

CEPAL



DOCPAZ -  
COWINC  
SISTEMA DE INFORMACION PARA LA  
COOPERACION EN PLANIFICACION\*



INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL  
(ILPES)

ORGANISMOS DE  
PLANIFICACION  
DE AMERICA  
LATINA Y EL CARIBE

NACIONES  
UNIDAS

CENTRO LATINOAMERICANO DE DOCUMENTACION ECONOMICA Y SOCIAL  
(CLADES)

*cada sistema  
contiene algo sobre  
la poblacion*

# SINTESIS DE PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

\*Establecido por la II Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, celebrada en Lima, Perú, en noviembre de 1978, como instrumento del Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación de América Latina y el Caribe.



COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL)

SINTESIS DE  
PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

CLADES/ILPES

Santiago de Chile, 1979



SUMARIO

Introducción .....	iii
Bolivia .....	1
Brasil .....	23
Colombia .....	39
Chile .....	51
El Salvador .....	69
Panamá .....	87
Paraguay .....	105
República Dominicana .....	127



## INTRODUCCION

El presente documento contiene síntesis de varios planes de desarrollo de América Latina y forma parte de la información preliminar del Sistema de Informaciones para la Cooperación en Planificación.

Los planes de desarrollo constituyen el resultado más importante de las tareas de los organismos de planificación, ya que incorporan tanto los propósitos principales de los gobiernos para el logro de mejores niveles de desarrollo económico y social como las propuestas de asignación de los recursos necesarios para llevarlos a cabo.

El Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación de América Latina y el Caribe establece como uno de sus objetivos principales el conocimiento mutuo de los resultados de los trabajos de planificación para promover el intercambio de experiencias y la cooperación e integración económica y social. Esta información tiene por objeto, por lo tanto, facilitar el conocimiento mutuo de los objetivos y metas del desarrollo de los diversos países de la Región.

Debe señalarse finalmente que estas síntesis son preliminares aún, y están sujetas a revisiones de forma y fondo.



BOLIVIA: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO  
ECONOMICO Y SOCIAL (1976-1980)

En el conjunto de los países latinoamericanos, el desarrollo económico, social y político de Bolivia presenta características muy especiales. La rápida evolución de sus estructuras y la participación cada vez mayor de su economía en el comercio internacional y, especialmente, en el intrazonal es ya un hecho reconocido ampliamente. Paralelo a estos avances, el proceso de planificación constituye también un hecho de singular importancia por su valiosa labor de coordinación y apoyo de la acción gubernamental. Esta labor se manifiesta ampliamente en la forma como se han venido elaborando y ejecutando los diversos planes nacionales de desarrollo y, recientemente, los planes operativos anuales.

I. OBJETIVOS FUNDAMENTALES PARA UNA ESTRATEGIA  
DE MEDIANO PLAZO

Tal como lo anuncia el Plan, la realización plena del Hombre Boliviano constituye una tarea de largo plazo, la cual exige profundas transformaciones de orden social y económico para alcanzar el bienestar general de la población. A partir de esta idea, los objetivos de mediano plazo tendientes a jerarquizar la acción planificadora se describen así:

- Acelerar la tasa de crecimiento del producto interno bruto "per cápita".
- Diversificar las exportaciones, aumentando su valor agregado.
- Lograr el autoabastecimiento de productos alimenticios.
- Aumentar el empleo productivo.
- Sustituir las importaciones en forma gradual y selectiva.
- Mejorar progresivamente la distribución del ingreso.
- Ampliar los servicios que miden la calidad de la vida.
- Organizar el espacio físico.
- Integrar orgánicamente el territorio nacional.
- Asegurar la paz social y la estabilidad interna.
- Racionalizar la participación del país en los procesos de integración.

Tal como se desprende de la lectura de los anteriores objetivos, Bolivia pretende en el largo plazo conformar una sociedad más justa e igualitaria, combinando para ello tanto políticas de crecimiento como de redistribución. Mención aparte merecen los objetivos destinados a integrar físicamente el país y a alcanzar una distribución más balanceada de la población en el territorio nacional.

/El énfasis

El énfasis asignado a la generación de ahorro interno mediante la racionalización del consumo tanto público como privado y mediante un más adecuado financiamiento externo refleja claramente el interés del gobierno por sentar las bases de un desarrollo acelerado y sostenido, armónico y equilibrado.

## II. PRIORIDADES SECTORIALES

### Antecedentes generales

Para la preparación del Plan, el Ministerio de Planeamiento y Coordinación de la Presidencia de la República realizó un exhaustivo análisis de diagnóstico sectorial el cual fue publicado en cuatro tomos separados. Este trabajo es el resultado de un gran esfuerzo del Gobierno Boliviano por ofrecer un panorama lo más amplio posible sobre la realidad nacional tanto en sus aspectos sociales como económicos. En especial, se destacan el sector agropecuario, el sector industrial, el sector minería y metalurgia, el sector energía, el sector hidrocarburos, el sector transportes y el sector comunicaciones. En cuanto a los sectores sociales sobresalen los temas relacionados con urbanismo y vivienda, sector educación, sector salud, seguridad social y el sector de alimentación y nutrición.

Es importante destacar el pormenorizado trabajo en materia de análisis espacial y regional que incluye el Plan. A partir del comportamiento regional de los indicadores económicos y de la distribución regional de la población, se analizan las estrategias y planes espaciales para conformar un sistema urbano-regional y una relación urbano-rural más balanceada y equitativa. Todo esto se complementa y materializa mediante el programa de inversiones públicas y privadas por sectores y departamentos.

### Sector agropecuario

Tradicionalmente el sector agropecuario boliviano ha abastecido de alimentos básicos a la población dentro de un contexto minifundista y arcaico. Sin embargo, gracias a los avances alcanzados durante las últimas décadas es posible registrar un volumen apreciable de exportaciones de productos básicos y además, un incremento paulatino en la sustitución de importaciones.

En el año 1975, la agricultura concentraba el 45.8 por ciento del empleo total según ramas de actividad económica. Para el año 1980 este porcentaje escasamente se reducirá a un 42.9 por ciento. Como es de

/esperarse con

esperarse con esta elevada concentración en el sector tradicional, la presión sobre la tierra es enorme y la subdivisión altamente restrictiva para el cambio tecnológico y la introducción de sistemas rentables y productivos. La estructura de la tenencia de la tierra en el sector moderno no es distinta y no presenta problemas como los señalados. Como muestra de esta situación se tiene que en la región del Altiplano la relación hombre/tierra es del orden de 2.36, lo cual refleja la alta concentración de la mano de obra en actividades de subsistencia y de escaso grado de integración con el resto de sectores. El hecho de que la mayoría de la población se desenvuelva como trabajadores independientes dentro de una estructura familiar, hace aún mucho más peculiar su tratamiento e intervención por parte del Estado. En el fondo se trata de dos problemas fundamentales: de una parte, la carencia de movilidad ocupacional con sus consiguientes efectos sobre la productividad y remuneración de quienes se ocupan de la llamada agricultura tradicional y, de otra, como consecuencia de la alta concentración, se genera una situación de subutilización y marginalidad que inhibe el uso pleno de la fuerza laboral.

Frente a los anteriores antecedentes, el gobierno se ha propuesto como meta fundamental la remoción de los anteriores obstáculos y para ello ha fijado los siguientes objetivos:

- a) Intensificar los programas integrado de desarrollo rural.
- b) Propender por una organización moderna de la agricultura en base a una redistribución más racional de la tierra, una adecuada infraestructura de riego, crédito, investigación y asistencia técnica.

En lo que respecta a la demanda, oferta y balanza comercial del sector, se observa que el consumo interno, a pesar de la insuficiencia de ingreso para vastos sectores de la población, aumentó en un 4.3 por ciento, tasa superior a la del crecimiento de la población que fue del 2.14 por ciento, durante el mismo período. De igual manera, a partir de 1973 la balanza comercial arroja saldos favorables de 10.9 y 19.2 millones de pesos bolivianos. Rompiendo así, una histórica tendencia a presentar saldos negativos. Este cambio significativo se debe fundamentalmente al auge exportador del azúcar, algodón y madera. En menor porcentaje el café crudo y pelado también contribuyó a generar el superávit de la balanza comercial.

El grado de abastecimiento importado de bienes, como medida del avance sectorial para abastecer independientemente a la población, revela que entre el período 1968 y 1975 este descendió de un 12.6 por ciento a un 11.0 por ciento. Porcentajes éstos que reflejan en buena forma no sólo los progresos alcanzados sino también la sustitución paulatina de productos agropecuarios e industriales importados.

/Según cálculos

Según cálculos del Banco Central, la participación del Sector Agropecuario representaba en 1968 el 24.7 por ciento y en 1975 alrededor del 17.5 por ciento. Tal como lo dice el plan sectorial, esta baja participación es una consecuencia directa de la baja productividad y del reducido contenido del valor agregado en los bienes producidos. En cuanto a la estructura interna del sector, el subsector agrícola y el forestal aumentan su participación en forma significativa y son quienes muestran un mayor dinamismo gracias a la adopción de técnicas y sistemas modernos de producción.

### Sector industrial

Si bien los problemas del sector industrial son de naturaleza diferente a los del sector agrícola, su actual estado de desarrollo no es menos preocupante. En el año de 1970 la participación en el producto interno bruto era de 14.3 por ciento y en 1975 escasamente ascendió al 14.9 por ciento. Entre 1968 y 1975 el valor agregado industrial prácticamente permaneció constante pasando sus tasas de crecimiento de un 6.3 por ciento a un 6.1 por ciento.

La estructura productiva para el año 1974 se concentra en la de bienes de consumo no duradero (66.8 por ciento). Los bienes intermedios participan con el 26.5 por ciento y la producción de bienes duraderos y de capital, sólo alcanza al 6.7 por ciento restante. En cuanto a la ocupación para el mismo año, ésta representa el 8.9 por ciento de la ocupación a nivel de toda la economía, incluyendo el sector artesanal. Intrasectorialmente este empleo se concentraba fundamentalmente en la producción de bienes de consumo no duradero en un 73.8 por ciento, bienes intermedios 15.7 por ciento y en las industrias productoras de bienes de consumo duradero y de capital con un 10.5 por ciento. De esta asimétrica distribución del empleo industrial se desprende una distribución similar en el número total de establecimientos registrados. Para completar el panorama, el Plan de Desarrollo destaca la inequitativa localización regional de la actividad industrial dado que el 90 por ciento del total de establecimientos se concentra en las ciudades de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Oruro aportando estas ciudades porcentajes similares en lo que respecta a la producción y el empleo. Es importante señalar que el coeficiente de importaciones alcanzaba en 1974 al 47 por ciento del abastecimiento interno de productos industriales. Según ramas, esta alta dependencia alcanzaba al 84 por ciento en el grupo de bienes de consumo durable y de capital. En cuanto a las industrias básicas, las eléctricas y las de material de transporte el porcentaje importado es aún mayor.

De la anterior situación se desprenden varios efectos que es necesario destacar: el proceso de sustitución de importaciones ha sido lento y casi exclusivo de los subsectores productores de bienes de consumo no duradero. El grado de integración sectorial es aún incipiente y el costo tanto social (empleo) como económico (divisas) de la alta dependencia de insumos y bienes importados impide una mayor utilización de los recursos disponibles.

Frente a los anteriores hechos el Plan pretende canalizar y reorientar el esfuerzo gubernamental con el objeto de alcanzar en el mediano plazo un panorama mucho más dinámico y eficiente. Para ello se proponen como objetivos fundamentales los siguientes:

- a) Incrementar la magnitud de la estructura inter-industrial mediante una integración vertical y horizontal que permita el mayor aprovechamiento de las economías externas y de aglomeración.
- b) Sustituir selectivamente las importaciones.
- c) Incrementar la productividad de la fuerza laboral.
- d) Aprovechar las asignaciones del Pacto Andino y de otros procesos de Integración Latinoamericana a fin de introducir segmentos que reactiven la estructura inter-industrial.
- e) Aumentar la producción de bienes exportables sobre la base de la transformación de insumos nacionales provenientes de los sectores de minería, hidrocarburos y agropecuario, aprovechando las ventajas comparativas con que puede contar el país.

En caso de ser factible el cumplimiento de los anteriores objetivos, se espera que el sector industrial mantenga su tasa de crecimiento en un 6.9 por ciento durante el período 1976-1980. Asimismo, mediante los diversos estímulos de orden fiscal, tributario, salarial y monetario se estima que la demanda por productos industriales supere los niveles tradicionales para alcanzar tasas del 6.6 por ciento para los bienes de consumo no duradero, 8.0 por ciento para los bienes intermedios y 10.0 por ciento para los bienes de consumo duradero y de capital. En total, la proyección de demanda interna de bienes industriales se estima en un 8.1 por ciento durante dicho período.

Para reforzar la estrategia planteada, el Plan canaliza recursos hacia un conjunto de importantes proyectos los cuales permitirán en el mediano plazo crear las condiciones propicias para elevar el grado de competitividad del sector industrial y de servir a la vez, de arrastre dinámico para el resto de sectores. En orden de prioridad se mencionan los sectores de la metalurgia, la metal-mecánica, la petroquímica, la agro-industria y siderurgia. En total, el monto de las inversiones proyectadas alcanza a \$B.3 130 millones a precios de 1970.

### Sector minería-metalurgia

La minería ha sido tradicionalmente la base fundamental de la economía boliviana. Esta característica lejos de cambiar se ha mantenido y todo parecería indicar que de su desarrollo y dinamismo depende gran parte el flujo de divisas disponibles para financiar un alto porcentaje de la inversión estatal. En 1970, según el Plan, el valor de las exportaciones mineras representaba el 93 por ciento de las exportaciones totales. En 1974 esta participación descendió a 70 por ciento, calculándose que aproximadamente un 45 por ciento provenían del estaño respecto al total de minerales.

De otra parte, debido a sus características tecnológicas el sector escasamente absorbió el 5.1 por ciento del empleo total y su participación al producto interno bruto llegó a un nivel de 8.7 por ciento en 1974, notándose un ligero descenso con respecto a los años anteriores.

La estrategia para el quinquenio 1976-1980 contemplada en el Plan busca, entre otros, alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Incremento diversificado de la producción, incluyendo para ello tanto a los minerales ferrosos como a los no ferrosos (zinc, antimonio, wolfram, cobre, oro y plata).
- b) Incremento de la productividad mediante la modernización de las operaciones de explotación; mejoramiento de los sistemas de transporte y comercialización y capacitación de la mano de obra.
- c) Mayor procesamiento y transformación de la producción con el propósito de aumentar el valor agregado sectorial.
- d) Fortalecimiento del país en el mercado internacional de minerales.

### Sector hidrocarburos

El sector hidrocarburos con su relativa contribución en el producto interno bruto (2.5 por ciento) para 1974 y sus vastos recursos potenciales representa una de las áreas de mayor prioridad para el Gobierno. Esto sin contar con el considerable aporte del sector para financiar el gasto público (15.5 por ciento) y la mayoría de los gastos en inversión que realizan los departamentos productores de petróleo. Dentro de la estrategia para el quinquenio establecida en el Plan se señalan los siguientes objetivos:

- a) Intensificar la exploración y acelerar el desarrollo de los yacimientos de hidrocarburos ya evaluados.
- b) Satisfacer los requerimientos del mercado interno, así como el suministro de materia prima a la industria petroquímica.
- c) Sustituir la importación de productos refinados por productos elaborados localmente.

/Sector energía

### Sector energía

Bolivia disfruta de un alto potencial hidroeléctrico y térmico aprovechable, calculándose en 20 millones de kilovatios el potencial total. En el año de 1974 el 76.9 por ciento de la generación energética era de origen hidroeléctrico y el 23.1 por ciento de origen térmico. Sin embargo, a pesar de los logros alcanzados y de las cuantiosas inversiones realizadas, la capacidad eléctrica instalada por habitante en 1974 sólo era de 80 vatios, bastante inferior al promedio latinoamericano que se estimaba para el mismo año en 180 vatios.

Diversos problemas de índole institucional, técnico y económico impiden una expansión sectorial más acorde con el ritmo de desarrollo del país. Para obviar esta situación el plan considera como prioritarios los siguientes objetivos:

- a) Incrementar la cobertura del servicio de energía eléctrica.
- b) Ampliar la interconexión de los sistemas eléctricos del país.
- c) Sustituir los actuales niveles de autoproducción de energía eléctrica por los del servicio público de electricidad. De ser viables los anteriores objetivos, el Gobierno espera instalar más de 900 kilómetros de líneas de transmisión y ubicar más de 86.000 kilovatios-amperios de potencia en transformadores y ampliaciones dentro del territorio nacional. Por último, está planeado ofrecer a 400 000 personas del área rural dicho servicio.

### Sector transportes y comunicaciones

A todas luces los problemas derivados de una deficiente infraestructura vial constituye uno de los principales obstáculos para integrar y explotar convenientemente los vastos recursos con que cuenta el país. Esto, unido al problema de la mediterraneidad y de la accidentada topografía, exige una política preferencial. Además, de la carencia de vías de comunicación entre algunas regiones. La baja calidad de los servicios de transporte interno plantea serios problemas de dependencia y abandono de ricos recursos que aún están sin incorporarse al proceso económico.

Para abordar las anteriores dificultades el Gobierno espera construir antes de 1980 aproximadamente unos 650 km de nuevas ferrovías de las cuales 442 kms corresponderán a la interconexión de las redes occidental y oriental y 208 kms a la línea ferroviaria Santa Cruz Trinidad. También se han asignado recursos para construir 2.975 kms de caminos nuevos de los cuales 740 kms serán pavimentados y los 2.235 kms restantes serán de grava.

Al igual que los servicios de transporte los de comunicaciones eran bastante deficientes y en gran medida obsoletos y con sistemas de suministro independientes que impedían un nivel de interconexión rentable y eficiente. La Dirección General de Telecomunicaciones, conciente de todos estos problemas, ha propuesto en el Plan Quinquenal de Desarrollo impulsar y modernizar el sistema de telecomunicaciones, tanto en las áreas urbanas como rurales. Como meta, el Gobierno programa instalar y poner en servicio un moderno sistema de microrondas con capacidad de 960 canales para atender los distritos de Potosí, Sucre y Tarija adicional al recientemente marginado en el eje central y la instalación de una estación terrena para los servicios internacionales vía satélite. Con la ampliación de 123 a 390 las poblaciones rurales con servicios de telecomunicaciones, se espera alcanzar una moderna red de integración y evitar así el aislamiento de zonas densamente pobladas.

#### Sector urbanismo y vivienda

Al igual que los países de igual desarrollo, Bolivia acusa considerables deficit de vivienda adecuada para una población cada vez más creciente. Según datos del Ministerio de Planeamiento, sólo el 17 por ciento de las viviendas reúnen condiciones de solidez y únicamente el 4.9 por ciento cuenta con una situación de relativa comodidad. Los deficit en servicios de alcantarillado y agua potable son muy altos, especialmente en las ciudades de menor tamaño. En las zonas rurales la carencia de información imposibilita cualquier tipo de análisis. Dejando de lado los aspectos de tipo cuantitativo una de las facetas más preocupantes con respecto al proceso de urbanización en Bolivia, lo constituye la proliferación creciente de los barrios marginales con sus consiguientes efectos sobre el deterioro del medio ambiente y las costumbres de sus moradores, además de los problemas sociales concurrentes.

Como resultado de la expansión y crecimiento de la población las principales ciudades, ante la carencia de una política urbana, han adoptado soluciones aisladas, antieconómicas e incongruentes con la idea de la planificación integradora de funciones sociales y económicas. Este patrón de crecimiento, como es de esperarse, ha agudizado las diferencias y ampliado la brecha para alcanzar un mínimo de equipamiento adecuado.

Como forma de corregir y modificar, en lo posible, la situación existente la estrategia nacional se concentra fundamentalmente en los siguientes aspectos:

a) Disminuir los deficit de agua potable, alcantarillado y servicios conexos de urbanización, dando preferencia a los sectores de menores recursos de la población.

/b) Mejoramiento

b) Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los barrios marginales.

c) Ampliación de la capacidad financiera de las entidades públicas a través de la valorización social de la tierra.

d) Control y uso del espacio urbano mediante el catastro actualizado, zonificación, delimitación y captación de la plusvalía de la tierra por parte del Estado.

### III. DIAGNOSTICO Y POLITICAS DE DESARROLLO SOCIAL

El Plan presenta un excelente análisis sobre las características y políticas del Desarrollo Social Boliviano. En una síntesis coherente y de corte estructural se comentan las principales barreras de índole económica, social y política que inhiben las metas de bienestar, integración y unidad nacional.

"Esta situación de subdesarrollo se manifiesta en una economía más orientada a la exportación de materias primas que hacia una dinámica de producción y exportación industrial y en regiones aisladas y desarticuladas que refuerzan las diferencias locales. El aislamiento físico, la diferenciación cultural, y una estructura social de escasa participación de vastos sectores de la población en empleos productivos, son algunas de las características de esta situación." 1/ Dados estos factores de orden estructural se agregan todos aquellos desajustes y desequilibrios propios de una inequitativa distribución de la población los cuales, "al no constituir un proceso integrado, se traduce en deformaciones intra e intersectoriales produciendo el fenómeno de la terciarización de la sociedad, la proliferación de un sinnúmero de actividades de servicios equivalentes a la desocupación disfrazada y el crecimiento de los barrios marginales. 2/

En un esfuerzo meritorio y laudable se mencionan los efectos que sobre la sociedad como un todo presenta el llamado "campesinado parcelario" debido a sus formas rudimentarias de producción y pobreza extrema. Esta economía de subsistencia constituye indiscutiblemente una de las áreas de mayor prioridad no sólo por sus características, sino también por su magnitud.

