la labor de las distintas instituciones que gravitan sobre este sector. El programa básico se orienta hacia el desarrollo de un sistema de infraestructura constituido por varias categorías de establecimientos, según el tamaño de la comunidad que atiendan.

2. Las Grandes Variables Globales

La cuantificación para el período 1975-1979 de las grandes Variables Globales, contiene una apreciación de las metas globales que se derivan de los objetivos del plan, y es el resultado de un proceso de compatibilización entre las mismas metas y entre éstas y sus requerimientos, variables todas que esquematizan desde el punto de vista global, el funcionamiento del sistema económico en el logro de importantes avances dentro del proceso de desarrollo.

Este planteamiento macroeconómico explica el conjunto de acciones que deberán emprenderse y señala con claridad el conjunto de políticas que se hace necesario implantar; en segundo lugar, evidencia las restricciones que deberá enfrentar el proceso económico en los próximos cinco años y para los cuales se requiere planteamientos más detallados, en forma de planes globales y sectoriales, sistemáticamente actualizados, a nivel de Planes Operativos Anuales.

La economía nacional en el quinquenio estará condicionada en alguna medida a variables imponderables de momento y extrañas o exógenas al propio sistema. Es el caso del proceso inflacionario y del estancamiento de la economía mundial, la crisis energética, las perspectivas del proceso de integración, entre otros. Estas limitaciones fueron detectadas en el proceso de formulación del Plan, y algunas de ellas cuantificadas hipotéticamente. En efecto, en una primera etapa, se fijaron metas globales en términos reales consistentes con los planteamientos de la estrategia. Al conjugar esas metas con una hipótesis razonable sobre el comportamiento del sistema de precios, surgieron magnitudes incompatibles con la dimensión financiera viable de la economía. Ello obligó a replantear algunas metas globales y sus requerimientos.

El Plan de Desarrollo postula un crecimiento real del Producto Interno Bruto para el período 1975-1979 del 7.5% acumulativo anual. El cumplimiento de esta meta permitirá que el ingreso promedio por habitante mejore aproximadamente al 4.5% anual.

La compatibilización real y financiera de las diversas variables globales, a través de cuentas de ingresos y gastos del sector público, balanza de pagos, y cuentas de ahorro e inversión, a precios corrientes y constantes, permite obtener proyecciones coherentes y viables desde el punto de vista global.

El gasto público, con el doble propósito de generar un nivel de demanda real que sea verdadero estímulo de la producción global y, a la vez, de prestar los servicios mínimos que el desarrollo de los sectores productivos y sociales demanda y acrecentar el capital social básico del país aumentaría el 8% promedio anual, el correspondiente al consumo y a 10% promedio anual el de las inversiones. Estas metas que se consideren requerimiento de la expansión económica postulada, implicarán acciones importantes en materia de financiamiento de las instituciones públicas.

El consumo privado, asociado a un crecimiento de la economía de 7.5% promedio anual, crecería a una tasa anual de 6.5%, enfrentando importantes restricciones como el nivel del ahorro privado y los límites prudentes que deben observarse para los déficits de la balanza de pagos. En efecto un nivel de consumo privado global más alto implicaría por una parte, una tasa menor de ahorros nacionales y por otra, significaría mayores importaciones de bienes de consumo, presionando en esta forma la balanza de pagos del país.

La inversión privada, junto al gasto público en inversión constituyen los requerimientos físicos que posibilitarán las metas del plan; dicha inversión privada deberá crecer a 8.4% promedio anual, lo que haría aumentar el coeficiente de inversión correspondiente de 8.7 en 1975 a 9.0 en 1979.

Otro de los objetivos del plan se refiere explícitamente a los esfuerzos que deben realizarse para reducir la vulnerabilidad externa de la economía, y al respecto, se debe dar en el campo de las exportaciones un especial y sistemático esfuerzo de aumento y de diversificación, en consideración a las presiones que en materia de importaciones sobrellevará la balanza de pagos derivada de los incrementos del PIB y de los mayores niveles que alcanzarán el consumo público y privado y la inversión geográfica bruta.

Por otra parte, en las previsiones de los agregados globales, se incluyen futuros deterioros de los términos de intercambio, lo que indudablemente torna a la balanza de pagos en un factor crítico para lograr el desarrollo económico y social postulado.

Los precios de las importaciones crecerían un 10% promedio anual; en cambio las previsiones de precios para las exportaciones apenas sobrepasan del 3% promedio anual.

Las importaciones reales deberán crecer al 3% promedio anual, mientras que el esfuerzo de aumento de exportaciones alcanzaría a 7% promedio anual.

Estas proyecciones dan por resultado un déficit en el intercambio de bienes y servicios, el que está indicando que aun cuando los esfuerzos internos que se realizarán serán de verdadera importancia, el apoyo externo necesario deberá ser significativo, en consideración a las adversas condiciones previstas en el intercambio con el exterior.

Las metas sectoriales, que evalúan las posibilidades reales de crecimiento de los principales sectores productivos, se basan fundamentalmente en las metas de empleo a alcanzar, y en el examen de productividad de la mano de obra, a la luz de las tendencias de los últimos 20 años, así como en el examen, todavía general, de las capacidades de crecimiento de que dispondrán los respectivos sectores.

Ello ha permitido desagregar la meta de crecimiento global, los sectores de origen, de la siguiente forma:

Metas de crecimiento del PIB sectorial 1975-1979
(Por ciento)

Sector Agropecuario	7.0
Sector Industrial	9.0
Sector Minero	10.0
Sector Comercio	7.7
Sector Transporte	7.1
Sector Electricidad	10.0
Sector Construcción	8.0
Sector Servicios	6.0
PIB TOTAL	7.5

El sector servicios incluye Administración Pública, Servicios Privados, Propiedad de Vivienda y Banca.

3. El sector externo

En la visión para el quinquenio del sector externo de Guatemala, se reconocen como fundamentales en la consecución de las metas de desarrollo económico y social, los logros en expandir satisfactoriamente las exportaciones, en conseguir suficientes flujos de capitales tanto privados como oficiales y bancarios, y en encauzar los aumentos de la demanda a las importaciones hacia el mercado interno y constituir de esta forma un verdadero estímulo a una mayor oferta de bienes y servicios de origen interno.

Los análisis de la situación futura de los mercados internacionales confían un futuro problemático para la relación de intercambio con el exterior, indicando con ello que la economía deberá desarrollar importantes esfuerzos para enfrentar los serios obstáculos que se avisan, si se pretende no rebajar las metas postuladas inicialmente.

Las exportaciones clasificadas en cuatro grupos se proyectaron separadamente, y para las principales, se utilizaron fuentes especializadas de información, tales como FAO, UNCTAD, Centro de Comercio Internacional, Organizaciones Internacionales del Café, y del Azúcar, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Banco Mundial y otras.

La exportación de cinco principales productos agropecuarios: café, algodón, azúcar, carne y banano, alrededor del 60% del total de exportaciones de bienes en 1974, se proyectan creciendo sólo 9% en el quinquenio y apenas 7% en valor corriente, lo que implica que no se anticipan en absoluto incrementos de precios en el período.

Sin embargo, las exportaciones destinadas al Area Centroamericana se espera crezcan alrededor del 18% anual a precios corrientes, lo que estaría enteramente acondicionado al fortalecimiento del Mercado Común.

Por otra parte, además de los esfuerzos por incrementar las exportaciones de bienes tradicionales, el plan impone la necesidad de exportaciones adicionales que irán de 10.0 millones de quetzales en 1975 a 70.0 millones en 1979, que deberá ser el resultado de la intensa labor que desarrollará el Centro Nacional de Exportaciones, en asistencia técnica a posibles exportadores y en fomento y promoción de ventas al exterior y definición de nuevos mercados.

La proyección de las importaciones que en volumen físico global crecen a un 3% promedio anual, de acuerdo a la política de sustitución, considera crecimientos discriminados en los bienes de consumo con respecto a los bienes intermedios y de capital.

La proyección de la cuenta capital de la balanza de pagos indica un incremento nominal importante de los ingresos netos de capital privado de 32.5 millones a 126.1 millones de quetzales; sin embargo, recaerá en el sector público, a través de la contratación de créditos externos la mayor responsabilidad en el financiamiento del déficit de balanza de pagos que se prevé; en efecto, los ingresos netos de capital oficial deberán aumentar de 25.6 millones en 1974 a 189.2 millones en 1979.

4. El sector público

El plan global del sector público contiene un análisis desagregado y pormenorizado de este sector, así como a la evaluación cuantitativa de sus metas en materia de ingresos y de gastos tanto corrientes como de capital para el quinquenio 1975-1979.

Los análisis realizados configuran un sistema tributario, que aun con las mejoras y modificaciones realizadas a fines de 1974, se muestra ineficaz para allegar al estado los recursos que precisa para aborber las alzas de costo y, a la vez, hacer frente a las crecientes demandas de servicios públicos y necesidades de capital social básico.

La presión tributaria se ha elevado levemente en 1974, pero continúa siendo una de las más bajas del mundo; por otra parte, los impuestos indirectos generales han adquirido cada vez mayor importancia, mientras que los directos lo son cada vez menos, lo que estaría caracterizando el sistema tributario actual como un elemento generador de presiones regresivas en la distribución de ingresos.

Los gastos de funcionamiento del Gobierno General, aun cuando en los tres últimos años se han orientado mayoritariamente a proporcionar servicios de educación y cultura, salud y asistencia social, trabajo y previsión social, vivienda y desarrollo urbano, su proporción global ha disminuido persistentemente.

El proceso de inversión que ha llevado a cabo el sector público y que tradicionalmente se orientó, en lo principal, a la construcción de obras de infraestructura de transporte y a su mantenimiento, sólo a partir de 1973 se diversifica adquiriendo alguna preponderancia las inversiones en los sectores oficiales de educación y cultura, salud y asistencia social y en los sectores de energía y telecomunicaciones.

Las consideraciones anteriores y el convencimiento de que el sector público deberá jugar un rol fundamental y dinámico en el proceso de desarrollo que se postula para el quinquenio, ha llevado a planear para el Gobierno General metas de consumo que aumentarán anualmente, en promedio, un 8.0% real y metas de inversión creciendo anualmente en promedio un 10%.

Dichos gastos del Gobierno General, en lo que se refiere a funcionamiento, se orientarán prioritariamente a los sectores de educación y cultura, salud y asistencia social y vivienda y desarrollo urbano; aumentando también en forma significativa los correspondientes al apoyo a los sectores productivos agrícola e industrial.

Es decir, en la programación de los gastos de funcionamiento del Gobierno Central y entidades del resto del Gobierno General se han considerado, y no podría ser de otra manera, las prioridades contenidas en el plan general de desarrollo.

Por su parte, las inversiones del sector público, incluidas las empresas públicas, muestran en su nivel, estructura y dinamismo, un apoyo integral a la consecución de los múltiples objetivos del plan de desarrollo.

La inversión geográfica bruta de la economía requerida por el Plan de Desarrollo asciende a 1 830.9 millones de quetzales de 1969, de los cuales el sector público invertirá directamente 914.6 millones, es decir será responsable del 50% de las inversiones totales.

El nivel de ejecución promedio del sector público en el quinquenio 1975-1979 más que se duplicará con respecto a lo ejecutado en los años 1972-1974, de donde se deduce claramente las mayores exigencias en la capacidad de preparación, ejecución y administración de proyectos de inversión, que tales niveles de capitalización impondrán al Gobierno Central, a las entidades descentralizadas y a las empresas públicas.

La estructura sectorial de la inversión pública, planteada preliminarmente sobre la base de un conjunto de proyectos en distinta fase de preparación y algunos aún al nivel de ideas, requiere de una sustancial revisión así como es necesaria la intensificación de esfuerzos para completar las fases de preparación y puesta en marcha de proyectos, y una pronta definición y adecuada evaluación de los proyectos que cubran los montos programados a nivel global y no asignados sectorialmente, y que obviamente deberán orientarse a sectores como educación, trabajo y previsión social, vivienda y desarrollo urbano y sectores financiero, administrativo y servicios generales.

Según lo expuesto, los gastos del sector público necesariamente deberán alcanzar niveles considerables, cuando por otra parte se constata la relativa inflexibilidad de los ingresos corrientes de las diversas entidades fundamentalmente del Gobierno General; lo anterior llevará a intensificar el uso de créditos internos y externos, como medio para dotar al gobierno de los recursos necesarios para cubrir las metas propuestas.

Sin embargo, considerando las repercusiones que los créditos tanto internos como externos ocasionan en el sistema económico, se proponen límites para estas fuentes de recursos financieros, determinándose un margen de financiamiento que deberá absorberse mediante la adecuación del sistema tributario a un nuevo nivel de requerimientos del gobierno.

IV. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LA RECONSTRUCCION

Después del terremoto de febrero, es evidente la validez de la estrategia anteriormente señalada, si se toma en cuenta el carácter de los daños ocasionados por dicha catástrofe. Esta, al causar la destrucción de las viviendas pertenecientes, en su mayor parte, a los estratos de población más modestos, de las instalaciones de servicios públicos y asistencia social que benefician justamente a dichos estratos, significó, para los sectores marginados, un dramático empeoramiento de la situación ya deteriorada que tenían antes del terremoto; ello confirma la orientación general del plan 1975-1979.

En efecto, la situación de marginalidad económica y social descrita y su agravamiento derivado del terremoto del 4 de febrero, plantea como única alternativa para enfrentar tales problemas, un esfuerzo de grandes proporciones de desarrollo y reconstrucción.

Al respecto, basta recordar que la reposición del capital perdido, que sobrepasa a los mil millones de quetzales significarán una inversión que no aumentará la capacidad de producción del país, y si la reconstrucción desplaza o sustituye los programas de inversión de desarrollo económico y social, las posibilidades futuras de crecimiento económico se verán sensiblemente reducidas, afectándose con ello el logro de aumentos en el ingreso por persona, requisito indispensable para superar, sobre bases reales, la situación de marginalidad, haciendo por otro lado más largo y difícil el proceso de reconstrucción.

Lo anterior significa que debería conservarse la estrategia general de desarrollo aprobada para el quinquenio 1975-1979, incluyendo el programa de reconstrucción e introduciéndole las modificaciones pertinentes.

En relación a la viabilidad del planteamiento anterior, es oportuno mencionar tres importantes aspectos que están presentes en la situación actual y que pueden considerarse como elementos que apoyarán efectivamente el cambio de las tendencias económicas del pasado, convirtiéndolas en un acelerado proceso de desarrollo económico y social.

El primer aspecto está relacionado con el alto nivel de la inversión en reconstrucción, que si bien no significará aumentos en la capacidad productiva instalada, puede convertirse en un elemento que dé especial impulso a la actividad económica general.

El segundo corresponde a la situación de relativa holgura en el sector externo y de solidez financiera ante los organismos internacionales de crédito, lo que permitirá acudir al endeudamiento externo en montos importantes, sin afectar significativamente la situación de comercio exterior, y soportar la presión que un crecimiento económico alto puede ejercer sobre la balanza de pagos.

El tercero está constituido por las posibilidades de canalizar volúmenes significativos de ahorro interno hacia la inversión privada, y por la existencia de bases reales - alto grado de concentración de ingresos - para la adopción de medidas tributarias que permitan al sector público una mayor capacidad financiera para encarar sus programas de funcionamiento e inversión, sin acudir en exceso al endeudamiento interno y externo.

Con lo anterior y la adopción de medidas de política económica que fortalezcan efectivamente el poder adquisitivo de la población de menores ingresos y la capacidad financiera del sector público se logrará una expansión sustancial de la demanda interna cuyos elementos más dinámicos serían el sostenido crecimiento del gasto en consumo de las familias, los esfuerzos de inversión para la reconstrucción y las fuertes inversiones públicas destinadas a acondicionar la economía para el mediano y largo plazo en sectores estratégicos, como los de transporte y energía.

La conjunción de esos elementos producirá un efecto multiplicador sobre la economía forzando al máximo la capacidad de producción de que dispone el país e induciendo un aumento de las inversiones privadas mediante la sostenida ampliación del mercado interno, generando volúmenes crecientes de empleo productivo para la población. La inversión en reconstrucción viene, entonces, a reforzar la opción estratégica que el plan 1975-1979 planteaba para promover un desarrollo económico y social sostenido del país, sobre bases mucho más estables que las que ofrece el mercado externo, sin desconocer el rol estratégico que éste deberá seguir desempeñando, sobre todo en la ampliación de la capacidad de pagos del país.

Las múltiples tareas que debía encarar el Estado en pro de los objetivos de la Estrategia de Desarrollo 1975-1979, se ven considerablemente ampliadas al asumir - y no podría ser de otra forma - un papel activo en materia de reconstrucción y rehabilitación de los daños producidos por la catástrofe de febrero.

Es así como el diseño de las políticas sobre sueldos, salarios y prestaciones sociales para el logro de una mejor distribución del ingreso y las acciones tendientes a ampliar cada vez más los servicios públicos en las áreas de educación, salud, asistencia social y preparación de recursos humanos incluidos en el Plan de Desarrollo 1975-1979, deben compatibilizarse con las correspondientes a reponer y reconstruir las instalaciones destruidas y dañadas por el sismo. A los esfuerzos destinados a ampliar la infraestructura económica básica debe ahora sumarse la reconstrucción de carreteras, puentes e instalaciones que resultaron dañadas. A las acciones de fomento y de asistencia técnica y crediticia necesarias para lograr el desarrollo postulado por el Plan, debe ahora agregarse el apoyo decisivo a las actividades de la construcción y a las asociadas a ésta y la asistencia crediticia a los pequeños y medianos productores y a las familias que resultaron afectadas por el terremoto.

En estas condiciones el gasto público se verá incrementado en forma importante y con ello la capacidad ejecutora y administrativa del sector público deberá exigirse al máximo, tanto en los programas de funcionamiento de sus diversas instituciones como en la preparación y ejecución de proyectos de inversión.

Por otra parte, serán decisivos los esfuerzos que permitan dotar al sector público de los recursos físicos y financieros necesarios, sin afectar en forma importante las metas de estabilidad económica y de reforzamiento del poder de compra de los sectores de ingresos medios y bajos.

Los niveles de inversión pública destinados a mejorar la infraestructura de apoyo a la producción, deberán ser complementados con acciones que estimulen las inversiones privadas en industrias medianas y pequeñas de bienes de consumo básico para las familias y de materiales estratégicos para la construcción, las que se llevarán a cabo fundamentalmente sobre la base del esfuerzo interno. A esto se agregan las inversiones en exploración y desarrollo de yacimientos de petróleo y minerales, las que por su complejidad tecnológica y gran cuantía de los montos a invertir, requieren de capacidad técnica y económica externa.

LA PLANIFICACION REGIONAL EN BOLIVIA

Trabajo presentado por el Ministerio
de Planeamiento y Coordinación de la
Presidencia de la República a la
Primera Conferencia de Ministros y
Jefes de Planificación de América
Latina

Caracas, abril de 1977

I. EL TERRITORIO

1. Generalidades

Bolivia es un país mediterráneo, situado al centro del continente sudamericano tiene una superficie total de 1 098 000 km² que alberga una población de 4 700 000 habitantes (población censal 1976-cifras preliminares), lo que significa una densidad promedio muy baja de solamente 4.3 habitantes por km².

El país se rige por un sistema político unitario y está dividido en nueve departamentos.

2. Cuadro natural

Geográficamente el país presenta una macrozonificación en tres grandes unidades: Altiplano; Valles y Yungas; y Llanos Tropicales con sus respectivas subclasificaciones producto de las variaciones ecológicas correspondientes.

2.1 Altiplano

La meseta altiplánica está situada al oeste del país, gravitando sobre el Océano Pacífico. Está limitada por dos cadenas cordilleranas, Cordillera Occidental y Cordillera Oriental constituyendo esta última una barrera geográfica de alta fricción espacial entre el Altiplano y el resto de las macrozonas del país.

Ambas cordilleras son integrantes del sistema orográfico de la Cordillera de los Andes.

El conjunto constituido por la meseta y ambas cordilleras tiene una superficie de aproximadamente 230 000 km² (21% del total del territorio nacional).

Las Cordilleras constituidas de altas montañas, ocupan unos 70 000 km², con alturas entre 4 500 y 7 000 m.s.n.m. Su importancia económica radica en ser fuente de recursos mineralógicos e hídricos, localizados preferentemente en la Cordillera Oriental que es la más extensa.

Las estribaciones de las montañas hacia el Altiplano cubren unos 30 000 km², con escasa utilización agropecuaria, limitada a la cría extensiva de auquénidos y ovinos dados los magros pastos naturales.

La meseta altiplánica propiamente dicha cubre una extensión de unos 70 000 km², con alturas que van desde 3 600 a 4 000 m.s.n.m. Su topografía es predominantemente plana.

Esta meseta se divide en tres áreas: Norte, Central y Sud variando las condiciones climatológicas desde 750 a 100 mm. anuales de precipitación pluvial y de 10°C a 5°C de temperatura promedio anual lo que determina una mejor utilización agropecuaria al norte y un régimen casi desértico al sud con mayor frecuencia de heladas y granizadas en esta última área.

La vegetación natural varía desde vegetación húmeda degradada en el norte, a una vegetación desértica en el sud.

La meseta posee una cuenca lacustre interior en regresión constituida por el Lago Titicaca y los lagos menores de Poopó y Uru-Uru, con pequeños afluentes, lo que determina un balance hídrico negativo agravado por la ausencia de sistemas de riego, esto condiciona la actividad agropecuaria a ser exclusivamente de secano, ya que el recurso de aguas subterráneas es menor y de alto costo de explotación dados los productos y los rendimientos agrícolas del área.

En la meseta altiplánica se encuentran los salares más grandes de Sudamérica con potencialidad mineralógica importante. Los principales son los de Uyuni y Coipaza.

La zona altiplánica comprende según la división político-administrativa del país, la parte sud del departamento de La Paz, todo el departamento de Oruro y la mayor parte (oeste) del departamento de Potosí.

2.2 Valles y Yungas

Esta área geográfica está conformada por las estribaciones norte y este de la Cordillera Oriental ocupando una superficie de 170 000 km² que significa el 16% del territorio nacional. Su altura varía de 1 500 a 3 000 m.s.n.m. Se diferencia en Yungas y Valles.

Los Yungas se encuentran al norte, abarcando unos 70 000 km² tienen una topografía escarpada en su nacimiento junto a las montañas, volviéndose ondulada y casi plana conforme se convierten en llanos tropicales.

Existen dos subáreas. Los Yungas del departamento de La Paz y el área del Chapare en el departamento de Cochabamba. Los primeros presentan precipitaciones pluviales de 1 000 a 1 400 mm. anuales con una temperatura de 17°C a 22°C promedio anual; en cambio en el Chapare la temperatura es de 20°C a 25°C de promedio anual y la precipitación pluvial de 2 000 a 2 800 mm. anuales siendo el área más húmeda del país.

Los Yungas constituyen la cabecera de los principales afluentes bolivianos a la Cuenca del Amazonas, lo que posibilita una gran capacidad de aprovechamiento hidroeléctrico, además de una producción agrícola tropical y subtropical. Los suelos son de buena calidad pero existen problemas por erosión cuando se desforesta dada la precipitación pluvial y la topografía.

Los Valles abarcan una superficie de 100 000 km², sin embargo, la abrupta topografía solamente configura áreas planas en una extensión considerablemente menor.

Se diferencian en valles abiertos (Cochabamba, parte de Santa Cruz) y en cerrados (Chuquisaca, Tarija, La Paz, Potosí). La precipitación pluvial varía de 500 a 1 000 mm. anuales promedio y temperaturas que varían de 14°C a 20°C promedio anual.

Esta zona presenta los mejores suelos del país especialmente en las áreas planas. Tiene las mejores superficies irrigadas aunque en cantidad relativa, lo que impide técnicas de producción intensivas. La vegetación natural es de tipo seco degradado. Los ríos de esta área son torrentosos, siendo los del norte afluentes de la Cuenca del Amazonas y los del sud de la Cuenca del Plata. Existe un proceso creciente de erosión, principalmente en los valles del sud.