---

1/ Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Planeamiento y Coordinación de la Presidencia de la República, La Paz, Bolivia, p. 265.

2/ Op. cit. p. 265.

Los llamados programas de colonización programada y espontánea, a pesar de que constituyen un elemento valioso para fomentar la movilidad ocupacional y el balance poblacional, al no ser dotados de políticas y de estructuras de apoyo mínimas, tienden a reproducir las condiciones imperantes en las regiones de origen.

Además del sector agrícola, el minero y el industrial presentan dos características de singular trascendencia: en el primero de ellos encuentran ocupación alrededor de 46 200 trabajadores en condiciones aceptables de remuneración y seguridad social. Sin embargo, existe un número similar de trabajadores que sin ninguna protección dependen en forma aleatoria de la explotación informal y rudimentaria de las minas y yacimientos. En el sector industrial se concentran aproximadamente 205 000 trabajadores, de los cuales escasamente 15 000 pertenecen al llamado sector "formal". El resto, lo constituyen artesanos y trabajadores independientes sin mayor calificación y baja productividad, desempeñando labores de tipo familiar. Esta alta concentración de la mano de obra en actividades carentes de seguridad social posee un regresivo impacto en términos de la estructura familiar y subutilización de recursos. Quienes componen este estrato urbano formado en su mayoría por migrantes del Altiplano poseen escasa movilidad y nulas o reducidas oportunidades en otros sectores. Así, pues, este es otro de los grupos de mayor vulnerabilidad y hacia el cual el Gobierno ha canalizado recursos adecuados y diseñado políticas específicas para erradicar o aliviar su situación de marginalidad.

Como desahogo de la anterior situación, el Estado se ha venido convirtiendo lentamente en el máximo empleador hasta llegar a emplear a unas 400 000 personas, cifras a todas luces exorbitante dado el actual grado de desarrollo de Bolivia. En parte, esta prematura terciarización ha servido como válvula de escape en el mercado laboral urbano además de ayudar a favorecer la equidad en la distribución del ingreso y ayudar a reducir las tensiones de carácter social.

La estrategia social contenida en el Plan comprende acciones globales de naturaleza política, económica y de naturaleza social propiamente tal. En relación a este último punto se mencionan tres acciones fundamentales:

- a) La capacitación integral de los recursos.
- b) La promoción de organizaciones sociales.
- c) El inicio de un proceso de participación social en sus distintos niveles como forma de alcanzar una amplia movilización social de la población.

### Desarrollo rural

La naturaleza y dimensión de los factores demográficos, la composición de la población y su distribución en el territorio nacional constituyen a todas luces uno de los problemas de mayor trascendencia en el desarrollo de Bolivia. El hecho de que la población rural abarcara un 57.2 por ciento de la población nacional en 1966, en condiciones dispares bajo la coexistencia de sistemas modernos y arcaicas de producción, justifican plenamente el interés del Gobierno por concentrar el máximo de esfuerzo en este sector. La población rural históricamente se ha venido desarrollando bajo los estímulos de una dinámica propia difícil de modificar o compatibilizar con el avance tecnológico. Así, la persistencia de la llamada economía rural de subsistencia demanda un tratamiento específico y acorde con la idiosincrasia de sus habitantes. En este sentido, el actual Gobierno ha puesto en marcha una estrategia de acción simultánea y coordinada sobre el medio rural destinada a introducir una dinámica nueva, social, económica y espacial. Para ello existe una alta relación sobre las explotaciones agrícolas de dimensión micro y macro-regional, el impulso a la acción comunitaria la integración física y económica y la dotación de una infraestructura indispensable tendente a modernizar las acciones agropecuarias.

### Recursos humanos y empleo

Según datos recientes el 63 por ciento de la población se concentraba en las nueve capitales de Departamento, pero, preferencialmente en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, las cuales poseían en 1976 alrededor de 911 725 personas. Las otras seis (Oruro, Potosí, Sucre, Tarija, Trinidad y Cobija) albergaban a 535 457 habitantes. Se destaca, sin embargo, las altas tasas de crecimiento que presentan las tres primeras como consecuencia de una rápida expansión de los sectores de industria y servicios.

A pesar del relativamente bajo ritmo de urbanización la presión por nuevas fuentes de empleo urbano es cada vez mayor. Sin desconocer el auge experimentado durante los últimos años, la industria manufacturera durante el período 1971-1976 escasamente dio empleo a 18 386 trabajadores. En el mismo lapso la construcción creó 28 710 nuevos empleos llegando a constituirse en uno de los más importantes en cuanto a absorción de mano de obra se refiere. Le siguen en su orden minería e hidrocarburos con 31 624 y 7 760 empleos nuevos respectivamente. Por último, energía, transporte y comunicaciones registraron un aumento de 14 238 personas durante el período 1971-1976.

/Respecto al

Respecto al subempleo en el sector agrícola, se calcula que existen aproximadamente unas 488 000 personas, lo cual representa un 36.2 por ciento de la fuerza de trabajo. En el no agrícola se estima en 275 000 el número de subempleados que equivalen al 31.1 por ciento de la fuerza de trabajo. Así, para el total del país se tiene un 4.1 por ciento de desempleo abierto y un 38.2 por ciento de desocupación efectiva. Lo cual quiere decir que Bolivia pierde alrededor de 2/5 de su producción potencial por la suma del desempleo abierto y el subempleo de su fuerza laboral.

#### Comentarios finales

El resumen contenido en los párrafos anteriores deja traslucir dos hechos de singular importancia: En primer lugar, el laudable esfuerzo del Gobierno por sistematizar la información disponible y tratar de alcanzar una óptima asignación de los recursos potenciales con el propósito de avanzar en el arduo camino del desarrollo económico y el bienestar de su población. En este sentido, el énfasis simultáneo y paralelo en los aspectos de crecimiento y bienestar constituye una experiencia de especial importancia. En segundo lugar, el compromiso explícito con los delineamientos del Plan, a través de los llamados planes operativos anuales, es un antecedente valioso desde el punto de vista del cumplimiento y, con frecuencia, ajuste en las metas propuestas. De esta manera, las funciones de seguimiento y evaluación periódica del Plan garantizan no sólo su realización, sino también la adopción de instrumentos y mecanismos flexibles de acción para acoplar un proceso dinámico y heterogeneo a situaciones coyunturales inciertas y difíciles de predecir con anticipación.

## PLAN ANUAL OPERATIVO 1978

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social "Nueva Bolivia"; define una estrategia de desarrollo y orienta la acción económica y social a seguirse en el período 1976-1980, a fin de lograr una base firme de consolidación del país, con una nueva economía firme y diversificada, y una sociedad justa.

En la gestión que le corresponde concretar al Plan Anual Operativo de 1978, se propone seguir dando mayor énfasis al desarrollo de los sectores productores de bienes, asignándoles el mayor porcentaje de recursos de inversión; se sugiere el reordenamiento de las empresas públicas que operan en los mismos.

### Agropecuaria

Se proyecta ampliar la frontera agrícola e incentivar a los productores para mejorar la calidad de su producción, a fin de hacerlos competitivos e incursionar ventajosamente en el mercado mundial, generando mayores divisas y diversificando la lista de los productores exportables.

Se ha iniciado el estudio de proyectos de magnitud para transformar las condiciones sociales, cuyos indicadores muestran la distancia que hay que acortar con relación a países más avanzados en lo que se refiere a índices de escolaridad, salud, vivienda, empleo, previsión social, etc. En este sentido se dará mayor importancia a los programas de alimentación y nutrición, y de desarrollo rural integrado.

### Industria

Durante la presente gestión se continuará o se comenzarán los trabajos de una serie de plantas industriales y de fundiciones de minerales, como la primera planta de la industria automotriz, se ampliarán y se iniciarán la construcción de nuevas fábricas de cemento y la de una nueva hilandería de algodón, así como la de lubricantes derivados del petróleo y la fundición de minerales de baja ley. Se iniciará el mayor proyecto metalúrgico del país y posiblemente de Sud América con la iniciación del proyecto metalúrgico de Karachipampa en Potosí destinado a refinar el plomo, la plata y varios otros minerales valiosos; con la ejecución de este proyecto Bolivia dejará, prácticamente de exportar concentrados.

### Minería

Se iniciará en el sector minero, una interesante etapa de exploración y prospección dentro de un nuevo enfoque práctico que dará lugar a una explotación minera más segura y rentable, toda vez que con sistemas modernos

/y mejor

y mejor planificados. Se establecerá la existencia probada de reservas así como de su magnitud, para aconsejar las dimensiones de la explotación que requiere cada yacimiento, reemplazando de esta manera a la práctica aún vigente de extraer los minerales dentro de un alto grado de incertidumbre y con procedimientos primitivos. De esta manera se continuará con la prospección y exploración minera a través del Fondo Nacional de Exploración Minera y los programas de la COMIBOL.

#### Hidrocarburos

La Empresa de extracción y refinación de gas y petróleo, acondicionará sus mecanismos para elevar considerablemente sus reservas probadas, así como sus niveles de producción. Para este efecto, se destinarán grandes montos de inversión en la prospección, exploración y desarrollo de campos, así como la infraestructura para su comercialización.

Dentro de las asignaciones obtenidas dentro del Acuerdo Andino, se continuarán con los estudios y negociaciones para la instalación de plantas petroquímicas.

#### Transportes

El sector transportes que ha tenido un dinamismo relevante en los dos primeros años de ejecución del Plan Quinquenal, concluirá los proyectos de magnitud que se iniciaron anteriormente. Paralelamente se construirá una amplia red de rutas destinadas a unir centros de producción con zonas urbanas, así como de interconexión de grandes áreas tales como: Quilacollo-Confital; La Paz-Cotapata; Sucre-Potosí-Tarija Ruta de los Libertadores, Uncía-Sucre-Muyupampa y otros.

Continuará en aplicación la tercera fase del reordenamiento de la Empresa Nacional de Ferrocarriles que ha renovado gran parte de su material rodante obsoleto, así como tramos de la vía férrea. Se estima que en 1978, el servicio será más regular, se planificarán sus actividades para hacer más rentables su explotación y lo que es más importante, se dará mejor servicio a los usuarios, con una inversión cercana a los mil millones de pesos bolivianos.

La empresa de navegación aérea Lloyd Aéreo Boliviano ha ampliado considerablemente su flota haciéndolo con la adquisición de 2 aeronaves modernas N° 727-200, prestando servicios tanto de pasajeros como de carga en el nivel nacional y en el internacional.

Uno de los programas más interesantes que propone emprender el LAB, es el de transportar los productos de la metalurgia nacional, como estaño y antimonio en lingotes, abaratando los costos, disminuyendo la dependencia

/externa, haciendo

externa, haciendo más rápido el tráfico de estos bienes y agilizando el comercio exterior de otros productos, tanto de salida como de entrada al país.

Para lograr la orientación aérea a nivel nacional, se ha previsto la construcción de un aeropuerto en Tarija, el mejoramiento y la ampliación de los aeropuertos de La Paz, Santa Cruz, Tarija y Cochabamba, así como la iniciación de los diseños finales de los aeropuertos de San Borja y Riberalta para citar los principales.

#### Comunicaciones

La segunda fase del Plan de Comunicaciones continuará en aplicación, para incorporar la zona sud del país, al sistema de conmutación telefónica como paso previo a la instalación de la red de microrondas. Igualmente se dará inicio a la construcción de la estación terrena que permitirá la conexión directa del país con el resto del mundo para comunicaciones por teléfono, telex, televisión y otros sistemas.

#### Energía

En materia de energía se ha de continuar con la instalación y ampliación de plantas y redes, garantizando la suficiente generación y distribución de fluido eléctrico en los principales centros urbanos del país, en un sinnúmero de poblaciones menores y sectores cada vez más extensos del área rural, mediante sistemas aislados en unos casos e interconectados en otros.

#### Sectores sociales

Los sectores sociales recibirán mayor apoyo con proyectos específicos por una parte y con acciones directas por otra. Se concluirá el estudio integral de la educación boliviana, que cambiaría su composición y funcionamiento para cumplir en forma más adecuada con los objetivos de preparación de los recursos humanos, según los requerimientos del proceso de desarrollo.

Se dará el mayor apoyo a los programas de construcción de viviendas, especialmente las de bajo costo, para favorecer a los sectores de menores ingresos a través de planes de mayor racionalización.

El sector salud, se propone emprender una vigorosa campaña de prevención de enfermedades a nivel nacional, para lo que se adquirirá unidades hospitalarias móviles, se reequipará los hospitales ya construidos y se mejorará la dotación de servicios médicos y paramédicos.

Se emprenderá un estudio integral para la homogenización de la seguridad social, en base a la correcta y oportuna prestación de los servicios, tendiendo a que desaparezcan los desniveles que se registran en la actualidad, con el propósito de alcanzar un régimen sencillo y operante.

/En su

En su versión "in-extenso", del Plan Operativo está conformado por los siguientes volúmenes:

- Tomo I          Plan Global/integración
- Tomo II         Plan Social Global
- Tomo III        Plan de los Sectores:
  - Agropecuario
  - Nutrición
  - Desarrollo Rural
- Tomo IV         Plan del Sector Minero
- Tomo V          Plan de los Sectores:
  - Hidrocarburos
  - Energía
  - Recursos Hídricos
- Tomo VI         Plan de los Sectores:
  - Industria
  - Comercio
  - Turismo
- Tomo VII        Plan de los Sectores:
  - Transporte
  - Comunicaciones
- Tomo VIII      Plan de los Sectores:
  - Construcciones
  - Vivienda
  - Urbanismo
  - Saneamiento Básico
- Tomo IX         Plan de los Sectores:
  - Salud Pública
  - Previsión Social
- Tomo X          Plan de los Sectores:
  - Educación
  - Cultura
- Tomo XI         Planes Regionales

El Plan contiene en su Primer Tomo una Introducción que en términos muy generales destaca el Programa de Trabajo para dinamizar la economía nacional, mencionando algunas acciones o proyectos que garantizarán el efectivo crecimiento de los respectivos sectores, que sumados conforman el conjunto de la economía.

Posteriormente se detallan los objetivos que deben alcanzarse durante 1978 y las metas que deben cumplirse, entre las que se destaca por su importancia, la tasa de 6.0 por ciento de crecimiento real del Producto Interno Bruto.

Finalmente se definen las políticas que el Supremo Gobierno deberá adoptar y reglamentar su aplicación, las que razonablemente puestas en práctica, respaldarán la correcta ejecución del Plan, en los alcances establecidos.

Se ha efectuado un amplio análisis del sector público, su significado en el conjunto económico, su organización y otros aspectos relevantes que describen las más importantes y significativas actividades, para luego proponer, en los casos correspondientes, los correctivos necesarios para el mejoramiento de los procesos básicos del Estado, mejoramiento de la organización administrativa, especialmente de las empresas públicas e instituciones, reestructurándolas, racionalizando sus procedimientos y gastos e incorporándolas a modernos sistemas de trabajo con alto rendimiento y bajo costo, simplificación de procedimientos y correcta utilización de los recursos públicos.

Se presenta, en el Segundo Tomo el análisis de la situación global social, proponiéndose una serie de metas y políticas de desarrollo social.

Cada uno de los tomos, a partir del tercero, contiene el respectivo diagnóstico de los sectores y regiones, el mismo que analiza y refleja la situación coyuntural, las acciones ejecutadas durante el año 1977, así como las metas cumplidas; en base a esta sumatoria de factores y en función de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1976-1980, se proponen nuevos objetivos, metas, programas y proyectos, que se deberán alcanzar y ejecutar durante la presente gestión.

En cada sector se han elaborado las aperturas programáticas que describen las tareas que se realizarán en cada sector, institución, empresa, región, etc., a lo largo del año, con especificación de funciones y costos, de manera que constituyan un indicador claro de la responsabilidad conferida a cada unidad ejecutora.

En el Tomo XI se incluye la estrategia y los programas de desarrollo regional, las cuales compatibilizan la acción nacional y sectorial con estos aspectos.

/A continuación

A continuación se presentan los cuadros con las principales metas de producción e inversiones contenidas en el Plan Operativo de 1978.

INDICADORES ECONOMICOS DEL PLAN  
ANUAL OPERATIVO 1978

I. Variables macroeconómicas

Detalle	1977	1978
Población (en miles)	4 750	4 898
Tasa de crecimiento real del PIB	5.0	6.0
Participación de los sectores productores de bienes en el PIB	42.8	43.5
Financiamiento de la inversión bruta con ahorro interno (por ciento)	60.0	81.7
Ahorro externo neto (en millones de dólares)	380.0	194.0
Exportaciones de bienes y servicios (en millones de dólares)	713.0	738.0
Coficiente déficit sector público/PIB	12.1	8.6
Importaciones de bienes y servicios	857.3	884.0
Posición de Reservas	160.9	171.0
Valor del peso boliviano en relación al dólar americano	20.0	20.0

/II. Evolución y

II. Evolución y composición de la inversión sectorial bruta

Sectores	Valores		Composición	
	1977	1978	1977	1978
Sectores de bienes	<u>7 654.8</u>	<u>9 704</u>	<u>48.0</u>	<u>45.6</u>
Agropecuario	1 129.0	2 669	7.1	12.5
Minería	1 198.7	1 354	7.4	6.4
Hidrocarburos	2 397.5	1 982	15.1	9.3
Industria	2 268.9	2 842	14.3	13.4
Construcción	660.7	859	4.1	4.0
Infraestructura física	<u>4 618.4</u>	<u>6 094</u>	<u>29.0</u>	<u>28.7</u>
Energía	925.5	1 497	5.8	7.1
Transportes y Comunicaciones	3 692.9	4 597	23.2	21.6
Sectores de Servicios	<u>3 655.6</u>	<u>5 463</u>	<u>23.0</u>	<u>25.7</u>
Comercio y finanzas	532.6	636	3.4	3.0
Gobierno general	1 818.6	3 364	11.4	15.8
Propiedad de la vivienda	684.2	823	4.3	3.9
Otros servicios	620.2	640	3.9	3.0
Totales:	<u>15 928.8</u>	<u>21 261</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

PRINCIPALES INVERSIONES SECTORIALES

(Millones de \$b.)

	Inversión total	Inversión 1978
<b>I. <u>Sector Agrícola</u></b>		
1. Programa de desarrollo gane- dero, agroindustrial y cereales	600	5
2. Proyecto Ulla Ulla	487	106
3. Investigación y extensión agrícola	400	79
4. Colonización San Julián	310	135
<b>II. <u>Sector Minero</u></b>		
1. Prospección y exploración (Permanente)		225
2. Inversiones (COMIBOL)	-	460
<b>III. <u>Sector Hidrocarburos</u></b>		
1. Gasoductos	662	262
2. Refinerías	2 300	623
3. Prospección y desarrollo (Permanente)		539
<b>IV. <u>Sector Industrial</u></b>		
1. Fábrica de aceites	-	104
2. Cemento	-	485
3. Vidrio plano	-	85
4. Lubricantes	-	121
5. Automotriz	-	65
6. Fundición de minerales	-	125
7. Hilandería de algodón	-	444

/(Cont.) V. Sector

	Inversión total	Inversión 1978
<b>V. <u>Sector Energía</u></b>		
1. Interconexión zona sur	-	182
2. Ampliación Santa Isabel	-	150
3. Corani	-	191
4. Interconexión zona norte	-	79
<b>VI. <u>Sector Transporte</u></b>		
1. L.A.B.	-	603
2. E.N.F.E.	-	529
3. A.A.S.A.N.A.	-	210
4. Quillacollo-Confital	-	341
5. La Paz-Cotapata	-	318
6. Sucre-Potosí-Tarija	-	82
7. Uncía-Sucre-Muyupampa	-	28
<b>VII. <u>Sector Comunicaciones</u></b>		
1. Microndas al Sur	-	117
2. Estación Terrena	-	105
<b>VIII. <u>Sector Salud</u></b>		
1. Centros de gastroenterología	136	136
2. Centros de diagnóstico	80	46
3. Equipamiento de hospitales	(Permanente)	39
4. Policonsultorios	33	33
<b>IX. <u>Sector Educación</u></b>		
1. Educación Rural	968	211
2. Otros niveles de educación	756	162
<b>X. <u>Sector Saneamiento Básico</u></b>		
1. SEMAPA	-	177
2. SAMAPA	-	136
3. Varias ciudades	-	183

---

	La Paz
Total Pública	3 245 424.8
% Respecto al Total Nacional	22.7
Total Privada	1 927 510.0
% Respecto al Total Nacional	26.5
Total Pública y Privada	5 172 934.8
% Respecto al Total Nacional	24.0

---

	Chuquisaca
Total Pública	1 202 646.2
% Respecto al Total Nacional	8.4
Total Privada	396 730.0
% Respecto al Total Nacional	5.5
Total Pública y Privada	1 599 376.2
% Respecto al Total Nacional	7.4

---

INVERSION TOTAL POR DEPARTAMENTOS

(En miles de pesos bolivianos)

Cochabamba	Santa Cruz	Oruro	Fotosí
2 676 257.8	3 458 560.8	775 676.4	1 419 052.3
18.7	24.2	5.4	9.9
1 308 390.0	1 329 460.0	707 220.0	704 360.0
18.0	18.3	9.7	9.7
3 984 647.8	4 788 020.8	1 482 896.4	2 123 412.3
18.5	22.2	6.9	9.8
Tarija	Beni	Pando	T O T A L
841 589.6	463 406.2	206 542.7	14 289 156.8
5.9	3.3	1.5	100.0
443 340.0	338 055.0	105 935.0	7 261 000.0
6.1	4.7	1.5	100.0
1 284 929.6	801 461.2	312 477.7	21 550 156.8
6.0	3.7	1.5	

## II PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1975-1979

### BRASIL

#### Resumen

#### 1. Ideas generales

Como preámbulo a la discusión central de las Políticas y Estrategias el plan ofrece un análisis sobre como el país se enfrenta a una serie de crisis mundiales, particularmente la de energía y materias primas, de inflación epidémica, de comercio exterior y deterioro de balanza de pagos y de confianza en la estabilidad del futuro que fomentan la inquietud social. Todo ello en un panorama de estagnación y depresión.