2.3 Llanos Tropicales

Esta área está localizada en la parte oriental del país, ubicada en el centro del continente lo que la condiciona en forma desfavorable respecto a los puertos de exportación. Cubre una superficie de aproximadamente 700 000 km² equivalentes al 63% del territorio nacional. Presenta cuatro grandes zonas diferenciadas, Boscosa del Norte, Pampas de Moxos, Zona Central y Zona del Chaco. En general todas las áreas fluctúan entre 200 y 500 m.s.n.m., con topografía plana con ligeras ondulaciones en la zona central.

Su potencial radica principalmente en recursos forestales, productos agropecuarios de tipo tropical, fauna variada, yacimientos de hidrocarburos y mineralógicos.

Zona Boscosa del Norte que cubre unos 170 000 km² abarcando todo el departamento de Pando y partes menores de los departamentos del Beni y La Paz. Su potencial económico radica en el recurso forestal. La temperatura promedio anual es de 27°C y su precipitación pluvial varía de 1 600 a 2 200 mm. anuales promedio. Los suelos son de buena calidad en medio de una topografía plana, las características pedológicas indican suelos profundos y meteorizados aunque tienen fuerte tendencia a la lixiviación. Sus ríos son semicaudalosos y pertenecen a la Cuenca del Amazonas.

Zona de la Pampa de Moxos con una extensión de unos 170 000 km², localizados principalmente en el departamento del Beni y parte de los departamentos de La Paz y Cochabamba. Su potencial económico radica en sus pastos naturales para aprovechamiento ganadero principalmente de vacunos. La temperatura y la precipitación pluvial son similares a las de la región boscosa del norte.

Esta área presenta problemas de drenaje lo que provoca inundaciones debido a su topografía plana y al gran caudal de los ríos que son afluentes de la cuenca amazónica. Los suelos son adecuados para pasturas naturales principalmente.

Zona central que abarca unos 150 000 km² localizados en el departamento de Santa Cruz. Posee tres áreas diferenciadas: Bosques de Yapacaní; Sabanas de Santa Cruz y la depresión del Alto Paraguay. En todas ellas la temperatura promedio anual es de 22°C a 25°C.

- Bosques de Yapacaní que dividen las Pampas de Moxos de las Sabanas de Santa Cruz, es un área de 30 000 km² cubierta de bosques altos tropicales **con** potencialidad forestal. La precipitación pluvial es de 1 800 mm. anuales promedio.
- Sabanas de Santa Cruz con 80 000 km² de potencial agropecuario. La precipitación pluvial es de 900 a 1 600 mm. anuales. Los suelos son de buena calidad pero sujetos a erosión eólica.
- Depresión del Alto Paraguay que incluye el llamado Escudo Brasileiro, cubriendo 140 000 km² localizados al este del departamento de Santa Cruz. Por razones de pobreza de los suelos en el escudo o por problemas de drenaje en la depresión, su potencial agropecuario se limita a la ganadería extensiva. Existen yacimientos mineralógicos en esta área. La precipitación pluvial varía de 900 a 1 200 mm. anuales.

Zona del Chaco con 62 000 km² localizados al sur del departamento de Santa Cruz y al este de los departamentos de Tarija y Chuquisaca. Su régimen pluviométrico de 700 a 900 mm. anuales, tipifica el área como semi-desértica, con utilización principal para ganadería extensiva. Existen yacimientos de hidrocarburos en esta área.

El cuadro natural en Bolivia, tal como se lo ha explicitado nos muestra una amplia variedad del clima, morfología, potencialidad económica, etc. que configuran múltiples regiones homogéneas, las mismas que se puede utilizar con un enfoque de complementariedad que posibilitaría un amplio flujo de intercambios tanto en el interior del país, como con el exterior.

II. LA POBLACION

La distribución de la población en un territorio determina los grados de utilización del mismo. Bolivia es un país despoblado si aplicamos los parámetros promedios a nivel mundial. Posee una población de 4 700 000 habitantes, según las cifras preliminares del censo del año 1976. En 1950 la población del país era de 2 700 000 habitantes, lo que determina una tasa de crecimiento poblacional de 2.14% anual. Las densidades eran en 1950 de 2.3 habitantes por km² y en 1976 de 4.3 habitantes por km².

1. La población y las macrorregiones geográficas

Según la clasificación de Altiplano; Valles y Yungas y Llanos Tropicales realizada en el cuadro natural geográfico descrito, la localización en el Altiplano de la población en el año 1976 era de 1 870 000 habitantes: 39.8% del nacional (densidad 8.1 habitantes por km²). En los Valles y Yungas la población era de 1 850 000 habitantes: 39.4% del nacional (densidad 10.9 habitantes por km²) y en los Llanos de 980 000 habitantes: 20.8% del nacional (densidad 1.4 habitantes por km²).

En 1950 la distribución de la población en las macrorregiones geográficas era de 1 350 000 habitantes en el Altiplano (densidad 5.8). En los Valles y Yungas habitaban 830 000 personas (densidad 4.9) y en los Llanos solamente se localizaban 520 000 habitantes (densidad 0.7),

El análisis de las tasas de crecimiento poblacional de cada una de las macrorregiones del país en comparación con la del 2.14% nacional, nos muestran las tendencias de absorción o expulsión. Así vemos que el Altiplano tiene una tasa de 1.31% que indica un carácter decreciente, expulsor de población; en cambio, la zona de Valles y Yungas presenta una tasa de crecimiento anual promedio de 3.26% que muestra su carácter de receptora de población muy por encima de la tasa de crecimiento vegetativa nacional. Los Llanos Tropicales también son receptores de población aunque en menor grado que el área anterior con sólo 2.56% anual.

El panorama anterior de cada macrorregión nos muestra la tendencia poblacional respecto a su localización global en el territorio, sin detallar las características internas de cada una de ellas.

2. La población y su relación urbano-rural

La relación urbano-rural en el año 1950 era de 1 800 000 habitantes rurales (66% del total nacional) y de 900 000 habitantes urbanos (34% del total nacional); en cambio en 1976 los habitantes rurales, solamente representaban un 57% del total nacional (2 700 000 habitantes) y los centros urbanos (poblados mayores de 2 000 habitantes) albergaban al 43% de la población del país (2 000 000 habitantes).

Las tasas de crecimiento del área urbana y rural son de 3.25% en la primera y sólo 1.65% en la segunda, lo que muestra el carácter expulsor de esta última.

3. La población y las regiones polarizadas

Si analizamos la población respecto a los centros poblados y su área de influencia inmediata (hinterland) vemos que Bolivia presenta características peculiares en relación al resto de Latinoamérica que normalmente muestra procesos de macrocefalia urbana, generalmente en un sólo centro urbano (caso Perú, Chile, Argentina, etc.).

Clasificaremos a las regiones polarizadas en tres:

a) Regiones Polarizadas con un centro urbano importante con área de influencia inmediata densamente poblada con procesos de intercambio rural-urbano creciente.

b) Regiones Polarizadas con un centro urbano menor y con área de influencia inmediata relativamente densa, con procesos de intercambio rural-urbano incipiente.

c) Regiones casi vacías con un centro urbano menor y un área de influencia inmediata con poca población con nulos intercambios rural-urbano.

Existen categorías explícitas en cada una de las clasificaciones, así como categorías de transición entre un estadio y otro.

Regiones polarizadas crecientes

Indudablemente la región constituida por la ciudad de La Paz y su área de influencia inmediata constituye la primera jerarquía de este tipo de regiones.

La población del departamento en 1976 era de 1 410 000 habitantes (30% del total nacional); en 1950 era de 855 000 habitantes (31.7% del total nacional). La tasa departamental de crecimiento es de 2.02% lo que muestra una tendencia más bien estacionaria.

Sin embargo, si analizamos la región en sí vemos que la unidad central del sistema; La Paz tenía en 1950 unos 270 000 habitantes que representaba el 31.6% del total departamental y un 10% del total nacional; en cambio, en 1976 la ciudad tenía 650 000 habitantes que representaba el 46% del total departamental (proceso creciente de urbanización alrededor de la ciudad central), y un 14% del total nacional, con una tasa de crecimiento de 3.51% mayor que el promedio nacional de 2.14% aunque mucho menor que el de los procesos macrocefálicos de Sudamérica.

La ciudad más su área de influencia inmediata, con un sistema radial de comunicaciones viarias, se estima que tiene 1 350 000 habitantes (95.7 del total departamental) lo que significa un 28.7% del total nacional; dividido en 630 000 habitantes rurales y 720 000 urbanos, de los cuales, excluyendo los habitantes de la ciudad de La Paz (Altiplano), son unos 450 000 localizados en el Altiplano Norte (alrededor del Lago Titicaca) y unos 250 000 con Valles y Yungas más o menos próximos a la ciudad central de la región.

Unos 60 000 habitantes del departamento es población dispersa incomunicada directamente con la ciudad de La Paz.

Cabe destacar que esta región polarizada alrededor de la ciudad de La Paz presenta, aún, un grado relativamente alto de dualismo societario entre los ámbitos rurales y el ámbito de la urbe, sin embargo, las mejoras viarias principalmente camineras, están determinando altos flujos comparativos entre la ciudad y su área de influencia inmediata, además de una creciente tendencia de comercialización rural-urbana de intercambio entre productos agropecuarios provenientes del campo y productos industriales principalmente de consumo del área urbana.

Destacan también los flujos estacionales de oferta de empleo (mano de obra barata) en épocas que no son de cosecha y siembra, en comercio minorista, construcciones y servicios domésticos principalmente.

Analizando el sistema de núcleos poblados intermedios y menores que tiene esta región vemos que al existir una ciudad central como La Paz, los centros intermedios de corte poblacional entre 50 000 a 150 000 habitantes son casi innecesarias en razón de que los pobladores de las zonas que gravitan sobre la ciudad prefieren acceder a la ciudad central en busca de servicios integrales y/o intercambios comerciales, que son de mejor calidad que los de posible oferta en los poblados intermedios. Esta situación se ha dado en esta región sobre todo en los poblados y zonas rurales que se encuentran a una distancia de 4 horas promedio en vehículos de servicio público (colectivos y camiones).

La segunda región del país es el área de Cochabamba, en 1950 su población departamental era de 450 000 habitantes (16.7% del total nacional) pasando en 1976 a 780 000 habitantes (16.6% del total nacional) con una tasa de crecimiento anual de 2.22% que es estacionaria.

La ciudad de Cochabamba como cabeza de la región tenía en 1950 750 000 habitantes, 16.8% del total departamental y 2.8% del total nacional; en 1976 presenta una población de 220 000 habitantes que representan el 27% del total departamental y el 4.4% del total nacional, con una tasa de crecimiento vegetativo de 3.94% que muestra una tendencia relativamente creciente de incremento poblacional.

La ciudad y su área de influencia inmediata, se estima, tiene en 1976 una población de 730 000 habitantes aproximadamente, que representa el 15.5% del total nacional (en 1950 representaban el 14.8%), 300 000 son urbanos (41% de la región) y 130 000 habitantes son rurales (59% de la región).

En esta región polarizada los intercambios rurales-urbanos son mayores pese a que la actividad agropecuaria en parte de ella es principalmente de autoconsumo. Se estima unos 50 000 habitantes dispersos en el resto del departamento. Esta región está localizada en el área de valles abiertos con comunicación inmediata con el área de Yungas del Chapare.

La tercera región del país es el área de Santa Cruz que en 1950 tenía una población de 250 000 habitantes (9.3% del total nacional) elevándose rápidamente a 710 000 habitantes que representan el 15.1% del total nacional. La tasa de crecimiento anual de la población es de 4.26%, por encima del promedio nacional.

El parámetro departamental en este caso no es significativo ya que solamente en la ciudad de Santa Cruz y su área de influencia inmediata se ha dado el proceso de concentración demográfica y de desarrollo económico en marcada contraposición con la vasta área rural (oeste y sud del departamento) que se encuentra vacía.

La ciudad de Santa Cruz tenía en 1950 unos 42 000 habitantes, en cambio, en 1976 presenta una población de 250 000 habitantes (segunda ciudad de Bolivia), con una tasa de crecimiento anual de 7.25% que es la más alta del país. La región (ciudad y su área de influencia inmediata) se estima que presenta una población de 560 000 habitantes en contraposición de los 160 000 en 1950. Esta región contiene el 11.9% del total de la población nacional (en 1950 sólo el 5.9%). Se estima unos 400 000 habitantes urbanos y unos 160 000 rurales, lo que muestra un creciente proceso de urbanización, con un sistema de centros urbanos intermedios y menores bastante bien estructurado.

La población dispersa en el resto del departamento se estima en 150 000 habitantes (21.1% del total departamental).

Las tres regiones polarizadas descritas, son las que constituyen la base real de ocupación del territorio nacional, ellos presentan un proceso de intercomunicación con características crecientes de intercambio. Dichas regiones y complementariamente Oruro constituyen el llamado "eje central de desarrollo" en formación, sobre el que se aplican una serie de propuestas de desarrollo espacial y regional.

La región de Oruro participa de un grado intermedio entre la clasificación a) y b), es decir es un centro urbano mayor, pero no tiene una área de influencia inmediata densamente poblada.

La ciudad de Oruro tiene en 1976: 125 000 habitantes representando el 2.2% del total nacional y el 31.6% del total departamental (395 000 habitantes). La región (ciudad y área de influencia inmediata) tiene una población de 275 000 habitantes en 1976 representando el 5.9% del total nacional. Unos 165 000 habitantes son urbanos, incluyendo en el área de influencia de la ciudad, las provincias y los centros mineros del área norte inmediata de Potosí. Los restantes 110 000 habitantes son rurales. La población dispersa en este departamento alcanza a unos 120 000 habitantes (30.4% del total departamental).

Demográficamente el eje central de desarrollo del país constituido por las ciudades de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y complementariamente Oruro, con sus respectivas áreas de influencia inmediata representan el 62% del total nacional con 2 915 000 habitantes lo que muestra el grado de concentración en estas cuatro regiones, la necesidad de considerarla debido a su dimensión reducida en comparación con factores poblacionales del resto de Sudamérica.

El eje central a su vez nos muestra un grado creciente de urbanización ya que 1 585 000 habitantes son urbanos (54% del total del eje) en comparación del promedio nacional de 43% de urbanos. Siendo un 78.5% habitantes de poblados mayores de 100 000 habitantes.

Las regiones catalogadas en la categoría b) de centros urbanos menores con áreas de influencia densamente poblada pero con intercambios rural-urbano incipientes, con Potosí, Sucre, Tarija y Trinidad.

La región de Potosí presenta una ciudad en el año 1976 de 78 000 habitantes, formando un total de 150 000 habitantes con su área de influencia, lo que representa un 3.2% del total nacional.

La región de Tarija con una ciudad de 40 000 habitantes y un total de 130 000 habitantes constituye un 2.8% del total nacional.

La región de Trinidad con una ciudad de 28 000 habitantes y un total de 48 000 sólo representa un 1.6% del total nacional.

Las tres primeras regiones son la base del llamado "Eje Sud de Desarrollo", en conjunto tiene una población de 480 000 habitantes (10.2% del total nacional) de los cuales 183 000 son habitantes de poblados mayores de 30 000 habitantes (9.1% del total urbano nacional), lo que indica que este eje presenta sólo 38% de habitantes urbanos en poblados intermedios, promedio inferior al nacional de 43%. Este eje sud respondió a un período histórico, desde el tiempo de la colonia hasta los primeros años de la República, y paulatinamente perdió importancia en relación al eje central. Actualmente se trata de reconvertir su proceso decreciente buscando una nueva realidad funcional tanto económica como social para esta área.

El eje sud de desarrollo del país tiene un sistema de comunicaciones viarias entre los diferentes centros y con el propio eje central, sin embargo dicha infraestructura es insuficiente dadas sus características técnicas precarias.

La región de Trinidad es el área donde se desarrolla un incipiente proceso para la formación de un eje norte de desarrollo integrado al eje central.

La clasificación en la categoría c) en la que se detallan centros poblados menores en áreas casi vacías, generalmente comprende poblados aislados de los sistemas detallados anteriormente o funcionalmente ligados a la estructura de comunicación, principalmente ferrocarrilera de exportación implementada en forma diferenciada con los ejes internos de desarrollo.

En el área altiplánica estos centros son Uyuni, Tupiza, Villazón; en los valles Monteagudo, Bermejo, y en los llanos Villazón, Yacuiba al sur; Roboré, Puerto Suárez, San Ignacio en la zona central, Santa Ana, Riberalta y Guayaramerín en las pampas de Moxos y Cobija en la zona boscosa del norte.

Todo el sistema anterior es precario e inestable en función de bases económicas generalmente monoproductoras y sujetas a variaciones del mercado principalmente internacional, lo que les da vulnerabilidad en su consolidación o posterior integración con los sistemas principales.

Este sistema de centros aislados en áreas no comunicadas adecuadamente, comprende a un 26% de la población nacional (incluyendo la población dispersa cercana a las regiones polarizadas) mostrando una problemática aguda de integración de estas zonas a las áreas relativamente comunicadas del país.

El panorama demográfico anteriormente descrito nos ha permitido realizar una primera aproximación a la problemática de regiones polarizadas y a la distribución de la población en el territorio.

Se ha asumido un modelo de regiones plan que se ajusta a la actual división política administrativa del país, si bien la misma no es coincidente con las regiones homogéneas con parámetro geográfico, es de indudable asimilación a las regiones polarizadas, partiendo de una programación de la región central complementando la misma con programaciones de subáreas ligadas principalmente a poblados de la categoría c) lo que posibilitaría iniciar un primer proceso de consolidación de lo existente, además de realizar una intercomunicación entre las áreas principales y de éstas con las secundarias, ingresando posteriormente a la ocupación de áreas actualmente vacías.

III. LA ESTRUCTURA ECONOMICA

1. Análisis global

La estructura económica de Bolivia, presenta la típica distorsión de su orientación hacia la exportación mediante los sectores primarios, minero-petroleros generadores de excedentes pero poco absorbedores de mano de obra, complementados por el sector agropecuario principalmente de autoconsumo y de abastecimiento parcial del mercado interno, con gran absorción de mano de obra y la consiguiente improductividad o subempleo de la misma. Completa este circuito el sector terciario, configurado por un comercio importador de bienes de capital, intermedios y de consumo, suplementarios de la escasa industrialización que no ha superado la etapa de la sustitución de importación de bienes de consumo, además del resto de los servicios con baja productividad real.

Este sistema basado en un modelo exportador primario, una base agropecuaria deficiente y una creciente terciarización, generalmente con subempleo encubierto, determina una estructura de empleo y de distribución del ingreso que condiciona y restringe el mercado interno, lo que determina una escasa industrialización. Este círculo vicioso se pretende reconvertir mediante la implementación de acciones generadoras de valor agregado en base a los insumos de exportaciones tanto mineros como petroleros mediante una industria básica sustentada por la metalurgia, posteriormente la siderurgia y la química básica orgánica e inorgánica, factores que posibilitarían incertarse en el mercado mundial con bienes intermedios producidos a partir de insumos nacionales, que complementarían la industria generada por una sustitución de importaciones selectivas en base a mercados ampliados tipo Pacto Andino o a abastecimiento del mercado interno reducido con productos competitivos evitando las subvenciones.

El modelo de crecimiento industrial precedente permitiría reconvertir la creciente terciarización improductiva, principalmente en el área urbana sujeta a la irreversible migración rural-urbana.

Se complementarían las acciones anteriores con programas de desarrollo rural integrado buscando mejorar la productividad agropecuaria, para abastecer el mercado nacional en cuanto a insumos industriales y alimentos, además de elevar la calidad de la vida del habitante rural, evitando de esta forma migraciones descontroladas a los ámbitos urbanos que incrementan la creciente marginalidad urbana, en razón de la oferta deficiente de empleo en el sector secundario.

Se propugnarán, además, migraciones rural-rurales buscando ampliar la frontera agrícola del país, además de expandir el proceso agro-exportador en aquellos productos no sujetos a amplias variaciones en el mercado internacional. Todas las acciones de infraestructura básica principalmente energéticas y de transporte se orientarán a apoyar las acciones productoras descritas anteriormente.

Es indudable que un esquema de largo plazo como el que se explicita lleva una serie de situaciones de coyuntura muy complejas que deben ajustarse con acciones de corto y mediano plazo que paulatinamente generan la capacidad operativa real tanto en los recursos humanos como financieros del país.

2. Análisis de los Indicadores nacionales

El producto interno bruto del país alcanzó en 1976 el monto de 17 181 millones de pesos bolivianos (a precios constantes de 1970) equivalentes a 1 431 millones de dólares norteamericanos. Su estructura nos muestra que los sectores productivos aportaron un 45%, correspondiendo al sector agropecuario un 14%; a minería un 7%; a hidrocarburos un 6%; a construcciones un 4% y a industria un 14%; la infraestructura básica representó un 10% correspondiendo un 2% a energía y un 8% a transportes y comunicaciones; los sectores de servicios representaron un 45% siendo comercio y finanzas el 18%; Gobierno General 9%; propiedad de la vivienda 8% y el restante otros servicios.

Si contrastamos el PIB con la fuerza laboral que se estima en 2 400 000 personas; siendo 1 400 000 del sector agropecuario (62%); 80 000 del sector minería (3.5%); y 10 000 del sector hidrocarburos (0.5%); lo que muestra la escasa productividad en el sector agropecuario en contraste evidente con la baja absorción de mano de obra por parte del extractivo primario (4%) de la fuerza laboral. La industria ocupa a un 9% con 200 000 empleos; la construcción a 90 000 personas (4%) mostrando a su vez la escasa absorción de mano de obra y también una relativa baja productividad. La infraestructura básica absorbe un 4% siendo los principales 80 000 empleos en transportes y comunicaciones; ya que energía sólo representa 4 000 empleos. Los servicios con 150 000 empleos en comercio y bancos (7%), de un total de 500 000 empleos que absorbe todo el sector servicios.

Es notorio que la base productiva del país, presenta la típica distorsión de gravitar en lo económico sobre un sector extractivo primario poco absorbedor de mano de obra; un sector agrícola gran absorbedor de mano de obra con bajas productividades; escasa industrialización y coexistir con un sector terciario que se desarrolla en base a los anteriores.

Las exportaciones de 1976 estuvieron alrededor de los 560 000 millones de dólares lo que indica un per cápita de unos 120 dólares que representa un promedio más alto que la media latinoamericana. La estructura de las exportaciones nos muestra un 58% correspondiendo a minerales (estaño, antimonio, zinc, bismuto, otros) 30% a petróleo y gas, un 8% a productos agropecuarios y sólo un 4% a productos industriales cifras que confirman el carácter poco diversificado del aparato productivo nacional.

Bolivia posee un régimen mixto de propiedad de los medios de producción; el área estatal está constituida por empresas minera, petroleras, industrias de sustitución de importaciones prioritarias y transformación de materias primas locales, produciendo cerca de un 30% del PIB nacional y realizando un 70% de la inversión. Al sector privado le corresponde parte de la actividad minera, concesiones petrolíferas, todavía en la etapa de prospección, el sector agropecuario e industrias manufactureras, además del comercio de importación.

3. Análisis sectorial

Sector agropecuario

Con un aporte del 14% al PIB, ocupa el 62% de la fuerza del trabajo con bajas productividades.

Se diferencia en tradicional y moderna, tipifican al primero su ubicación en el Altiplano y la mayor parte de los Valles; tenencia minifundiaria de la tierra (en La Paz el promedio familiar de tenencia es de cinco hectáreas y en Cochabamba de 4 hectáreas); con procesos de autoconsumo y persistencia de prácticas de cultivo atábricas.

El área relativamente moderna de la agricultura se localiza en Santa Cruz (área de influencia inmediata a las ciudades); además de la zona chaqueña de Tarija y Chuquisaca y últimamente las zonas de Yungas de La Paz y Chapare de Cochabamba. Presenta sistemas mixtos de intensidad de capital y extensidad en factor tierra, aunque existen también asentamientos casi minifundiarios de la colonización (migraciones rural-rurales internas) que en el período 1950-1975 ha asentado 105 000 personas en la zona de Yungas y Alto Beni en el departamento de La Paz; 66 000 en el Chapare (Cochabamba) y en el área de influencia inmediata de Santa Cruz unas 129 000 personas. El promedio de inversión por colonizado es de 1 000 dólares, lo que ha impedido una producción de excedentes, pero ha posibilitado un proceso de localización población rural-rural muy importante.