Frente a esto, el país necesita de un clima de comprensión, estabilidad y orden, para en sus varias metas incentivar la llegada del capital extranjero y llegar al desenvolvimiento pleno.

El gobierno conciente de estos problemas, ha desarrollado una política de estímulos y desestímulos a la producción doméstica, particularmente en lo que se refiere al fierro, fertilizantes, energía y bienes de capital, que se hallan en la base del esfuerzo de desarrollo. Asimismo, se mantiene una política realista de sustitución de importaciones y, de un modo paralelo se incentiva y refuerza la capacidad competitiva internacional de la economía, creando continuamente nuevas bases exportadoras. Ello permite mantener un elevado saldo de reservas internacionales, que ponen la economía a resguardo de los vaivenes del comercio internacional y dan fundamento a la fe y credibilidad que las acciones emprendidas por el país, nacionales e internacionales, crean en el exterior, haciendo factible el ingreso de la nación a la generación de la política internacional.

En el orden interno, se ha llegado al redescubrimiento del hinterland brasileño, cuyo inventario y explotación tienen por objeto la construcción de una sociedad más rica y más justa.

Simultáneamente se emprende una acción en áreas prioritarias, tanto nuevas como tradicionales, en que, mancomunado la gestión gubernamental con la privada y de los trabajadores, y haciendo uso de tecnología con fuerte apoyo de recursos financieros, se busca erradicar la marginalidad y la estagnación.

Así, se enfrenta la distribución del ingreso, se busca aumentar las oportunidades de trabajo para dar ocupación bien remunerada y digna a toda la población dispuesta a trabajar y se observan mejoras sustantivas en los índices educativas, de salud, vivienda, ocupación y seguridad social.

La magnitud de algunos parámetros permiten visualizar rápidamente la actualidad de la nación:

- i) La población alcanza a 120.000.000, de lo que el 80% es urbano;
- ii) El PIB alcanza a US\$ 100 billones anuales, con un ingreso per cápita de US\$ 1.000 y perspectivas para duplicarlo en el decenio siguiente;
- iii) Se crearán 6.600.000 empleos nuevos en el período a un promedio de 1.320.000 anual. Hay 38.000.000 de trabajadores;
- iv) El 90% de la población es alfabeto y puede aspirar a una vida media de 65 años.

Puede entonces afirmarse, con base sólida, que la meta de alcanzar una sociedad desarrollada moderna, progresista y humana no sólo responde a una necesidad de la nación, sino también que es legítima y factible.

## 2. Diagnóstico

Brasil es una potencia emergente a nivel mundial y así empieza a ser reconocido en el exterior. Ello es el resultado de la explosión de crecimiento que ha caracterizado su desarrollo en el último período y que le ha permitido integrarse al mundo industrializado.

En la etapa previa al plan el país se hallaba entre el subdesarrollo y el desarrollo. Cuenta ahora en cambio con el mayor parque industrial del mundo subdesarrollado. Su renta per cápita crece al ritmo del 7,7% anual y hay razonables perspectivas que este crecimiento se mantenga y se acelere en el futuro, debido a la apertura del interior amazónico a la actividad productiva, aún casi intacto.

Sin embargo, existen bolsones de pobreza en el Centro-Sur industrializado y en áreas económicamente decadentes de Rio de Janeiro y en el Nordeste semiárido, donde falta educación cuantitativa y cualitativamente, la salud y la asistencia médico-profesional son defectuosas y los servicios básicos son deficientes.

La situación mundial a su vez, como ya está dicho, plantea graves problemas, en que si bien se logra la distensión política subsiste la inestabilidad económica. Brasil intenta adaptarse a las nuevas circunstancias, y frente a la crisis energética, por ejemplo: elimina los subsidios al uso de petróleo, buscando mantener la tasa de crecimiento en un 10%, contener gradualmente la inflación y mantener un alto nivel de reservas internacionales.

/Brasil actualmente

Brasil actualmente es el 8º mercado en el mundo occidental, su comercio exterior alcanza los US\$ 40 billones anuales y muestra, como se dijo, una de las tasas de desarrollo mayores de Latinoamérica, resultando ésta de haber transformado al país en una moderna sociedad competitiva de mercado.

### 3. Estrategia

Busca la estrategia desenvolver el Nordeste, la Amazonia y el Centro Oeste, a fin de que el país llegue en 1979 a superar la meta de US\$ 2.000 per cápita anuales.

Para ello aprovechará su vocación mundial de poseedor de alimentos y materias primas,<sup>1/</sup> a fin de dar trabajo a su población y penetrar en los mercados extranjeros.

Para estos fines se consulta en el período una inversión de 1.747,4 billones de cruzeiros de 1974 en el período. De ellos, el presupuesto social consulta 761; la inversión en infraestructura económica 439,4; la industria 300; el sector agropecuario 105 y el programa de integración nacional 2/ 165.

El problema de la crisis energética es de primera magnitud, pero las perspectivas son de que Brasil se autoabastece en el largo plazo. En el internato se proyectan modernizar sistemas de transporte de masas para desincentivar el uso de automóviles privados y ahorrar gasolina, a lo que se agrega alcohol, se llevan a cabo programas de prospección y aumento de la producción de petróleo <sup>3/</sup>, se electrifican las ferroviarias y se desarrollarán industrias intensivas en electricidad para reemplazar el petróleo en la generación de energía.

La integración con la economía mundial es otro aspecto crucial del desarrollo brasileño. Tiene primera importancia en ello la diversificación de las fuentes de financiamiento, así como la de los mercados externos y de la inversión extranjera. En particular, se busca una mayor integración con América Latina, en lo que a comercio exterior se refiere. Otras áreas de interés son Africa y los países árabes, con los que se quiere una relación más intensa y efectiva. En fin, se consideran nuevos mecanismos para intensificar el comercio con la URSS, Europa del Este y China Continental.

El modelo económico elegido para lograr estas metas se lo define como el de una economía moderna de mercado con fuerte contenido social y basado en los principios del pragmatismo reformista. Hay en él la

---

1/ Elaboradas o no.

2/ Recursos para el Nordeste, Amazonia y Centro Oeste.

3/ Con programas de reducción y anulación de desperdicios.

idea central de un nacionalismo positivo que no le impide asesorar y ajustarse a las nuevas realidades de la economía mundial.

Así, el país vive una nueva etapa de integración nacional, en que el desenvolvimiento social, particularmente en lo que se refiere al reparto de la renta 1/ es pilar esencial. Se trata, en suma, de un moderno modelo de capitalismo industrial, adaptado a la favorable situación de Brasil.

En lo que a la estrategia económica se refiere, el modelo incluye las siguientes medidas:

- Expandir ciertos sectores prioritarios del mercado interno;
- Propender a la fusión e incorporación de empresas, formando, particularmente, conglomerados financieros;
- Absorber la tecnología extranjera logrando el ajuste de empresas multinacionales a la estrategia nacional.
- En lo que a tecnología se refiere, hacer uso intensivo de la técnica moderna a fin de adquirir competitividades pero cuidando que ésta no deteriore al medio ambiente;
- Hacer uso del espacio total, sin confinarse a las áreas tradicionales, logrando así la descentralización económica e industrial.

Por su parte, las funciones de gobierno son definidas de la manera siguiente:

- Primero, delimitar las funciones del estado para no caer en la estatización;
- Así, los campos, aunque no privativos - del gobierno son 2/: energía, transporte y comunicaciones, y siderurgia de productos planos. En ello se actuará gestionando la participación articulada de los municipios.
- A más de lo anterior, corresponden al gobierno las áreas de desenvolvimiento social, esto es: Educación, Salud, Previsión Social y ocasionalmente Vivienda.

Por su parte, al campo privado le corresponden:

- la industria de transformación,
- la construcción,
- la agricultura,
- el comercio,
- los seguros y las finanzas

Al estado le cabe intervención en ellas, pero sólo para estimularlas o desestimularlas.

---

1/ Con eliminación de la pobreza absoluta

2/ En lo que a su acción empresarial se refiere.

La viabilidad del modelo depende del equilibrio que se logre entre empresas nacionales y extranjeras. Aunque actualmente la participación extranjera no es significativa, se espera que lo sea, particularmente en la industria de transformación. Así, se crearán fuertes estructuras empresariales con apoyo fiscal, transformando las empresas pequeñas y medianas existentes en grandes fusiones e incorporaciones, no sólo a nivel local o regional, sino que también nacional. Ello no significa dejar de lado el crear las condiciones favorables a la competencia, impulsando la creación de nuevas empresas pequeñas y medianas con el apoyo de políticas fiscales preferenciales.

Ello en cuanto a las empresas nacionales. En relación a las empresas multinacionales y el capital extranjero, se buscará que éstos cooperen con la actividad nacional y con el estado, aportando tecnología avanzada y cuadros de alto nivel. Se preferirá que se dediquen a exportaciones no tradicionales y harán la investigación tecnológica de punta de la economía, evitando que un país o sector se haga muy importante.

Históricamente, la economía ha sido proveída por gran número de empresas pequeñas y medianas. Las fusiones antes mencionadas se estiman necesarias para que adquieran dimensión competitiva, no sólo a nivel nacional, sino que también internacional, frente a las empresas extranjeras que se busca incorporar a la economía.1/

Simultáneamente, se llevará a cabo una política de precios que se pretende llegue a permitir la división de ganancias entre productores y consumidores, a la par que una política que evite los abusos del poder económico, a través de créditos e incentivos fiscales.2/

#### 4. Los sectores

La agricultura, en general, muestra una reacción adecuada a la política de precios y un desempeño satisfactorio.3/

Logrado esto, el objetivo actual es que aumente su participación en el PIB, buscando que simultáneamente se cumplan las condiciones de lograr menores precios al consumidor, incrementar las ventas de los productores y aumentar el bienestar para el obrero. Así, se continúa con la política de ocupar áreas nuevas, siguiendo fieles a la vocación brasileña de incrementar los aportes del país a la alimentación de un mundo hambriento.

---

1/ De este modo, esta apertura de capital a empresas de todos los orígenes, pretende generar el capitalismo de los grandes números, que crea las economías de escala.

2/ Todo ello buscando lograr que la renta quede mejor distribuida.

3/ Crece al 7% anual.

Junto con esta política de incorporación de nuevas áreas, coexiste el esfuerzo de modernización y dotación de base empresarial al sector, principalmente en el Centro-Sur. Asimismo, se trata de detectar áreas prioritarias en las cuales se pueda llevar a cabo esta política, fomentando la agroindustria, la investigación y experimentación agrícola, desarrollando programas de educación rural, organizando a los productores en cooperativas y ampliando el seguro agrícola.

De otra parte, la Reforma Agraria, seguirá su curso y se continuará redistribuyendo tierras.

Habrán asimismo, una red nacional de centrales de abastecimiento de insumos 1/ y productos que tendrán permanentemente stocks mínimos con el objeto de dar estabilidad a los precios.

La industria, que está configurando definitivamente su perfil productivo, crece al 12% anual. Se trabaja a capacidad plena en la industria instalada y se lleva a cabo la descentralización con las nuevas plantas. Simultáneamente, se lleva a cabo un esfuerzo por mejorar la calidad y controlar la polución ambiental. En todo este plan, el sector privado es el motor fundamental en lo que a producción e inversión se refiere, a través de la entrega de la iniciativa a los empresarios particulares. Son pilares fundamentales de este esfuerzo, la construcción naval, la industria de bienes de capital, la petroquímica, la industria electrónica - particularmente la electrónica digital - la industria de insumos básicos, la siderurgia, los fertilizantes y la celulosa, que trabajan poniendo especial énfasis en la actividad exportadora de alto contenido tecnológico.2/

En este mismo orden de ideas, y dada la importancia que tiene la agricultura en la actividad exportadora, se pone especial énfasis en la industria elaboradora de alimentos.

En toda la política de desenvolvimiento industrial está presente el esfuerzo por reducir los desniveles regionales, a través de la instalación de grandes complejos, y buscando la integración entre industria y agricultura e industria y minería.

Se considera la inversión en todos estos proyectos de 300 billones de cruzeiros en el período.

a) Política de población

La población se desenvuelve del modo característico del subdesarrollo. Es así como su crecimiento es alto, provocando ello dificultades en el incremento de la renta per cápita, sobre-población en áreas tradicionales y deterioro del medio ambiente en esas áreas, con la consiguiente escasez de alimentos, déficit de energía y de infraestructura básica. Pero,

---

1/ Que se quiere modernizar.

2/ Esto último nace del impulso que se da al desarrollo tecnológico.

simultáneamente, Brasil es un país subpoblado, por lo cual se impulsa el uso de la Amazonia y de otras regiones vacías, con el objeto de proporcionar un aporte significativo a la necesidad de paliar el déficit alimenticio y de materias primas, junto con dar impulso a la demanda de mano de obra.

Brasil es un país joven, esto es, tiene una gran proporción de población en los primeros tramos de edad, pero puede expandirse aún demográficamente, esto es, puede ser más joven todavía. Esto, desde luego, creará a largo plazo problemas de oferta de empleo, por lo cual desde ya se trabaja en la ocupación del hinterland amazónico. Actualmente, la población crece a una tasa de 2,7-2,8% pero la oferta de empleo lo hace al 3,5%. Esto estaría significando que pudiera producirse escasez de mano de obra., pero no hay tal, debido a que la subocupación es importante.<sup>1/</sup>

Lo dicho en relación a que Brasil puede ser más joven aún, es sólo un desarrollo teórico de carácter puramente especulativo. En realidad, lo que se prevé es que la tasa de crecimiento demográfico decaiga y que el total poblacional tienda a estabilizarse, con ventajas para la economía, la sociedad y la seguridad.

#### b) El desarrollo social

Para lograr las metas de desarrollo social es preciso mantener el crecimiento acelerado de la economía y redistribuir la renta, todo lo cual exige la premisa de una mayor inversión. Es cierto que en la década de los '60 todos los sectores mejoraron en su nivel de renta, pero en los tramos de bajos ingresos se observó un menor crecimiento y la mantención de focos de extrema pobreza como en el Nordeste.

De este modo, en la actualidad, las metas son una mejor distribución de la renta y no sólo incrementarla, y la eliminación de los focos de pobreza absoluta.

Estas metas se lograrán conjugando las políticas de empleo con aquellos de salarios. Asimismo, hay que aumentar la productividad, sobre todo en la agricultura <sup>2/</sup> para reducir el subempleo. Este es mucho menor en la industria donde se prevé un incremento de la demanda de mano de obra del 5%. Estas medidas, unidas a una mejoría del funcionamiento del mercado de trabajo, provocarán un real reajuste en el nivel de salarios.

Dada la política de defensa del consumidor manteniendo precios bajos a productos de consumo básico y de mejora de la calidad, no sólo en esos productos sino en general, el nivel real de venta de los asalariados se incrementará.

---

<sup>1/</sup> Se prevé, sin embargo, que a futuro puede plantearse déficit de mano de obras.

<sup>2/</sup> Que es un sector de bajas rentas.

/De otra

De otra parte, se espera invertir en el período en el programa de valorización de recursos humanos 267 billones, inversión ésta que comprende subprogramas de educación, entrenamiento profesional, salud, saneamiento y nutrición.

En fin el programa de integración social incluye el gasto de 334 billones que se destina a fomentar el desarrollo de mecanismos para aumentar la renta, el ahorro y el patrimonio del trabajador, a políticas de vivienda, para los sectores de bajas rentas, a seguridad social y a universalizar la legislación del trabajo.

c) Políticas de integración a la economía mundial (comercio exterior)

El sector deberá atender a los nuevos desafíos de la situación mundial y lograr una mayor integración con la economía internacional.

Una de las primeras metas que deberán cumplirse, es evitar que el déficit en cuenta corriente sobrepase el 20% de la inversión.

Creciendo las exportaciones a una tasa del 20%, como está previsto, ello es factible, aunque es ésta una meta optimista ya que el volumen total de comercio exterior llega a los US\$ 40 billones.

Para lograr esta meta de crecimiento se actuará sobre áreas prioritarias, buscando en primer término, diversificar las relaciones con Estados Unidos y el mercado común europeo - ya que éste último es el mayor asociado -, se procederá a una mayor cooperación económica con América Latina teniendo como meta final la integración en este campo, propiciada a través de proyectos binacionales y regionales en energía e industrias básicas.

Lo anterior no significa dejar de lado Africa, Japón, la URSS y China, con los que se incrementan las relaciones comerciales.

El impulso continuado a las exportaciones a estas áreas incluye el desarrollo de las manufacturas, minería y agricultura con miras al comercio exterior. Asimismo, las empresas multinacionales deben participar en las exportaciones haciendo utilización de tecnologías cada vez más compleja.

Así como se busca diversificar las exportaciones, también se quiere diversificar las fuentes de financiamiento externas, a fin de no depender de unos pocos abastecedores de capital. Asimismo, se busca impulsar la política de desarrollo de bancos nacionales y centros comerciales en el exterior.

/En fin,

En fin, es política del sector el participar en ferias y exposiciones internacionales.

d) Política de planificación regional

i) Políticas Generales

Brasil lleva a cabo el esfuerzo de desarrollo regional, colonización y ocupación productiva mayor del mundo, que se refleja en la contribución significativamente creciente en el PIB de la agricultura, la minería y la pequeña industria. Esta integración territorial puede hacerse efectiva porque ya está construido el sistema troncal de transportes y comunicaciones. El esfuerzo ahora es en intensidad, no tanto como en extensión. Así, se invertirán 165 billones en el Nordeste, la Amazonia y Centro Oeste, donde se llevará a cabo una política de áreas integradas, sobre todo en el campo agrícola, conjugando la acción estatal con la del área privada.

Los principales programas incluyen el desarrollo de polos agropecuarios y minerales de Amazonia, el área integrada del Nordeste, el programa especial de desarrollo de Pantanal y el programa especial de la región geo-económica de Brasilia.

En todos ellos se impulsará la política de colonización y desarrollo para colonos y pequeños productores a través de las empresas rurales.

ii) Nordeste: crecimiento acelerado e integración

Se proyecta un crecimiento global del 10%, con un 15% en la industria y un 6-7% en la agricultura. Se proyecta una inversión de 100 billones, que serán destinados al desarrollo del polo petroquímico del Nordeste, el polo de fertilizantes del Nordeste, un complejo metal mecánico y uno electromecánico, la industria textil, los cueros y el calzado.

De otra parte, se incluye 1 billón para el programa de desarrollo de la agricultura, 1,5 billones para el desenvolvimiento de las áreas integradas y 3,7 billones para irrigar 130.000 hectáreas.

La actividad se adaptará a las condiciones climáticas, ajustando la tecnología de cultivo y haciendo un manejo racional del suelo y del agua para diversificar la agricultura regional.

Se llevan a cabo programas de reforma agraria y colonización en Pernambuco, Alagoas, Ceará, Bahía, Paraíba y Maranhao.

/Por último

Por último, se lleva a cabo un programa pecuario en áreas de respuesta adecuada que cubre 1,4 millones de hectáreas.

iii) Ocupación productiva de Amazonia y Centro Oeste

Es preciso llevar a cabo en esta región drenajes por exceso de agua y penetrar la floresta plena de insectos y microorganismos nocivos para plantas y animales. Por ello, es necesario desarrollar ejes ferroviarios y la navegación fluvial, dando energía a los núcleos urbanos mayores. Los recursos naturales plantean un desafío por su volumen y diversidades, pero es necesario prospectarlo a fin de evaluar las posibilidades inmediatas de desarrollo regional.

La penetración debe llevarse a cabo a través de 2 ejes naturales, ocupando las áreas más fértiles. Para ello, se desarrollan programas de aprovechamiento integrado de valles, programas sectoriales de base empresarial y programas de colonización a través de nuevos ejes viales (Transamazónico, Belem-Brasilia, Cuibá-Santerem).

Hay además un programa maderero, minero, de industrias electro-líticas, pesca y turismo. Se fomentan las actividades de exportación, particularmente las referentes a la carne, minerales, maderas y celulosa, tratando que crezcan al 25% anual. Hay considerados 4 billones para el programa de Polos (POLOMAZONIA) que incluye el desarrollo de 15 polos.

De otra parte, se destinan 16 billones al desarrollo del complejo minero metalúrgico de Amazonia Oriental, que incluye el desarrollo de la explotación del fierro y la siderurgia, así como la explotación de la bauxita, la alúmina y el aluminio en asociación con el uso del potencial hidroeléctrico de Araguaia-Tocantins.

Por último, se lleva a cabo una política de desarrollo de los recursos forestales y uso racional del suelo de Amazonia, con programas de racionalización del uso de la madera, renovación de la floresta y creación de parques y reservas.

e) Política de energía

Se desarrollará la energía hidroeléctrica, de la que el país posee abundante potencial. Sin embargo, el petróleo seguirá siendo necesario para el transporte y la industria química.

Actualmente el espectro energético se compone de la siguiente manera: petróleo y gas 48%; carbón 3%; electricidad 24% y leña y vegetales 25%.

Un 40% del total energético es importado, siendo en su casi totalidad petróleo.

Se busca el autoabastecimiento, pero pasarán 10 años antes que se llegue a él, fundamentalmente sustituyendo petróleo por electricidad.

Así, la política esencial es la de reducir la dependencia externa en energía. Ello se logra en buena medida amparando el programa de prospecciones, al cual se le dedican 56 billones y otros 2,8 billones al programa descrito.