En general el sector agropecuario constituye unos de los grandes cuellos de botella tanto en lo social como en lo económico para el desarrollo del país en razón de que no ha logrado un proceso de autoabastecimiento alimenticio, de que el nivel nutricional de la población rural es deficiente y de tener una incidencia negativa en las importaciones (unos 60 millones de dólares de las importaciones son productos agrícolas, principalmente harina y trigo).

Cabe destacar que la potencialidad del país en producciones agropecuarias de diversos niveles ecológicos no está siendo aprovechada adecuadamente.

El sector minería e hidrocarburos

La importancia de este sector en las exportaciones (58%); pese a un aporte reducido en el PIB (7%) y la poca absorción de mano de obra (sólo 4%) configura la estructura productiva del país, aunque lo convierte en vulnerable a las fluctuaciones del mercado internacional (30% de las exportaciones son estaño).

Paulatinamente se está ingresando a un proceso metalúrgico que posibilitará generar valores agregados (existen fundiciones de estaño, antimonio y bismuto); habiendo comenzado además, los estudios para la explotación del yacimiento ferromangánífero del Mutún que encierra elevadas reservas.

En el último quinquenio, la minería boliviana ha recibido alrededor de un 15% de la inversión nacional, buscando mejorar sus técnicas de explotación, principalmente de estaño y diversificar su producción.

El subsector petrolero y gasífero, con una fuerte inversión, en los últimos años se ha convertido en uno de los generadores de excedentes, habiendo diversificado las exportaciones introduciendo modificaciones en la estructura productiva nacional.

Sector industrial

Su desarrollo es incipiente, restringido a una etapa de sustitución de importaciones de consumo final aún precaria. La estrechez del mercado interno, que impide escalas de producción adecuadas, ha condicionado la tecnología empleada predominando formas artesanales en la producción. La industria de bienes intermedios se ha incrementado debido al desarrollo de la metalurgia. La producción de bienes de capital es casi inexistente. El crecimiento industrial no se ha configurado en base a los encadenamientos hacia adelante y atrás lo que ha imposibilitado la utilización de economías externas y de aglomeración.

Infraestructura económica

Es insuficiente y originalmente estuvo orientada a favorecer la exportación de minerales a los puertos del Pacífico o a comunicar los países vecinos con regiones poseedoras de materias primas. En los últimos decenios se ha modificado este criterio poniendo en marcha un plan de mejoras en la intercomunicación del eje central de desarrollo y con construcción de vías que unan a este eje en las extensas zonas vacías situadas al norte y al este del país.

Sobre un territorio de 1 098 000 km², Bolivia dispone solamente de 1 180 km de carreteras asfaltadas, todas ellas dentro del eje de desarrollo. Hay también 36 150 km de rutas y caminos de tierra. La densidad de los caminos alcanza a 0.035 km por km².

El sistema ferroviario está constituido por dos redes conectadas con países vecinos y puertos de embarque pero sin conexión entre ellas. La red occidental cuenta con 2 110 km y la red oriental con 1 480 km. La densidad ferroviaria es de 0.0033 km por km².

El país no utiliza sino el 1% del potencial hidroeléctrico de que dispone. En 1976 la potencia instalada es de 350 megawattios. Al momento se están intercomunicando los diversos sistemas existentes en el país.

4. La distribución espacial de la producción

El aparato productivo boliviano se ha localizado, con un grado variable de concentración a lo largo de los llamados ejes de desarrollo. Los departamentos que constituyen el eje central de desarrollo concentran aproximadamente el 76% del PIB nacional, el 85% del PIB industrial, el 65% del PIB agropecuario, el 65% del PIB del sector minero y el 78% del PIB del sector extracción de hidrocarburos. En este eje se aprecia una cierta especialización productiva, así, la región de La Paz aporta con el 44% del PIB industrial nacional predominando las ramas de alimentos y bebidas, textiles, químicas y de procesamiento de minerales no metálicos, con el 29% del PIB minero, el primer productor de zinc (74.2%) y cobre (82%) y el tercer

productor de estaño (21.4%). Su producción agropecuaria es también importante (17.5% del PIB sectorial); produce quinua (59%), papa (24%), cebada (32%) en la región altiplánica, vid, hortalizas (35%) frutas de pepita y carozo (21%) en los valles; cacao, café y cítricos (primer productor nacional en estos rubros) en los Yungas. La producción de ovinos (30%) y camélidos sudamericanos (40%) es de gran significación en la zona altiplánica.

En la región de Cochabamba se destacan los sectores agropecuario (22% del nacional) e industrial (20%).

La zona de los valles produce el 32% del trigo nacional, el 19% del maíz, 60% de la alfalfa; porcentajes importantes de la producción de legumbres y hortalizas, frutas pomáceas y de carozo. Se cría ganado lechero, aves parrilleras y de postura.

La zona tropical aporta el 60% de la producción de bananos.

En cuanto a la industria, en el departamento predomina la refinación del petróleo (61% de la nacional) la industria no alimenticia (11.8%).

Santa Cruz concentra la mayor parte de la producción petrolera (79% de la nacional), iguala a Cochabamba con un 22% en agropecuaria, destacándose la caña de azúcar (84% de la producción nacional), arroz (80%), tabaco (60%), maní (40%), soya (90%), maíz (30%) y casi la totalidad del algodón. Se estima que un 70% de la madera aserrada proviene de este departamento.

Oruro ha especializado su producción en el sector minero, es el segundo productor de estaño (29.8 de la producción nacional), el segundo de plata (28.8%) y de plomo (21%). En este departamento se ha localizado el más importante complejo de fundición de minerales del país (90% de la producción).

Los departamentos de Potosí, Chuquisaca y Tarija que conforman, como se indicó en un capítulo anterior, el eje sud de desarrollo generan el 20% del PIB nacional; el 25% del PIB agropecuario y el 35% del PIB minero, de acuerdo a la siguiente especialización.

Potosí tiene la más alta participación de los departamentos al PIB minero (35%), es el primer productor de estaño (48.7% del total nacional), de bismuto (97%) y de antimonio (96%), además de producir plomo (62%), plata (68%) y zinc (25%).

Chuquisaca es el segundo productor de petróleo (12.7 del PIB nacional). Aunque en conjunto su aporte al PIB agropecuario es mediano (11.5%) hay rubros en que tiene importancia: 49% de la vid; 29% del trigo, 20% del maíz, 43% del maní y 30% de las frutas pomáceas.

El departamento de Tarija es el tercer productor de petróleo (9% de la producción nacional), y no obstante, su reducida extensión, un productor agropecuario de cierta importancia, sus valles aportan a la producción nacional con el 14% del maíz, 30% de la vid, 13% del trigo. En el trópico se cultiva el 6% de la soya y el 15% de la caña de azúcar.

En la parte norte del país (departamentos de Beni y Pando) a pesar de existir un potencial agropecuario, forestal y minero extraordinario sólo se han desarrollado determinadas actividades; el Beni posee el 50% del ganado bovino del país, y produce el 40% de la castaña, el 27% del cacao y el 10% de la goma. El departamento de Pando contribuye con el 90% de la goma y el 60% de la castaña.

IV. EL SISTEMA DE OCUPACION DEL TERRITORIO

1. El proceso histórico de ocupación del territorio

Históricamente, el territorio de Bolivia presenta un sistema de ocupación que se remonta al período de la Civilización Aymara, cuya ciudad central Tiahuanacu se encontraba cerca del Lago Titicaca y ocupaba básicamente la meseta altiplánica con ramificaciones hacia los Valles.

El Imperio Incaico desplaza a los aymaras de los Valles, concentrándose en el Altiplano, ocupando aquellos con quechuas para controlar las áreas productoras de excedentes agropecuarios, además, amplía el área de ocupación real con puestos de avanzada hacia las cabeceras de los llanos tropicales, estos últimos ocupados solamente por pequeños grupos tribales nómadas.

Los factores principales que determinaron un mayor grado de ocupación del territorio en las áreas del altiplano y los valles fueron las condiciones ambientales adversas de la época en los trópicos y el alto grado de aridez de la costa.

En el período de la colonia, la concentración poblacional se orienta básicamente a las zonas productoras de minerales, principalmente preciosos con la complementariedad de las zonas agropecuarias aledañas, productoras de alimentos para abastecer a las áreas mineras.

En la llamada época de la plata, aparece un sistema de ciudades conformado principalmente por el eje Potosí-Sucre, constituyendo el primero un centro urbano que llegó a una población cercana a los 30 000 habitantes, cuando comparativamente en el viejo mundo los centros poblados llegaban a niveles similares y en América sólo existían pequeños poblados.

Sucre, Cochabamba y Tarija se constituyeron en centros que controlaban sus respectivas áreas de influencia agropecuaria, abastecedores de productos agropecuarios para las áreas mineras, mientras Oruro y La Paz constituían centros de paso en la llamada ruta de La Plata hacia Lima.

Cabe destacar el bajo grado de ocupación en el área de los llanos tropicales, donde la creación de poblados respondió a razones geopolíticas (avance portugués).

Con la aparición de la República y la finalización del período de La Plata, se nota la ausencia de una actividad básica de producción generando una época de transición, donde el eje Sucre-Potosí desciende en su jerarquía colocándose a nivel de las áreas de La Paz-Oruro y Cochabamba, constituyéndose las dos primeras en zonas influenciadas por el período mercantilista incipiente.

2. Situación actual de la ocupación del territorio

La ocupación del territorio boliviano presenta notorias limitaciones particularmente con respecto a la relación hombre-tierra, la eficiencia en la ocupación y las barreras ecológicas. En efecto, la población es escasa en relación con la extensión del territorio, definiendo por una parte, una baja densidad general de ocupación y por otra, un fuerte contraste de densidad entre áreas ocupadas y áreas relativamente desocupadas. Así, mientras los departamentos más poblados, Cochabamba y La Paz, presentan densidades de 15.66 hab/km² respectivamente los menos poblados, Beni y Pando, presentan densidades de 0.99 y 0.55 hab/km².

En relación con los recursos y potencialidades de la tierra, la ocupación presenta notorias incoherencias, las regiones más densamente pobladas son aquellas que ofrecen menores recursos y potencialidades. El Altiplano - que incluye los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí y alberga el 50% de la población - presenta notables limitaciones por su altitud y clima.

Los Valles - que incluyen los departamentos de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija y albergan el 30% de la población - constituyen en general tierras de buena calidad pero en algunos casos, presentan un alto grado de saturación expresada en intenso minifundio.

3. El sistema urbano-regional

El sistema urbano-regional de Bolivia está formado básicamente por un núcleo central, que le denominaremos Sistema Territorial Fundamental de forma aproximadamente triangular cuyos vértices son las ciudades de La Paz al Occidente, Santa Cruz al Oriente y Tarija al Sur. En torno a estos centros, incluidos Cochabamba, Oruro, Sucre y Potosí se encuentra concentrada la mayor parte de la población y la actividad económica nacional. En efecto, esta área genera más del 90% del PIB, el 95% de la actividad industrial, el 100% de la actividad extractiva minera y petrolera, absorbe alrededor del 95% de la capacidad instalada de producción, y concentra el 95% de la población nacional y el 96% de la población de los principales centros urbanos del país.

El sistema territorial fundamental se estructura a lo largo de dos ejes y sus respectivas áreas de influencia agropecuarias y mineras. Uno principal que concentra la mayor parte del desarrollo, formado por las ciudades de La Paz, Oruro, Cochabamba y Santa Cruz con derivaciones hacia Chile y Perú (por La Paz), Brasil y Argentina (por Santa Cruz), y otro complementario constituido por la derivación de Oruro-Potosí-Sucre-Tarija, con conexión hacia Chile (por Potosí) y Argentina (por Tarija y Potosí). El resto del sistema espacial está conformado por áreas casi varias deficientemente ligadas al núcleo central y con actividad económica muy incipiente: al Norte, los departamentos de Beni y Pando, y al este del departamento de Santa Cruz con excepción de la zona occidental del mismo.

No obstante el grado relativo de concentración demográfica y económica, dicho núcleo central no ha logrado aún los niveles de integración espacial, económica y social indispensables para generar economías de aglomeración suficientes para servir de base a un nivel razonable de desarrollo económico y social. El sector agropecuario, con algunas excepciones, funciona en base a actividades de subsistencia, la industria es incipiente, la infraestructura es muy deficiente,

no existe integración urbano-rural, los bajos niveles de ingreso colocan a la gran mayoría de la población al margen del mercado, y los centros urbanos no están jerarquizados funcionalmente.

A pesar del grado de concentración relativa, la estructura espacial de Bolivia no presenta aún un grado adverso de saturación en su núcleo central, como sucede en otros países latinoamericanos. Lo que sucede en realidad es que la población es muy pequeña en relación con su extenso territorio (la concentración de toda la población nacional apenas constituiría una región metropolitana de nivel medio) y los niveles de desarrollo económico son aún muy bajos.

La configuración y el funcionamiento del sistema espacial boliviano, prescinden de los enfoques dicotómicos tradicionales, basados en la oposición "centro/periferia" o bien "área metropolitana". Las causas de esto pueden encontrarse en las características específicas del proceso de urbanización del país. Así, la mediterraneidad excluye la presencia de las típicas ciudades-puertos que actuaron en otros territorios como intermediarias de las fuerzas externas, dominando el espacio interior y regulando su desenvolvimiento en función de sus propios intereses. También como posible resultado de la reforma agraria y la persistencia y vitalidad de formas de organización no modernas relacionadas, pero no integradas al aparato productivo nacional.

La combinación de estos aspectos hace girar el diagnóstico hacia otro tipo de problemática de mayor relevancia para la comprensión de la estructura espacial.

En efecto se observa que la aglomeración de La Paz es sólo mayor 2.6 veces que la de ciudad de Santa Cruz, 2.9 que la de Cochabamba y 5.2 que la de Oruro. Es decir que el centro metropolitano aparece compensado desde hace algunos años por la preconformación del "eje central" a partir de la evolución que se inicia en Santa Cruz y el mantenimiento relativo de la actividad en Cochabamba. En términos de la generación del producto, el PIB per cápita de La Paz no es mayor que el promedio nacional. Cochabamba, Oruro y Santa Cruz, en cambio, superan dicho promedio. La consideración de los niveles de equipamiento urbano, presenta las deficiencias más notorias en las ciudades dominantes del "eje central", quizás con la excepción de Santa Cruz. En consecuencia, no se manifiesta en la configuración territorial, el fenómeno de "centralización" y de disparidades agudas, con sus secuelas de deseconomías de aglomeración, externas y urbanas.

La baja articulación detectada en el Eje Central del "sistema territorial fundamental", refleja el incipiente grado de la evolución económica alcanzada y se combina, por otro lado, con lo que se intenta denominar el esquema de polarización exógena/endógena al sistema.

En efecto, gran parte de las actividades de los centros predominantes en el Eje Central se ligan con fuerzas económicas de atracción "hacia afuera", con dependencia de sus niveles decisionales, inducción en las formas de acumulación internas y por tanto, en las maneras como se aplica el excedente generado en el aparato productivo localizado en la ciudad y su área de influencia. También incide en las formas de organización y la estructura de la demanda urbana, con posibles consecuencias sobre los niveles de ahorro, todo esto implica respuestas condicionadas de los agentes de decisión a los impulsos hegemónicos-exógenos al sistema nacional.

Respecto a la polarización exógena y sus consecuencias, se manifiesta el hecho de que la mayor parte de la extensión de la frontera nacional se encuentra casi vacía o totalmente desocupada, con ausencia de infraestructura económica. Sólo en el área cercana al Lago Titicaca, en la de Potosí, y en la de Tarija, existen zonas fronterizas con algún grado de ocupación. Lo vasto de las áreas vacías y su lejanía en términos de costo de transporte, ha dificultado la extensión de la frontera de gravitación nacional y una ocupación sistemática.

Las líneas de ferrocarril están orientadas básicamente hacia la exportación y la importación; los dos sistemas ferroviarios no están conectados entre sí dentro del país. Los centros mineros se desarrollaron casi como enclaves orientados principalmente hacia el exterior. El desarrollo de la ciudad de La Paz como la más grande del país y sede del Gobierno se debe en parte a una orientación hacia el exterior. El desarrollo agropecuario operado en los últimos años en Santa Cruz y Tarija se relaciona con los mercados externos.

Debe contraponerse a esta situación la inmediata articulación e integración del subsistema urbano-regional La Paz-Oruro-Cochabamba-Santa Cruz, lo que permitirá consolidar a mediano plazo la polarización endógena. Paralelamente es imprescindible que se garantice la aplicación de los efectos impulsores del mismo en el resto del territorio nacional especialmente en las zonas de alto potencial.

Esto último significa que hasta el mediano plazo se deben implementar acciones que conduzcan a desarrollar los canales de difusión del desarrollo y que además signifiquen las precondiciones para absorber fuera del "Eje Central" los efectos de arrastre del mismo. Tales acciones deben ser concretadas en función de los recursos locales existentes y del excedente que el subsistema dominante sea capaz de desplegar.

La necesidad de llevar a cabo acciones inmediatas que consoliden el Eje Central (La Paz-Oruro-Cochabamba-Santa Cruz) y preparar las condiciones para la integración del resto del territorio al sistema territorial fundamental, responde también, como ya se hizo notar, a determinantes que derivan de las fuerzas exógenas actuantes en el Sistema. Existen dos aspectos que pueden ser remarcados:

a) Considerando la situación de medios de comunicación físicos existentes actualmente entre los océanos Pacífico y Atlántico, cuya trascendencia es obvio comentar aquí, se registran los siguientes pasos: Marítimo por el estrecho de Magallanes y el Canal de Panamá; y terrestres a través del ferrocarril y carreteras desde el río de La Plata hasta Valparaíso. La influencia de otra vía terrestre por Bolivia, a través de la comunicación ferroviaria en ciernes, así como sus complementos por carretera, desde el puerto de Santos, en Brasil, hasta Arica y/o Antofagasta, abre una nueva perspectiva si se garantiza su eficiencia. Asimismo, abre mayores posibilidades en función de concretarse la solución a la mediterraneidad de Bolivia. Desde el nuevo medio terrestre inter-oceánico se inicia uno de los caminos para la extensión futura de la frontera territorial interior del sub-continente. Desde el punto de vista nacional, el control y desarrollo del sub-sistema ubicado sobre esta vía, resulta imperativo.

b) En relación a esta misma situación, esa nueva vía inter-oceánica adquiere especial significado en el espacio sub-continental pues conecta las megalópolis de San Pablo-Río de Janeiro con el núcleo de países andinos. Por otro lado, las necesidades de desarrollo de los países vecinos del Atlántico, con sus respectivos polos dominantes, requerirán en el futuro, no muy lejano, distintos minerales y productos agropecuarios templados en un caso; y en el otro, petróleo, gas y productos tropicales (también mano de obra no calificada), para alimentar, en sentido amplio, sus respectivos aparatos de producción. La consolidación del sistema territorial fundamental implica el control de los recursos naturales existentes y la orientación de la estructura productiva en función del interés nacional, para asegurar una oferta con mayor valor agregado en esos mercados. Si no se generan los procesos aglomerativos y las economías externas, se generarán simples enclaves.

4. Relaciones urbano-rurales

El sistema de asentamientos humanos presenta diferencias fundamentales. En primer lugar, el país no cuenta con una red estructurada y adecuadamente jerarquizada de centros urbanos que hagan posible la integración de los diversos espacios regionales y subregionales y faciliten la organización funcional de los servicios económicos y sociales. Desde este punto de vista los centros no están orgánicamente vinculados a sus respectivas áreas rurales y en consecuencia, no cumplen adecuadamente su función dinamizadora. Al mismo tiempo no se hallan eficientemente ligados entre sí, y no forman por tanto un sistema coherente e integrado de flujos y de factores productivos y sociales.

En segundo lugar, los centros urbanos no presentan internamente un grado suficiente de consolidación y desarrollo. Carecen de especialización, no disponen de la infraestructura urbana indispensable y no cuentan con sistemas y procesos de orientación y control de su crecimiento. Por diversas causas casi todos los centros urbanos - con excepción de los mineros - constituyen básicamente centros de servicios sin una acentuada definición de vocaciones en este sentido. Sólo algunos centros, como Santa Cruz y Oruro reflejan cierto grado de especialización.

En tercer lugar, el sistema de centros urbanos no alcanza a generar las economías de aglomeración suficientes para servir de base a una actividad urbana eficiente y para estimular el desarrollo de sus respectivas áreas de influencia.

Como resultado de todas estas limitaciones, el sistema de centros urbanos no garantiza las condiciones indispensables para un desarrollo adecuado de la comunidad urbana, ni para el funcionamiento eficiente de la ciudad como tal. En todos ellos se presentan rigideces en la oferta de tierra y servicios para los migrantes y todos exhiben altos déficit de infraestructura urbana.

Las relaciones económicas y sociales entre áreas rurales y ciudades pueden dividirse en dos modalidades, dependiendo del tipo de agricultura que se practica. En las áreas donde la agricultura es principalmente de autoconsumo sólo se registra una relación limitada con uno o más centros urbanos mayores, directamente o a través de ferias en centros pequeños. El Altiplano, los Valles de Chuquisaca y Tarija, algunos valles de Cochabamba y Potosí, el Chaco y algunas zonas de colonización estarían en esta categoría. Existen algunas áreas donde se comercializa una parte más importante de la producción agropecuaria o donde se practica una agricultura netamente comercial; en estas áreas las relaciones con las ciudades son evidentemente, más desarrolladas; el valle central de Cochabamba, la zona

agropecuaria cercana a la ciudad de Santa Cruz, las zonas ganaderas del Beni y algunas zonas de los Yungas, estarían en esta categoría.

Se están efectuando análisis de flujos para cuantificar los intercambios intrarregionales e interregionales, debidamente complementados con el análisis de flujos generados por la importación y la exportación.

Un aspecto que es dable recalcar en las relaciones entre áreas urbanas y rurales, es el estancamiento de amplios sectores de la economía agropecuaria en el área tradicional con su derivación en el empobrecimiento de los habitantes rurales y la producción de un limitado excedente real.

Si por un momento se hace abstracción de las transferencias interregionales de la renta, puede aceptarse como elemento grueso de comparación interdepartamental las estimaciones del PIB personal.

Dichos guarismos comparados ahora con el PIB per cápita "urbano" y "rural" en cada una de las jurisdicciones en que se divide el país, muestran que las diferencias regionales y el supuesto "desequilibrio" regional no es tan profundo en el sentido clásico, resultando en cambio fundamental en la relación "desarrollo urbano/rural".

A todo esto se debe agregar la presencia del dualismo funcional en la sociedad boliviana, sentido que se expresa en pautas y comportamientos derivados de la sobrevivencia de formas sociales y económicas no modernas. Una gran extensión del territorio denominada "área tradicional de los valles y altiplano" está alejada de los procesos que actúan con mayor intercambio entre las áreas de influencia de los centros urbanos de mayor tamaño manteniendo sólo relaciones mercantiles relativas con las formas económico-sociales modernas. Obviamente, se trata sólo de algunos elementos de las escalas de valores predominantes en las formas modernas inscritas en las culturas de enclave.

Esta situación genera las diferencias regionales y sus consecuencias, y la limitada repercusión de las actividades modernas de las ciudades en áreas de influencia más lejanas.

No cabe duda de que existe una zona de "transición" localizada en las áreas de influencia y las periferias inmediatas de aglomeración urbanas.

Esta problemática no debe ser descuidada pues puede llegar a constituirse en un factor limitante para el proceso de integración nacional y sus consecuencias afectan la estructura espacial. Los programas de desarrollo integral de las áreas de base agropecuaria, aparecen como una experiencia positiva para enfrentar algunos aspectos de esta situación, así como la posibilidad conexas de organizar un "sistema de centros intermedios de apoyo".

5. El sistema de flujos interregionales

Analizando las producciones predominantes de cada departamento, se comprueba una relativa especialización, principalmente en la producción de bienes de alimentación, materiales de construcción, combustibles y minerales. Algunos componentes de esta débil división regional del trabajo, ofrecen complementariedades, pero no una adecuada y sólida interdependencia por ramas y sectores productivos, que fortalezca y articule los lazos endógenos del subsistema en lo espacial.

Santa Cruz se revela como la región que lleva a cabo la actividad de más peso de exportaciones regionales, seguida de inmediato por Oruro y Cochabamba. Las exportaciones regionales cruceñas se registran en varios sectores y ramas de su economía, sobresaliendo las agropecuarias, petrolíferas, de industrias de la alimentación y de transportes. Cochabamba en cambio aparece como neta exportadora de bienes agropecuarios, productos derivados de la refinación del petróleo y energía eléctrica.

Chuquisaca, Beni y Potosí, aparecen globalmente como regiones importadoras, aunque registran actividades básicas ligadas a la producción agropecuaria y petrolera en el primer caso: explotación agropecuaria en el segundo; y explotación de la minería en el último.

El departamento de La Paz muestra que su actividad básica principal en los servicios de gobierno y producción de las industrias en general, salvo las petrolíferas. Aparece como importadora - siempre a nivel regional - de bienes agropecuarios y petróleo crudo. Similar situación de otras regiones, registrando en cambio, sus actividades básicas consolidadas en excedentes de minería y metalurgia y en menor grado, de transportes y comunicaciones. Es importadora de energía eléctrica.

Analizando los flujos económicos interregionales a nivel nacional e internacional de mayor importancia, serían de cuatro categorías:

1. Exportación de productos nacionales, principalmente mineros, hidrocarburos y algunos productos agropecuarios.
2. Importación de bienes de consumo y de materias primas industriales, bienes intermedios y maquinarias.
3. Distribución regional de productos nacionales, principalmente de bienes de consumo. Entre los flujos más notables de esta naturaleza están el transporte de carne vacuna del Beni a La Paz, Oruro y los centros mineros (por avión) y a Cochabamba (por río); flujos de productos relativamente pesados (madera, azúcar, arroz, algodón) de Santa Cruz a Cochabamba y La Paz sin flujos comparables en la dirección inversa, el transporte de bienes de consumo y de construcción principalmente por río, de las ciudades del "eje central" al Beni y Pando para el abastecimiento básico de estos departamentos. Flujos de productos agrícolas y de huertas, maderas y de construcción de Cochabamba a Oruro.
4. Migración de personas del Altiplano y los Valles, temporalmente, a zafras y cosechas en Santa Cruz y Argentina, o permanentemente a las ciudades y a las zonas de colonización en el oriente y el norte.

Con alrededor de la mitad de la población del país viviendo en una economía básicamente de autoconsumo y con la industria manufacturera poco desarrollada, no existen grandes flujos interregionales además de los indicados, ni existe un complejo desarrollado de relaciones y flujos entre el conjunto de las grandes regiones (los departamentos) como unidades económicas.

Resultado de este fenómeno es quizás la configuración que describen los flujos, pues resaltan la debilidad de los nexos interdepartamentales en favor del juego rural-urbano interdepartamental, y también, una menor intensidad de los enlaces urbano-urbano para centros de similar jerarquía.

Los centros urbanos para mejorar el intercambio rural-urbano, requerirían adecuarse a las necesidades emergentes de almacenamiento, conservación de productos, transformación manufacturera, manejo de carga, financiamiento, provisión de herramientas e insumos agrícolas y pecuarios, educación y asistencia, equipamiento en medios de comunicación para el campesino y desarrollo del artesanado. Una red de jerarquía intermedia de este tipo puede ser programada en el nivel intrarregional, pero requiere una intensa coordinación a nivel nacional (interregional).

De las anteriores consideraciones se derivan las siguientes conclusiones:

a) El grado de integración espacial del país es insuficiente para generar las economías de aglomeración que aseguran el funcionamiento de una economía relativamente eficiente y la organización de los servicios sociales.

b) Aparece nítidamente un subsistema urbano-regional predominante por su peso relativo, dinámica de componentes, conexión física, recursos desarrollados y jerarquía de centros.

c) Cada uno de los centros urbanos dominantes del aludido subsistema polariza un área de influencia, que económicamente es fundamental para el país, pues provee de bienes de exportación y otros sustitutivos de importaciones, por lo que contribuye significativamente a la capacidad de compra del país.

d) La articulación interna del subsistema es todavía incipiente y sus nexos con el resto permiten conjeturar que su propia integración es condicionante de la evolución del sistema nacional.

e) Existe un subsistema complementario al dominante, que surge del tramo de líneas que unen Oruro, Potosí, Tarija y Sucre, y que forma parte del "Sistema Territorial Fundamental".

f) Se registran "oasis" urbanos en cuasi vacíos territoriales, especialmente en el norte y oriente del país. Es dudoso hablar en este caso de subsistemas por su escasa vinculación física y económica.

V. RIGIDECES Y POTENCIALIDADES DE LA ESTRUCTURA ESPACIAL Y REGIONAL

1. Rigideces de la estructura espacial

Tres funciones especiales cumple la estructura espacial en todo proceso de desarrollo eficiente y acelerado:

a) Generar las "economías de aglomeración" necesarias para el funcionamiento eficiente de las actividades productivas, la organización adecuada de la sociedad y los correspondientes servicios relativos a la calidad de vida.

b) Asegurar la eficiencia en la ocupación del territorio mediante la integración de los recursos naturales, humanos y económicos; y

c) Facilitar la integración orgánica del país.

El análisis precedente permite ver que la estructura espacial de Bolivia presenta importantes limitaciones y rigideces en relación con el cumplimiento de estas tres funciones.

En efecto, y en relación con la generación de las "economías de aglomeración", se observa en primer lugar una relativa dispersión de la población que hace difícil la generación de economías externas y de escalas suficientes para servir de base a un desarrollo económico sólido y diversificado. Por otra parte, el reducido contingente de población con poder de compra real, limita aún más la potencialidad de los mercados.

Al mismo tiempo, los centros urbanos en su mayoría, no se encuentran orgánicamente integrados a sus respectivas áreas rurales, agropecuarias o mineras. Esto significa que dichos centros no cumplen cabalmente el rol dinamizador de sus respectivas áreas de influencia, porque no funcionan adecuadamente como centros de mercado y de difusión de la innovación cultural y tecnológica. Tampoco disponen de la infraestructura económica y social de apoyo para la producción y el funcionamiento adecuado de las correspondientes comunidades campesinas.

Por último, y como ya fue anotado, la falta de una adecuada interconexión de dichos centros limita en buena medida la movilidad de los factores productivos y la extensión de los mercados.

A estas condiciones adversas se agregan los efectos de la falta de integración horizontal y vertical de la producción y el bajo grado de concentración y especialización. En la determinación de este problema juegan papel importante las deficiencias de la infraestructura de transporte. Ello se traduce en escalas reducidas de producción e inexistencia de economías de urbanización.

Lo mismo puede decirse en relación con la insuficiencia de la infraestructura básica, situación que traduce, por una parte, costos de producción y precios que no permiten la competencia con los países vecinos. Generándose así un desestímulo para la economía local, y por otra en una notoria reducción del mercado real ocasionada por los altos costos de los bienes y servicios en relación con el limitado poder de compra de la población.

Desde el punto de vista de la eficiencia del sistema de ocupación del territorio, las rigideces se relacionan con la incoherencia de la localización de los recursos humanos, (saturación de ciertas zonas del Altiplano y los Valles) y la localización de los recursos naturales.

En efecto, la mayor parte de la población se encuentra localizada en las tierras de menor potencialidad relativa, mientras que extensas áreas de gran potencial permanecen vacías o relativamente desocupadas.

El 80% de la población se encuentra localizado en el Altiplano y los Valles cuyas tierras presentan una explotación intensa a base de minifundio y el empleo de técnicas inadecuadas de manejo de los suelos y de producción. Mientras tanto, las fértiles tierras de los Llanos y el Trópico apenas albergan el 20% de la población.

A esta incoherencia en la ocupación de la tierra en relación con las potencialidades se agrega el hecho de que el Altiplano, además de encontrarse ya saturado, debido a su altitud del orden de 4 000 m.s.n.m., representa un serio desafío ecológico para la población.

En relación con la función de integración también se observan notorias deficiencias. En primer lugar debe señalarse que como consecuencia de las condiciones anteriormente señaladas, el país no cuenta con un centro o núcleo central de cohesión suficientemente estructurado en torno al cual se integre la economía de la población y los demás factores inherentes a la cohesión nacional, y en torno al cual graviten las diferentes regiones del país. La inexistencia de los niveles mínimos de concentración económica y la consecuente ausencia económica capaz de producir a precios competitivos se traducen en una constante vulnerabilidad de las fronteras por parte de los productores de los países vecinos. La inadecuada oferta interna de servicios sociales y económicos predispone a los bolivianos (particularmente de las regiones periféricas) a movilizarse hacia los países vecinos en busca de tales servicios. Esta situación realimenta el fenómeno de la falta de cohesión e integración en torno al eje central, produciéndose así una creciente dependencia de algunas regiones en relación con los países vecinos. Así, la estructura espacial presenta un cuadro de poca integración nacional en el cual, en torno a un eje central débil y poco estructurado, gravitan amplias regiones periféricas con fuertes y crecientes vinculaciones a los países vecinos respectivos. Tal es el caso de Santa Cruz, en relación con el Brasil, de Tarija en relación con la Argentina y parte del Altiplano en relación con Perú y Chile.

Como resultado y complemento de esta situación se observa una falta de cohesión en términos de la estructura de poder, que se expresa en regionalismos y/o localismos excesivos, y una permanente y progresiva actitud reivindicativa por parte de los diferentes departamentos del país.

En efecto, más allá de las reivindicaciones regionales, se observa autonomía de las regiones para realizar inversiones para el desarrollo. Ello se traduce en fuertes presiones sobre el Gobierno Central para la obtención de privilegios financieros y político-administrativos que contribuyen aún más a debilitar la acción del Estado.

A todas estas rigideces se suma la de la mediterraneidad, la cual, de diversos modos, ha contribuido al debilitamiento de la estructura espacial.

2. Rigideces de la estructura regional

Las funciones que cumplen las regiones en sí en todo el proceso de desarrollo eficiente y acelerado son:

a) Contribuir a la información de una estructura económica, social y espacial mediante un rol definido evitando las contraposiciones y buscando la complementariedad.

b) Afianzar la región como un todo integrado, orientándose básicamente por acciones productivas y sociales que posibiliten un aporte sustantivo de los sectores de especialización regional y rural, ya sean exportadores (minería, hidrocarburos, agropecuaria) o de abastecimiento del mercado interno, que contribuyan al país actuando como un conjunto orgánico, velando, además, por la adecuada relación de lo anterior con los componentes de empleo e ingresos por ser más manejables a nivel regional.

En Bolivia las diferentes regiones han ingresado a una posición de competitividad entre sí, sobre todo en cuanto a agroindustrias y a industrias respecta, lo que está generando escalas inadecuadas por ser un país de reducido mercado, que al ser dividido en muchas fracciones para compartirlo, genera altos costos de producción, eleva el costo de vida interna y convierte en vulnerable toda la capacidad instalada en razón de la competencia externa (acuerdos regionales u otros).

La incipiente especialización productiva de las regiones debido a un defecto estructural de toda la economía del país, ya que la misma ha estado orientada a la exportación, ha imposibilitado generar una base productiva complementaria a la exportación, orientada hacia adentro. Lo anterior condiciona los comportamientos regionales a la vulnerabilidad de las mono-producciones, sin procesos de encadenamiento e integración tanto vertical como horizontal en la propia región y de ésta con las del resto del país.

3. Potencialidades de la estructura espacial

La estructura espacial de Bolivia presenta notables potencialidades, particularmente en relación con los recursos del territorio y su localización estratégica en el Sub-Continente.

En primer lugar, su territorio presenta una gran coherencia ecológica que le permite contar con todos los climas y todos los pisos térmicos, y por tanto, disponer de una amplia gama de cultivos que van desde las frutas tropicales, las maderas de todo tipo y los cultivos agroindustriales hasta los productos de clima frío y templado del Altiplano y los Valles intercordilleranos. Una adecuada integración de tan variados tipos de agricultura y ganadería podría constituir una base inmejorable para la satisfacción de las necesidades internas y para la exportación a los países vecinos, particularmente a los del Sur, con cuya agricultura podría establecerse una buena complementación.

En segundo lugar, presenta una gran coherencia en la distribución regional de los recursos básicos, lo cual facilita la integración y complementación económica interna. En efecto, el Altiplano y parte de los Valles cuentan con minerales abundantes y diversificados: los Llanos y el Chaco poseen yacimientos de petróleo y gas; además de yacimientos mineralógicos, el trópico dispone de una amplia reserva de maderas de todos los tipos y otros productos selvícolas; todas las regiones del país son igualmente aptas para la agricultura y la ganadería.

En tercer lugar, el país cuenta con una localización estratégica en el Centro del Sub-Continente Sud Americano. Su eje central La Paz-Oruro-Cochabamba-Santa Cruz constituye la base del gran eje transversal continental Santos-Arica (Antofagasta), lo que permite unir y complementar las economías de Bolivia con Brasil, Perú, Chile y Argentina, esta última a través de la derivación hacia el sur. Por otra parte su localización también resulta estratégica en relación con la vinculación entre los países del Pacto Andino, de la Cuenca del Plata y Brasil.

En cuarto lugar, a pesar de las deficiencias actuales de su estructura espacial, Bolivia cuenta ya con un sistema territorial fundamental formado por el eje central de La Paz-Oruro-Cochabamba-Santa Cruz y su derivación Potosí-Sucre-Tarija, que puede constituir una excelente base para un sistema espacial eficiente e integrador.

Por tratarse de dos ejes complementarios susceptibles de adecuada integración y no de un solo centro urbano, como es el caso de la gran mayoría de los países latinoamericanos, este sistema presenta notorias ventajas potenciales. En efecto, mediante adecuada planificación, Bolivia podría escapar de la tendencia a una excesiva polarización en torno a un centro único, fenómeno que casi está probándose adverso en la mayoría de los países subdesarrollados como estimulador y consolidador de excesivos desequilibrios regionales y como generador de deseconomías de aglomeración. Además de constituir un par de ejes convergentes y su respectiva área de influencia agropecuaria y minera, de este sistema tiene la ventaja de presentar notorias potencialidades de prolongación hacia áreas de frontera y los respectivos países vecinos. Tal es el caso de las vinculaciones La Paz-Arica, Oruro-Antofagasta, Tarija-Salta, Santa Cruz-Corumbá y Santa Cruz-Pocitos.

En quinto lugar por no haber llegado siquiera al umbral mínimo de aglomeración necesario para el funcionamiento eficiente de la economía y la sociedad urbana, el sistema de ciudades es susceptible aún de ser orientado y planificado en su crecimiento y desarrollo. En efecto, con excepción de La Paz y no por el tamaño de su población si no por sus limitaciones de espacio físico, ninguna de las ciudades presenta características negativas desde el punto de vista de saturación o crecimiento patológico. La actual falta de jerarquización e integración orgánica de los centros constituye en la práctica una ventaja para poder orientar e inducir las migraciones a fin de constituir, en el mediano plazo, una malla urbana jerarquizada y funcional.

4. Potencialidades de la estructura regional

La estructura regional del país presenta potencialidades muy interesantes relacionadas principalmente con los siguientes aspectos.

Existencia de entes regionales de desarrollo (Comités y Corporaciones) que paulatinamente están generando una base institucional con recursos financieros crecientes que les está posibilitando coadyuvar en forma definitiva con el desarrollo de cada región.

Consolidación de un sistema nacional de planeamiento y de proyectos que inicia un proceso de programación concertada entre sectores y regiones, factor que constituye uno de los cuellos de botella más importantes para la planificación regional.

Múltiples regiones con potencialidades crecientes para asumir roles diferenciados y complementarios en el contexto nacional, tanto en lo económico como en lo social, lo que permitirá acondicionar el uso de los recursos con orientación exportadora con una buena complementación de desarrollo interno, evitando las distorsiones de dependencia o mono producción.

VI. ESTRATEGIA Y PLAN ESPACIAL

La estrategia espacial está constituida por un conjunto de políticas y esfuerzos nacionales, regionales y locales destinados al cumplimiento de los siguientes objetivos:

1. Objetivos fundamentales en materia territorial

a) Afianzamiento de la soberanía nacional mediante la integración del territorio y la progresiva expansión de la frontera socioeconómica.

b) Reducción de las disparidades regionales, particularmente urbano-rurales, en los niveles de ingreso y bienestar y de la marginalidad urbana.

c) La transformación de la estructura territorial con el fin de coadyuvar eficientemente al logro de otros objetivos nacionales, particularmente en cuanto:

i) A la participación activa de Bolivia en el contexto latinoamericano mediante el desarrollo de una estructura socioeconómica dinámica y competitiva que reduzca el desequilibrio del país a sus vecinos;

ii) Al mantenimiento de una tasa alta y sostenida de crecimiento;

iii) A la creación de las condiciones para que los beneficios del desarrollo no se concentren en un grupo reducido de la población.

2. Objetivos instrumentales

Debido a la amplitud y complejidad de estos objetivos, tal estrategia lleva aparejada profundas transformaciones en todos aquellos procesos sociales, económicos y político-administrativos que directa o indirectamente influyen en la configuración y el desarrollo del espacio nacional. Tal es el caso, entre otros, de los procesos de asignación y localización de inversiones de explotación de los recursos naturales, de desarrollo agropecuario, de concentración de la infraestructura urbana de migraciones y la localización de grandes proyectos. Por esta razón la estrategia es el resultado de las acciones combinadas de todos los sectores de la actividad económica y social, en todos los niveles de gobierno-nacional, regional y local.

Por otra parte y como es sabido, todo cambio planificado del espacio requiere un alto poder de intervención, un horizonte de tiempo de largo plazo y una sistemática perseverancia en la acción a través del tiempo. Todos estos requisitos se tornan más difíciles de cumplir en la medida en que los cambios programados son más profundos, el grado de integración y cohesión nacional es insuficiente y no se dispone de todos los recursos financieros, tecnológicos y humanos necesarios.

El conjunto de objetivos planteados está ligado a un proceso de reestructuración del actual espacio socioeconómico nacional para tornarlo más eficiente y apto para la integración y el desarrollo del país. De acuerdo con el diagnóstico precedente, dicha reestructuración deberá girar en torno a los siguientes procesos:

a) Estructuración y desarrollo de un Sistema Territorial Fundamental con los umbrales de concentración mínimos necesarios para asegurar las economías de aglomeración suficientes para un funcionamiento eficiente de la economía nacional en términos de producción y mercados internos;

b) Implementación del Sistema Territorial Fundamental a través de inversiones concentradas en áreas específicas, procurando el desarrollo de complejos de actividades. Estos polos inductores que también tienden a la articulación del espacio, deben implementarse de tal manera que sus efectos aumenten el producto y la productividad de las actividades ligadas.

c) Desarrollo orgánico del espacio regional, urbano y rural para asegurar la eficiencia y la escala adecuada de los asentamientos humanos, en todas las regiones del país.

d) Integración progresiva de todas las regiones y ampliación sistemática de la frontera socioeconómica interna; además de la ocupación sectorial y de determinadas áreas de frontera con países limítrofes.

El país deberá superar muchas dificultades para consolidar en el corto y mediano plazo todo el sistema económico y para intentar una expansión significativa de la frontera socioeconómica. En efecto, carece de la infraestructura económica y social básica para asegurar un proceso de desarrollo integrado y acelerado y no dispone de recursos suficientes para emprender una significativa dinamización de la actividad económica. Simultáneamente y a la luz de cualquier estrategia realista, las prioridades en la inversión aparecen comprometidas en la modernización y la integración de la producción minera y en la consolidación de la petrolera, así como en otros proyectos estratégicos de desarrollo.

Por otra parte, como fue anotado en el diagnóstico, la limitación de los recursos humanos, constituida por el reducido tamaño de la población y su amplia dispersión, representa una significativa restricción para todo intento de ocupar eficientemente el territorio nacional. Como es bien sabido, la ocupación y el desarrollo de un territorio no se limita a poblarlo en forma improductiva sino, fundamentalmente, aprovechar y desarrollar sus recursos naturales, instalar la infraestructura económica y social, integrarlo orgánicamente a los mercados y centros dinámicos del país y a crear el ambiente ecológico, social y cultural necesario para que los pobladores de nuevos asentamientos echen raíces y logren un alto grado de desarrollo de sus potencialidades individuales y colectivas. Todo ello involucra un proceso de largo plazo y una difícil canalización de importantes recursos económicos, tecnológicos y humanos, además de un complejo proceso de logística y movilización.

Partiendo de estas consideraciones, y en el contexto de una alternativa viable y realista, el logro de objetivos de integración del territorio nacional tiene que ser forzosamente planteado en función de dos etapas:

a) Una de corto y mediano plazos, destinada a consolidar un núcleo regional central, que para los efectos del Plan llamaremos "Sistema Territorial Fundamental", en torno a la cual puede desarrollarse una economía con niveles apropiados de productividad, así como generar los excedentes para la futura expansión de la actual frontera socioeconómica; y

b) Otra de largo plazo destinada a la ocupación sistemática de todo el territorio, con énfasis en las áreas estratégicas fronterizas.

El desarrollo de la primera etapa (1976-1980) concentrará la parte más significativa de los esfuerzos y recursos disponibles en la consolidación y el desarrollo del eje central de desarrollo (La Paz-Oruro-Cochabamba-Santa Cruz),

ampliando sus áreas de influencias respectivas, además de iniciar acciones en el eje secundario de Potosí, Sucre, Tarija de acuerdo a sus potencialidades.

Tal concentración tiene como fin generar las economías de aglomeración necesarias para servir de base a un desarrollo interno auto-sostenido y que permitan una organización eficiente de los servicios sociales. Esta concentración debería generar en el largo plazo los excedentes necesarios para financiar la expansión de la frontera socioeconómica. Al mismo tiempo, debería consolidar y desarrollar la economía nacional, integrar mejor políticamente al país, fortalecer la acción del Estado y, como consecuencia de todo esto, capacitar al país para una mejor defensa de la soberanía nacional y una más efectiva protección de las fronteras nacionales. En este contexto cabría agregar que la vinculación de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz con Beni y Pando bosqueja ya un eje potencial de penetración amazónica y obliga a considerar el emplazamiento de nuevos centros urbanos a los efectos de dar consistencia a la ocupación del área oriental norte del país.

Todo lo anterior, deberá estar enmarcado con una visión internacional que signifique el aprovechamiento óptimo de la ubicación estratégica del país en el contexto.

En el desarrollo de esta etapa de corto y mediano plazo deberá fortalecer sistemáticamente el Sistema Territorial Fundamental y sus áreas de influencia a través de las siguientes políticas:

a) Prelación en la localización de los proyectos claves para el desarrollo, procurando un alto grado de integración sectorial, e interregional.

b) Construcción de infraestructura económica y social en torno a los centros principales e integración y consolidación de la infraestructura vial.

c) Integración socioeconómica urbano-rural, a fin de integrar la producción agropecuaria, ampliar los mercados urbanos y disminuir las disparidades en los niveles de vida y productividad.

d) Asentamiento de la población rural en torno a núcleos que sirvan de base para la organización y el funcionamiento de la infraestructura económica y social mínima indispensable para el desarrollo rural y el mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos.

e) Orientación de las migraciones hacia áreas de mayor potencialidad localizadas en torno al Sistema Territorial Fundamental, procurando estimular el desplazamiento organizado de los excedentes demográficos del Altiplano y Valles.

f) Integración y acondicionamiento del Eje Central para la preferente localización de emplazamientos productivos ligados a las políticas y esfuerzos de integración y complementación económica latinoamericana y a los propósitos de ocupación y desarrollo del territorio en actual proceso de negociación para obtener la salida al Océano Pacífico.

g) Protección de los recursos naturales y preservación del equilibrio ecológico y el medio ambiente, con énfasis en la defensa contra la erosión.

h) Orientación racional del proceso de urbanización actualmente en marcha, adecuando a él el proceso de consolidación y vinculación de los centros urbanos, la dotación de infraestructura y la planificación urbana-regional.

i) Planificación a nivel regional y local para asegurar la eficiencia y la coordinación en los esfuerzos a ambos niveles, con el concurso de los entes regionales de desarrollo.

j) Búsqueda de las economías de aglomeración mediante la concentración de las inversiones en los centros urbanos, evitando así una ampliación excesiva e improductiva del sector terciario.

k) Aumento de la movilidad de los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento del Sistema Económico y Social.

l) Elaboración de programas industriales coherentes en vez de industrias aisladas, de tal manera que éstas se complementen y se sirvan mutuamente del mercado.