A fin de reducir esta dependencia haciendo sólo uso de las disponibilidades actuales, se busca electrificar los ferrocarriles e impulsar el transporte por esa vía, la marítima y la fluvial. En las urbes se quiere sustituir el automóvil por el metro y el bus, se comienza a agregar alcohol a la gasolina y se estimula el uso de vehículos de mayor rendimiento. Otra forma de ahorrar petróleo es la eliminación de los subsidios, que hacían que el consumo de él fuese sin trabas.

Por su parte, los programas de electrificación son intensivos. Se destinan 200 billones a ampliar la capacidad instalada en un 60% y para desarrollar centrales nucleares.

Además, se lleva a cabo el programa del carbón, que quiere expandir; y modernizar su uso.

En investigación, por último, se quiere desarrollar las fuentes no convencionales de energía, tales como la del hidrógeno y la energía solar, existiendo también un programa de desarrollo de minerales energéticos nucleares.

f) Desarrollo urbano, control de la polución y preservación del medio ambiente

Dos tercios del total poblacional vive en urbes, esto es, 78 millones de personas. Hay gran concentración pero también hay un gran número de ciudades grandes y pequeñas. Hay pocas medianas. Una idea de la importancia del sector urbano es el hecho que en él se concentra la actividad industrial y se genera en el sector urbano el 85% del PIB.

Gran parte de las urbes está en la costa, reflejo del empuje colonizador de los conquistadores. El interior está casi vacío, particularmente el Nordeste. A la inversa, el Gran Sao Paulo y el Gran Rio de Janeiro incluyen el 29% de la población urbana y la mitad de la mano de obra industrial.

A fin de evitar el desordenado crecimiento urbano, se procederá a definir la función de las ciudades en el polo económico en que se hallen, definiéndose también su configuración físico-urbanístico.

La idea es implantar 9 regiones metropolitanas, definir sus polos secundarios y fortalecer las ciudades medias.

Se consultan también estrategias regionales específicas. Así, para el Sudeste, se busca la coordinación de las inversiones de infraestructura, la descentralización industrial y la regulación de la ocupación urbano-rural, particularmente en Rio de Janeiro y Sao Paulo. Además se quiere expandir y reforzar la atención a las ciudades de 50.000 y más habitantes, dinamizando las actividades urbanas de apoyo a la agricultura.

En la región sur se planificará el desarrollo de Porto Alegre y Curitiba. Igual que en la anterior región, serán prioritarias en la planificación y el desarrollo las ciudades de más de 50.000 habitantes, simultáneamente con disciplinar la urbanización de las ciudades costeras que se dedican al turismo.

En la región Nordeste, se llevará a cabo el desarrollo acelerado de las actividades productivas, especialmente en Recife, Salvador y Fortaleza, mejorando además la infraestructura y el equipamiento social.

Se dinamizará y llevará a cabo el planeamiento integrado de los núcleos urbanos que son o serán polarizantes. En las regiones Norte y Centro-Oeste se desarrollarán las metrópolis de Belem, Manaus y Santarém. Se promoverán los núcleos urbanos de ocupación así como los centros turísticos. Para implementar estas políticas se considerarán generales-válidas para todas las regiones - sobre: transportes, uso del suelo, zoneamiento urbano, saneamiento, equipos sociales, etc.

Habrán prioridades específicas para Rio y Sao Paulo en lo que se refiere al combate al crimen y al tratamiento de las favelas.

Estos programas de desenvolvimiento urbano involucran la inversión de 110 billones.

g) Polución ambiental y preservación del medio ambiente

Aunque el problema de la polución afecta también a los países en desarrollo, debe quedar en claro que la mayor parte de la acción corresponde a las naciones industrializadas. En Brasil, la polución afecta sobre todo al Gran Río de Janeiro y el Gran Sao Paulo, en la parte urbana. En lo rural, se observa devastación de recursos naturales. En ambas áreas, la polución de la pobreza hace estragos. Es preciso entonces, particularmente en el área urbana, extender las redes de agua potable y alcantarillado y, a fin de darle continuidad a la acción, institucionalizar la acción del estado.

/Así, debe

Así, debe diseñarse una política de preservación del aire, el agua, el suelo, el subsuelo, la flora y la fauna, y en especial, una política de preservación de la salud humana.

Uno de los principales agentes de contaminación, la actividad industrial, debe ser controlada, estableciendo un zoneamiento industrial en las áreas metropolitanas. En este sentido debe incentivarse a las industrias a abandonar las ciudades.

En fin, una última política de recuperación y expansión de los recursos naturales, especialmente a través de la reforestación, debe buscar proteger la base primera de la actividad humana.

#### h) Instrumentos de acción económica

En lo que al gobierno se refiere, se instaura una política fiscal y presupuestaria que busca primordialmente eliminar el déficit. La pauta general tiene dada por el tope establecido para los gastos públicos, que no deben crecer más que el PIB.

Por otra parte, se lleva a cabo un esfuerzo de liberalización tributaria, simultáneamente con un programa de perfeccionamiento del sistema de captación de impuestos, particularmente en relación al impuesto a la renta. En lo que a este último se refiere, se hará el cobro en la fuente y lo pagarán tanto personas naturales como jurídicas. Los productos industrializados y en general, la circulación de mercaderías tendrán su tasa respectiva.

Habrá un control sobre el endeudamiento del estado y municipios. Por último, se establece una política de acuerdos internacionales para evitar la doble tributación.

La política monetaria y de mercado de capitales, considera la expansión del crédito y del mercado de capitales. Se propende a la reducción de costos de intermediación financiera a través del desenvolvimiento de las operaciones bancarias. El fortalecimiento del mercado de capitales y la creación de mecanismos especiales, permitirá la capitalización de la empresa privada.

La política salarial busca fundamentalmente que este sector no sea fuente de presiones inflacionarias, pero simultáneamente se propicia una acción destinada a dar ajustes reales logrados a través de la negociación colectiva.

Por su parte, la política de control de precios trata de romper las expectativas inflacionarias y evita la acción de monopolios y oligopolios. La estabilidad requiere a fin de que los programas de inversión puedan cumplirse sin crear nuevas presiones inflacionarias y conservar el

/el mercado

mercado en equilibrio. De este modo se fijarán precios por producto y no por sector, tratando que los reajustes sean lo más automáticos posible.

La política de balanza de pagos busca fomentar las exportaciones y diversificarlas. Para ello, se establece un sistema de minidevaluaciones que garanticen una entrada real estable al exportador, evitando, simultáneamente, la especulación cambiaria. Por el otro lado, se mantiene la política de sustitución de importaciones, respetando los acuerdos con ALALC.

Hay de otra parte, una política de absorción de capitales extranjeros, que busca aliviar la carga de ahorro nacional.

#### i) Política científica y tecnológica

Ciencia y tecnología son la fuerza motriz del desarrollo. Ellas toman el lugar de la modernización después de la post-guerra.

Su campo de acción preferente deben ser a los aspectos sociales y humanos, a fin de garantizar la calidad de la vida, en primer término, y en segundo lugar, centrarse en la defensa del patrimonio y recursos naturales.

La política a seguir en este campo, debe buscar el equilibrio entre investigación fundamental, investigación aplicada y desarrollo.

En Brasil resulta prioritaria la acción para actualizar la tecnología en varios sectores y aquella destinada a crear una tecnología autóctona que permita evitar el desperdicio de recursos naturales, en especial los no renovables.

La tecnología industrial debe apuntar al desarrollo de la industria electrónica, de bienes de capital, química y petroquímica, siderurgia, metalurgia y aeronáutica, para lograr no sólo un desenvolvimiento sino que también el que participen en proyectos de vanguardia.

De otra parte, debe haber una tecnología de infraestructura, que atienda a la energía, los transportes y las comunicaciones, capaz de lograr el funcionamiento de estos sectores a nivel internacional.

Tres campos más requieren la atención de la ciencia y la tecnología: en primer término, el sector agropecuario, que debe ser capaz de desarrollar una tecnología de alimentos; en segundo lugar una tecnología aplicada al desenvolvimiento regional y, en fin, una tecnología de áreas sociales sobre todo en salud y educación, capaz de eliminar las epidemias y la desnutrición.

/La investigación

La investigación fundamental debe identificar las áreas deficitarias. En este sentido será de gran ayuda la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, que ha puesto en marcha el II Plan Básico de Desarrollo, para lo cual dispone de 22 billones de cruzeiros.

Es función de esta institución interesar a la empresa pública y privada en el esfuerzo de tecnificación, obtener una mejor información y conocimiento de la oferta de tecnología mundial y normalizar el tipo y calidad del producto.

El fisco por su parte, establece incentivos para que las empresas investiguen y existe una transferencia de tecnología a las empresas pequeñas y medianas.

Se implementa asimismo un plan nacional de post-grado y un programa de importación de tecnología de punta.

En fin, en lo que a energía nuclear se refiere, existe un programa para generar 10 millones de kilovatios en 1990, para lo cual se consulta una inversión de 4 billones.

j) Acción administrativa

Esta acción se refiere al planeamiento, la actividad presupuestaria, la modernización y la reforma administrativa.

Así, se pone en marcha la carrera técnica en planificación, la nueva tecnología presupuestaria, y se integra la acción de los ministerios sectoriales con los bancos oficiales y superintendencias regionales para lograr una más moderna operatividad.

La política de personal impulsa la calificación de cargos, y trata de evitar la proliferación de gastos públicos en este ítem.

RESUMEN ESTADISTICO

---

Población total	120.000.000
Porcentaje Población Urbana	80%
PIB	US\$ 100 billones anuales (Tasa de crecimiento período 7.7%)
Ingreso per cápita	US\$ 1.000
Población Ocupada	38.000.000
Esperanza de Vida	65 años
Población Alfabeta	90%
Industria (tasa de crecimiento)	12% anual
Población (Tasa de crecimiento)	2.7-2.8% anual
Oferta de Empleo (Tasa de crecimiento)	3.5% anual
Exportaciones (Tasa de crecimiento)	20% (anual)

COLOMBIA: PLAN NACIONAL DE INTEGRACION  
1978-1982

Fuente: Colombia, PLAN DE INTEGRACION NACIONAL, 1978-1982  
(Presentación del Presidente de la República Dr.  
Julio César Turbay Ayala, Bucaramanga, abril 20  
de 1979).

1. Formulación del Plan

La intervención del Presidente Turbay Ayala en la reunión de gobernadores de esta ciudad es la siguiente:

Señor gobernador de Santander, señores gobernadores, señores ministros, señor secretario general de la Presidencia, señor jefe del Departamento Nacional de Planeación, señor consejero de la Presidencia, señor alcalde de Bucaramanga, señor comandante de la V Brigada, otras autoridades nacionales, departamentales y municipales, distinguidos invitados, señoras, señores:

Creo que sería difícil encontrar una ocasión más propicia que la actual para hacer ante esta distinguida audiencia, y ante el país en general, un planteamiento de fondo sobre el tema de la planeación del desarrollo y su descentralización. Como lo sabe bien la opinión pública, no son estos tópicos nuevos sobre los cuales no haya hablado antes el actual Presidente de la República, pero, por razones evidentes, lo ha tenido que hacer desde distintos ángulos y en diferentes ocasiones y circunstancias. Esto es entendible. Tan vasta y compleja materia no podía ser tratada sino en forma gradual, construyendo meticulosamente cada una de sus partes o capítulos, y articulando por etapas, en un conjunto coherente, una concepción global del desarrollo y una proyección general de su ejecución. Esto he venido haciendo oficialmente desde agosto del año pasado y pienso que ha llegado el momento de formular, ya como un todo integrado y armónico, lo que se podría denominar el Plan de Desarrollo de la Administración Turbay Ayala.

Antes de avanzar en el análisis de los principales componentes del Plan es pertinente destacar la oportunidad y la clara conveniencia de formularlo desde ahora, pues seguramente dentro de pocos meses se aprobará en el Congreso de la República la segunda vuelta del Acto Legislativo que elevará a mandato constitucional la obligación, para todo gobierno, incluyendo el actual, de contar con un Plan de Desarrollo.

Aunque esta administración dispondría hasta fines de 1980 para someter al Congreso su Plan de Desarrollo Económico y Social, no se entendería el que, para hacerlo, esperaríamos hasta entonces, cuando ya

/habría transcurrido

habría transcurrido más de la mitad de nuestro período constitucional. Por ello es oportuno formular el plan ahora, cuando ya hemos palpado y vivido las necesidades más sentidas del país y hemos podido apreciar la acogida que han tenido los planteamientos hechos durante los últimos ocho meses.

Ahora bien, yo celebro que la planeación en Colombia alcance tan destacado honor y tan eminente posición en la Constitución Nacional. Y en particular me congratulo de que esa iniciativa del Congreso -que el Gobierno comparte- tenga un origen bipartidista, y cuente hoy con el apoyo de las dos principales colectividades políticas. Este hecho no sorprende, pues el examen de lo que ha sido la evolución de la planeación en Colombia revela que, desde la reforma constitucional de 1945, bajo la administración del doctor Alfonso López Pumarejo, cuando se estableció como una de las nuevas atribuciones del Congreso la de "fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía", la planeación siempre ha contado con el respaldo de uno y otro gobiernos, independientemente de su filiación política.

En efecto, han sido muy valiosas las contribuciones que al desarrollo de la planeación hicieron los distintos gobiernos durante las últimas décadas. En cada etapa del desarrollo del país cada gobierno aportó su concurso a lo que necesariamente tenía que ser un proceso evolutivo y gradual. Este proceso aún continúa y confirma que la planeación no puede ni debe improvisarse, ni mucho menos suspenderse. Una cosa es continuar los planes de desarrollo dentro de un orden evolutivo -que es lo que ha hecho falta- y otra bien diferente la de tener o ensayar numerosos planes, que es lo que nos ha ocurrido con indudable perjuicio para la planeación. En síntesis, la planeación no puede irrumpir, en forma súbita, como una solución mágica sino que debe surgir gradualmente del devenir histórico mismo y del desarrollo particular de cada país.

Asimismo, un Plan de Desarrollo no puede resultar de una concepción abstracta universal sin referencia a la realidad política, económica y social de un país. Tampoco puede surgir independientemente de un diagnóstico sobre una situación específica o sin una perspectiva que mire más allá del reciente pasado y del inmediato futuro. De esta manera, un Plan de Desarrollo debe nacer de la realidad misma de cada país, de sus dificultades y de sus oportunidades.

Al hacer estas consideraciones recuerdo lo que dije en diciembre del año pasado ante la Sociedad Bolivariana, cuando destacaba cómo quizás el atributo más sorprendente de El Libertador, fue su genial capacidad para entender "lo inútil, lo peligroso de trasplantar constituciones y trasegar teorías sin tener en cuenta para nada el carácter

del pueblo a que están destinadas". Las palabras de Simón Bolívar en Angostura tienen aún hoy una gran vigencia.

En nuestro caso específico actual, el Plan de Desarrollo que a continuación expondré, no solo parte de nuestra realidad histórica y de nuestra evolución económica y social sino que es aquel que, en esta etapa de la vida del país, mejor corresponde a nuestros problemas y oportunidades. Veamos por qué.

Nuestro país, a diferencia de muchos otros que ya han reconocido las ventajas de la descentralización, sí puede efectivamente aspirar a ella, pues gracias a su muy peculiar geografía, ya dispone de varios polos de desarrollo que ofrecen la base mínima indispensable para distribuir tanto las fuentes como los frutos de progreso económico y social. La topografía, que durante décadas fue nuestra adversaria, podría ser ahora nuestra aliada, si la sabemos aprovechar, fortaleciendo esos polos de crecimiento y buscando, deliberadamente y como resultado de una política expresa, que su desarrollo irradie para todo el territorio nacional nuevas oportunidades de progreso y modernización.

En realidad, esos polos de crecimiento representan un promisorio potencial de desarrollo. Ellos, que hasta ahora han crecido en forma parcialmente aislada, constituyendo, en muchos casos, mercados apenas locales o regionales, bien podrían evolucionar hasta constituir un mercado nacional. Pero para lograr la unificación de un espacio económico integrado y para fortalecer la descentralización, tendremos que acometer un vasto programa de obras, pues como lo dije en Cali en octubre del año pasado, hablando ante la Sociedad Colombiana de Ingenieros, "el país desbordó su infraestructura de puertos, de carreteras, de aeropuertos, de ferrocarriles, de todo lo que necesitamos para integrar la Nación". Es decir, la descentralización exige como condición sine qua non la existencia de una eficiente red de transporte y comunicaciones, pues sin ella será casi imposible evitar la mayor concentración y el mayor aislamiento regional.

## 2. Descentralización e Integración Nacional

También dije en Cali, en la misma ocasión a que atrás hice referencia: "Una de las características del estilo de desarrollo que yo quiero para Colombia es la descentralización". Y sobre esta tesis he hecho énfasis en numerosas oportunidades, subrayando la importancia de que la descentralización se entienda no como un fin en sí, sino como un medio para lograr la autonomía regional y la mayor integración nacional.

/En noviembre

En noviembre del año pasado, durante la primera reunión de gobernadores en Medellín, tuve oportunidad de apreciar con agrado la acogida instantánea y entusiasta con que fue recibida la política de autonomía regional. En esencia ella quiere decir, apoyar la provincia colombiana y sus actuales y futuros polos de desarrollo, para que en esas regiones existan condiciones permanentes que retengan en ellas la iniciativa local, los recursos propios, y el compromiso de su clase dirigente de asumir la responsabilidad y la autoridad para autodirigir con independencia su propio desarrollo.

La descentralización y la autonomía regional no son, como fácilmente se puede apreciar, objetivos simples, o alcanzables en breve plazo. Por el contrario, requieren un formidable y permanente esfuerzo de varios años y quizás de varios gobiernos. Pero bien valdrá la pena hacerlo. Una descentralización exitosa resultará en un país más integrado, más solidario y más consciente de sus responsabilidades colectivas nacionales; en síntesis, en un país mucho más fuerte, pues todos los colombianos, de cualquier procedencia geográfica, social, política o económica, podrán realmente ser sujetos activos y participantes del desarrollo económico y social de su país.

### 3. La estrategia del Plan de Desarrollo

La estrategia del Plan de Desarrollo se basa, como ya lo indiqué, en una característica peculiar de nuestra geografía económica, a saber, la existencia de polos de crecimiento que ya tienen una dinámica propia y un potencial endógeno de expansión. El fortalecimiento de esos polos y de esas regiones conducirá a la auténtica descentralización y a la verdadera autonomía regional. Para reforzar ese desarrollo regional hace falta, en primer lugar, integrar un mercado nacional, integrar el país con una eficiente y moderna red de vías y de medios de comunicación.

De lo anterior resulta evidente que el sector del transporte y de las comunicaciones, en sus muy distintas modalidades, ocupa lugar prioritario en la estrategia de desarrollo. Y esa identificación de este sector que corresponde a las conclusiones de un análisis técnico muy refinado, ya ha sido detectada por la sabiduría convencional del pueblo colombiano. Aunque son muchas sus necesidades, en distintos órdenes, la petición y el clamor más generalizado es por vías, por comunicaciones, por formas de integrar las regiones y los mercados. Nuestra gente sabe que detrás de las vías llega el desarrollo. Viene la educación, viene la salud, viene la electrificación rural, vienen también la seguridad y la paz pública.

Haciendo estas consideraciones pienso en el caso del Chocó y de la Guajira, regiones estupendas y con gran potencial de desarrollo que no han podido tener la prosperidad que les corresponde por falta de

vías y de medios de comunicación. Todos los esfuerzos que se han hecho, y los que haremos, resultarían insuficientes si no logramos incorporar estas ricas regiones a la dinámica de la economía moderna del país. Y lo vamos a hacer. En el caso del Chocó, ya identificamos con el Departamento Nacional de Planeación y con el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, la carretera Tadó-Santa Cecilia como la más crítica y aspiramos a tenerla terminada en dos años. Para la Guajira pensamos que, entre otras, la carretera San Juan del Cesar-Riohacha merece la más alta prioridad, pues cumple un vital papel integracionista.

Esta estrategia de planeación activa, que asigna un papel central a las vías y a los medios de comunicación, dentro de una política de descentralización económica, fue conocida y ampliamente comentada por la opinión pública a fines del año pasado, cuando la presentó el jefe del Departamento Nacional de Planeación ante la Asamblea de la ANDI en Bogotá. Ese planteamiento es ahora complementado con la prioridad que, como veremos, merece el sector en energético, para así estructurar los dos pilares básicos del Plan de Desarrollo.

#### 4. Energía y autonomía nacional.

De lo anterior se desprende una conclusión muy clara y muy profunda: sin vías ni medios de comunicación será casi imposible alcanzar la autonomía regional o la integración nacional. Pero existe otro sector igualmente crítico para estos mismos objetivos. Se trata del sector energético y minero. Un país no crece sin energía. Tampoco se desarrollan sin energía una región, un municipio o una vereda. En verdad, el curso del desarrollo de un país está intimamente ligado al de la expansión de su oferta y consumo de energía. A medida que crece un país la demanda por energía aumenta más rápidamente que la de otros productos y si ella no puede ser satisfecha, el crecimiento mismo se verá frenado. Nosotros, durante los últimos diez años, hemos hecho una verdadera hazaña al contar con una oferta de energía eléctrica que ha crecido a más del 11 por ciento por año en promedio.

Pero ahora, cuando toda la atención y la perspectiva nacional e internacional se vuelcan sobre las fuentes de energía, tendremos que buscar una creciente autonomía doméstica si no queremos ver, como ya lo hemos experimentado, que toda la política económica y social sufra abruptos y penosos reveses en función de fenómenos energéticos mundiales que no controlamos.

Al desarrollo del sector energético y minero, que son, directa o indirectamente, las principales fuentes de energía, tendremos que dedicar un esfuerzo de varios lustros. De nuevo, se trata de una prioridad de carácter permanente. No es este un problema que se resuelva

en tres o cinco años. Por ello merece el tratamiento especial de constituirse en una prioridad básica del Plan de Desarrollo.

Desde los primeros días de este gobierno hemos venido actuando sobre este difícil problema de la energía. En el campo de la gasolina y de otros combustibles hemos hecho ya importantes reajustes que, sea esta la ocasión de decirlo, han sido recibidos por la opinión pública con una gran madurez política, con una encomiable actitud que refleja la creciente responsabilidad de nuestros conciudadanos. El país ya sabe que no hay soluciones mágicas en materia de energía y está dispuesto a hacer hoy los sacrificios necesarios para que mañana su desarrollo no se vea frenado por falta de este insumo básico.

El Gobierno no ahorrará esfuerzo por darle al país un grado razonable de independencia en materia energética. Para lograrlo mantendremos una política realista en materia de precios y de tarifas y buscaremos un mejor aprovechamiento del financiamiento externo y de la inversión extranjera para la exploración, explotación y exportación de los recursos energéticos y minerológicos del país.

#### 5. El Plan y el progreso social

Lo anterior no quiere decir, no podría querer decir, que el Gobierno solo vaya a prestar atención a la infraestructura económica. Ciertamente que no. Es para mejorar la calidad de la vida para lo que se busca el crecimiento económico, el cual no es un fin en sí mismo sino el medio material para la elevación moral y espiritual de la comunidad. Pero el solo crecimiento no garantiza mayor bienestar o mayor progreso social, tan solo lo hace más probable. Nada más que eso, pero nada menos que eso. Por ello corresponde hacer un esfuerzo deliberado para traducir el crecimiento económico en bienestar social. Y a ese propósito nos dedicaremos, pues es el que prioritariamente nos interesa y nos atrae.

El Plan, en consecuencia, y no en forma accidental, se traducirá en una más alta tasa de empleo urbano y rural y en una creciente integración de todos los colombianos a la economía moderna, en lo que ello significa en términos de mayores oportunidades de progreso. El Plan, asimismo, mantendrá y fortalecerá programas de alto contenido social como el DRI y el PAN, y prestará renovada atención a todo lo que tiene que ver con la educación y la salud de los colombianos.

Mantendremos, por otra parte, políticas redistributivas en materia del recaudo fiscal y del gasto público y, en general, procuraremos que las oportunidades y los dividendos del desarrollo alcancen a todos y cada uno de los habitantes del país.

## 6. Plan de Integración Nacional

Después de las múltiples referencias que he hecho a la necesidad de integrar el país, no resultará sorprendente el que yo sugiera que al Plan de Desarrollo de esta administración se le llame Plan de Integración Nacional. Esta denominación expresa bien el sentido y el alcance de lo que queremos obtener. Tanto los objetivos del Plan como los instrumentos que se utilicen para lograr la descentralización del desarrollo y para alcanzar un mayor grado de autonomía, conducirán a que el país se integre geográficamente en el mercado nacional creciente y en una unidad económica más dinámica, estrecha e interdependiente, que gradualmente vaya incorporando áreas periféricas, hasta ahora marginadas del proceso de desarrollo. El resultado final de la ejecución de nuestro Plan será la mayor integración nacional y regional en lo económico, lo social, lo político y lo administrativo y por ello se entenderá que el Plan se denomine Plan de Integración Nacional.

## 7. Propósitos nacionales.

Todo país, toda sociedad, toda comunidad necesitan sentirse vinculados a un propósito específico, a una meta que les sirva de referencia a su progreso. Lo que importa a los pueblos no es tanto su circunstancia presente como la perspectiva hacia donde se dirigen. Todo esfuerzo y todo sacrificio resultan en una realización si se les percibe como un paso hacia un objetivo nacional. Por esta razón yo le propongo al país la integración nacional. Es este un verdadero propósito nacional con el cual fácilmente se podrá identificar la opinión pública. Es este un propósito nacional como los que, con su tradicional inteligencia y visión pedía para el país hace algún tiempo el ilustre ex-presidente Alberto Lleras Camargo. Yo comparto su tesis, un pueblo que no tenga despejados los caminos del porvenir no podrá aclimatar la paz social.

Carreteras como la de Bogotá-Medellín y la del Darién; nuevos ferrocarriles como el del Carare; la explotación de recursos energéticos y mineros, como los de la Guajira y de la Costa Atlántica; la construcción de una gran capacidad generadora de electricidad, su interconexión nacional y la electrificación rural; el avance de programas sociales como los del DRI y el PAN; la expansión de los servicios de salud y educación; el mayor empleo urbano y rural; la recuperación de los ríos, como el Magdalena y el Bogotá, y la descentralización y la mayor autonomía regional, son apenas algunas de las expresiones que asumirá el Plan de Integración Nacional y con las cuales, estoy seguro, se identificará la mayoría de los colombianos.

/En todo caso,

En todo caso, y como lo dije en mi alocución del Año Nuevo, quiero invitar a mis compatriotas a que pensemos y obremos en grande, a que miremos el futuro con optimismo y con confianza en nosotros mismos. Los desafíos que enfrentamos no son fáciles ni pequeños, pero yo veo en ellos oportunidades que el país sabrá aprovechar. Estamos en un punto crítico de nuestro desarrollo, pues de aquí en adelante ya no podremos rehuir grandes responsabilidades y tendremos que tener para ellas grandes respuestas.

Desde luego, el Plan de Integración Nacional que ahora formulo, en forma armónica, no significa una discontinuidad abrupta de programas en los que ya venía trabajando el país. En mi discurso de posesión el 7 de agosto dije: "Pienso que nada ha sido tan nocivo para nuestra prosperidad como el cambio permanente de planes". Pues bien, el Plan que ahora presento recoge mucho de lo hecho por la administración pasada, particularmente en materia de Integración y de política energética. En verdad casi no es posible, si es que fuera deseable, ser original en materia de planeación de largo plazo en nuestro país. El programa de vías y de medios de comunicación, así como el del sector energético, por ejemplo, han sido y seguirán siendo inevitables prioridades para cualquier administración. Y la mía no les restará su apoyo por la mezquina circunstancia de no poder reclamar su autoría inicial.

#### 8. Política económica y el Plan de Desarrollo

Un Plan de Desarrollo Económico y Social no se puede concebir ni adelantar sino dentro del marco de una política económica global. En esta materia no sobra señalar que los parámetros macroeconómicos que se han venido siguiendo, no cambiarán significativamente. Continuaremos con una política económica "sin sobresaltos", firme en su lucha contra la inflación y estable en sus propósitos de largo plazo en materia cambiaria, monetaria y fiscal. El mantenimiento de un rápido ritmo de crecimiento y el mayor empleo seguirán siendo prioridades de la política económica y social y, en general, no modificaremos las premisas bajo las cuales se ha venido manejando la política económica.

El vínculo entre un Plan de Desarrollo y el marco de una política económica es particularmente importante, complejo y sutil. En esencia, la relación es una de funcionalidad y de dependencia recíproca. Las posibilidades reales de una economía determinan el alcance del plan que se formule. A su turno, el plan, que debe guardar consistencia interna entre sus propias metas, debe también ser compatible con la política económica misma. En nuestro caso actual, por ejemplo, es evidente que el Plan de Integración Nacional requerirá

un creciente volumen de ahorro e inversión pública. La prueba de consistencia de este objetivo con la política económica consiste en determinar cuáles serían, dentro de las actuales circunstancias, las políticas complementarias en otros campos, como el monetario, el cambiario y el del financiamiento externo, que sean conciliables con ese propósito del Plan de Desarrollo. Si esas políticas complementarias son viables, el Plan también lo es. Si ellas no lo son, algunos objetivos del Plan tendrán que ser reajustados; si no, por último, la estabilidad de la economía será la que resulte sacrificada. Y ya hemos visto la capacidad distorsionante que ejerce la inflación sobre los pueblos llegando, inclusive, a amenazar su estabilidad democrática y su viabilidad constitucional. Por ello el Plan se cumplirá dentro de las metas de estabilidad ya adoptadas por el Gobierno.

Pero no quiero entrar en detalles específicos sobre la estrecha interdependencia entre la política económica y el Plan de Desarrollo. Sobre estos temas tanto el señor Ministro de Hacienda como el director de Planeación Nacional hicieron recientemente, con ocasión de la reunión local del Grupo de Consulta, muy meditadas y juiciosas observaciones que aclaran y despejan cualquier duda sobre la viabilidad de lo que el Gobierno Nacional ya está poniendo en marcha.

#### 9. El Plan y el Presupuesto

Todo plan de desarrollo para que sea ejecutado con éxito requiere una concentración de recursos y una reorientación de políticas hacia unos objetivos previamente señalados. Es decir, para que el plan sea una realidad y no una sola enunciación de deseables objetivos, es indispensable que tenga una expresión presupuestal tanto a nivel nacional, como departamental y municipal. Asimismo, se necesita que los demás instrumentos de política del Gobierno refuercen y apoyen las metas del Plan. El financiamiento externo, la cooperación técnica y el programa de inversiones públicas, son los principales mecanismos de apoyo complementario de que dispone el Gobierno.

Desde hace varios meses el Gobierno ha venido dando expresión presupuestal a los objetivos del Plan de Integración Nacional. También en la preparación del presupuesto de 1980 ya hemos asignado los recursos según el Plan. En adelante reforzaremos todos los frentes donde el Plan tenga una injerencia directa o indirecta.

#### 10. El Plan y el sector privado

La reasignación de recursos y de políticas que tiene lugar en el sector público, como consecuencia de la adopción de un Plan de Desarrollo, también debe afectar al sector privado. En ese caso, sin embargo,

/lo hace

lo hace principalmente a través de la planeación indicativa. Y queremos que el sector privado se vincule al Plan de Desarrollo. Como lo dije en septiembre del año pasado en Cartagena, ante la Asamblea de la ANDI, "todos somos conscientes de que en Colombia hay un inmenso campo de acción para la iniciativa privada hacia el objetivo de ensanchar la futura economía".

Pues bien, no sobra reiterarlo, queremos un sector privado pujante y vigoroso que desde su propio campo de acción coadyuve a los esfuerzos del sector público. Nos hace falta un sector privado que, con confianza en el futuro del país, asuma riesgos de largo plazo en inversiones grandes y en sectores críticos donde no conviene que sea el Gobierno el único gestor, o inclusive el principal socio, pues con poca frecuencia la eficiencia administrativa de las empresas estatales no alcanza a asegurar la rentabilidad, ni privada ni pública, que todos queremos para la asignación de nuestros escasos recursos. Y necesitamos de cuantiosas inversiones, que resulten en prósperas y eficientes empresas que atiendan el mercado interno y que contribuyan a la indispensable ampliación y diversificación de nuestras exportaciones. Para ello el aporte y la participación del sector privado nos será muy valiosa.

Yo invito al capital privado, tanto nacional como extranjero, a que evalúe las políticas que hemos adoptado y a que, con base en el Plan de Desarrollo que estamos poniendo en marcha, invierta sin temor, con la seguridad de que se hará socio de un exitoso y próspero programa de desarrollo económico y social. Nuestra economía ha venido creciendo rápidamente y queremos que siga así. La vinculación del sector privado nos ayudará a lograrlo, al mismo tiempo que generará mercados en expansión y crecientes oportunidades de inversión para todos.

#### 11. Formulación final del Plan

Aunque he intentado cubrir los principales aspectos del Plan de Integración Nacional, bien sé que he omitido referencias importantes tanto sobre los propósitos mismos del Plan como sobre sus políticas sectoriales y regionales. De nuevo, creo que esto es entendible. Yo no podía aspirar, en esta ocasión, sino a dibujar las grandes directrices para que luego, y a través de una renovada e intensa labor de consulta nacional, el Gobierno, por medio del Departamento Nacional de Planeación, configure el cuadro general y articule, ya en detalle, todos los aspectos y componentes individuales del Plan.

/Después de

Después de esta presentación global, que hoy hace el Jefe del Estado, vendrá una ardua y compleja tarea que, como ocurrió bajo otras administraciones, tomará varios meses antes que el Gobierno disponga de la versión final y completa de su Plan de Desarrollo. En todo caso, aspiramos a tener tal documento antes de que culmine el proceso del Acto Legislativo que actualmente cursa en el Congreso.

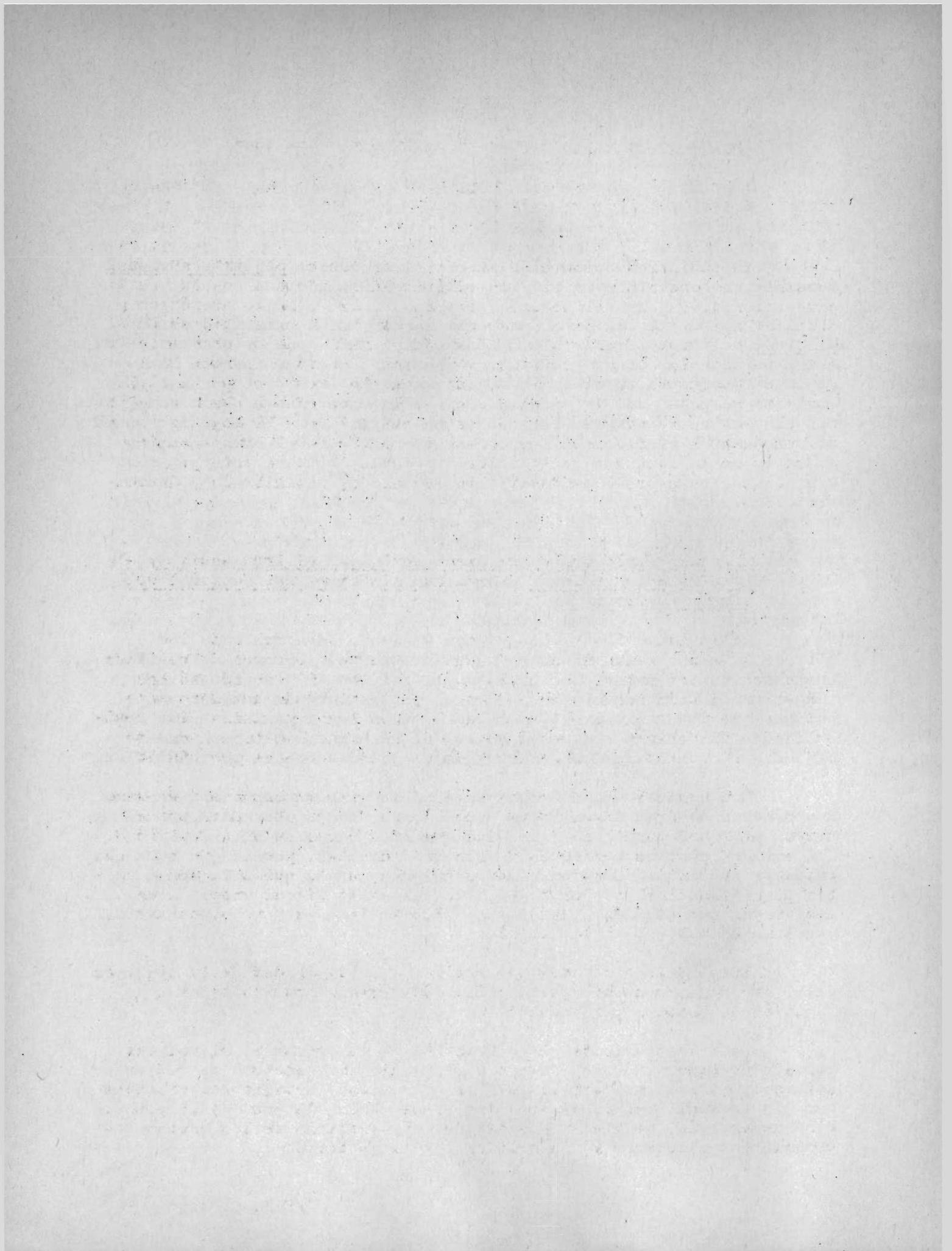
Para terminar, permítanme que haga énfasis en el aspecto de la consulta y de la participación nacional y regional en la formulación y ejecución del plan. Yo nunca he creído en los planes elaborados en impermeables y asépticos laboratorios de experimentación social. Un plan, como lo dije al comienzo de esta exposición, debe nacer de la entraña misma de la comunidad. Debe ser un propósito nacional, con el cual se identifiquen las fuerzas, los recursos y las esperanzas del país.

Si ahora, después de ocho meses de gobierno, propongo al país un Plan de Integración Nacional, es porque ya hemos consultado, ya hemos identificado el clamor del país, ya hemos visto la acogida que han recibido los planteamientos hechos por el actual Gobierno. Desde luego, seguiremos auscultando la opinión y las aspiraciones nacionales. Pero lo importante ahora es, observar que no estamos improvisando. Tampoco estamos respondiendo nominalmente a un mandato constitucional.

Si estamos comprometiendo al Gobierno con los objetivos señalados es porque tenemos la íntima convicción de que proponemos soluciones viables, sensatas y necesarias. No buscamos ni ofrecemos panaceas. Queremos, para nuestro país, un mejor presente y un mejor futuro y esto no nos será alcanzable sin una colectividad nacional más integrada e integrante, más solidaria y más dueña de su destino.

Ningún homenaje más expresivo podría yo hacerle a la provincia colombiana que el presentarle al país, desde una de sus más importantes capitales, y ante los jefes de las administraciones seccionales, los trazos fundamentales de lo que será el Plan de Desarrollo del Gobierno que se constituyó con el concurso decisivo de sus gentes.

Muchas gracias.



## PLAN NACIONAL INDICATIVO DE DESARROLLO 1978-1983

### CHILE

En su introducción el Plan establece que el objetivo nacional consiste en constituir un régimen político-institucional basado en la concepción cristiana del hombre y de la sociedad. En lo económico y administrativo, la acción del estado se basa en el principio de subsidiaridad del mismo frente a la actividad privada, que se constituye en metas de toda la acción económica y que puede abordar frentes hasta ahora de exclusiva tuición del estado, como la previsión por ejemplo. Asimismo se pone énfasis en el respeto a la propiedad privada como base del sistema de relaciones económicas a desarrollar. El objetivo final del esquema es el desarrollo psico-socio-cultural del hombre chileno, a través de la búsqueda de la unidad nacional frente a este programa y gracias a un proceso de desarrollo sostenido, equilibrado y descentralizado.

I. El diagnóstico abarca el área económica, el área social y el área espacial y la situación administrativo-institucional del sector público.

En lo económico se hace notar el lento desarrollo de los últimos 50 años. Ello se debe fundamentalmente a errores de política económica de los anteriores gobiernos. Así, en 1930 se adoptó la industrialización forzosa basada en el proteccionismo aduanero como política de desarrollo, política ésta que no logró maximizar las posibilidades de consumo e inversión, con el resultado adicional que se dejó de producir bienes necesarios para elaborar bienes prescindibles.

Los avances tecnológicos sólo podían ser incorporados en base a proyectos de gran envergadura, imposibles de ser abordados por el sector privado, por lo que el estado se hizo cargo de esta actividad. Sin embargo, muchos proyectos fueron ineficientes, por lo que hubo que conceder subsidio a esas empresas estatales, hecho que obligaba a emitir para financiarlos. Por otra parte, el gasto fiscal crecía a una tasa mayor que el PIB, generándose déficits de caja y presupuestario, que también obligaba a la emisión.

Estas emisiones, muy por encima de la necesidad de la liquidez de la economía, generaron inflación, recurriendo los gobiernos a la fijación de precios para ocultarlo.

Dada la creciente estabilización de la economía, el rol del mercado se hizo mínimo en lo que a asignación de recursos se refiere. Asimismo, actividades con las que el país tiene ventajas comparativas como la agricultura, la minería, la forestación, la pesca y la producción de energía, se vieron postergadas en beneficio de los sectores productores alentados y financiados por el gobierno.

/Ello provocó

Ello provocó un aumento de la dependencia externa, pues era necesario importar insumos para mantener en actividad las nuevas empresas y al mismo tiempo era necesario endeudarse con el extranjero para financiar esas compras, al no producir divisas suficientes las actividades con ventajas comparativas que estaban deprimidas.

Por otra parte, las políticas de los distintos gobiernos alentaban perspectivas de mejoramiento económico en la población, absolutamente fuera de lugar para un país en desarrollo, cosa que hacía que se adoptaran pautas de consumo de sociedades más desarrolladas, con lo que la demanda se distorsionaba frente a la capacidad del aparato productivo y obligaba a importar legal o fraudulentamente los bienes deseados.

Entre 1971 y 1973, la situación hizo crisis, etapa durante la cual se intentó estatizar y controlar todo el aparato productivo, provocándose con ello altos grados de ineficiencia en el manejo de las empresas, que generaron déficits. Ello condujo a una situación de hiperinflación, lo que provocó tasas negativas de interés. Frente a esto, en 1974 se planteó un programa que contenía soluciones a 2 niveles:

- Cambios básicos en el sistema para aumentar sostenidamente la tasa de desarrollo económico;
- Superación de crisis financiera del gobierno anterior.

Es así como se tomaron diversas medidas para lograr estos objetivos, entre ellas:

- a) Rebaja de aranceles aduaneros, hasta llegar a una tasa promedio en 1979, no superior al 10%.
- b) Zonas límites a la acción estatal.
- c) Venta de 400 de las 489 empresas que el estado poseía.
- d) Se elimina la fijación de precios, dejándose la casi totalidad de los bienes con precio libre.
- e) Libertad para la tasa de interés, a fin de que se pague el verdadero precio por los recursos de inversión.
- f) En fin, el gasto fiscal desciende desde el 43% del PIB en 1973 al 28% en 1977.