Las acciones en el Eje Central de desarrollo tomarán en cuenta las ventajas comparativas formuladas a continuación para defender sus propios planes de desarrollo regional.

3. Ventajas comparativas

El Eje La Paz-Oruro-Cochabamba-Santa Cruz

La Paz

- a) Localización estratégica en relación al Pacto Andino.
- b) Alto grado relativo de economías externas de aglomeración para la industria.
- c) Complejo sistema de servicios superiores (Bancos, Seguros, Gobierno, etc.).
- d) Abundante oferta de Mano de Obra.
- e) Amplios recursos minerales. El sector agropecuario admite incrementos de productividad.

Oruro

- a) Constituye el centro principal de la Metalurgia.
- b) Su cercanía al principal centro del país le confiere ciertas ventajas que posee este último.

Cochabamba y su área de influencia agropecuaria

- a) Centro integrador del espacio nacional.
- b) Localización estratégica en relación al mercado interno.
- c) Centro urbano-industrial con la infraestructura respectiva.
- d) Area Agrícola medianamente desarrollada.
- e) Mano de obra suficiente para un proceso de desarrollo.

La subregión del departamento de Santa Cruz

a) Centro urbano-industrial y de servicios en expansión (economías de aglomeración): Santa Cruz.

b) Posee una intensa actividad extractiva de hidrocarburos.

c) Agricultura que ha evidenciado gran dinamismo no obstante sus fluctuaciones y condiciones para el desarrollo de la ganadería.

El eje complementario Oruro-Potosí-Tarija y su derivación hacia Sucre

a) Centros urbanos con la infraestructura respectiva.

b) Areas de influencia minero-agropecuario (Potosí) y petrolero-agropecuario (Sucre-Tarija).

c) Infraestructura de transportes que comunica los centros entre sí, aunque de menor calidad que la del Eje Central.

Este ordenamiento de las acciones en ejes o canales de desarrollo se complementa con inversiones concentradas en ciertos puntos distinguidos del espacio, que actúan como polos impulsores de la actividad económica, y que tiene por objetivo la ocupación sistemática del territorio nacional y la puesta en marcha de un verdadero proceso de industrialización y de mejoramiento agropecuario.

El Mutún, La Química Básica, El Bala, Abapó-Izozog-Rositas y Villamontes ejemplifican las características fundamentales de los polos cuyo efecto multiplicador deberá enfocarse hacia el Sistema Territorial Fundamental constituyendo un esfuerzo de estructuración endógena del espacio nacional, evitando los enclaves orientados al exterior; debiendo además motivar acciones de dinamización de sus áreas de influencia inmediata.

Algunos de estos programas, cuyo comienzo de ejecución se prevee en el período 1976-1980, constituyen las inversiones que, por su peso relativo en el quinquenio y por las previsiones de desarrollo en el próximo darán el carácter de la planificación boliviana al definir el marco general de la estructura económica y espacial del país, logrando cumplir los objetivos de seguridad nacional, integración territorial y desarrollo económico y social.

La segunda etapa estará destinada a ocupar y desarrollar el resto del territorio nacional buscando una adecuada incorporación de los recursos humanos y económicos y una eficiente defensa de las fronteras nacionales. Para tales efectos, durante la primera etapa (1976-1980) se estudiarán los proyectos alternativos y se seleccionarán aquellos de mayor valor estratégico tanto desde el punto de vista económico como geo-político. Para asegurar el cumplimiento de este objetivo, el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, y el Ministerio de Defensa Nacional coordinarán sus acciones buscando que estos proyectos estratégicos comiencen cuanto antes, mediante estudios preliminares a fin de poder contar con proyectos debidamente preparados y evaluados alrededor de 1980.

La compatibilización entre los objetivos de mediano y largo plazo, exige un ordenamiento de las inversiones que tome en cuenta ambos puntos de vista: en primer lugar se destacan inversiones concentradas en un grupo limitado de actividades productivas y de infraestructura económica y social, orientadas a impulsar

el crecimiento del producto y a maximizar los excedentes. En segundo término, existen acciones destinadas a atender iniciativas regionales que sean consistentes con los objetivos de mediano y largo plazo.

Finalmente existe un grupo amplio de intervenciones deliberadas y sistemáticas que pueden catalogarse como de mejoras de organización, que no implican aportes financieros significativos. Estas acciones en general orientadas a incrementar el producto o la productividad de sectores tradicionales y/o relativamente aislados, pueden ejemplificarse en las diversas tareas de extensión que permiten mejorar la combinación de factores, los canales de comercialización, la selección de especies, la organización de la producción, etc. En este grupo se incluyen también las transformaciones y/o mejoras de la organización social.

En función de esta estrategia, durante la primera etapa los esfuerzos y actividades de los diferentes sectores productivos y sociales convergerán, en términos de localización, básicamente, hacia el "Sistema Territorial Fundamental". El Sector Industrial, por ejemplo, desarrollará su estrategia de sustitución selectiva de importaciones fundamentalmente en torno a los centros en base a ventajas comparativas. El Sector Infraestructura concentrará sus esfuerzos en apoyo a la nueva producción programada por todos los sectores productivos y sociales. El Sector Agropecuario aplicará sus estrategias de aumento de productividad y ampliación de la frontera agrícola. El Sector Transporte se concentraría en la modernización, integración y complementación del sistema, no sólo en relación con los ejes fundamentales del país y los puntos fronterizos estratégicos, sino fundamentalmente hacia el interior a través de caminos secundarios y vecinales que integran orgánicamente la producción agropecuaria y minera con los centros de consumo y procesamiento. Los Sectores Sociales se esforzarán en complementar la infraestructura urbana, la vivienda en general, y los demás servicios relativos al bienestar social, cubriendo, simultáneamente las áreas rurales y urbanas. Estas y otras acciones que fueran necesarias, serán integradas y compatibilizadas en planes sectoriales y espaciales por el "Sistema Nacional de Planificación".

El énfasis en la aplicación de los recursos disponibles en el corto y mediano plazo estaría en torno al "Sistema Territorial Fundamental" quedando para la segunda etapa los esfuerzos destinados a las regiones periféricas. Este "énfasis" no significa el marginamiento de los centros y áreas pobladas no comprendidas en él, los cuales seguirán recibiendo la atención tradicional por parte del Gobierno Central, conservando los privilegios fiscales conquistados hasta el presente y operando a través de programas de Desarrollo Subregional, coordinados por la Dirección Nacional de Planificación Regional a través de los respectivos Comités o Corporaciones de Desarrollo. Tampoco limitará las posibilidades de algunos proyectos fronterizos de carácter bilateral o multinacional y de interés estratégico que cuentan con financiamiento extraordinario y que, por tanto, no comprometen los recursos del Plan Quinquenal.

En el marco de esta alternativa se considera que en la primera etapa la dispersión regional de los escasos recursos económicos y humanos disponibles pueden contribuir a debilitar la precaria economía nacional y generar una mayor segregación de la población. Al mismo tiempo, se parte de la base de que la falta de una economía sólida y diversificada, así como las condiciones crónicas de segregación de la población, son factores que hacen vulnerables las fronteras a través de la penetración sistemática y creciente de productos más baratos procedentes de los países vecinos y la persistente migración de bolivianos hacia dichos países en busca de trabajo y mejores condiciones de vida. En este sentido la estrategia persigue la consolidación de la soberanía nacional.

Esta estrategia estará apoyada en un sistema de planificación y coordinación tanto a nivel nacional, como departamental y local que asegure la elección de los proyectos de mayor valor estratégico y defina la localización regional de acuerdo al objetivo de consolidar e integrar el Sistema Territorial Fundamental y atendiendo a una adecuada evaluación de las ventajas comparativas.

Además para enfrentar la difícil y compleja situación del agro será puesta en marcha una estrategia de acción simultánea y coordinada sobre el medio rural, destinada a introducir una nueva dinámica social, económica y espacial por medio de programas de desarrollo subintegrado.

VII. LA PLANIFICACION REGIONAL EN BOLIVIA

1. Su experiencia y proceso

El proceso de planificación regional en Bolivia, si bien tiene antecedentes anteriores, comienza a fines de la década del sesenta cuando los planes nacionales adquieren características con proyección en el desarrollo espacial y regional del país, por medio de los mecanismos que constantemente van compatibilizando su accionar; por un lado el Ministerio de Planeamiento y Coordinación de la Presidencia de la República que como cabeza central de los Sistemas Nacionales de Planeamiento y de Proyectos consolida un proceso de planificación y de control de la inversión, por otro lado los entes regionales de desarrollo (Comités y Corporaciones) que van adquiriendo importancia creciente dada su participación directa en el proceso de inversión y cuentan con recursos propios que alcanzan a un 15% del total de la inversión nacional.

Las líneas básicas de acción de la implementación espacial y regional del Plan Quinquenal 1976-1980 postulan las siguientes metodologías:

a) Planificación

La problemática regional debe ser consultada por el ente central del sistema de planeamiento por medio del mecanismo de formulación de los lineamientos generales de la Estrategia Nacional de Desarrollo Regional.

Si bien el Plan postula las líneas maestras de esta estrategia, necesariamente la misma deberá ajustarse permanentemente, tanto por la acción de corto plazo (planes operativos anuales), como por el detallamiento y profundización de la estrategia de mediano plazo coincidente con el Plan y, por último, con la formulación de una estrategia a largo plazo en actual elaboración. La acción planificadora es concertada entre la visión nacional y la visión regional vale decir tanto del Ministerio de Planeamiento y Coordinación como de los entes regionales.

b) Coordinación

La acción concertada entre los niveles nacionales y regionales presenta la dificultad de la conciliación sectorial con la regional. Esta acción constituye, tal vez, uno de los problemas no superados en el campo de la experiencia en planificación regional a nivel mundial.

Anualmente en Bolivia para la formulación del Plan Operativo se convoca a una reunión a la que asisten los representantes sectoriales (Ministerios) y los representantes regionales (Comités, Corporaciones, Alcaldías, Prefecturas), sin embargo, los grandes conflictos entre los enfoques regional y sectorial-nacional no son superados plenamente, sobre todo en el campo agropecuario e industrial.

Cabe destacar que la coordinación que se logra a nivel regional entre los Comités o Corporaciones con las oficinas regionales de los sectores nacionales es de mayor grado que el que se logra a nivel nacional con todos los sectores que gravitan sobre el ámbito regional.

c) Legislación

La promulgación de una Ley de Corporaciones, en actual proceso de aprobación, permitirá superar la situación jurídica deficiente, ya que los Comités (Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija, Potosí, Beni) están bajo la tuición del Ministerio de Urbanismo y Vivienda, organismo sectorial que ha perdido el ejercicio de control sobre los Comités ya que estos últimos tienen una visión multisectorial que se ajusta más a las atribuciones del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, organismo que ejerce control sobre las Corporaciones (La Paz, Cochabamba, Oruro, Pando). La Ley de Corporaciones unifica la tuición de todos los Comités y Corporaciones bajo el Ministerio de Planeamiento y Coordinación.

d) Control de gestión

Las instancias de control de la gestión tanto sectorial como regional, pero principalmente espacial, se establece cada año mediante cuadros de ejercicios de programas y proyectos ejecutados en las regiones por los sectores nacionales y en detalle los proyectos ejecutados por los entes regionales.

La primera instancia se la ejecutó en el propio Plan Nacional de Desarrollo Socioeconómico 1976-1980 en el cual se recopilaron todos los programas y proyectos de inversión del sector público, se los localizó, y se realizaron las precalificaciones de los mismos seleccionándolos con criterios sectoriales pero también regionales, logrando de esta forma una macro distribución de la inversión en las regiones. (Ver anexos: cuadros 1 y 2.)

El cuadro N° 1 nos muestra lo postulado por los sectores y regiones. El cuadro N° 2 nos muestra las asignaciones regionales luego de la selección respectiva, dando cumplimiento a la estrategia de concentración de la inversión en las regiones postuladas por la estrategia espacial y regional del país.

La segunda instancia de control de presupuesto y de selección de proyectos se la realiza en los planes operativos anuales, elaborados conjuntamente con los sectores y las regiones, las cuales son discutidas y aprobadas por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación en forma conjunta con el Ministerio de Finanzas y organismos agentes de la llamada caja única que no afecta a la renta destinada de Comités y Corporaciones que cuentan con fondos propios lo que está posibilitando una agilidad más eficiente en el uso de los recursos, acción que no siempre se repite en el organismo central del Ministerio de Finanzas.

Por último los proyectos grandes deben ser elevados a conocimiento del gobierno en sus distintas etapas de prefactibilidad y factibilidad, para su evaluación en el Comité Nacional de Proyectos, organismo intersectorial que está presidido por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación. Este Comité eleva su

informe ya que el Consejo es un Gabinete Ministerial de tipo económico (principales sectores) presidido por el Ministro de Planeamiento y Coordinación. Las aprobaciones de CONEPLAN son rubricadas luego en Gabinete Presidencial (reunión de Ministros) dándoles la validez mediante decreto o resoluciones supremas.

e) Enfoque de las inversiones regionales

Inicialmente los Comités y aún las Corporaciones Regionales de Desarrollo enfocaron sus acciones a actividades ligadas a infraestructura urbana (Saneamiento Básico: Agua Potable, Alcantarillado, Asfalto de calles y avenidas, equipamientos urbanos: terminales de buses, mercados, etc.), sin embargo, este ámbito de acción ligado a los gobiernos locales representados por las Alcaldías Municipales (estas últimas muy desorganizadas, con ingresos no saneados, utilización total de los mismos para gastos de funcionamiento debido a los elevados contingentes burocráticos) fue cambiando hacia actividades de tipo productivo; acciones agropecuarias, agroindustriales, industriales, programas sociales, principalmente en educación y salud y aportes importantes a infraestructura básica, principalmente caminera, lo que ha posibilitado una misión intersectorial positiva en los entes regionales de desarrollo (Comités y Corporaciones).

Este nuevo enfoque ha posibilitado ver la problemática del empleo y de la distribución del ingreso desde un ámbito más manejable como es el ámbito regional.

Aún existen algunas distorsiones en la programación de la inversión en los entes regionales de desarrollo, tales como proyectos competitivos entre regiones, que está siendo superado paulatinamente con estudios integrales de la temática de los proyectos principales, como ejemplo tenemos el azúcar o el cemento.

También subsiste el enfoque de obras urbanas por ser las mismas las más evidentes y palpables para los grupos de poder regional, generalmente urbanos.

Paulatinamente la programación de los Comités y Corporaciones va asumiendo la atención de la problemática de los sectores agropecuarios e industriales.

2. Los recursos financieros

Los Comités y Corporaciones tienen recursos propios provenientes de impuestos destinados y subvenciones directas del Tesoro Nacional. Los impuestos más significativos, desde el punto de vista de los ingresos que generan, son: para el caso de La Paz, Oruro y Potosí, las regalías que gravan la producción de minerales; para el de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija las que provienen de la producción de hidrocarburos; para Pando el 1% sobre las importaciones; para el Beni y Cochabamba subvenciones directas del Tesoro Nacional. (Ver cuadro N° 3.)

La importancia de la inversión regional en el hecho de que con ella se atienden sectores productivos que gravitan favorablemente sobre la generación de empleo, en tanto que la inversión nacional atiende los sectores extractivos y el de infraestructura económica, que no son precisamente intensivos en mano de obra.

Lo anterior muestra el rol que cumplen los entes regionales de desarrollo (Comités y Corporaciones) que básicamente se complementa con el que cumple el nivel nacional, restando solamente ajustar la acción de coordinación entre los sectores nacionales de agropecuaria e industria con los niveles regionales, acción que paulatinamente se está encarando para su solución.

Cuadro 1

DISTRIBUCION DE LAS INVERSIONES DEL QUINQUENIO 1976-1980 POR REGIONES
Y GRUPOS ECONOMICOS (SEGUN PROYECTOS PRESENTADOS)

Regiones	Productivos		Infraestructura		Servicios		Totales	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Chuquisaca	1 301.0	3.21	371.0	2.77	1 297.5	8.56	2 969.5	4.30
La Paz	6 781.5	16.73	4 183.8	31.27	4 543.2	29.98	15 508.5	22.42
Cochabamba	6 242.2	15.40	2 411.1	18.02	2 516.4	16.60	11 169.7	16.17
Oruro	5 202.8	12.84	1 023.9	7.65	1 031.7	6.81	7 258.4	10.51
Potosí	4 057.7	10.01	524.9	3.92	1 611.4	10.63	6 194.0	8.97
Tarija	2 082.2	5.14	1 455.8	10.88	914.6	6.04	4 452.6	6.45
Santa Cruz	13 765.1	33.96	2 756.9	20.61	2 583.1	17.04	19 105.1	27.66
Beni	1 010.9	2.49	279.2	1.29	496.2	3.27	1 786.3	2.58
Pando	89.6	0.22	373.8	2.79	162.6	1.07	626.0	0.91
<u>Totales</u>	<u>40 533.0</u>	<u>100.00</u>	<u>13 380.4</u>	<u>100.00</u>	<u>15 156.7</u>	<u>100.00</u>	<u>69 070.1</u>	<u>100.00</u>
	<u>58.68</u>		<u>19.37</u>		<u>21.95</u>		<u>100.00</u>	

Cuadro 2

DISTRIBUCION DE LAS REGIONES DEL QUINQUENIO 1976-1980 POR REGIONES
Y GRUPOS ECONOMICOS (SEGUN POLITICA REGIONAL NACIONAL)

Regiones	Productivos		Infraestructura		Servicios		Totales	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Chuquisaca	2 475.7	6.11	1 061.7	7.94	1 297.5	8.56	4 834.9	7.00
La Paz	7 972.2	19.67	3 493.1	26.11	4 543.2	29.98	16 008.5	23.18
Cochabamba	6 242.2	15.40	2 411.1	18.02	2 516.4	16.60	11 169.7	16.17
Oruro	5 202.8	12.83	1 023.9	7.65	1 031.7	6.81	7 258.4	10.51
Potosí	3 367.0	8.31	524.9	3.92	1 611.4	10.63	5 503.3	7.96
Tarija	2 082.2	5.14	1 455.8	10.88	914.6	6.04	4 452.6	6.45
Santa Cruz	11 049.2	27.26	2 756.9	20.60	2 583.1	17.04	16 389.2	23.73
Beni	1 296.7	3.20	279.2	2.09	496.2	3.27	2 072.1	3.00
Pando	845.0	2.08	373.8	2.79	162.6	1.07	1 381.4	2.06
<u>Total</u>	<u>40 533.0</u>	<u>100.00</u>	<u>13 380.4</u>	<u>100.00</u>	<u>15 156.7</u>	<u>100.00</u>	<u>69 070.1</u>	<u>100.00</u>
	<u>58.69</u>		<u>19.37</u>		<u>21.94</u>		<u>100.00</u>	

Cuadro 3

SITUACION FINANCIERA DE LAS ENTIDADES REGIONALES DE DESARROLLO
(En miles de Pesos Bolivianos)

Entidades	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Origen
CORPORACIONES									
La Paz	12 326.4	4.38	34 719.5	5.09	65 071.7	6.02	82 510.6	7.75	Recursos propios Transferencias
Cochabamba	3 921.2	1.39	4 994.1	0.73	26 198.8	2.42	32 841.8	3.09	Recursos propios Transferencias, Regalías Mineras
Oruro	5 836.4	2.07	15 849.4	2.32	69 390.7	6.42	68 332.5	6.42	Recursos propios Transferencias
Pando	21 035.0	7.48	20 867.0	3.06	25 413.4	2.35	39 398.5	3.70	Recursos propios Transferencias
COMITES									
Chuquisaca	25 171.1	8.95	93 359.0	13.69	170 296.0	15.74	108 484.1	10.19	Recursos propios, Transferencias: Regalías BAMIN Y.P.F.B.
Potosí	45 218.3	16.07	42 986.7	6.31	152 293.2	14.08	80 933.4	7.60	Recursos propios-Aduana
Tarija	3 572.3	1.27	68 624.2	10.07	80 718.9	7.46	132 340.0	12.43	Transferencias: Regalías Y.P.F.B.
Santa Cruz	153 172.9	54.44	387 049.8	56.77	462 169.0	42.72	471 716.3	44.31	Recursos propios, Transferencias
Beni	11 108.5	3.95	13 359.0	1.96	30 360.4	2.81	48 033.8	4.51	Recursos propios, Transferencias
<u>Subtotal NAL</u>	<u>281 362.1</u>	<u>100.00</u>	<u>681 808.7</u>	<u>100.00</u>	<u>1 081 912.1</u>	<u>100.00</u>	<u>1 064 636.0</u>	<u>100.00</u>	

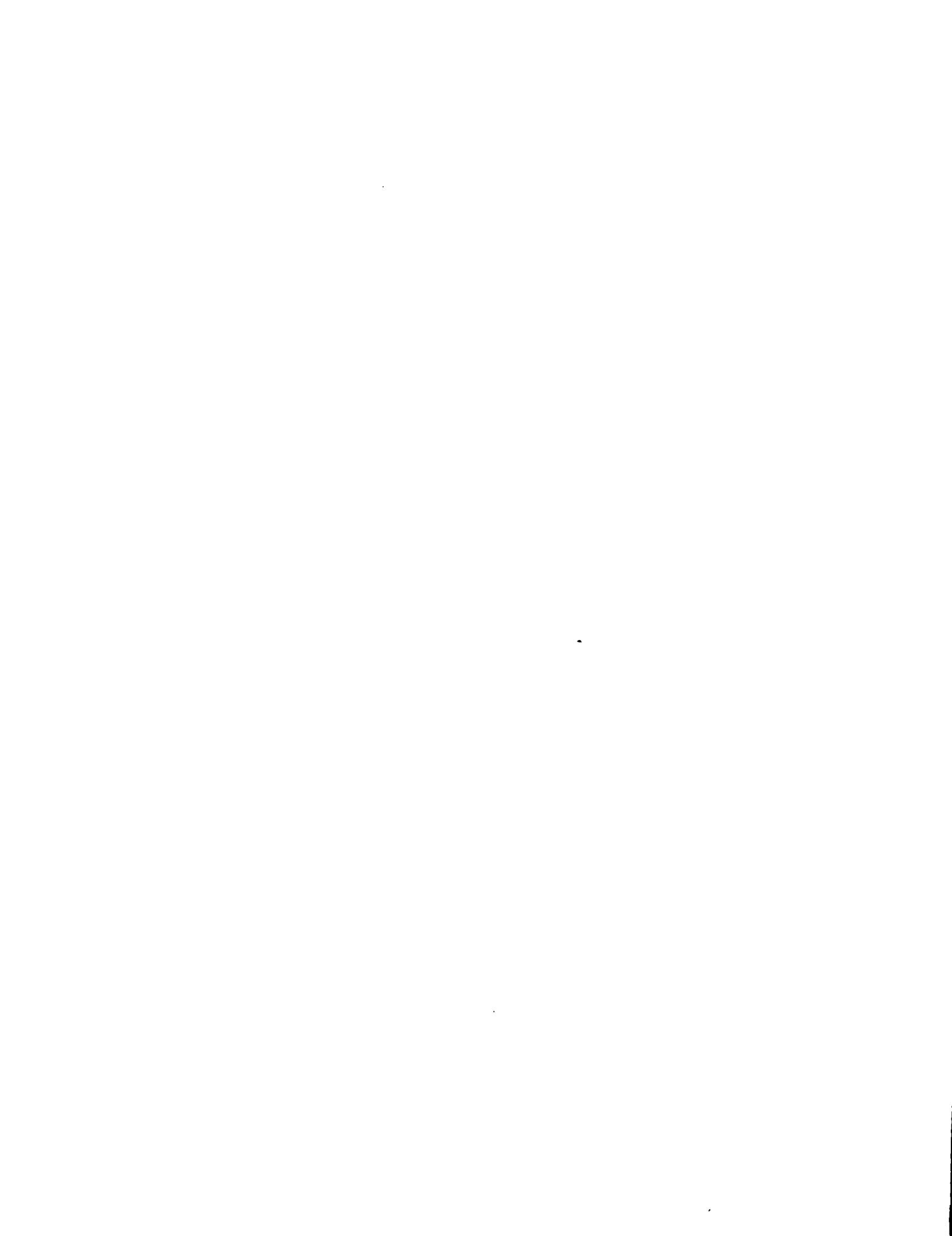
Fuente: Ministerio de Finanzas (Dirección Nacional de Presupuestos).

Elaborado: Ministerio de Planeamiento y Coordinación (Dirección Nacional de Planificación Regional)
(El cambio oficial del dólar a pesos bolivianos es de 20.1 pesos por US\$ 1.00).

INFORMACION BASICA SOBRE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO
DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION DEL PERU

Trabajo presentado por el Instituto
Nacional de Planificación a la
Primera Conferencia de Ministros y
Jefes de Planificación de América
Latina

Caracas, abril de 1977



INFORMACION SOBRE EL SISTEMA, PROCESO E INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACION EN EL PERU

I. Legislación básica

El Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social se constituyó mediante D.L. N° 14220 del 19 de octubre de 1962. Este Sistema está conformado por: el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, el Instituto Nacional de Planificación, el Consejo Consultivo de Planificación, las Oficinas Sectoriales de Planificación, y las Oficinas Regionales de Planificación.

1. El órgano de mayor jerarquía es el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, encargado de proporcionar las orientaciones y políticas que requiera el proceso de planificación. Actualmente, dicho Consejo está constituido por el Presidente de la República, los Ministros de Estado, el Jefe del Instituto Nacional de Planificación, el Presidente del Banco Central de Reserva, y el Presidente del Banco de la Nación.

Posteriormente, en el Decreto-Ley N° 17632, Ley Orgánica de la Presidencia de la República, se establece que el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social y el Instituto Nacional de Planificación dependen directamente de la Presidencia de la República. Esta Ley explicita aún más las funciones del Consejo de Desarrollo Económico y Social en términos de orientar la política de desarrollo económico y social del país.

El Instituto Nacional de Planificación es el organismo central del Sistema Nacional de Planificación, cumpliendo la función de asesorar en la orientación y conducción de la política de desarrollo nacional.

El Instituto está bajo la autoridad de un funcionario con rango de Ministro de Estado, quien forma parte del Consejo de Ministros.

El Consejo Consultivo de Planificación es el órgano en el cual se da participación al Sector No Público en la discusión de la política nacional de desarrollo.

Las Oficinas Sectoriales de Planificación son entidades de asesoramiento que existen en los Ministerios, a excepción de aquellos vinculados al Sistema de Planificación de la Defensa y el de Relaciones Exteriores.

Estas Oficinas Sectoriales se articulan con oficinas de programación de las entidades del Gobierno Central, Instituciones Públicas Descentralizadas y Empresas Públicas en los diferentes Sectores Administrativos, manteniendo una relación funcional con el Instituto Nacional de Planificación, a través de las Directivas Técnicas y Administrativas que éste imparte al ministerio correspondiente.

El Ministerio de Economía y Finanzas participa en el Sistema Nacional de Planificación a través de las Direcciones Generales de Asuntos Económicos, de Asuntos Financieros y de Presupuesto Público, con lo cual se garantiza una adecuada vinculación entre la programación real y financiera.

Las Oficinas Regionales de Planificación son entidades que dependen directamente del Instituto Nacional de Planificación, encargadas de coordinar la acción del Sector Público dentro de un específico ámbito regional, formulando los correspondientes planes regionales. En general, estas oficinas reproducen a nivel de las diferentes regiones, las mismas atribuciones conferidas al Instituto Nacional de Planificación.

2. El Instituto Nacional de Planificación se vincula directamente con la Oficina del Primer Ministro a través de dos Comisiones Interministeriales: la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF) y la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS).

Asimismo, el Instituto Nacional de Planificación está vinculado al Sistema de Planificación de la Defensa a través de la Comisión Interministerial de Seguridad Nacional (CISN).

3. En el Decreto Ley N° 18742 se establece que el Instituto Nacional de Planificación es responsable de promover, coordinar, compatibilizar y evaluar el Programa Nacional de Cooperación Técnica Internacional, conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Dicho Ministerio, se vincula en este aspecto al Sistema Nacional de Planificación, correspondiéndole básicamente la coordinación externa del Programa Nacional de Cooperación Técnica Internacional, mientras que al Instituto Nacional de Planificación le compete más directamente la coordinación interna. Esto es analizar los requerimientos de cooperación técnica y ver su compatibilidad con la política nacional de desarrollo.

4. El Instituto Nacional de Planificación participa en el directorio de importantes empresas públicas y entidades financieras del Estado. Así tiene representantes en la Empresa Estatal de Industrias del Perú (INDUPERU), encargada de gestar y poner en operación proyectos de inversión de industrias estratégicas para el desarrollo nacional. Igualmente tiene asiento en el Directorio de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), encargada de centralizar y programar el financiamiento de las empresas públicas y de concertar gestiones de endeudamiento externo. Al respecto, cabe mencionar, que el Instituto Nacional de Planificación tiene una participación determinante en el proceso de preinversión y en la concertación de endeudamiento externo para proyectos de inversión pública.

De otro lado, cabe destacar, que a través de la presidencia del Comité de Promoción para el Desarrollo se pronuncia sobre la conveniencia de inversiones privadas, adecuando dichas iniciativas a las prioridades establecidas en los planes de desarrollo.

5. El Instituto Nacional de Planificación participa también en diferentes comisiones interministeriales que tienen decisiva importancia en la conducción de la política de desarrollo en el corto plazo, tales como las que se refieren a precios, remuneraciones y asignación de divisas.

Finalmente, hay que mencionar, su participación en el Comité de Coordinación del Instituto Nacional de Estadística, donde se formula el Plan Estadístico Nacional, lo cual le permite asegurar un diseño adecuado de la información que requieren las tareas de planificación.

II. Mecanismos de coordinación

Los mecanismos de coordinación dentro del Sistema Nacional de Planificación son los siguientes:

1. Comisión Nacional del Plan, integrada por el Jefe del Instituto Nacional de Planificación, que la preside, los Directores Superiores de los Ministerios integrantes del Sistema Nacional de Planificación, los presidentes de las Comisiones Regionales del Plan y los Directores Superiores de los organismos con rango ministerial. Esta Comisión Nacional, aprueba los documentos que elabora la Comisión Ejecutiva del Plan, y los eleva al Consejo de Ministros para su sanción definitiva.
2. La Comisión Ejecutiva del Plan, integrada por el Director Técnico del Instituto Nacional de Planificación, quien la preside, y por los Jefes de las Oficinas Sectoriales de Planificación de los Ministerios pertenecientes al Sistema y organismos de rango ministerial. Esta Comisión Ejecutiva del Plan tiene por misión coordinar el trabajo de elaboración y evaluación de los Planes, impartiendo directivas a las Oficinas Sectoriales de Planificación y a las Comisiones especiales, que elaboran documentos de base en los niveles regional y sectorial.
3. Comisión Económico-Financiera, integrada por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Instituto Nacional de Planificación, encargada de proponer la política económica y financiera y de formular los correspondientes presupuestos y programas (financiero, del sector externo, etc.).
4. Comisión Ejecutiva de Planificación Presupuestaria, presidida por el Director General de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas e integrada por los Coordinadores de Planificación Económica y de Programación de Inversiones del Instituto Nacional de Planificación; y los Directores Generales de Asuntos Económicos, Asuntos Financieros y de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Esta Comisión tiene por funciones orientar y coordinar las tareas de formulación del Presupuesto del Sector Público Nacional y de asegurar que éste sea un eficaz instrumento de la política nacional de desarrollo.

5. Comisiones Sectoriales, que se constituyen en cada uno de los Ministerios y Organismos del Sistema Nacional de Planificación, con el objeto de proponer el correspondiente Plan Sectorial a la Comisión Ejecutiva del Plan. Este Plan incluye la política sectorial de desarrollo; metas y acciones de política identificando la responsabilidad administrativa dentro del Ministerio u Organismos; y el programa de inversión respectiva.
6. Comisiones Regionales, constituidas en cada una de las Regiones, siendo conducidas por los Presidentes de los Comités de Desarrollo Regional; los Jefes de las Oficinas Regionales de Planificación y por los funcionarios de mayor jerarquía administrativa de cada Ministerio u Organismo integrantes del Sistema Nacional de Planificación. Tienen por función proponer a la Comisión Ejecutiva del Plan el correspondiente Plan Regional.

III. Organización para la planificación

La organización del Instituto Nacional de Planificación está conformada por la Alta Dirección y por los órganos de asesoramiento, de coordinación, de apoyo, de línea y por los órganos regionales.

Forman parte de la Alta Dirección, el Jefe del Instituto y el Director Técnico.

Los Organos de Asesoramiento están constituidos por la Asesoría Legal y por la Oficina de Racionalización.

Los Organos de Coordinación se dan a todos los niveles jerárquicos: a nivel de la Jefatura funciona el Comité de Coordinación del Instituto Nacional de Planificación; a nivel de la Dirección Técnica, el Comité de Coordinación Técnica; y a nivel de los Organos de Apoyo, Línea y Regionales existen también comités de coordinación integrados por el personal directivo.

Los Organos de Apoyo son: la Oficina de Investigación y Capacitación, estructurada en dos unidades: de Investigación y Capacitación, respectivamente. La Oficina de Informática y Estadística con tres unidades: Informática, Estadística y Documentación. La Oficina General de Administración con cinco unidades: Administración Financiera, Administración de Personal, Abastecimiento, Mantenimiento y Servicios Auxiliares; Publicaciones y Trámite Documentario; la Oficina de Relaciones Públicas e Información.

Los Organos de Línea son, las Areas de Planificación Social, Planificación Económica y Programación de Inversiones.

Los Organos Regionales tienen como atribuciones en su ámbito el conjunto de funciones asignadas al Instituto Nacional de Planificación a nivel nacional. A tal efecto, estas Oficinas Regionales cuentan con órganos de apoyo, ejecución y desconcentrados (Oficinas Zonales). Las actividades de apoyo que cubren son: Investigación y Capacitación, Informática y Estadística, Comunicación e Información y Administración General. Las actividades de línea son tres: Planificación Económica y Social, Programación de Inversiones y apoyo a la Administración Regional.

En la actualidad funcionan siete Oficinas Regionales. La Oficina Regional de Planificación, tiene como ámbito los departamentos de Piura y Tumbes y como sede la ciudad de Piura. La Oficina Regional de Planificación II, tiene como ámbito los departamentos de Lambayeque, La Libertad, Ancash, Amazonas y Cajamarca, y tiene su sede en la ciudad de Chiclayo. La Oficina Regional de Planificación III, tiene como ámbito los departamentos de Ica, Huánuco, Pasco, Junín, Huancavelica y Ayacucho, y su sede funciona en la ciudad de Huancayo. La Oficina Regional de Planificación IV, tiene como ámbito los departamentos de Loreto, San Martín y la Provincia de Leoncio Prado del departamento de Huánuco, su sede está en la ciudad de Iquitos. La Oficina Regional de Planificación V, tiene como ámbito los departamentos de Arequipa, Moquegua y Tacna, y su sede está en la ciudad de Arequipa. La Oficina Regional de Planificación VI, tiene como ámbito los departamentos de Cuzco, Apurímac y Madre de Dios y su sede está en la ciudad de Cuzco. La Oficina Regional de Planificación VII, tiene como ámbito el departamento de Puno y su sede está en la capital departamental del mismo nombre.

Las Oficinas Regionales actúan también como secretarías técnicas de los Comités de Desarrollo Departamental o Regional que se encuentran funcionando en diversas regiones del país.

La organización sectorial es variada en función de la naturaleza de la actividad sectorial. Cuando los órganos de ejecución sectorial se desarrollan a nivel de empresas, la coordinación sectorial se establece a través de la participación en Directorios o a través de las Gerencias de Planificación; cuando la ejecución se da a través de los mismos órganos de línea del Gobierno Central la coordinación es entre las Oficinas Sectoriales de Planificación; y en los niveles de ejecución se da a través de las Oficinas de Programación.

IV. Organización sectorial

A título de ejemplo presentaremos la organización del Sector Educación, la que está compuesta por:

1. El Comité de Planificación de la Educación, conformado por funcionarios de la Alta Dirección del Ministerio y de los órganos consultivos, presidido por el Director Superior.^{1/}
2. La Oficina Sectorial de Planificación Educativa, constituida por la Dirección de Programación de la Educación, la Dirección de Coordinación de Crédito para la Educación y la Dirección de Programación Presupuestaria, la Unidad de Evaluación, la Unidad de Cooperación Internacional y la Unidad de Estadística.
3. Las Unidades de Programación de las Direcciones Técnico-Normativas de la Sede Central; Dirección General de Educación Inicial y Básica Regular; Dirección General de Educación Básica Laboral y Calificación; Dirección General de Educación Superior; Dirección General de Extensión Educativa.
4. Las Unidades de Planeamiento de los Organos de Apoyo; Unidad de Planeamiento de la Inspectoría, de la Dirección de Personal, de la Dirección de Abastecimiento y de la Dirección de Infraestructura Educativa.
5. Las Unidades de Programación de los Organos de Ejecución, de la Dirección Regional, de la Dirección Zonal, del Núcleo Educativo Comunal, del Instituto Nacional de Investigaciones de Educación y del Instituto Nacional de Tele-Educación.
6. Las Oficinas de Planificación de Organismos Públicos Descentralizados, integrados por el Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo; el Instituto Nacional de Recreación, Educación Física y Deportes; el Instituto Nacional de Cultura; y el Consejo Nacional de la Universidad Peruana.

Como se puede apreciar en razón de la organización administrativa del conjunto de actividades públicas por sectores la "cabeza sectorial" está dada por el Ministerio correspondiente. Las instituciones públicas y las Empresas Públicas respectivas funcionan como entes especializados de ejecución. Si bien la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación no define como entidades integrantes del Sistema a las Oficinas de Planificación de las Instituciones y Empresas Públicas, en las leyes orgánicas de ministerios se define que la conducción, dirección, planificación, ejecución y control de las actividades sectoriales estarán normadas por el Ministro del sector correspondiente. Esta situación hace que cada Oficina Sectorial de Planificación para el cumplimiento de sus funciones necesariamente tenga que establecer coordinación con dichas entidades. Es así que en la elaboración de los planes participan los representantes de instituciones descentralizadas y Empresas Públicas, a través de las Comisiones especializadas.

V. EL PROCESO DE PLANIFICACION

El proceso de planificación es entendido por el Sistema Nacional de Planificación como un conjunto de esfuerzos destinados a definir objetivos de desarrollo y a proveer los medios necesarios para alcanzarlos.

^{1/} Los Organos de la Alta Dirección son: Dirección Superior, Comité de Asesoramiento del Ministerio y la Inspectoría. Son Organos Consultivos el Consejo Superior de Educación y la Junta Permanente de Coordinación Educativa.

Dentro de esta perspectiva, el proceso de planificación está concebido en función de las siguientes etapas: conocimiento sistemático de la realidad nacional; formulación, ejecución y evaluación de planes.

En la actualidad la formulación de planes, se ordena de la siguiente manera: Plan de Largo Plazo, de naturaleza cualitativa y con un horizonte temporal entre 10 y 20 años, en él se definen los elementos centrales de la sociedad objetivo y una estrategia cualitativa de transición.

Plan de Mediano Plazo, de naturaleza cualitativa y cuantitativa, que incluye previsiones y metas referidas a las principales variables macroeconómicas y sociales; a la vez que una desagregación sectorial y regional de las políticas globales o multisectoriales, en coherencia con la concepción integral del Plan.

El Plan de Corto Plazo, de naturaleza operativa que contiene básicamente acciones que implementan las orientaciones definidas en los planes de largo y mediano plazo; y los programas de inversiones, de producción y abastecimiento, de comercio exterior, y financiero; y el presupuesto del Sector Público.

VI. LOS PLANES EN VIGENCIA

Los Planes de Desarrollo en vigencia son: Estrategia del Desarrollo Nacional a Largo Plazo, el Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978, y el Plan de Desarrollo 1977-1978.

VII. SINTESIS DEL CONTENIDO DE LOS PLANES

1. Estrategia a Largo Plazo

La "Estrategia del Desarrollo Nacional a Largo Plazo" fue aprobada por el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social el 19 de noviembre de 1968. Este documento presenta los grandes propósitos del desarrollo nacional definidos como:

- a) Lograr un desarrollo que permita la integración de la población nacional, reduciendo la marginalidad social y brindando posibilidades efectivas a la mayoría de los peruanos.
- b) Asegurar un amplio mercado interno que haga posible la participación creciente de la población en el proceso de desarrollo nacional.
- c) Lograr una mejor distribución de la población dentro del espacio económico del país, evitando así las actuales tendencias de concentración creciente en la zona costera, particularmente en el centro metropolitano, mediante la formación de polos compensatorios de desarrollo en regiones estratégicas, en torno a una constelación de recursos naturales integrados.
- d) Alcanzar una transformación interna de las estructuras que elimine los obstáculos institucionales al desarrollo y asegure una mayor participación de la población en los procesos económicos, sociales, políticos y culturales.
- e) Modernizar y capacitar técnicamente al Estado, para convertirlo en el verdadero promotor del desarrollo nacional, en beneficio de las distintas regiones del país y de los estratos sociales más necesitados.
- f) Conquistar para el país una posición acorde a su importancia en el concierto de los países latinoamericanos, participando en el proceso de integración regional, y

contribuyendo a su fortalecimiento y recibiendo de él los estímulos necesarios para un mayor crecimiento económico.

g) Lograr la suficiente capacidad para movilizar excedentes financieros hacia la inversión y hacer posible la construcción de la infraestructura necesaria y la promoción de la agricultura, la minería y la industria nacionales.

h) Desarrollar la potencialidad cultural, que la tradición del país ha acumulado a través de su milenaria cultura, creando módulos de vida identificados con un sistema de valores nacionales y una sólida conciencia nacional.

Estos esfuerzos se concretan en tres grandes objetivos que deben ser alcanzados en los próximos veinte años.

- i) Integrar la población nacional, a fin de lograr el pleno aprovechamiento de los recursos humanos.
- ii) Mejorar sustancialmente la distribución del ingreso personal en no menos del doble del vigente en 1968.
- iii) Dinamizar la contribución del Sector Externo al desarrollo nacional reduciendo las condiciones de dependencia y vulnerabilidad externa que presenta la economía.

Para la concreción de estos postulados y objetivos se ha definido un modelo de desarrollo que propende a la transformación de la economía y que pone énfasis en la realización de reformas estructurales y en el mayor desarrollo regional.

Entre las reformas estructurales se definen cinco que se consideran básicas: Reestructuración de la propiedad agrícola; establecimiento de una nueva política minera para aumentar la participación nacional en los beneficios generados por esta actividad; reformulación de la política industrial tendiente a lograr el cambio progresivo del modelo "sustitución de importaciones", a otro que se sustente en nuestros propios recursos naturales y orientándolo a la satisfacción de las necesidades de las grandes mayorías nacionales y que permita a su vez también, competir dentro del mercado regional; transformación de la estructura del Sector Público para que ejerza liderazgo en el proceso de desarrollo; y, la reorientación de los recursos financieros en favor de una mejor articulación productiva y regional, que propicie también, una mayor cobertura en los servicios sociales fundamentales (Salud, Educación, Vivienda, etc.).

Este conjunto de reformas se complementa con la definición de una política regional que desvíe la tendencia macrocefálica de Lima-Callao mediante la creación de "centros de demanda" alrededor de nuevos polos de desarrollo compensatorios al de Lima-Callao. La apertura de nuevos polos se hará dentro de aquellas regiones estratégicas donde exista disponibilidad de recursos agropecuarios y mineros con potencialidad para ser transformados industrialmente.

La estrategia indica que en el Largo Plazo jugarán un rol estratégico los sectores agropecuario, industrial y minero.

La "Estrategia del Desarrollo Nacional a Largo Plazo" se formuló en concordancia con lo señalado en el "Manifiesto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada" del 2 de octubre de 1968, y en el "Estatuto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada" (D.L. 17063) aprobado el 3 de octubre de 1968, en el cual se señalan como objetivos:

- a) Transformar la estructura del Estado, haciéndola más dinámica y eficiente para una mejor acción de Gobierno.
- b) Promover a superiores niveles de vida, compatibles con la dignidad de la persona humana, a los sectores menos favorecidos de la población, realizando la transformación de las estructuras económicas, sociales y culturales del país.
- c) Imprimir a los actos de gobierno un sentido nacionalista e independiente, sustentando en la firme defensa de la soberanía y la dignidad nacionales.
- d) Moralizar al país en todos los campos de la actividad nacional y restablecer plenamente el principio de autoridad, el respeto a la ley y el imperio de la justicia.
- e) Promover la unión, concordia e integración de los peruanos, fortaleciendo la conciencia nacional.

Asimismo, las orientaciones para el desarrollo a largo plazo, se inspiran en las "Bases Ideológicas de la Revolución Peruana", dadas a conocer el 25 de febrero de 1975, en las que se señala que "la Revolución Peruana plantea como su objetivo final la construcción de una DEMOCRACIA SOCIAL DE PARTICIPACION PLENA, cuyos elementos esenciales son: Un Sistema Político Participatorio apoyado en las bases populares; un Sistema Económico Pluralista basado en un prioritario sector de Propiedad Social; y, un Sistema Social sustentado en un conjunto de comportamientos y valores morales que enfatizan la justicia, la libertad, el trabajo, la participación, la solidaridad, la creatividad, la honradez y el respeto por la dignidad de la persona humana.

Finalmente, cabe señalar, que el Gobierno Revolucionario ha hecho públicos dos planes políticos que orientan el proceso de planificación, básicamente para el mediano plazo. Uno, llamado "Plan Inca", que ha concluido su vigencia; y otro llamado "Plan Túpac Amaru", que se encuentra actualmente en debate público, y que será puesto en vigencia en breve, rigiendo para el período 1977-1980.

2. Plan de Mediano Plazo

El Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978 fue aprobado por Decreto Supremo 009-75 PM el 2 de junio de 1975, y tiene por objeto orientar la elaboración de los planes de corto plazo, tanto globales como sectoriales, y en general, las acciones de desarrollo que el Sector Público impulsará en dicho período.

Los objetivos de Desarrollo para el período 1975-1978 son los siguientes:

- a) Reformas Estructurales. Profundización y consolidación de las Reformas Estructurales.
- b) Participación. Fortalecimiento de la participación de la población en lo político, económico, social y cultural.
- c) Pluralismo Económico. Afirmación del pluralismo económico establecido, dando énfasis a la promoción del Sector de Propiedad Social.
- d) Producción y Comercialización. Elevación de los niveles de producción y mejoramiento de los mecanismos de distribución, especialmente de aquellos bienes esenciales para la población.

e) Empleo. Reducción significativa de los niveles de subempleo y desempleo.

f) Desarrollo Regional. Reducción de los desequilibrios socioeconómicos entre las distintas regiones del país y desarrollo acelerado de las zonas fronterizas.

g) Recursos Naturales. Consolidación del control de los recursos naturales por el Estado y tradicionalización de sus usos.

Estos siete objetivos están concebidos en forma interdependiente. Para su implementación se ha definido un conjunto de políticas multisectoriales, sectoriales y regionales que en conjunto definen la Política de Desarrollo.

Las Políticas establecen orientaciones precisas para el tratamiento de los aspectos multisectoriales, sectoriales y regionales a cargo de las entidades del Sector Público (Gobierno Central, Instituciones Públicas, Empresas Públicas y Gobiernos Locales).