/Todas estas

Todas estas medidas tienen por objeto "darle al mercado un papel preponderante en la asignación de recursos", lo que hace necesaria la estabilidad de precios. Por ello, se lleva a cabo un vasto programa para reducir la inflación, que en 1973 llegaba al 100% anual, y para solucionar el déficit de balanza de pagos provocada por la caída del precio del cobre.

Así, en 1975 se reduce drásticamente el gasto fiscal y aumenta la recaudación de impuestos, año en el que empiezan a cambiar de sentido las cifras de inflación y de balanza de pagos. En 1976 se continúa la mejoría, situación que se refleja en el hecho de haber logrado un superávit de comercio exterior de US\$ 455 millones. En 1977 se quiebran las expectativas inflacionarias lo que provoca un incremento de la producción: en efecto, el PIB, que había crecido un 4.1% en 1976, lo hace en 8.6% en 1977. Simultáneamente, los salarios reales crecen más que el PIB. Puede decirse que el programa de estabilización está prácticamente cumplido, al llegar la inflación a tasas mucho más razonables.

Quedan sin embargo algunos problemas graves, tales como el desempleo y el bajo nivel de inversión observado a partir de 1974.

En lo social, se observan 3 problemas que son tradicionales en el desarrollo de esta área:

- 1) Los programas de beneficio social no llegan a los más necesitados. Así, un 20% de la población que está en la extrema pobreza no accede a la seguridad social, ni al salario mínimo, ni a los programas de vivienda, educación, salud, etc.
- 2) El costo de los programas de desarrollo social resultó excesivo, por mucha burocracia y altos gastos administrativos. Para la mayoría, los beneficios recibidos fueron menores que los aportes
- 3) Muchos programas perjudicaron a quienes pretendían ayudar. Por ejemplo, el programa de inamovilidad, que perjudicó la entrada al trabajo de los jóvenes y de personal sin calificación, estratos estos de bajos ingresos; el sistema de financiamiento se transformó en un impuesto de trabajo, que desincentivó la contratación de nuevo personal y el sistema que existía para contratar personal femenino significó elevar sus costos de incorporación al ser exigida entre otras cosas, la instalación de salas cunas.

Estos tres problemas muestran, en esencia, que quienes más necesitan de ayuda social, no la perciben. Por ello, en los últimos 4 años se ha hecho un esfuerzo por identificar a los chilenos en extrema pobreza, buscando que los programas de desarrollo social beneficien a los más pobres y sólo a ellos.

/Así, existe

Así, existe un programa de viviendas sociales, que paulatinamente van reemplazando las poblaciones callampas; se ha igualado la asignación familiar obrera a la de los empleados; los programas nutricionales atienden en especial a la madre lactante y al niño menor; se ha implementado un subsidio de cesantía para los obreros; existen programas educativos para los sectores de bajos ingresos; en 1976 se inició el plan de empleo mínimo, para paliar los efectos de la recesión de 1975, y el consiguiente crecimiento de la cesantía; se paga un subsidio a la contratación de mano de obra adicional; se han reducido las cotizaciones profesionales para abaratar el trabajo; por último más del 50% del gasto fiscal corresponde a programas de desarrollo social. En el futuro y a fin de hacer más efectivos los programas de desarrollo social, se busca que instituciones privadas intervengan en este campo, en el cual pueden hallar una interesante área de actividad.

En lo espacial, la política económica seguida hasta 1973 provocó una utilización inadecuada del territorio y un dispar desarrollo regional.

En efecto, la población se concentró en grandes ciudades, principalmente en el centro del país; pasó igual cosa con la actividad económica; ello provocó una desigual distribución per cápita de los servicios de gobierno, un desigual uso de los recursos naturales y un desconocimiento del potencial regional.

Esta política hizo que las regiones con ventajas comparativas no se desarrollaran; se fomentó la contratación de mano de obra en la capital por el importante rol del estado y se subsidió a los grupos organizados en detrimento de la población carente de organización, postergándose la extrema pobreza, en particular aquella regional. Todo ello fomentó la migración hacia Santiago y otros grandes centros urbanos.

La política actual considera la utilización de los recursos naturales que están diseminados; busca la descentralización de servicios otorgados por el estado; se ha creado el fondo nacional de desarrollo regional y se avanza en la preparación de estrategias de cada región a fin de lograr un desarrollo armónico y desincentiva la migración rural urbana.

#### Situación administrativo-institucional del sector público.

El tamaño excesivo del sector público y sus funciones ajenas al rol del estado hicieron aconsejable el traspaso al sector privado de muchas instituciones. Asimismo se ha seguido una política de reducción de personal para reducir la burocracia.

Hay, sin embargo, muchos problemas de organizaciones que aconsejan la reestructuración de varias entidades públicas y la creación de nuevos ministerios y subsecretarías.

El problema del centralismo del sector público, se resuelve mediante la regionalización de la función directiva. Asimismo, se ha redefinido el territorio, dividiéndolo en 12 regiones, con fines de desarrollo y de seguridad nacional. Para hacer operativo el aparato administrativo regional, se creó o reestructuró la organización pública, regional, provincial y comunal.

## II. Estrategia de desarrollo a largo plazo

- Principios básicos. El desarrollo no es sólo un proceso de crecimiento sino que una transformación que además provoca una mejoría social y el perfeccionamiento personal de todos. Este tipo de evolución se logra en una sociedad que reconozca que el hombre tiene derechos anteriores y superiores al estado, el que, en consecuencia, debe estar al servicio del primero y no a la inversa. La función fundamental del estado es la de dictar y hacer cumplir normas que sean iguales para todos.

Eso en cuanto al sector público. En relación al sector privado, se asume que éste tiene iniciativa que le permite enfrentar los múltiples desafíos de producción que plantea el desarrollo de la demanda. A fin de que la iniciativa privada tenga un incentivo para operar, el estado hace respetar la propiedad privada.

- Marco de organización de la sociedad. La sociedad chilena se caracteriza por tener una economía mixta moderna, en la que el estado guía al sector privado a las metas de desarrollo económico, a través de incentivos y desincentivos, y proporcionando los servicios básicos necesarios al desenvolvimiento. De este modo, la acción empresarial del estado queda limitada a los sectores de servicios minería y energía

El sector privado en cambio tiene por fin llevar adelante los procesos productivos que aumenten el bienestar material y espiritual de la población.

Para lograr ello, las oficinas que formulan planes como ministerios, subsecretarías y departamentos deben orientar al sector privado, lo que se busca lograr en base a eficiencia del sector público, que a su vez se obtiene perfeccionando la carrera funcionaria.

- Los objetivos de lo anterior son: lograr un desarrollo económico alto y sostenido, al igual que el desarrollo social, descentralizando al estado y al sector privado. Con ello se logra no solo las metas económicas y sociales, sino que también la seguridad nacional.

- Políticas destinadas a la asignación eficiente de recursos.

En primer lugar es necesaria una política de precios libres que refleje costos reales y sin subsidios.

En comercio exterior, el criterio es de apertura, operándose a través de la política de cambios -que busca dinamizar y diversificar las exportaciones- <sup>1/</sup> y de la política arancelaria, que busca llegar a una tasa única de recargo en 1979 del 10%.

La política tributaria debe lograr la progresividad, equitatividad, igualdad -no discriminatoria- y un fácil control de los tributos y del contribuyente.

El sector público basa su política en la austeridad y en la eficiencia. A fin de lograr ello, es preciso mejorar los sistemas de información estadística, de cuyos frutos también se hacen partícipe al sector privado.

- Políticas de incremento del ahorro y la inversión.

El mercado de capitales orientará el ahorro y la inversión; para ello debe haber tasas de interés positivas y libres.

Como la inversión nacional es insuficiente, el estado incentiva la inversión extranjera, a través de una reducción de los tributos, y la estabilidad y persistencia del modelo económico.

La inversión pública se racionaliza, siguiendo criterios de rentabilidad económico social.

El ahorro y la inversión no tienen fundamento si no se cuenta con un capital humano eficiente; para ello se expanden y modernizan los sistemas de educación, salud y se mantienen programas de capacitación laboral.

- Políticas tecnológicas.

Será el sector privado el encargado de llevar adelante la mayor parte de la investigación tecnológica, buscando darle preferencia a aquella tecnología que usa intensivamente la mano de obra.

---

<sup>1/</sup> A través de una tasa de cambios que refleje el valor real de las divisas.

- Política de desarrollo regional.

Se busca el aprovechamiento integral del potencial regional, promoviendo la localización industrial regional. Se llevará adelante una prospección de recursos regionales, y se buscará el desarrollo rural a través de la entrega de servicios básicos en los sectores rurales, de extrema pobreza y fronterizos.

III. Objetivos, políticas globales y perspectivas en el sexenio.

En lo económico. Se busca la consolidación del nuevo esquema y la reasignación de recursos productivos. La desocupación se reducirá del 12% al 7% en el sexenio; el ahorro interno alcanzará el 15% del PIB y la inflación debe llegar a solo el 15% anual, siendo la meta ideal en relación a ella del 5%, que es la tasa de inflación mundial. En lo que se refiere al mercado de capitales, éste debe integrarse al mercado extranjero. Simultáneamente con ello se mantendrá fija la paridad cambiaria, lo que hará que la tasa de interés caiga a niveles internacionales, lográndose así altos niveles de inversión -al bajar los costos del capital- y se podrán incorporar al sistema productivo nuevas técnicas. La participación del sector privado en la inversión crecerá de un 40% a un 55% en 1983. Paralelamente, el gasto fiscal se reducirá al 22% del PIB ese mismo año.

En lo que a empleo se refiere, habrá mayor racionalidad en el mercado de trabajo, lo que reducirá el desempleo y aumentará los salarios reales.

- Las políticas a seguir para lograr estas metas son: reducción del gasto fiscal, simultánea a una mejor captación tributaria, lo que permitirá reducir las tasas impositivas. Se reformará el sistema previsional, sobre todo reduciendo hasta anular el así llamado impuesto a la contratación. Para compensar la menor entrada de imposiciones, se recurrirá a las rentas generales de la nación. A fin de que el sector privado pueda desenvolverse libremente, el estado garantizará la existencia y funcionamiento de la infraestructura social.

En fin, para abaratar el crédito y reducir el interés, se rebajará la tasa de encaje bancario.

- Proyecciones. El PIB crecerá a un promedio del 7% acumulativo anual y la inversión alcanzará el 18% del PIB, lo que provocará un aumento del empleo y los salarios. Fruto de la apertura al exterior, las exportaciones e importaciones crecerán como proporción del PIB.

/En lo social.

En lo social. Se buscará identificar y conocer las familias de más bajos ingresos, para que solo ellos sean los beneficiarios de los programas sociales del gobierno.

Del mismo modo se mejorará la participación de los asalariados en el ingreso y se extenderá y hará permanente la capacitación laboral, a fin de mejorar la productividad y con ello lograr la meta anterior. 1/

La desnutrición y la tasa de mortalidad infantil deberán disminuir. Se llevará la educación prebásica y básica a áreas de extrema pobreza y se tratará de reducir la repitencia y la deserción. Ello no impedirá que el sistema educativo como un todo amplíe su alcance.

Las viviendas insalubres desaparecerán en base a la asignación de viviendas sociales y se impulsará la adquisición de vivienda definitiva a los sectores medios.

Las condiciones sanitarias serán mejoradas y ampliado su alcance, sobre todo en las zonas rurales y fronterizas y de extrema pobreza.

Es muy importante que el crecimiento económico no dañe el medio ambiente, no destruya o altere el sistema de relaciones ecológicas.

La regionalización administrativa y económica hará que la migración campo-ciudad y periferia-centro se reduzca.

En lo espacial. La integración y articulación del territorio permitirá proporcionar los servicios sociales del gobierno en forma similar a toda la población. Ello se logrará a través de completar la estructuración de los gobiernos regionales, lo que permitirá delegar atribuciones.

Simultáneamente, se busca conocer mejor los recursos naturales para desarrollar más rápidamente las regiones y junto con ello, para lograr la articulación del todo de impulsar las telecomunicaciones y el transporte.

En lo administrativo-institucional. El Estado será fundamentalmente normativo y fijará las políticas de conducción del país. Para ello se impulsa la reforma administrativa que aumenta la eficiencia y simplifique los trámites 2/ a través de una mejoría de la capacitación

---

1/ Además, se mantendrá el sistema de empleo mínimo mientras duren las condiciones de elevadas tasas de desocupación.

2/ Simultáneamente, varios ministerios serán reformados, refundidos y ampliados y existirá una comisión interministerial de política energética.

de los funcionarios. Ello permitirá que el Estado reduzca cada vez su función de fuente de empleo, dejándole ésta al sector privado, que debe atenerse a las políticas impartidas por el Gobierno.

Las empresas que aún quedan en poder del estado, serán en su mayor parte enajenadas y se establecerán normas definitivas para administrar aquéllas que aún quedan en manos del sector público, administración que se llevará a cabo por intermedio de CORFO y CODELCO.

Todo lo anterior se hará en base a la aplicación de los planes del gobierno, el que ampliará, difundirá y extenderá el sistema de planificación a todo el sector público.

En lo poblacional. Dada la distribución de la población por tramos de adobes puede calificarse a Chile como un país viejo, producto ésto de una crisis de natalidad provocada por los aumentos de los costos de mantención y transformación de los valores culturales de las capas medias y altas. Chile, sin embargo, no está superpoblado y aunque sería deseable que el volumen de la población aumentara, éste crecerá a su tasa natural, no interviniendo el gobierno en ello. A pesar de lo anterior, se impulsarán políticas de paternalidad responsable <sup>1/</sup> y de planificación familiar, pero no se aceptará ni el aborto ni la esterilización.

Esta es la política global. En lo espacial, se tenderá a redistribuir la población territorialmente a través de la política de regionalización.

#### IV Comercio exterior

Hasta 1973, el saldo de la balanza de pagos fue negativo; de 1974 en adelante ha habido saldos positivos y negativos <sup>2/</sup>. Simultáneamente, el comercio exterior de exportación se ha diversificado y crecido, aumentando a una tasa del 13,9% anual, fruto fundamentalmente del crecimiento de las exportaciones industriales, agropecuaria y pesqueras, que han hecho descender la participación de la minería desde un 82% del total exportado en 1971 a un 61,6% en 1977.

La tasa promedio de arancel aduanero ha bajado desde un 94% en 1973 a un 20% en 1977, lo que ha hecho crecer las importaciones, que constituyen el 15% del PIB. Esta baja de la protección arancelaria ha ido unida a una reestructuración aduanera que la ha hecho más eficiente.

---

<sup>1/</sup> Se insistirá en el rol materno para lo cual se educará a las madres.

<sup>2/</sup> Debido a las fluctuaciones del precio del cobre.

V. Recursos humanos

- La población total se estima en 10.639.000 personas, con un 50,6% de mujeres. Últimamente ha estado creciendo a una tasa del 1,8% anual, inferior a la histórica de 2,3%. Esta baja se ha debido a un mayor control de la natalidad. Simultáneamente, la tasa de mortalidad también ha caído, desde un 10,02% a un 9,16%, pero esta baja ha sido insuficiente para compensar la nueva natalidad, lo que hace que el efecto neto sea un crecimiento más lento.

Por otra parte, sólo un 35,7% de la población se encuentra en el tramo de 0 a 14 años, lo que hace de Chile un país bastante viejo demográficamente.

Territorialmente, un 55% de la población se concentra en 3 regiones: el área metropolitana 1/ con el 3% y el resto en las regiones V y VIII.

- La fuerza de trabajo. La mano de obra disponible se define como la población de 15 a 64 años más los mayores y los menores que trabajan. Son 6.367.700 personas y constituyen el 61,2% de la población.

La fuerza de trabajo, en cambio, que son los que trabajan más los desocupados, son 3.490.200, esto es, un 32,8% de la población.

La tasa de actividad definida como la proporción de personas que trabajan en cada tramo de edad, sería entre 2,2% y 61,7%, según el tramo, alcanzando este máximo a los 30 años.

La baja proporción de población en edad joven, hace que al año se incorporen a la fuerza de trabajo sólo 82.000 personas, lo que hace que la población económicamente activa crezca a la tasa de un 2,4% anual.

La calificación de la PEA es variable: un 54,9% tiene solo educación básica o menos 2/; un 28,2% tiene educación media o menos, pero más que básica, lo que hace que se produzca una carencia de cuadros medios que deben ser reemplazados por profesionales; un 7,1% tiene educación universitaria o menos, pero más que media. A fin de mejorar la calificación de la mano de obra se dictó la ley de capacitación y fomento del empleo que incentiva a los empleadores a hacer que sus subordinados sigan cursos de perfeccionamiento. Simultáneamente, el estado puso en funcionamiento el centro nacional de capacitación y empleo con los mismos fines.

---

1/ El área metropolitana concentra el 45% de la población urbana.

2/ La agricultura y la construcción tienen los más altos índices de analfabetismo con un 19%.

Ha habido incremento en la ocupación en los sectores de servicios, comercio, agricultura e industria, pero a pesar de ello la desocupación se mantiene alta con un 12%. Para reducirla se ha establecido un subsidio a la contratación adicional de mano de obra que significó empleo para 40.000 trabajadores en 1977 y el programa de empleo mínimo que actualmente ocupa 150.000 personas 1/. Además, se estableció el subsidio de cesantía para obreros, que en 1975 benefició a 77.000 trabajadores; 61.000 en 1976 y 59.000 en 1977.

La tasa de desocupación se recupera lentamente y se espera reducirla al 5,2% en 1983.

#### VI. Medio ambiente

Hay que distinguir entre el medio ambiente natural y el humano.

- En el medio ambiente natural hay que anotar la erosión de 2.900.000 Hás. entre Valparaíso y Cautín, causada por la actividad humana 2/. Igual cosa ocurre con el 74% del área de Aysén.

Por lo anterior, es preciso atenuar el efecto sobre el medio ambiente natural de los asentamientos humanos e industriales.

- Medio ambiente humano: un 20% de la población vive en un medio con falta de agua potable, alcantarillado, está hacinado, tiene malos hábitos higiénicos, sus defensas inmunológicas son bajas por efecto de la desnutrición. Todo ello produce un daño psicológico que a su vez provoca baja productividad y conductas anormales.

Esta es la extrema pobreza, pero además existe la miseria congénita que afecta a un 6,7% de la población.

En este caso el cuadro es tan agudo que es necesario el paso de 3 generaciones para producir un cambio favorable del medio circundante y de los afectados.

#### VII. Los sectores

- La agricultura. Este sector general el 9% del PIB y ocupa el 19% de la PEA. Es deficitario 3/, pues es necesario importar

1/ Con niveles menores de ingreso y sin previsión social.

2/ Fundamentalmente por sobreexplotación.

3/ Aunque ha crecido a la tasa del 6%.

cantidades apreciables de productos agrícolas; la brecha, sin embargo tiende a decrecer, en base a una política de créditos preferentes y la finiquitación del proceso de reforma agraria, que provocaba inseguridad en el empresario agrícola.

La gradual rebaja arancelaria hará que el agricultor se esfuerce por enfrentar la competencia externa y mejore su productividad.

Se ha decretado la libertad para adquirir tierras a los precios de mercado y se estimula la movilidad de la mano de obra rural para lograr que ésta obtenga su máximo rendimiento e ingreso.

- La pesca ocupa después de Perú, el 2º lugar en Latinoamérica. Se capturan preferentemente la anchoveta, el jurel y la sardina y los mariscos en base al proceso de detención, captura, desembarque, procesamiento 1/ y venta. Se impulsa una política de determinación y preservación de recursos 2/ para lo cual se ha creado una Subsecretaría de pesca. Además, se estimula la explotación de las especies marinas manteniendo una política de preferencia tributaria, excepto para los artesanos. Esta actividad ocupa 8.500 trabajadores.

Se exporta más del 50% de la captura. El mercado interno absorbe la producción de harina y aceite, cuando el precio internacional es bajo, además de casi todas las conservas. Los principales mercados son U.S.A. y Europa. La pesca tiene un gran futuro en Chile, adicionado ahora con el comienzo de la explotación de algas y de krill. Así, se cree poder llegar a 2 millones de toneladas de desembarque al año. Además de ello, se fomenta el cultivo artificial.

- La industria presenta una producción diversificada y hasta 1973, sobre protegida. Aunque abastece el mercado interno, que es pequeño y ha crecido a la tasa del 12,1%, a partir de 1976, puede representar más del actual 9% del PIB, puede abrirse al exterior, pues más del 80% de su producción es comerciable internacionalmente.

Para ello, de acuerdo a la política general, se han reducido las tasas aduaneras de los productos competitivos. Junto con esto, la política cambiaria alienta las exportaciones, que se han triplicado entre 1973 y 1977.

De este modo, se espera tener una industria que acelere el crecimiento de la economía y que absorba mano de obra, consolidando el desarrollo regional. No se consultan créditos especiales ni preferencias tributarias.

---

1/ El procesamiento consiste en reducción, congelado, conservas y además confección de harinas, extracción de aceite y elaboración de algas.

2/ Pues hay una gran subexplotación a nivel de mar exterior y canales del Sur.

- La estructura geológica configura a Chile como un país minero. Se han identificado 12.000 millones de toneladas métricas de minerales sólo en las áreas prospectadas. A fin de tener el panorama completo se hará una carta geológica. Los más importantes yacimientos son los de cobre, 1/ hierro, salitre y carbón. La importancia de la minería se refleja en el hecho que los 2/3 del valor de las exportaciones tienen su origen en este sector. A fin de desarrollarlo, se ha implementado una política de inversión extranjera, que se dirigirá preferentemente a los yacimientos medianos 2/. El estado no hará aportes para la explotación. Así, en lo que se refiere a lo ya existente, se debe hacer mejor uso de la capacidad instalada para aumentar la producción, que actualmente lo hace a la tasa del 2,7% anual.