Las Políticas Multisectoriales se formulan para los siguientes aspectos:

a) Estructura Jurídico-Política y Organización Social, que comprende las Políticas de Transformación de la Estructura del Estado, Política de Apoyo a la Movilización Social y Política de Apoyo al Sistema de Defensa Civil.

b) Organización del Espacio Económico, que comprende las Políticas de Acondicionamiento del Territorio y de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

c) Socioeconómicos, desagregados en 16 políticas referentes a: Estructura de Propiedad, Propiedad Social; Producción e Inversión; Financiera; Comercio; Construcción; Empleo; Precios; Remuneraciones; Prestación de Servicios Sociales; Trabajo y Seguridad Social; Integración; Científica y Tecnológica; Cooperación Internacional Técnica y Científica; Información; y Población.

Las Políticas Sectoriales están agrupadas en 16 sectores: Alimentario, Agrario, Forestal y Fauna Silvestre, Pesquero, Minero, Hidrocarburos, Industrial, Turismo, Electricidad, Transportes, Comunicaciones, Educación, Vivienda, Salud, Gobierno Interior y Readaptación Social.

Las Políticas por Regiones están definidas en concordancia con la Política de Acondicionamiento del Territorio. Para el Norte se han definido políticas para los siguientes ámbitos: Piura-Tumbes-Lambayeque-Cajamarca y La Libertad y Ancash. Para el Centro, Lima-Callao, Huánuco-Pasco-Junín, y Ayacucho-Huancavelica-Ica. Para el Sur, Arequipa-Moquegua-Tacna, Cuzco-Apurímac-Madre de Dios y Puno. Para el Oriente, Amazonas-San Martín y Loreto. Las Políticas por Regiones definen las Reformas Estructurales, la Base Económica, la dotación de servicios y las acciones de acondicionamiento del territorio necesarias para el desarrollo de la región dentro de los grandes lineamientos del desarrollo nacional.

3. Plan de Corto Plazo

Se encuentra en vigencia el Plan de Desarrollo 1977-1978, cuyo proceso de elaboración se ha coordinado sectorial y regionalmente. Este Plan consta de un Plan Global, un Plan Económico Financiero, trece planes operativos sectoriales y nueve programas de desarrollo regional.

a) El Plan Global contiene los objetivos y acciones claves de desarrollo a realizar en el período del plan, y asegura la coherencia de los Planes Sectoriales y

los Programas Regionales, dentro de una perspectiva integral que compatibiliza la programación real y la financiera.

b) El Plan Económico-Financiero, tiene por finalidad establecer la orientación, los criterios de manejo de la política económico-financiera y la asignación de recursos de conformidad con los objetivos y metas del Plan Global.

c) Los Planes Operativos Sectoriales, definen los objetivos y la asignación de recursos, resultante de la programación de la producción, inversión y el financiamiento a nivel sectorial.

d) Los Programas de Desarrollo Regional, precisan las acciones de desarrollo a realizar en cada una de las nueve regiones, que se ha establecido para fines de formulación del Plan. Fundamentalmente, contemplan un conjunto de proyectos que es preciso realizar para lograr la ampliación de la infraestructura económica, la infraestructura social y la satisfacción de las necesidades más inmediatas de la población.

La experiencia de formulación del Plan Nacional de Desarrollo para 1977 y 1978 ha significado un avance importante en términos de planificación del desarrollo, en tanto se ha logrado reforzar la relación existente entre Programación real y financiera, y perfeccionar los mecanismos de programación de la Producción y Abastecimiento, del Comercio Exterior y de las Inversiones.

Al respecto, es necesario destacar que se ha elaborado programas de inversiones para cada uno de los departamentos del país que han sido formulados dentro de una perspectiva de desarrollo regional que a su vez responde a la Política Nacional de Desarrollo.

Las orientaciones básicas del Plan de Desarrollo 1977-1978 están dirigidas a:

a) Incrementar la formación de capital, reactivando la inversión no pública nacional y extranjera, y asegurando la continuidad de los proyectos de inversión pública e iniciando la ejecución de proyectos públicos de interés local, vinculados a la satisfacción de las necesidades más urgentes de la población.

Coherente con este propósito, la política de inversiones busca incrementar la generación de empleo y la disponibilidad de bienes y servicios esenciales.

b) Impulsar la reorientación de la estructura productiva, perfeccionando especialmente los mecanismos de programación y concertación de la producción de los cuatro sectores de propiedad, asegurando una adecuada proporcionalidad entre la oferta y demanda de bienes esenciales y dando prioridad a la producción alimenticia.

c) Lograr una Balanza de Pagos superavitaria, como resultado de la reestructuración de la deuda externa y la programación del comercio exterior, racionalizando las importaciones y aumentando significativamente las exportaciones.

d) Racionalizar los gastos del sector público y mejorar la administración tributaria, así como propiciar un incremento de la eficiencia en las empresas públicas.

e) Reducir los desequilibrios regionales propiciando el desarrollo del interior del país, reforzando la desconcentración y descentralización de la actividad económica e intensificando el desarrollo de proyectos de interés local.

f) Cautelar que no se deterioren las condiciones de vida de la población de más bajos ingresos, asegurando que los costos sociales inevitables que resulten de la superación de la crisis económica sean asumidos por todos los grupos sociales, de acuerdo a su capacidad económica.

Los problemas a enfrentar en 1977 y 1978 han exigido reforzar y perfeccionar los instrumentos y técnicas de programación del desarrollo, a fin de asegurar una adecuada asignación de los recursos disponibles, optimizando especialmente la asignación de divisas y la utilización de insumos básicos deficitarios.

Las acciones de política han sido formuladas también a nivel multisectorial, sectorial y regional, que comprenden los aspectos explicados anteriormente.

El Plan incluye el Presupuesto Económico para 1977-1978; el Programa Nacional de Producción y Abastecimiento de Bienes y Servicios Esenciales; el Programa Nacional de Importaciones, el Programa de Inversiones (por áreas de propiedad y regiones); el Presupuesto del Sector Público Nacional para 1977; y previsiones sociales en el campo del empleo, población, etc. Es importante destacar también, la presentación de un esquema básico de lo que deberá ser la programación económica para 1978.

Igualmente, deben destacarse los avances en la programación de la producción y el abastecimiento, donde se especifican responsabilidades sectoriales, y se busca concertar metas de producción con las empresas no públicas. Cabe señalar, que en el caso de las empresas públicas no hay concertación sino obligatoriedad de acatar la política y metas sectoriales del correspondiente Sector Administrativo al que está sujeto la empresa.

Finalmente, debe señalarse, que en las acciones de política se precisa a qué organismo del Sector Administrativo le corresponde ejecutar y/o coordinar la política, lo cual garantiza la mejor asignación de los recursos fiscales, a través del Presupuesto del Sector Público Nacional.

VIII. APRECIACIONES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA PLANIFICACION

Los avances en materia de planificación no son ajenos al desarrollo del proceso político del país. A partir de 1968 se cambia la concepción del desarrollo centrada en una perspectiva exclusiva de crecimiento económico, por una que combine la necesaria mayor y mejor oferta de bienes y servicios con la necesidad de realizar Reformas Estructurales, que conduzcan al país a eliminar la marginación y las desigualdades, a generar un desarrollo económico apoyado en nuestros recursos y potencialidades internas; y a la afirmación de una política internacional soberana.

Formulada la Estrategia de Desarrollo a Largo Plazo y definidos los postulados y objetivos generales del proceso de desarrollo, se formularon los Planes Económicos Anuales de 1969 y 1970 respectivamente, en una perspectiva de reactivación económica. Luego se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975 que se implementó a través de los Planes de Corto Plazo 1971-1972 y 1973-1974. El cumplimiento de metas y la situación de crisis internacional llevaron a concluir antes del período fijado el Plan 1971-1975, confeccionándose el Plan 1975-1978 que se operativizó a través del Plan Bienal 1975-1976 y del Plan 1977-1978 en vigencia.

La continuidad que ha experimentado el proceso nacional de planificación, su carácter integral y su mayor cobertura sectorial y regional, y la implementación de programas operativos, ponen de manifiesto la voluntad política de hacer de la planificación un instrumento fundamental de Gobierno.

SITUACION DEL SISTEMA DE PLANEAMIENTO EN BOLIVIA

Trabajo presentado por el Ministerio
de Planeamiento y Coordinación de la
Presidencia de la República a la
Primera Conferencia de Ministros y
Jefes de Planificación de América
Latina

Caracas, Abril de 1977

SITUACION DEL SISTEMA DE PLANEAMIENTO EN BOLIVIA

I. EVOLUCION HISTORICA

En octubre de 1953 se creó la "Comisión Nacional de Coordinación y Planeamiento" cuya función principal fue la de prestar asesoramiento técnico al Poder Ejecutivo.

Durante su período de vigencia, la Comisión, no sólo tuvo que encarar la preparación y ejecución de un programa de estabilización monetaria, sino, además realizar el reordenamiento de la estructura productiva, emergente de los cambios producidos por las medidas de estatización de la producción de hidrocarburos, la nacionalización de las grandes empresas mineras y la aplicación y ejecución de la reforma agraria. Por otra parte, como consecuencia de la caída de los precios internacionales de las exportaciones del país, la Comisión tuvo que elaborar el "Plan Integral de Diversificación de las Inversiones" (Memorándum Económico), que sirvió de base en las negociaciones de financiamiento externo. Pese al notable crecimiento del sector hidrocarburos y de la agricultura no tradicional, la tasa de promedio de incremento del PIB fue muy baja, inclusive menor a la del crecimiento de la población.

En octubre de 1959, se sustituyó la Comisión Nacional por la "Junta Nacional de Planeamiento" bajo la dirección del Vice-Presidente de la República y la de un Secretario Ejecutivo, con el rango de Ministro.

En forma complementaria, se crearon en diciembre de 1962 las "Oficinas de Programación Sectorial y Regional" y a partir de julio de 1969 se legislaron sus mecanismos de coordinación, a través de la creación del "Servicio Nacional de Planificación y Coordinación".

Durante esta década, el Servicio Nacional de Planificación preparó los siguientes documentos:

- a) Plan de Prioridades para Inversiones Inmediatas 1960.
- b) Programa de Recuperación de la Minería Nacionalizada 1961.
- c) Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (Plan Decenal) 1962-71. Para la implementación se elaboraron los siguientes documentos operativos:
 - i) Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social 1963 y 1964.
 - ii) Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social 1965-1966.
 - iii) Plan Operativo 1967.
 - iv) Plan Trienal de Desarrollo Económico Social 1968-70.
- d) Plan Nacional de Desarrollo de los Recursos Humanos 1969/80.

Aunque la ejecución del Plan Decenal a través de sus diferentes Planes Operativos, no tuvo el pleno apoyo político ni contó con un conjunto de proyectos que estuvieran formulados y evaluados en forma adecuada, se inició un proceso de crecimiento económico, cuyas tasas se incrementaron desde el 2.1% en 1962 hasta el 7% en 1968.

Durante el período 1970-74 la Oficina Central de Planeamiento fue elevada al rango de Ministerio y se establecieron las funciones del Consejo Nacional de Economía y Planeamiento (CONEPLAN).

→ CITAR en Dic 7-92

El deterioro sistemático de la economía que tuvo que afrontar el país desde 1969, obligó al Supremo Gobierno a formular y aplicar el Programa de Estabilización y Desarrollo a partir de octubre de 1972. En diciembre de este año se aprobó "La Política Económica del Gobierno Nacionalista" cuyo objetivo básico fue el de servir de norma fundamental para la elaboración de un Plan de Desarrollo Económico. El documento contenía objetivos de carácter económico, social, de integración nacional y políticas de estabilidad institucional.

Tomando como base estos documentos, se elaboraron "El Plan Nacional de Reforma Administrativa 1973/77" y el "Plan Operativo de Desarrollo 1975".

Es de hacer notar que la aplicación del "Programa de Estabilización y Desarrollo" y el "Plan Operativo 1975" permitieron alcanzar por primera vez, un período sostenido de crecimiento del PIB, a una tasa promedio anual del 6.8%. El 3 de octubre de 1974 se modificó totalmente la estructura del "Servicio de Planificación", mediante la aprobación de cinco Decretos Leyes que conforman la Legislación Básica del actual Sistema de Planeamiento.

1. Mediante D.L. N°11848 se aprobó la Ley del "Sistema Nacional de Planeamiento" que contiene los siguientes títulos:

Título I, de las definiciones u objetivos del Sistema.

Título II, de los organismos integrantes.

Título III, de las funciones de los organismos integrantes.

Título IV, del funcionamiento del sistema.

2. Las regulaciones que norman el funcionamiento del Sistema Nacional de Proyectos, fueron aprobadas mediante Decreto Ley N°11849, disposición que fue complementada por el Decreto Supremo N°13434 de 19 de marzo de 1976, mediante la cual se creó el Comité Nacional de Proyectos.

3. Los restantes Decretos Básicos (D.L. N°11846, 11857 y 11850), aprueban la Ley Orgánica y la denominación del Ministerio de Planeamiento y Coordinación de la Presidencia de la República y la Ley de creación del Instituto Nacional de Pre-inversión (INALPRE), la cual fue modificada por el Decreto Ley N°13254 de 31 de diciembre de 1975.

II. ORGANIZACION DE LOS SISTEMA NACIONALES DE PLANEAMIENTO Y DE PROYECTOS

El Sistema Nacional de Planeamiento está conformado en primer lugar por dos altos niveles de decisión política: El Consejo de Ministros y el Consejo Nacional de Economía y Planificación (CONEPLAN). A nivel de oficinas centrales, el sistema es dirigido y coordinado por la acción de los Ministerios de Planeamiento y Coordinación y el de Finanzas. En cada Ministerio, se han organizado direcciones sectoriales de Planeamiento que coordinan la acción de sus respectivas instituciones y empresas públicas.

A las Corporaciones Regionales de Desarrollo les corresponde la responsabilidad de preparar los planes, programas y proyectos a ese nivel. La coordinación de la acción de las mismas y de su compatibilización con los niveles sectoriales y nacional es ejercida directamente por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación.

La coordinación del proceso se inicia a nivel del Gabinete Ministerial, que bajo la dirección del Presidente de la República, determina los objetivos y las políticas generales que orientan el proceso del desarrollo económico-social. Este es el nivel que mediante la aprobación de Decretos-Leyes, determina la vigencia de los planes de desarrollo, del presupuesto del Sector Público y del programa monetario financiero.

El segundo nivel de decisión política se encuentra concentrado en el Consejo Nacional de Economía y Planeamiento (CONEPLAN), que está dirigido por el Presidente de la República e integrado por los Ministros de los sectores económicos y sociales. En ausencia del Presidente de la República, CONEPLAN es dirigido por el Ministro de Planeamiento y Coordinación, que a su vez jefaturiza el equipo económico del Supremo Gobierno. Entre las principales funciones de CONEPLAN, se encuentran las siguientes:

- a) Aprobar la estrategia de desarrollo a fin de dar cumplimiento a los objetivos establecidos por el Supremo Gobierno.
- b) Aprobar en primera instancia los planes, programas y proyectos de desarrollo y el Presupuesto General de la Nación.
- c) Autorizar el financiamiento de los proyectos del Sector Público y de aquellos del Sector Privado que requieran el aval del Estado.

Además de preparar las estrategias, los planes globales y formular los planes nacionales de desarrollo económico y social, el Ministerio de Planeamiento y Coordinación tiene las siguientes funciones principales:

- a) Orientar y coordinar la acción de los Organismos Sectoriales y Regionales en la elaboración y ejecución de los planes, programas y proyectos de carácter sectorial, regional y local.
- b) Compatibilizar, controlar y evaluar la ejecución de los mismos.
- c) Dirigir, orientar y controlar el funcionamiento del Sistema Nacional de Proyectos.
- d) Coordinar la preparación, ejecución y evaluación del programa de inversiones públicas.
- e) Coordinar la política de Integración Económica.
- f) Formular y coordinar la ejecución de planes de reordenamiento administrativo.
- g) Formular, coordinar y evaluar los programas de asistencia técnica.
- h) Organizar el Sistema Nacional de Información Estadística y el Servicio Nacional de Personal.

Dentro del Sistema Nacional de Planeamiento, el Ministerio de Finanzas tiene las funciones principales de formular, ejecutar, controlar y coordinar la Política Financiera, Monetaria y Fiscal, sometiéndola a consideración de CONEPLAN.

Los organismos sectoriales de Planeamiento son los encargados de formular y ejecutar los planes de su sector, de acuerdo a las políticas y formas establecidas por los Ministerios de Planeamiento, de Finanzas y del Ministerio sectorial respectivo.

Aunque las unidades regionales de planeamiento están funcionando normalmente dentro del Sistema Nacional, su regulación jurídica será aprobada próximamente, de acuerdo a un Proyecto de Ley ya elaborado.

El Decreto Ley 11849 que aprueba las normas de funcionamiento del Sistema Nacional de Proyectos, contiene los siguientes Títulos y Capítulos:

- a) Objetivos, Alcances y Definiciones.
- b) Funciones de los Organismos Integrantes del Sistema.

- c) Procedimiento para la preparación, evaluación, aprobación y ejecución de los proyectos.

De acuerdo a la legislación vigente el sistema está conformado por los siguientes organismos:

- a) El Consejo Nacional de Economía y Planeamiento (CONEPLAN), como máximo órgano de decisión del Sistema.
- b) El Comité Nacional de Proyectos que coordina la acción de los componentes del Sistema, analiza, evalúa y propone la priorización de proyectos del Sector Público y de aquellos del Sector Privado que requieren aval del Estado.
- c) Los organismos ejecutores a nivel sectorial y regional.

El Comité Nacional de Proyectos está presidido por el Subsecretario de Planeamiento e integrado por el Subsecretario de Coordinación Interministerial, el Subsecretario de Política Financiera, el Asesor Económico de la Presidencia de la República, el Presidente del Banco Central, del Instituto Nacional de Preinversión (INALPRE), del Instituto Nacional de Inversiones (INI), del Instituto Nacional de Financiamiento (INDEF) y del Director de Proyectos del Ministerio de Planeamiento. Participan cuando corresponde a temas de su sector, los Subsecretarios de los diferentes Ministerios y un representante del Sector Privado.

La priorización de proyectos se efectúa en base a los siguientes criterios de selección:

- a) La distribución sectorial de las inversiones propuestas en el Plan Quinquenal.
- b) La distribución regional indicada en dicho Plan.
- c) La justificación del programa o proyecto sobre la base de criterios de costo-beneficio, de rentabilidad financiera, económica y social y de otros aspectos que midan la bondad de la inversión.

III. EL PROCESO DE PLANEAMIENTO

En los primeros meses de 1976, se sometió ante la consideración del Supremo Gobierno el esquema de un sistema integrado de Planeamiento, el cual debe implementarse durante el quinquenio 1976/80.

El esquema comprende dos fases principales, divididas en varias etapas. La primera fase, que se refiere a la organización del proceso y a la formulación de la estrategia y de los planes, se encuentra conformada por las siguientes etapas:

- a) Orientación del Proceso de Desarrollo. A fin de enmarcar un proceso de desarrollo a largo plazo, es necesario que el nivel político defina ciertas pautas generales que cubran tanto los aspectos socio-económicos, como los político-institucionales. En el mes de septiembre de 1975, estas pautas fueron definidas por el Supremo Gobierno en un documento titulado "Directivas para la Conducción de la Política Económica y Social a Mediano Plazo". En este documento se determinan no sólo objetivos y metas a alcanzar en el largo y mediano plazo, sino también la estrategia básica para su consecución.

- b) Teoría de la Planificación y del Desarrollo. Si se considera que la planificación del desarrollo es un método sistemático de coordinación y eficiencia

de la acción política, económica y social de una comunidad hacia el logro de ciertos fines comunes, se puede considerar también, que esta acción debe estar diseñada a base de un esquema o modelo de interpretación. A su vez, el modelo teórico del proceso de desarrollo debe formularse de manera que pueda ser utilizado como un instrumento de análisis de la evolución real de la economía nacional, de sus interacciones político-sociales y de sus perspectivas a largo plazo.

En este contexto se puede comprender, que pese a la existencia de diferentes teorías y metodologías de planificación y de desarrollo, el país debe preparar sus propios esquemas e instrumentos.

En materia de esquemas de planificación se han elaborado los siguientes instrumentos:

i) Calendario de Actividades del Ministerio de Planeamiento, documento que no sólo permite precisar la acción de este organismo sino también la de coordinar la elaboración y formulación de los planes sectoriales y regionales.

ii) El Calendario de Actividades fue desagregado en mayor detalle para la preparación del Plan Operativo de 1977, asignándose acciones para cada uno de los organismos que intervinieron en su elaboración.

iii) A fin de uniformar la metodología para la preparación sectorial y regional de dicho plan, del presupuesto del Sector Público y del programa monetario-financiero, se elaboraron nuevos procedimientos en base a estudios realizados por el ILPES.

iv) Con el propósito de efectuar el seguimiento de las principales tareas que estaban realizando los diferentes organismos, en la preparación de los documentos indicados, se elaboró un grafo (cronograma) que permitió que los mismos fuesen plenamente compatibilizados en sus diferentes alcances.

v) A la fecha se están completando los calendarios de programación de la ejecución de proyectos, del Plan Operativo de 1977, y en la próxima gestión, se piensa elaborar también los correspondientes a las actividades corrientes o de funcionamiento.

vi) Durante el presente año, se están implementando los sistemas de control y evaluación de la ejecución del plan operativo, del presupuesto por programas del Sector Público y del programa monetario financiero.

Recién en la presente gestión se realizarán los estudios necesarios para la preparación de un modelo de desarrollo del país. En este sentido, se efectuará el análisis correspondiente para la determinación de las principales opciones que tuviera el país, en materia de desarrollo a largo plazo.

c) La formación de equipos técnicos. El esquema de planeamiento a implementarse y los requerimientos que exigen los niveles sectoriales y regionales, obligan a la formulación de amplios programas de capacitación y entrenamiento en materia de planeamiento. Al respecto se ha elaborado un programa básico de un curso de cuatro meses que será repetido durante cinco años, contándose en los primeros años del mismo, con la colaboración de profesores del ILPES. Cursos complementarios han sido programados con la asistencia de profesionales de otros organismos internacionales y de países amigos.

d) Estudios básicos. Obviamente que todo país embarcado en un proceso de planeamiento requiere de una serie de estudios básicos que le permiten un análisis completo del comportamiento de su economía. A estos estudios deben agregarse las necesidades de un mayor conocimiento de las condiciones de aplicación de los diferentes niveles tecnológicos que le permitan acelerar su proceso de desarrollo. Si bien Bolivia cuenta con numerosos estudios básicos y diagnósticos a diferente nivel, todavía necesita de una serie de trabajos, entre los cuales se cuenta por ejemplo, inventarios más detallados de sus recursos naturales y el reordenamiento de su sistema de información estadística. En el campo de la investigación, recién a partir de la presente gestión, se tratará de coordinar los esfuerzos dispersos que realizan diferentes organismos.

e) Proyecto Nacional, estrategias y planes a largo plazo. Se define en este sistema, al proyecto nacional, como la categoría de planeamiento que contiene el esquema de transformación de una economía subdesarrollada o en desarrollo, en una economía industrial o moderna. En este contexto, todavía no se han iniciado los trabajos concernientes a la formulación del proyecto nacional y de la estrategia y los planes a largo plazo, que lo implementarían. Durante el curso de la presente gestión sólo se elaborarán las metodologías correspondientes a dichas categorías de análisis.

f) Planes a mediano plazo y planes operativos. Es evidente, que si bien los planes a mediano plazo y los planes operativos deben conformar con los planes a largo plazo, la estrategia que implante el proyecto nacional, también es evidente que hasta el mismo no sea formulado, la orientación del proceso debe radicar en los planes a mediano plazo. Esta perspectiva aunque sea parcial, permite definir programas de inversión que remuevan obstáculos al proceso del desarrollo o que sienten las bases para su mayor agilización y orientación.