Ello hará que los 47.200 trabajadores que ocupa no aumenten significativamente en el futuro.

- La dotación turística del país es muy extensa y variada, pero la ubicación geográfica hace muy difícil su explotación internacional y el acceso de los turistas extranjeros. Por ello, se apoyará el turismo interno, que será facilitado por la existencia de una red caminera satisfactoria en la parte central del país. El turismo en los extremos del país, en cambio, es más difícil por falta de caminos. De todos modos las visitas de turistas de países vecinos y de Sudamérica en general son importantes, y permitirá abrigar la esperanza de que el sector pueda transformarse en un buen poseedor de divisas y, al mismo tiempo, en uno de los motores del desarrollo regional.

Actualmente ocupa 16.000 personas directamente, más 35.000 que trabajan en labores ligadas al turismo.

- La política de gobiernos anteriores ha conducido al país a gastos habitacionales de magnitud. Así, se estimaba 484.000 el número de viviendas defectuosas o que se hallan en distintos grados de carencia. Para resolverlo se han programado 2 políticas diferentes: 1ª, a los sectores de extrema pobreza, el estado hace entrega de viviendas sociales, que no son definitivas pero que permiten al usuario vivir en ella esperando la solución completa, mejor que en las poblaciones callampas, y 2ª, un sistema de créditos y subvenciones del estado a los sectores medios para adquirir viviendas.

El objetivo final es que cada familia disponga de vivienda propia, pero que logre ello en base a su propio esfuerzo. El estado solo ayuda a los sectores de pobreza extrema y más miserables.

---

1/ Chile es el 3º país productor de cobre en el mundo, pero el bajo precio de este mineral en los últimos años ha hecho que pierda importancia en el total.

2/ Con lo que la gran minería reducirá su participación en el total.

- El Servicio Nacional de Salud es el instrumento de la política del gobierno en este campo. Su acción ha logrado reducir las tasas de mortalidad y morbilidad, a través de un aumento de los gastos de salud. Actualmente los recursos, a nivel nacional son suficientes, pero están mal distribuidos espacialmente. El objetivo actual es el de aumentar la esperanza de vida a 65 años, y dar igualdad de oportunidades de acceso a la salud a toda la población. Se pone así mismo el acento en los programas de alimentación a la población infantil y de escasos recursos.

- Actualmente la educación promedio es de 4,33 años, aunque la ley obliga a estudiar 8 años mínimos en el ciclo básico. Este resultado se debe en gran parte a que hay una tasa de analfabetismo del 11% entre los mayores de 10 años. Se busca darle oportunidad de acceso a la educación a toda la población, a través de los programas de educación preescolar y básica. A fin de que los educandos de bajos recursos tengan posibilidad de educarse, se implementa un programa de fondos para préstamos y becas. Se busca desarrollar las capacidades de todos, en especial de los mejor dotados, pero no se deja de lado a los imposibilitados físicamente a la educación de adultos. Asimismo, se pone énfasis en proporcionar educación a la población de las áreas fronterizas. Para lograr estas metas, el gasto global en educación se mantiene, pero se reasignan los recursos, reduciendo los aportes a las universidades, para revertirlo en la educación preescolar, básica, media y técnica. Como ello provoca un déficit en el financiamiento de las universidades y del ciclo medio, éstos dejan de ser gratuitos.

- El sistema de seguridad social cubre al 70-75% de la población, pero entre los acogidos a ella hay grandes diferencias entre obreros y empleados, sobre todo en lo que se refiere a pensiones y salud. Aunque la seguridad social absorbe el 13% del P.G.B. hay ineficiencia en el reparto de los beneficios por retrasos y evasión en el pago de las cotizaciones.

Por estos motivos la previsión será reformada, basándose para ello en los principios de universalidad, uniformidad, suficiencia e integralidad.

De este modo se dará protección a toda la población por los riesgos de enfermedad, vejez, invalidez, muerte y desempleo. La inflación ha sido un importante factor causante de la ineficiencia del sector: por ello se procederá a reajustar los activos y los pasivos de las instituciones de previsión.

- En lo que se refiere a la cultura, se consideran 3 aspectos básicos: concepción de la vida, vida familiar y salud mental, con el objeto de evitar la deprivación psico-social, que origina el subdesarrollo y el actual fenómeno cultural actual del desmembramiento

/familiar.

familiar. Ello está originado en gran parte en la suposición -falsa- de que los padres saben instintivamente qué es lo mejor para el desarrollo de los hijos, lo que es particularmente falso en el caso de los padres de escasos recursos. Todo ésto contribuye a crear la "cultura de la pobreza" y el así llamado "síndrome del cajón" <sup>1/</sup>. Ello lleva al bajo desarrollo preescolar y, posteriormente, al fracaso escolar. Esto es así, porque el desarrollo del psiquismo y del coeficiente intelectual se determina fundamentalmente en los primeros 5 años de vida.

El desarrollo psico social incompleto y el alcoholismo, son los principales problemas de salud mental que afectan al país. El primero debe tratarse entre los 2 primeros años de vida para ser efectivo. Por ello es importante desarrollar la psiquiatría infantil. El segundo a través de currícula adecuados de enseñanza media. Es en base a estos antecedentes que debe lograrse la plena realización espiritual y social de la población del país, y el gobierno, consecuente con el principio de subsidiaridad, pasará a impulsarla, a través del Ministerio de Educación que pasará a llamarse de Educación y Cultura.

- Un núcleo de personas practica el deporte en todo el país. Esta baja participación se debe al escaso equipamiento y a su poca diversificación, junto con estar mal localizado. Se tratará de cumplir con la meta de 200 horas/año por habitante de prácticas deportivas, para lo cual es necesario un equipamiento de 2,2 m<sup>2</sup> por persona. Se logra en parte esa meta, terminando instalaciones deportivas que hace largo tiempo están inconclusas a través del financiamiento obtenido con el sistema de pronósticos deportivos.

Una vez logrado ello, se insistirá en la práctica masiva del deporte en años de crecimiento.

- El sector energía creció al 2,9% anual, pero el consumo lo ha hecho a la tasa del 4,4%. Estas cifras dan origen a un déficit de abastecimiento del orden del 50%, que se llena importando petróleo crudo. Dado ese déficit, se busca el uso racional de las fuentes energéticas, para lo cual se ha creado la comisión nacional de energía, que elabora los planes y políticas energéticas.

Estas políticas incluyen:

a) la apertura del sector a la inversión privada nacional y extranjera para incorporar la moderna tecnología a su producción.

b) se pondrá en marcha el programa de gas licuado de Magallanes para iniciar su exportación.

---

<sup>1/</sup> Bajo desarrollo psicosocial, provocado por haber criado los pequeños en cajas o cajones, los primeros meses de vida.

c) En materia de carbones, se producirá para la industria interna y para generar termoelectricidad.

d) En electricidad se pondrán en marcha o terminarán diversos proyectos, que significan un aumento de 1.000 mega-Watts, conjuntamente con inversiones en materia de transmisión y distribución.

- Las obras públicas consisten en programas de vialidad, riego, obras sanitarias, metro, aeropuertos y puertos.

Se puede afirmar que la red vial es la apropiada al grado de desarrollo del país, siendo necesarias sólo obras de mantención y mejoramiento.

Las obras sanitarias comprenden los servicios de agua potable, alcantarillado y desagüe. En agua potable los niveles alcanzados son buenos pues se cubre el 83% de la población urbana; en cambio la situación en alcantarillado es deficitaria, pues en cobertura alcanza sólo al 52%. En puertos se estima que los actuales serán eficientes hasta 1985-1990 aproximadamente, por lo que no es necesario hacer nuevas inversiones en ellos. Igual cosa puede decirse de la dotación de aeropuertos. En el período del plan se trabajará en la terminación de las obras inconclusas, y en la regionalización del Ministerio hasta 1980. En ese año se pondrá en marcha el plan nacional de inversiones.

- La infraestructura y los equipos de transporte se consideran en general adecuados. Su actividad representa el 4% del P.G.B. Se incluye en ello el transporte de pasajeros y el de carga. El transporte carretero corresponde al 70% del total, el ferroviario al 25% y el aéreo al 5% en lo que a pasajeros se refiere. En cuanto a carga, es el marítimo el más importante, siendo significativo el desarrollo carretero.

En lo que a política se refiere, "el estado velará porque el sector dé plena y permanente satisfacción a los requerimientos de transporte: Los servicios internacionales de transporte deberán adecuarse de forma tal, que los sectores importadores y exportadores cuenten con medios suficientes y al mínimo costo".

- El desarrollo actual del sector telecomunicaciones, "a pesar de la situación de insuficiencia que sus instalaciones observan, no aparece como un factor limitante en el desarrollo de corto plazo". Se distingue el servicio de telecomunicaciones y el de difusión. El primero comprende el teléfono, telégrafo y telex. El segundo es radio y la televisión.

Existen 4,7 teléfonos por cada 100 habitantes. El servicio internacional es efectuado por ENTEL.

El telégrafo es atendido por el estado y en gran medida es apoyado por ENTEL, que posee 460.000 Km./circuito y "el primer sistema de telecomunicaciones por satélite de América Latina", "que liga a Chile con 15 países y, a través de éstos con todo el mundo".

El objetivo que orientará el desarrollo del sector será atender los requerimientos de servicios de telecomunicaciones que se generan en el país, al más bajo costo posible. "El estado tendrá un rol de autoridad y un rol de empresario".

"Existirá además, un organismo superior de telecomunicaciones de carácter técnico normativo, destinado a cumplir una función reglamentaria de carácter normativo, sin privilegios ni excepciones". El sector privado será mayoritario en la operacionalidad de las políticas que se adopten.

RESUMEN ESTADISTICO

	Crecimiento Histórico	Meta
PIB	8,6%	7,0%
Desocupación	12,0%	5,2%
Ahorro	15,0% PIB	18,0% PIB
Gasto fiscal	28,0% PIB	22,0% PIB
Escolaridad	4,33 años	8 años
Analfabetos	11,0%	-
Población	10.639.000	-
Aumento población	1,8%	-
Esperanza de vida		65 años
Mortalidad	9,16%o	
Fuerza de trabajo	6.367.000	-
PEA	3.490.000	-
Extrema pobreza	20,0% Pob.	
Miseria congénita	6,7% "	

	% PIB	PEA	Aumento
Agricultura	9%	700.000	6,0%
Pesca		8.500	12,1%
Industria	9%		
Minería		47.200	2,7%
Turismo		19.500	
Energía			2,9%
Transporte			4,0%
Comercio exterior			13,9%

EL SALVADOR: SINTESIS DEL PLAN NACIONAL BIENESTAR PARA TODOS, 1978-1982

Antecedentes Generales

Básicamente, el Plan en su versión original está contenido en dos volúmenes: el primer volumen aborda el diagnóstico y la concepción del desarrollo para la sociedad salvadoreña. El segundo volumen contempla la descripción pormenorizada de los principales programas estratégicos y la asignación de la responsabilidad directa a los ministerios e institutos descentralizados. El Plan Bienestar para Todos pretende obtener un desarrollo integral y se sustenta en la concepción de que por una parte los sectores sociales constituyen la fuerza que impulsa el progreso económico y por otra, es éste el que a su vez, crea las oportunidades para un creciente bienestar social.<sup>1/</sup>

I. LINEAMIENTOS BASICOS DE LA ESTRATEGIA GLOBAL DEL DESARROLLO  
E INTEGRACION SOCIAL PARA EL LARGO PLAZO

Con el ánimo de sentar las bases de una economía moderna capaz de satisfacer las necesidades básicas de la población y, utilizar plenamente los recursos disponibles el Gobierno central considera conveniente, el concentrar esfuerzos en las siguientes áreas prioritarias para el desarrollo de la economía nacional.

1. Desarrollo agropecuario

En la concepción del Plan por parte del Gobierno Salvadoreño es notable el énfasis asignado a la modernización y desarrollo del sector agropecuario como condición necesaria para dinamizar la demanda tanto interna como externa. Este desarrollo tiene como justificación el alto porcentaje de la población concentrado aún en las zonas rurales, la necesidad de abastecer el mercado interno de alimentos y materias primas, la urgencia de crear nuevas fuentes de ocupación y, la imperiosa transición a niveles superiores de productividad. Todo esto acompañado de una elevación en las condiciones de vida de la población rural a través de una mejor prestación de servicios básicos tales como salud, educación, vivienda y transporte.

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, "Plan Nacional de Bienestar para Todos, 1978-1982", El Salvador, p.1.

Desde el punto de vista de la subutilización de la tierra agrícola el Plan contempla un ambicioso programa de crédito y asistencia técnica destinado a facilitar el acceso a la tierra y a los insumos básicos por parte de pequeños productores. Esto hará posible la expansión horizontal del área agrícola cultivable y así, una mejor utilización del potencial de cada región. Simultáneamente al elevarse los índices de productividad se espera alcanzar una expansión vertical lo cual refuerza social y económicamente la anterior política.

## 2. Proceso de industrialización

En forma simultánea al desarrollo agropecuario el Gobierno confía en acelerar y adecuar el proceso de industrialización mediante la puesta en marcha de las siguientes orientaciones:

- a) activar y diversificar la producción destinada al mercado interno;
- b) incrementar la exportación de manufacturas;
- c) orientar e intensificar el proceso de sustitución selectiva de importaciones;
- d) fomentar el desarrollo tecnológico y la capitalización especialmente de artesanos y pequeños empresarios.

De ser viable y factible el cumplimiento de los anteriores objetivos será posible que la sociedad salvadoreña convierta en realidad la tan anhelada, pero no menos difícil, articulación entre el proceso de industrialización con el desarrollo agropecuario y regional a fin, tal como lo dice el Plan, de lograr una mejor integración sectorial y espacial.

Al impulsar la acción de los particulares, el Gobierno propugna por el establecimiento de una sociedad de consenso donde el Estado en cumplimiento de sus funciones específicas y el sector privado, responsable y eficiente, puedan conjuntamente elevar el bienestar de la población. Para ello, se asigna especial importancia a las industrias básicas consideradas estratégicas para el desarrollo del país, destacándose la agroindustria, la metal-mecánica, la química, las de cemento y de otros materiales de construcción y la electrónica.

## 3. Conservación y aprovechamiento de los recursos naturales

Es importante destacar cómo, al igual que las demás políticas de carácter social y económico, la preservación de los recursos naturales cobra cada día una mayor relevancia en el diseño de los planes de desarrollo. En este sentido, el Plan del Gobierno salvadoreño resalta la necesidad de proteger y aprovechar convenientemente recursos tales como el agua, flora

/y fauna.

y fauna. Respecto al suelo, se recomiendan políticas específicas tendientes a estimular el desarrollo forestal y el aprovechamiento turístico de las bellezas naturales. De igual manera, se otorga un énfasis especial a las actividades de reconocimiento, prospección y evaluación de los recursos del subsuelo.

#### 4. Desarrollo científico y tecnológico

El fortalecimiento de la investigación tanto básica como aplicada busca ante todo crear y adaptar el uso de la tecnología existente a las condiciones propias del país. Gracias a esta orientación el gobierno espera reducir el impacto negativo que se desprende del simple trasplante tecnológico en materia de empleo y uso de los recursos con que cuenta el país. En este sentido, la selección de técnicas apropiadas y la adopción de instrumentos que stimulen el uso de los recursos disponibles se consideran los caminos más expeditos para satisfacer una mayor participación social y, evitar las distorsiones de sistemas tecnológicos inapropiados y regresivos.

#### 5. Desarrollo social integrado

Después de varias décadas de avance en la concepción del desarrollo existe un amplio consenso sobre la necesidad de abordar de una manera integral y coherente el bienestar social de la población. Para ello, aunque requisito necesario pero no suficiente es indispensable el progreso económico. Basado en esta idea el Plan de El Salvador propone una estrategia que deje de lado los avances sectorializados tipo estanco para enfrentar de una manera global el problema de las necesidades básicas. Estas necesidades básicas son consideradas interdependientes ya que cualquier solución aislada resulta a la larga estéril y perniciosa.

#### 6. Política integral de población

El Plan establece claramente que la política de población busca la realización plena del Hombre, la familia y la comunidad <sup>1/</sup>. Para alcanzar este objetivo se supone que la variable población depende fundamentalmente de la posible coordinación de diversas políticas tales como salud, educación, alimentación, empleo, participación y desarrollo cultural. En la medida que se avance en estos sectores, será posible alcanzar una dinámica poblacional que corresponda a las condiciones propias del país.

---

1/ Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. "Plan nacional ....." op. cit. p. 14.

/7. La participación

### 7. La participación activa en el proceso de desarrollo

Impulsar, fomentar y estimular el desarrollo de la comunidad constituye una de las metas prioritarias del Plan Nacional Bienestar para Todos. Al propender por este objetivo las metas de desarrollo económico y social dependen del esfuerzo mancomunado de toda la población y del grado de compromiso que cada uno de los miembros de la comunidad adquiera con el país. Para convertir en realidad estos planteamientos se apoyarán y robustecerán las organizaciones de los diferentes estratos de la población buscando ante todo la cohesión y solidaridad nacional.

### 8. Mejoramiento de la alimentación y condición nutricional

La desnutrición constituye uno de los flagelos que aún persisten con una alta incidencia sobre la población de América Latina. Las altas tasas de mortalidad infantil y los irreversibles efectos sobre la población infantil, dan buena fe de dicha situación. Dado que se trata de un problema complejo en sus causas y de mediano plazo en sus soluciones, el Gobierno ha diseñado todo un conjunto de programas para atacar de una manera integral las razones que lo generan y perpetúan.

### 9. Expansión máxima del empleo

El pleno uso de la fuerza laboral constituye otro de los objetivos de alta prioridad para el Gobierno salvadoreño. Se estima que al crear nuevas fuentes de empleo es posible mejorar la distribución del ingreso, utilizar productivamente los recursos disponibles y, reactivar la demanda interna. Para alcanzar todo esto el Plan hace hincapié en las posibilidades del sector agropecuario para reducir la desocupación estacional mediante una complementación planificada entre la agricultura tradicional y los cultivos semi-industrializados o aquellos destinados a diversificar la producción agrícola.

Conjuntamente con los proyectos del sector primario, se espera que mediante la política de industrialización el resultado neto absorba cabalmente la mano de obra cesante y ofrezca oportunidades adecuadas para quienes entran por primera vez a la fuerza laboral. Como sustento de estos objetivos se seleccionarán prioritariamente aquellas tecnologías intensivas en mano de obra y se rediseñarán los instrumentos de carácter fiscal, tributario, crediticio y monetario para favorecer el uso de mano de obra. De igual manera, se establecen programas específicos tendientes a elevar la calificación de la fuerza laboral para garantizar su eficiencia y grado de competitividad frente al capital.

### /10. Elevación y

#### 10. Elevación y mejoramiento del bienestar de los salvadoreños

En base a los anteriores delineamientos, la estrategia nacional espera:

- a) Elevar sustancialmente el bienestar de los salvadoreños, particularmente el de los sectores de bajos y medianos ingresos.
- b) Asegurar las bases económico-sociales para un crecimiento dinámico y autosostenido.
- c) Mantener y fortalecer un régimen de justicia social.
- d) Lograr un mayor y mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos.
- e) Crear el ambiente de confianza y estabilidad necesarios para que la inversión se incremente sustancialmente.

#### 11. Metas para el período 1978-1982

El Ministerio de Planificación y Coordinación después de un exhaustivo estudio de la realidad nacional efectuó un pormenorizado análisis de coherencia entre aspiraciones, recursos e instrumentos en base a un modelo de interdependencia de los diversos fenómenos económicos y sociales. El resultado de este trabajo se sintetiza en el cuadro adjunto, el cual incluye tanto las variables de oferta como de demanda global. Estas metas se concretan a través de programas estratégicos que desagregan y presentan en forma congruente, los objetivos, las metas y los instrumentos que hacen factible la ejecución del Plan, lo que revela el profundo interés del Gobierno salvadoreño por asignar eficientemente los recursos disponibles utilizando para ello la planeación tanto en su nivel macro como microeconómico.

### II. VERSION OPERATIVA DEL PLAN NACIONAL BIENESTAR PARA TODOS, 1978-1982

El documento que contempla la versión operativa se sintetiza de la siguiente manera: "Incluye una síntesis de la filosofía y modelo de desarrollo propuesto, de los grandes objetivos fijados y de los medios e instrumentos necesarios para cumplir tales aspiraciones. Determina además la participación de las unidades de la administración pública, asignando responsabilidades directas y de apoyo y determinando los recursos humanos, físicos y financieros para la formulación y ejecución de los programas y proyectos estratégicos a través de las cuales se concretiza el Plan. Finalmente, esboza los principales lineamientos que deberán servir de referencia para la evaluación, control y revisión de los proyectos que se ejecuten"<sup>1/</sup>.

---

1/ Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. "Plan Nacional de Bienestar para Todos, 1978-1982"  
Versión operativa, pág. 1.

En base a los anteriores lineamientos las cuatro columnas básicas del Plan de Gobierno "Bienestar para todos" son:

- a) Las inversiones y el gasto público.
- b) Expansión de los sectores sociales.
- c) El sector laboral como fuente de desarrollo.
- d) Las políticas de desarrollo y los sectores productivos de libre empresa.