Como se puede observar en el capítulo siguiente, el Plan de Desarrollo de 1976-80 no sólo orienta el programa de inversiones, sino que también contiene una estrategia completa de desarrollo a mediano plazo en función de una definición de objetivos a largo plazo. Los planes anuales operativos están formulados de manera de implementar la ejecución del Plan Quinquenal, introduciendo las reformas emergentes de la situación coyuntural del país. De esta forma se establece el sistema de planes rotativos, puesto que en cada plan anual se incluye una nueva perspectiva a cinco años.

A su vez, los planes anuales operativos son implementados con la formulación de presupuesto por programas del Sector Público, el programa monetario-financiero y la definición y aplicación de instrumentos de las otras áreas de la política económica del país.

La segunda fase del sistema de planificación se refiere a la coordinación, control y evaluación de la ejecución del plan operativo, del presupuesto público y el programa monetario. Las principales etapas de esta fase se sintetizan en la siguiente forma:

- a) Implementación de los planes. Esta etapa se la realiza a través de:
 - i) La programación de la ejecución de los proyectos y del presupuesto.
 - ii) La aplicación de medidas político-económicas.
- b) Administración de la ejecución. La ejecución de los planes operativos se efectúa mediante la coordinación de la ejecución de los proyectos, del presupuesto y otros recursos financieros y la implantación de servicios o sistemas complementarios,

como por ejemplo, el de racionalización administrativa, el de compras y suministros, etc.

c) Control e información. El sistema de control e información que se está implementando, cuenta con los siguientes subsistemas:

i) Subsistema de autocontrol, diseñado en base a la estructura jerárquica, implícita en el presupuesto por programas y que utiliza un sistema de informaciones por excepción.

ii) Subsistema de control presupuestario, que debe efectuar no sólo el control de la utilización de los recursos financieros, sino también el de la consecución periódica de metas físicas, de productos parciales o del cumplimiento de cronogramas.

iii) Subsistema de control gerencial, destinado al control de la gestión gerencial de las empresas públicas e instituciones descentralizadas y también al mejoramiento de sus sistemas administrativos.

iv) Indicadores de control de la política económica, que tienen el propósito de evaluar los efectos de la aplicación de sus respectivos instrumentos.

d) Evaluación y Ajuste. Este sistema también está conformado por diferentes mecanismos:

i) Evaluación, por comparación entre las metas programadas y las metas conseguidas.

ii) Evaluación de la relación entre las metas financieras y las metas físicas (costos).

iii) Evaluación de la efectividad de los programas con relación a la evolución de las necesidades sociales.

iv) Evaluación de la calidad lograda en la producción de bienes y servicios.

v) Análisis global de resultados finales y capitalización de la experiencia adquirida.

IV. PLANES VIGENTES

El actual proceso de planeamiento está sustentado en:

- A. Las directivas que el Gobierno ha dado a conocer para orientar la Política Económica del país.
- B. El Plan Quinquenal 1976-1980. "Nueva Economía"
- C. El Plan Anual Operativo 1977.
- D. El Presupuesto por Programas del Sector Público.

A. DIRECTIVAS DEL SUPREMO GOBIERNO

Las directivas del Supremo Gobierno, no sólo precisan objetivos a alcanzar en el largo y mediano plazo, sino que también definen una estrategia general de desarrollo, cuyos aspectos salientes se sintetizan a continuación:

Para el mediano plazo se plantea el crecimiento acelerado del PIB per cápita tratando de compatibilizar este objetivo con los relacionados a mejorar la distribución del ingreso y la creación de fuentes de empleo productivo.

Esta estrategia da posibilidad al impulso de los sectores productivos, Agricultura, Minería e Hidrocarburos y la industrialización de insumos primarios, siguiendo principios de eficiencia económica y de desarrollo de una infraestructura física y social que esté orientada principalmente al apoyo de las acciones de los sectores productivos.

El acelerado desarrollo de los sectores productivos permitirá la generación de excedentes que serán transferidos a los sectores sociales para permitir a la población boliviana, especialmente a la campesina, a alcanzar niveles de bienestar a través de mejores niveles de salud, vivienda, educación y otros, dentro de un concepto de justicia social.

B. SINTESIS DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE BOLIVIA 1976-1980

1. Objetivos

- Acelerar la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto per cápita, reorientando su composición a través de un impulso prioritario a los sectores productivos de bienes, apoyados éstos por acciones complementarias en infraestructura económica y social.

- Incrementar el dinamismo y diversificar las exportaciones, aumentando su valor agregado.

- Sustituir importaciones en forma gradual y selectiva.

→ - Lograr progresivamente el autoabastecimiento de productos alimenticios.

→ - Incorporar la población marginada, especialmente la campesina, al proceso productivo moderno y por esa vía, a la vida nacional.

- Aumentar el empleo productivo, el nivel de calificación de la mano de obra y el ingreso de la población.

- Mejorar progresivamente la distribución del ingreso.

- Ampliar los servicios que miden la calidad de la vida.

→ - Organizar eficientemente el espacio físico en función de sus potencialidades.

→ - Integrar orgánicamente el territorio nacional.

- Asegurar la paz social y la estabilidad interna.

- Racionalizar la participación del país en los procesos de integración.

2. Políticas Globales

La Política Global constituye uno de los aspectos primordiales del Plan para la orientación, aceleración, corrección y control del proceso de desarrollo. Esta política debe orientar la acción de las diversas unidades de la economía, de manera que se logre el cumplimiento de las metas y objetivos del país, las mismas han sido definidas para los siguientes campos principales:

- Utilización de los recursos,

- Aspectos económicos,

- Aspectos sociales,

→ - Organización espacial del territorio nacional,

- Aspectos políticos.

En materia de recursos naturales se propone su óptima utilización y conservación mediante la preservación del equilibrio ecológico y del medio ambiente, la defensa contra los efectos de la erosión y la adecuada combinación con los otros

factores de producción. La acción económica durante el quinquenio está orientada, por la adopción de una política general de precios acorde con costos de oportunidad y eficiencia y por adopción de criterios sólidos y uniformes de identificación, promoción, elaboración y evaluación de proyectos apoyados, para el efecto, en una metodología que incluye como elemento central de medición, los beneficios y costos a la economía, parámetros nacionales que, además de reflejar los costos y beneficios sociales, muestran claramente quiénes son los ganadores y cuáles los perdedores de las acciones que se adopten.

La política económica está también orientada hacia la racionalización del consumo, la capacitación y movilización del ahorro interno y la capacitación selectiva de recursos externos, préstamos e inversiones directas, para su canalización hacia las inversiones prioritarias.

Por otro lado, tiende a la orientación de los beneficios del comercio exterior, principalmente hacia la inversión en busca del fortalecimiento de la capacidad productiva del país.

La promoción, adaptación y difusión de tecnologías intensivas en mano de obra, serán canalizadas a aquellas actividades específicas en las cuales el país tenga ventajas comparativas. Las políticas monetarias, fiscal, de balanza de pagos, salarial y de precios, como instrumentos del desarrollo están orientadas en forma subordinada a los objetivos fundamentales del país.

La política monetaria tiene como objetivo básico coadyuvar al crecimiento del Producto Interno Bruto, a fin de evitar una expansión que podría favorecer a un proceso inflacionario. Por otra parte, tiende también a la ampliación del sistema financiero, mediante la creación de un Fondo de Desarrollo y del Mercado Nacional de Capitales.

La política crediticia constituye uno de los instrumentos rectores para la canalización de las inversiones hacia las regiones, sectores y proyectos considerados como prioritarios, utilizando para el efecto criterios selectivos de asignación de recursos a través del programa monetario y de la adaptación de los instrumentos referentes a dichos fines (tasas de interés y redescuento, encaje legal y otros).

La política de ingresos del Sector Público pretende la ampliación racional de la base impositiva, mediante una adecuada programación y administración que permita reducir la dependencia de los impuestos derivados del comercio exterior. La programación y administración de los egresos permite no sólo una racionalización del gasto público, sino una óptima asignación de los recursos en función de los objetivos del Plan.

La política salarial estará dirigida a garantizar a cada miembro de la fuerza del trabajo, un salario mínimo que asegure a él y a su familia un nivel de bienestar adecuado.

La política de empleo persigue como objetivo principal, crear nuevas oportunidades para la fuerza de trabajo boliviana en forma más acelerada que el crecimiento de la oferta de mano de obra.

La política de desarrollo social estará orientada a facilitar la movilización de los grupos sociales, promoviendo su integración y buscando su participación activa en el proceso de gestión económica, social, política y cultural del país.

3. Metas

De acuerdo a las posibilidades financieras del país y a los proyectos presentados por los diferentes organismos públicos y privados, el Plan propone que la inversión total crezca a una tasa anual de 11.8% en el período 1976-1980, comparada con 9.3% durante el período 1968-1975. De acuerdo a la estrategia, la inversión se canalizará principalmente hacia los Sectores productores de bienes. Por lo tanto, se proyecta que la tasa anual de crecimiento de las inversiones en estos sectores sea del 16.2%. Se estima que del total de la inversión, de alrededor de US\$ 3 500 millones (a precios de 1975) durante el período 1976-1980, el 9.6% será destinado al sector agropecuario, el 19.7% a industria, el 15.8% a hidrocarburos, el 7.7% a minería, el 6.0% a construcciones, el 19.0% a infraestructura básica y el 22.2% a servicios y Gobierno General.

Por otro lado, el Plan prevé que por lo menos el 30% de esta inversión sea realizada por el Sector Privado y, de acuerdo con la estrategia de desarrollo espacial, las mayores inversiones se realizarán en los departamentos que comprenden el eje La Paz-Cochabamba-Santa Cruz, manteniéndose un sentido de equidad en la distribución de la inversión en el resto del país.

La proporción de la inversión con respecto al PIB crecerá durante el quinquenio de 24% a 28%, registrando así uno de los coeficientes más altos para países en desarrollo. A vía de ejemplo, este coeficiente aumentó de 18% a 23% durante el período 1968-1975.

En función de los montos y la distribución sectorial de las inversiones, se estima que la tasa anual de crecimiento del Producto Interno Bruto alcance al 7.7% anual para el período del Plan, iniciándose el proceso con una tasa del 7.0% para el año 1976, hasta lograr un nivel del 8.0% en 1980.

El sector con mayor crecimiento será el sector industrial, cuya tasa para todo período alcanzará al 9.8%. Otros sectores que tendrán altas tasas de crecimiento serán hidrocarburos (8.9%), minería (8.6%), transportes y comunicaciones (8.4%), y construcciones (8.1%).

La canalización de las inversiones hacia los Sectores productores de bienes y, especialmente, a los rubros de bienes exportables, es la base para proyectar una alta tasa de expansión anual de las exportaciones, la cual aumentará de 0.3% en el período 1968-1975 a 13% durante el quinquenio 1976-1980.

Las exportaciones de hidrocarburos y de productos agroindustriales se incrementarán a tasas anuales de 15.9% y 15.6% respectivamente, mientras que los minerales tendrán un ritmo de expansión más reducido del orden del 10.8%. Con esta orientación en las inversiones, las exportaciones de hidrocarburos aumentarán su participación en las exportaciones del 11% a 12.5% entre los mismos años.

Se propone que la tasa de expansión de las importaciones sea menor que la de las exportaciones. El incremento anual de aquellas para el período del Plan fue estimado en 7.5%, frente a una tasa anual de crecimiento de 4.2% entre los años 1968 a 1975.

La tasa proyectada ha sido determinada principalmente por el incremento necesario de bienes de capital e insumos importados, que son indispensables en las primeras etapas de todo proceso de industrialización.

La necesidad de incrementar el Ahorro Interno, para que pueda financiar el 69% de las Inversiones y las metas de bienestar de la población, ha sido el factor determinante del grado de expansión del Consumo Total y del Consumo per cápita, los cuales crecerán anualmente, en el período del Plan, a razón del 5.1% y 2.3% respectivamente.

Las metas de Ahorro Interno serán logradas principalmente por una mayor racionalización del Gasto Público, una mejor administración de las empresas tanto públicas como privadas, y una racional ampliación de la base impositiva. Sin embargo, la presión tributaria podría disminuir en relación directa con el aumento de la eficiencia de los intermediarios financieros o del mercado nacional de capitales.

El Ahorro Externo todavía financiará el 31% de la Inversión Bruta del quinquenio, o sea 1 071 millones de los 3 500 millones de dólares de 1975 mencionados anteriormente. A este Ahorro Externo Neto, que a dólares corrientes alcanzará la suma de 1 468 millones, es necesario agregar el Servicio de la Deuda que se acumulará en cada uno de los años del Plan, con el cual el financiamiento externo bruto alcanzaría a la suma de 2 390 millones de dólares corrientes. Sin embargo, si se considera que durante el quinquenio se desembolsarán montos de créditos ya contratados al 31 de diciembre de 1975, que no han sido utilizados hasta la fecha y que suman 718 millones de dólares, los desembolsos de nuevos préstamos durante el quinquenio representarán un monto de 1 672 millones de dólares a precios corrientes.

De acuerdo a lo expresado, el Saldo de la Deuda Externa se incrementará de 883 millones de dólares al 31 de diciembre de 1975, a 2 819 millones al 31 de diciembre de 1980. El significativo aumento del financiamiento externo guarda adecuada proporción con la capacidad del país para cubrir sus obligaciones. Esto se puede verificar si se nota que, durante el quinquenio, el coeficiente del Servicio de la Deuda con respecto a las exportaciones será menor al 23%, el cual está por debajo del 25% que es considerado como un coeficiente razonable y prudente. Se prevé que el Saldo de la Deuda Externa podría disminuir en proporción a las posibilidades del país de radicar mayores montos de capital externo, a través de inversiones privadas directas.

La proyección efectuada para las exportaciones e importaciones de bienes permitirá que la economía tenga saldos favorables en la Balanza Comercial a partir de 1979. Las inversiones a realizarse permitirán al país contar, al final del quinquenio, con una adecuada base industrial que le facilitará entrar en un proceso acelerado de industrialización en la década de 1980. Le permitirá, asimismo, contar con una agricultura de mayor desarrollo tecnológico, con un territorio sustancialmente explorado en sus áreas potenciales, con una ampliada infraestructura energética y de transporte, y con una infraestructura social más adecuada para satisfacer las necesidades del habitante boliviano.

Dentro del contexto, y dado que el Plan Quinquenal es documento flexible y dinámico, se ha previsto la elaboración de planes operativos anuales que, conjuntamente con el Presupuesto de la Nación, el programa de financiamiento externo, serán los instrumentos de acción gubernamental a través de los cuales se procederá a la asignación definitiva de recursos de inversión sobre la base de la priorización anual de los proyectos. Para la ejecución del Plan, se han tomado una serie de acciones administrativas. Estas incluyen el fortalecimiento y la modernización de las entidades públicas, dotándoselas de la capacidad para elaborar proyectos e implantando métodos modernos de gestión y control. Se ha adecuado el aparato institucional al enfoque horizontal e integrado, que propone la estrategia del Plan, a diferencia del enfoque vertical tradicionalmente utilizado. Se prevé también la creación de un Fondo Nacional de Desarrollo para una mayor captación de recursos,

tanto internos como externos, destinado a financiar estudios y proyectos prioritarios de desarrollo económico y social.

C. SINTESIS DEL PLAN OPERATIVO DE 1977

1. Objetivos

De acuerdo a la estrategia adoptada en el Plan Quinquenal y al Análisis de Coyuntura del último año, se propugna el cumplimiento de los siguientes objetivos durante la gestión de 1977.

- a) Acelerar el crecimiento del PIB y del Consumo por habitante. Se plantea alcanzar una tasa más alta de crecimiento del PIB, que la obtenida en el período anterior.
- b) Incrementar la Inversión en los Sectores Productores de Bienes. Se implementarán importantes proyectos en los Sectores de: Industria, Hidrocarburos, Agricultura y Minería.
- c) Aumentar la participación del Ahorro Interno en el financiamiento de la Inversión Bruta.
- d) Aumentar la participación del Sector Privado en la formación de la Inversión Bruta.
- e) Mantener la estabilidad financiera tanto interna como externa.
- f) Aumentar el proceso selectivo de sustitución de importaciones, especialmente en el rubro de alimentos.
- g) Aumentar las facilidades para acelerar la expansión de las exportaciones.
- h) Aumentar las disponibilidades de alimentos para incrementar los niveles de nutrición.
- i) Aumentar la productividad de la mano de obra, y reducir los índices de subocupación y desempleo abierto.
- j) Mejorar la distribución del ingreso.

2. Metas

- a) Aumentar la tasa de crecimiento del PIB en un promedio de 6.8% obtenido en el período 1973-1976, a una tasa de 7.3/7.5%.
- b) Incrementar la tasa de crecimiento del Consumo Privado de 6% de 1976 a 8%, disminuyendo la correspondiente al Consumo Público.
- c) Mantener un nivel superior al 50% de las Inversiones Brutas, en los Sectores Productivos de Bienes.
- d) Lograr niveles de Ahorro Interno de alrededor del 80% de la Inversión Bruta.

- e) Promover la actividad del Sector Privado, de manera que efectúe alrededor del 32% de la Inversión Bruta.
- f) Mantener una tasa de inflación interna, no mayor del 12%.
- g) Mantener una tasa de emisión monetaria, no mayor al 22%.
- h) Mantener el tipo de cambio oficial de \$b 20 por dólar.
- i) Aumentar la producción de aceites vegetales y de harinas, con mayor utilización de materias primas nacionales.
- j) Aumentar los trabajos de investigación de productos en los que Bolivia puede tener ventajas comparativas, así como el estudio de mercados externos.
- k) Mejorar la infraestructura institucional y de transporte para fomentar la expansión de bienes exportables.
- l) Introducir gradualmente mejoras en el Sistema Tributario Minero para fomentar exportaciones.
- m) Aumentar las disponibilidades de alimentos de manera de que se incremente el consumo diario per cápita de calorías en 2.5% y el de proteínas animales en 2.2%.
- n) A fin de aumentar la productividad de la mano de obra, reduciendo las tasas de desempleo, se proponen los siguientes aumentos por trabajador.

- Minería	7.7%
- Industria	31.0%
- Agricultura	2.3%
- Construcciones	8.2%
- Transportes y Comunicaciones	5.7%
- Energía	3.8%
- Comercio y Finanzas	10.6%
- Gobierno General	23.9%

- o) A fin de mejorar la distribución del ingreso se propugna un incremento salarial del 14% solamente en aquellos sectores que hubiesen recibido los menores incrementos con respecto a los niveles de diciembre de 1973, para lo cual se deberán realizar los estudios respectivos en el primer trimestre de 1977.

3. Políticas

A fin de lograr un fuerte incremento en la tasa de crecimiento del PIB es necesario efectuar las siguientes acciones que permitan una adecuada disponibilidad y combinación de recursos.

a) Política Fiscal

La Política Fiscal debe ser aplicada de manera que permita implementar y apoyar el desarrollo integral del país.

b) Política Monetaria y Crediticia

- i) Aplicación dinámica de las tasas de encaje y redescuento de acuerdo al programa de créditos al Sector Público y Privado.

ii) Sectorialización y regionalización del crédito de acuerdo a prioridades del Plan.

iii) Liberalización de condiciones referentes a garantías de préstamos, impulsando un mayor uso de criterios de evaluación de proyectos en la toma de decisiones.

c) Política de Precios

i) A fin de incentivar la producción y consumo de productos agrícolas se deberán efectuar estudios para determinar hasta qué nivel pueden subir sus precios y márgenes de comercialización.

ii) Se deberá efectuar un análisis de los costos y precios de los productos manufacturados a fin de elevar el nivel de consumo per cápita, especialmente de los alimentos.

iii) Se deberá efectuar un estudio completo de los costos y precios de los productos derivados de los hidrocarburos.

iv) Se deberán efectuar estudios a fin de disminuir, los costos de comercialización de los productos exportables.

d) Aspectos Institucionales

i) Fortalecer el Sistema Nacional de Proyectos mediante:

- La apropiada asignación de recursos al Instituto Nacional de Preinversión.
- La adecuada preparación y evaluación de proyectos.
- La realización de estudios básicos de ventajas comparativas y precios-sombra.

ii) Organizar sistemas nacionales de informaciones y reordenamiento administrativo.

iii) Fortalecer las oficinas sectoriales y regionales de planificación y control.

iv) Efectuar estudios para uniformar los sistemas contables y de procesamiento de datos del sector público.

v) Implementar mecanismos de coordinación de la acción pública y privada.

4. Instrumentos del Plan

- a) Presupuesto Económico Nacional PEN.
- b) Presupuesto Monetario Financiero PMF.
- c) Presupuesto de Comercio Externo PCX.
- d) Presupuesto del Sector Público PSP.
- e) Planes Operativos Sectoriales POS.

a) Presupuesto Económico Nacional

Conjunto de previsiones cuantitativas de la evolución de las principales variables macroeconómicas y de sus interrelaciones en el futuro con el objeto de facilitar las decisiones de política económica, viene a ser síntesis del PAO que permite apreciar la coherencia que existe entre los diferentes presupuestos y programas.

b) Presupuesto Monetario Financiero

Analiza la correspondencia entre la evolución real de la economía y los flujos monetarios financieros que hacen posible tal evolución dentro de márgenes de estabilidad.

c) Presupuesto de Comercio Exterior

i) Síntesis contable que refleja la contribución de las relaciones con el exterior en el logro del equilibrio interno.

ii) Define un área de decisión y administración de política económica referida a los organismos de comercio exterior.

d) Presupuesto del Sector Público

Abarca el área directa del Sector Público para controlar sus recursos financieros, a través de la programación detallada de los proyectos y de la acción de funcionamiento.

e) Planes Operativos Sectoriales

i) Comprende el diagnóstico de cada Sector o de las necesidades multisectoriales.

ii) Presenta un análisis sumario de objetivos y metas a mediano plazo, y

iii) La estrategia de acción anual, un resumen de los principales objetivos, metas de corto plazo y de las políticas a implementar para su cumplimiento.

V. APRECIACIONES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL
PLANEAMIENTO EN BOLIVIA

El primer aspecto sobresaliente en el actual proceso de planeamiento es la decisión del pueblo boliviano y del Supremo Gobierno para llevar adelante un proceso de desarrollo, utilizando técnicas de planificación.

En fecha 9 de noviembre de 1974, por Decreto Ley N°11947, el Supremo Gobierno dispuso "la movilización nacional en torno a las Fuerzas Armadas, para el desarrollo económico-social acelerado en la República con el objeto de lograr la realización plena e integral del hombre boliviano y el potenciamiento del país para su seguridad interna y externa".

El Presidente de la República, en mensaje pronunciado el 31 de diciembre de 1974, señaló que se utilizará "la planificación concertada para definir objetivos, combinar factores productivos, asignar recursos y responsabilidades, perfeccionar el funcionamiento de las instituciones nacionales y articular las actividades de los sectores público, privado y cooperativo para conformar la gran empresa nacional".

Debe recordarse que mediante disposiciones legales de octubre del mismo año, se creó el Sistema Nacional de Planeamiento. Este Sistema elaboró el Plan Operativo de 1975 y el Plan Nacional de Desarrollo, denominado "Nueva Bolivia" 1976/80, el cual ha sido implementado parcialmente a través del Programa de Inversiones y de Política Económica de 1976 y el Plan Operativo de 1977.

Tanto el Plan Operativo de 1975, como el Programa de 1976, han tenido un alto grado de cumplimiento, especialmente en lo que se refiere a las metas de Ahorro Interno, según se puede observar en las siguientes cifras:

PORCENTAJES DE EJECUCION

	<u>Plan 1975</u>	<u>Plan 1976</u>
Producto Interno Bruto	99.8	97.7
Importaciones	108.1	104.2
Consumo	98.5	99.7
Inversión Bruta	99.4	96.7
Exportaciones	79.1	100.3
Ahorro Interno	109.7	123.4

Debe tenerse en cuenta que estas metas se han logrado pese a las condiciones adversas del Sector Externo, entre las cuales se pueden mencionar grandes fluctuaciones en los precios internacionales de los productos exportables, determinación de cuotas de exportación de su principal componente, el estaño y fuertes incrementos en los precios de las importaciones.