En cada una de las anteriores cuatro columnas se establece todo un conjunto de programas estratégicos destinados a convertir en realidad los objetivos plasmados en el Plan. "Los programas estratégicos, constituyen un conjunto de actividades coordinadas, impulsadoras del proceso de desarrollo y están orientados a las áreas en las que se concentrará la acción del sector público durante el quinquenio. Definen las responsabilidades de cada una de las instituciones participantes, el orden de acción, la coordinación, supervisión, evaluación y el control de la gestión de los mismos"<sup>1/</sup>. Al final, la versión operativa incluye en forma exhaustiva un listado de los proyectos específicos que dan sustento a cada uno de los programas estratégicos.

A manera de conclusión es interesante resaltar la forma de encarar la planificación en El Salvador: a partir del diagnóstico social y económico del país, los recursos se asignan en base a la selección de proyectos previamente evaluados y dentro de un cierto margen de garantía sobre el cumplimiento de los objetivos propuestos en el Plan. De esta manera, el Plan puede ejecutarse con una relativa rigurosidad, se reducen las discrepancias y se garantiza su coherencia interna. Además, al reducirse la dispersión de los recursos fiscales, la planificación se constituye en el instrumento más expedito para alcanzar una óptima asignación de los recursos disponibles. En este sentido, el Plan de la República de El Salvador constituye un valioso antecedente para el resto de la región.

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Planificación ..... op. cit., p. 14.

III. EL SALVADOR: PLAN NACIONAL DE BIENESTAR  
PARA TODOS, 1978-1982

Listado y contenido de los programas estratégicos de desarrollo

Nombre del programa	Contenido
1. Desarrollo integral de la Zona Norte	Se propone incrementar la producción, productividad y el mejoramiento social en un área de 8 000 kms <sup>2</sup> mediante el desarrollo de proyectos agrícolas, pecuarios, de reforestación, agroindustriales, vivienda y mineros, así como de infraestructura vial, riego, servicios de electricidad, agua potable, salud y educación.
2. Programa de creación de nuevos empresarios agrícolas	Está orientado a la formación del mayor número de empresarios agrícolas y la utilización adecuada de los recursos productivos, alcanzar más altos niveles de producción y productividad, incorporar a un mayor número de trabajadores rurales al proceso de desarrollo, facilitar el acceso a la propiedad de la tierra a los trabajadores del campo, y elevar la participación de la mujer, en las actividades productivas.
3. Programa de producción de alimentos básicos	Orientado a aumentar la producción y productividad de los alimentos básicos para satisfacer la demanda interna y mejorar la situación socioeconómica de los productores.
4. Expansión y regionalización pecuaria	Está orientado a estimular el mejoramiento pecuario e impulsar la producción, industrialización y comercialización de la carne y leche. Atenderá áreas de investigación, asistencia técnica y crediticia, para el mejoramiento del hato nacional.

/5. Fomento de

5. Fomento de la explotación agroindustrial  
El programa está orientado a incrementar el valor y volumen de las exportaciones de productos agropecuarios no tradicionales, incorporándoles un mayor grado de procesamiento, y al mismo tiempo sustituir la importación de tales productos.
6. Explotación de los recursos  
Consiste en un mejor aprovechamiento de los recursos pesqueros mediante la capacitación y organización de los pescadores y dotación de la infraestructura para la extracción, procesamiento y almacenamiento.
7. Modernización del sistema de comercialización agrícola  
Consiste en regular el abastecimiento de los productos agropecuarios y de manera especial de los alimentos básicos mayormente vinculados con la dieta alimenticia tales como: Granos básicos, azúcar, leche, sal, trigo, pescado, grasas y aceites comestibles.
8. Conservación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables  
Orientado al uso racional de los recursos naturales renovables, a evitar su deterioro, y propiciar su regeneración.
9. Aprovechamiento integral de los recursos hídricos  
Está orientado a conservar, preservar e incrementar el recurso y lograr una distribución racional del agua entre las demandas planteadas por los distintos sectores usuarios.
10. Infraestructura para polos de desarrollo industrial  
Consiste en la construcción de la infraestructura básica que dé las facilidades a la iniciativa privada para incrementar la inversión y propicie la descentralización industrial integrando el territorio nacional al proceso de desarrollo.
11. Desarrollo energético  
Se basa en la construcción de las obras de infraestructura necesarias para la provisión de energía en el corto y mediano plazo a los diferentes usuarios. En el largo plazo, el programa se orienta a la investigación de nuevas fuentes de energía para aprovechar al máximo los recursos naturales del país.

12. Programa de desarrollo de industrias básicas
- Orientado al establecimiento de una serie de industrias que por sus repercusiones sean impulsoras de la modernización de las diferentes ramas industriales, propicien la integración vertical y horizontal de la industria y el aprovechamiento de los recursos naturales.
13. Desarrollo turístico
- Orientado a proveer la infraestructura necesaria a las zonas con atractivos turísticos naturales y culturales mediante la coordinación adecuada del sector público y privado.
14. Normas y calidades
- El programa está orientado a garantizar la calidad de materias primas, bienes intermedios y productos terminados, nacionales e importados; a establecer normas que garanticen al consumidor la calidad y medida de los productos, y faciliten la competencia en el mercado nacional e internacional.
15. Desarrollo de la pequeña empresa y artesanía
- Orientado a promover social y económicamente a los pequeños empresarios y artesanos, a generar nuevos puestos de trabajo, y a incrementar la oferta de bienes y servicios para el mercado interno e internacional.
16. Fomento de exportaciones
- Se orientará a mejorar la balanza de pagos y el nivel de ocupación, adoptando una serie de medidas que persiguen el incremento y diversificación de bienes exportados y la apertura de nuevos mercados.
17. Apoyo financiero a la industria y servicios
- Está orientado a dar apoyo financiero a las empresas del sector privado, a fin de impulsar mayor dinamismo a los sectores industria y servicios, y además, obtener efectos relevantes sobre la producción y el empleo.

18. Integración económica, relaciones y comercialización internacional

Está orientado a la coordinación de las acciones para el perfeccionamiento de los mecanismos de integración económica regional y de las relaciones comerciales con terceros países.

19. Programa integral de población

Este programa se orienta a contribuir a la solución de los problemas directamente relacionados con la población. Comprende los subprogramas de planificación familiar, educación familiar, migración y comunicación masiva.

20. Programa nacional de alimentación y nutrición

El programa propone satisfacer los requerimientos nutricionales de todos los habitantes del país, prioritariamente del estrato de población seriamente afectado por la subalimentación y la desnutrición crónica o estacional, que en su mayoría está constituido por la familia del trabajador rural y la del pequeño agricultor, las familias urbanas marginadas y sin trabajo y fundamentalmente todo grupo familiar expuesto a prolongadas y graves privaciones alimentarias.

21. Saneamiento ambiental

Está conformado por el conjunto de acciones tendientes al control y eliminación de todos aquellos factores o condiciones ambientales que constituyen focos de infección reales o potenciales, integrantes de la cadena de transmisión de enfermedades que atacan al hombre, ejerciendo un efecto nocivo sobre su desarrollo físico, salud y supervivencia.

22. Salud mental

Este programa actuará contra las condiciones ambientales desfavorables que afectan la salud física y mental del ser humano, contrarrestando los vicios que le dañan y que a través del deterioro físico-mental, minan la moral, degeneran a la persona, destruyen la familia y afectan a la sociedad en general.

/23. Modernización y

23. Modernización y ampliación de la red de los establecimientos y servicios de salud
- Persigue poner los servicios de salud al alcance de todos los habitantes del país, en forma continua y eficiente para reducir la morbilidad y la mortalidad de la población en las áreas urbanas y rurales.
24. Programa de universidades y centros tecnológicos regionales
- Este programa pretende dar mayores oportunidades a los jóvenes para prepararse en ramas técnicas y profesionales de la actividad económica y social del país, mediante la creación y ampliación de centros tecnológicos y de educación superior.
25. Modernización y expansión de los servicios educacionales en el área rural
- Pretende mejorar los servicios en el área rural y facilitar el acceso a los mismos al mayor número de niños en edad escolar. Comprende un conjunto de acciones destinadas a aumentar la retención de los educandos en el sistema formal, dar capacitación a los adultos, estimular las tareas de los maestros rurales y disponer de los medios físicos y del material didáctico adecuado.
26. Programa masivo de educación de adultos
- Este programa tiene por finalidad facilitar a la población adulta el acceso al sistema educativo conforme a sus necesidades, oportunidades, y aspiraciones, permitiéndole aumentar sus conocimientos e incorporarse y participar activamente en el desarrollo del país.
27. Programa del patrimonio cultural y centro nacional de arte y cultura
- Se orienta a la investigación, conservación y enriquecimiento de los valores y manifestaciones estéticas e intelectuales del desarrollo histórico del país.
28. Promoción y desarrollo de centros de educación privada
- Pretende el fomento de la educación realizada por el sector privado a fin de expandir la cobertura de los servicios educativos.

29. Promoción de deportes  
Orientado a fomentar el uso adecuado del tiempo libre por medio de una mayor participación popular en diferentes ramas deportivas, para el logro de una juventud sana, responsable y disciplinada.
30. Formación profesional  
Se propone satisfacer las necesidades de mano de obra calificada y coordinar las actividades de formación profesional realizadas por organismos públicos y privados.
31. Seguridad e higiene ocupacional  
Persigue proteger la vida, la salud e integridad física y mental de los trabajadores en el desempeño de sus actividades en los centros de trabajo.
32. Ampliación y modernización de la seguridad social  
Persigue la extensión de los beneficios del desarrollo socioeconómico a grupos de trabajadores de actividades económicas no cubiertas y a los pequeños empresarios. Coordinación de los diferentes regímenes de pensiones y la reorientación de la política de inversiones.
33. Fomento cooperativo  
Integra las principales acciones de asistencia técnica, capacitación y financiamiento del sector público en materia de cooperativismo, como medio para organizar las actividades productivas, para generar empleo y mejorar los ingresos de las familias de los trabajadores y de los pequeños empresarios.
34. Promoción y apoyo a la familia, la infancia y la juventud  
Persigue el mejoramiento de las condiciones económicas y socioculturales de la familia y sus miembros y la investigación de las causas que determinan su situación y la forma de evolución de los problemas que la afectan.

35. Ordenamiento jurídico
- El programa lo constituye un conjunto de acciones, orientadas a la revisión, elaboración y establecimiento de instrumentos legales, a la realización de las investigaciones para obtener un ordenamiento jurídico acorde a la Constitución que permita el cumplimiento del Plan Nacional Bienestar para Todos.
36. Acción contra la delincuencia y defensa de los intereses de la sociedad, del Estado y derechos del Hombre
- Orientado a garantizar un clima de confianza y estabilidad a la población mediante la aplicación justa y oportuna de la Ley, como medida que contribuya a disminuir la criminalidad en el país.
37. Programa masivo de empleo para familias de bajos ingresos
- Destinado a ofrecer nuevas oportunidades de empleo a la población desocupada, reducir los niveles de subempleo y aumentar los niveles de ingreso de la población.
38. Desarrollo integrado de áreas críticas
- Pretende incrementar el potencial económico y la integración social de las áreas críticas de todo el país mediante el mejoramiento de la vivienda, la salud, la educación, el empleo y la organización comunitaria.
39. Ordenamiento y desarrollo regional
- Este programa tenderá al ordenamiento del espacio nacional para que sirva de base al desarrollo de las actividades económicas y sociales.
40. Desarrollo y ordenamiento urbano
- Propone la construcción de infraestructura básica y de redes de servicios, que permitan a las diferentes ciudades, crecer en una forma ordenada, para el mejoramiento de la calidad de vida de la población urbana en todo el país.

41. Ordenamiento y vinculación territorial  
Responde a la búsqueda de un ordenamiento de todas las actividades económicas y sociales, por medio de la vinculación del territorio nacional a través de la ejecución de un conjunto de proyectos de infraestructura de transportes, y que unan interna y externamente al territorio nacional.
42. Explotación de recursos mineros  
Orientado al desarrollo de proyectos de investigación para determinar los recursos minerales metálicos y no metálicos.
43. Vivienda para la familia campesina  
Se propone realizar esfuerzos para afrontar la creciente demanda rural, mejorar las actuales condiciones habitacionales de vivienda campesina y dotarla de los servicios esenciales.
44. Vivienda urbana  
Está orientado a incrementar los esfuerzos para atender la demanda nacional de vivienda urbana y coordinar el proceso de rehabilitación de las áreas urbana deterioradas.
45. Modernización de las políticas fiscales  
Este programa define las líneas generales para una acción financiera que, sin afectar sustancialmente las actividades de consumo y de inversión de la ciudadanía, desvíe una parte significativa del flujo monetario a las actividades del sector público con el propósito de hacer posible una mayor acumulación de capital y contribuir a la prestación de más y mejores servicios sociales.
46. Relaciones internacionales  
Este programa tiene por objeto incrementar la relación comercial y la cooperación técnica, aprovechar el sistema generalizado de preferencias, participar en las negociaciones sobre los derechos del mar, colaborar con otros países a efecto de reducir las barreras arancelarias, promover un mayor acercamiento con los países del Caribe y otros del Continente Americano y perfeccionar la capacidad de negociación del país en el plano internacional.

47. Seguridad nacional

El programa está orientado a garantizar las condiciones de seguridad indispensables para elevar las acciones productivas y, alcanzar la expansión de los sectores sociales, que permitan una existencia digna del ser humano, dado que no hay desarrollo sin seguridad, ni seguridad sin desarrollo.

48. Desarrollo de la ciencia y la tecnología

Se orienta a la optimización del uso de los recursos por medio de la tecnología, proveyendo al país, de los instrumentos necesarios para impulsar en mejor forma su desarrollo.

49. Cooperación técnica internacional

Destinado a lograr un máximo aprovechamiento de la cooperación técnica internacional y fortalecer el desarrollo de los sectores mediante la captación externa de servicios especializados.

50. Programa nacional de proyectos y financiamiento externo

Orientado a generar un procedimiento operativo que tendrá por propósito fundamental promover, coordinar y evaluar periódicamente todas las actividades relativas a la preparación y ejecución de proyectos, y a definir las diversas modalidades de captación y asignación del financiamiento externo de los mismos.

51. Administración para el desarrollo

Está orientado a acelerar las mejoras básicas en la organización del Estado para adaptarla a las acciones que demanda la dinámica del desarrollo.

REPUBLICA DE EL SALVADOR: RESUMEN DE ALGUNOS INDICADORES PARA EL PERIODO DEL PLAN 1978-1982

	1972	1976	1977	1982	Tasa anual de crecimiento 1977-1982
Población total: real (miles de personas)	3 668.0		4 389.3*		
Población total: fecundidad constante (miles de personas)				5 131.7	3.2%
Población total: Plan (miles de personas)				5 088.4	3.0%
Densidad: real (habitantes por km2)	171.0		205.0		
Densidad: Fecundidad constante (habitantes por km2)				240.0	
Densidad: Plan (habitantes por km2)				238.0	
Población menor de 15 años: real (% de la población total)	46.4%		45.6		
Población menor de 15 años: fecundidad constante (% de la población total)				47.3%	
Población menor de 15 años: Plan (% de la población total)				45.0%	
PEA: real (miles de personas)	1 203.8		1 425.8		
PEA: fecundidad constante (miles de personas)				1 683.2	
PEA: Plan (miles de personas)				1 679.3	
Puesto de trabajo generados en el quinquenio				249 000.0	50 000 puestos por año
Ingesta media de calorías por habitante(Plan)		1,890		2,260.0	
Matrícula en educación parvularia y básica (miles de alumnos)	568.0		929.0	1,211.1	5.4%
Atenciones hospitalarias, sector público (en millones)	0.2		4.1	13.1	26.2%

\* Cifra estimada.

---

Producto territorial bruto (millones de colones de 1975)	3,993.0
Producto territorial bruto por habitante (en colones de 1975)	1,049.8
Exportaciones totales (millones de colones de 1975)	1,255.1
Importaciones totales (millones de colones de 1975)	1.409.6
Producto territorial agropecuario (millones de colones de 1975)	995.4
Producto territorial industrial (millones de colones de 1975)	683.4
Salario promedio real	
Aumento en el poder adquisitivo de los asalariados	
Aumento en el consumo total	
Aumento en el consumo medio por habitante	
Aumento en el consumo medio diario de proteínas (en granos)	
Aumento en el número de familias beneficiadas con el programa de vivienda	

1976	1977	1982	Tasa acumulativa 1977-1982
5,107.8	7,330.4		7.5%
1,163.7	1,440.6		4.4%
1,628.9	2,295.6		7.1%
2,197.2	3,093.8		7.1%
1,078.2	1,376.1		5.0%
1,055.3	1,646.2		9.3%
			4.0%
			21.0% durante el período
			7.5 anual
			24.0% durante el período
43.6	53.0		88,000 durante el período

	1972	1976	1977	1982	Tasa acumulativa 1977-1982
Educación: Aumento en la matrícula de de nivel básico y parvulario (miles de alumnos)	568.0		929.0	1,211.1	
Tasa de incremento anual en el consumo privado (millones de colones de 1975)			3,832.3	5,447.2	7.3%
Tasa de incremento anual en el consumo público (millones de colones de 1975)			587.0	883.0	8.5%
Inversión en capital fijo (millones de colones de 1975)			1,263.5	1,760.1	6.9% anual
Inversión pública (millones de colones de 1975)			537.2	582.1	1.6% anual
Exportaciones industriales					10.3%
Presión tributaria al final del período (ingresos tributarios (PTB))					15.0%

**Fuente:** Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social.  
"Plan Nacional de Bienestar para Todos 1978-1982".  
Versión general, El Salvador, 1977.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

PANAMA

1976-1980

Materia general, filosofía del plan y diagnóstico

Desde un comienzo se establece que el plan nacional de desarrollo es fundamentalmente un instrumento de control y de evaluación de las acciones programadas. Asume un carácter parcialmente indicativo, pues centra su atención principalmente en el sector público, para el cual es obligatorio.

Sus metas pueden sintetizarse diciendo que es un esfuerzo por lograr el desarrollo integral del país, y, de un modo específico, arribar al pleno empleo, con participación masiva en la cultura nacional; elevar los niveles de educación y salud junto con cimentar firmemente la seguridad, que garantizan la independencia y soberanía. Asimismo, se busca consolidar la identidad nacional, dando igualdad de oportunidades a todos los habitantes, para que la libertad integral y efectiva, también universal, sea una realidad. Estas son, a grosso modo, las metas contempladas en el Plan. Para lograrlas, Panamá cuenta en primer término, con la ventaja de la posición estratégica, a la vez paso obligado y punto de confluencia de las Américas. Usándola prudentemente y de un modo integral, tanto para lograr el desarrollo propio, como siendo vehículo para el desarrollo de otros países, se puede obtener de ella múltiples beneficios. Por otra parte, su economía se ha estado desarrollando a un ritmo satisfactorio entre 1960 y 1972 -8 1/2 anual promedio- aunque algo atenuado en los últimos años y centrándose el crecimiento en la parte urbana fundamentalmente, donde, junto a este crecimiento, se da el fenómeno de la marginalidad en diversos grados. Las "barriadas brujas" son la mejor expresión de ello. Esto en buena medida se debe a la tradicionalmente escasa participación del estado en la formación de la infraestructura, situación que cambia con la vigorosa puesta en marcha de los planes del gobierno revolucionario. Por otra parte, se da también la falta de explotación de muchas zonas y regiones rurales, que quedan al margen del desarrollo. Se ha impulsado entonces la reforma agraria, que actualmente ha incorporado a 15.000 familias.

Otro programa importante es el de la vivienda cuyo alcance se cifra en 14.000 viviendas populares en el período.

Por su parte, la banca, el comercio y las finanzas, de tradicional importancia en el país, se desarrollan y crecen creando nuevos empleos. Asimismo, la institucionalidad administrativa, pública y privada mejora y se consolida.

La etapa actual puede definirse como de transición, en que debido al carácter abierto de la economía, los efectos de la estagnación-inflación occidentales han sido importantes. En efecto, el desempleo aumentó, se redujo el ingreso per cápita a la par que las exportaciones. Por ello se programa para los primeros años del plan un crecimiento modesto -4% anual- para llegar a un 7% en 1980, lográndose con esta reactivación cumplir la meta de crear 100.000 nuevos empleos en el período.

Este sintético resumen del contenido y metas del plan no incluye otros aspectos de importancia en el contexto global y trascendental desde el punto de vista de la filosofía. Son aspectos significativos la participación social en el crecimiento económico, la integración de la comunidad, el ordenamiento de las finanzas públicas, el fortalecimiento institucional y las metas de desarrollo autónomo además del desarrollo regional. La idea de participación incluye acciones tendientes a elevar la calidad del capital humano, la generación de nuevos empleos ya citada, la mejoría en la infraestructura, la creación de nuevas riquezas de propiedad comunitaria y la inyección de nuevo capital para lograr ésto y el uso de las transferencias fiscales para llegar a las capas desposeídas. El objetivo de crecimiento económico basa su estrategia en la creación de nuevas fuentes de crecimiento de origen público que impulsa tanto la actividad interna como el desarrollo de nuevas fuentes de exportación. El aprovechamiento de la posición geográfica panameña juega un rol de primera magnitud en este esfuerzo. El desarrollo regional estimulará el desarrollo de nuevos centros urbanos de servicios distintos de la metrópoli, a fin de lograr el aprovechamiento de los recursos naturales de cada región y con ello reducir la migración rural-urbana. Para lograr ésto se considera un eje de tránsito longitudinal encadenado a un eje central de crecimiento.

En finanzas públicas hay un programa de generación y administración de recursos propios, en base a la aplicación de los principios de racionalidad y austeridad, a fin de que las acciones emprendidas tengan la máxima rentabilidad económica y social. Si bien será necesario recurrir a los recursos provenientes de la deuda, se procurará basarse en el financiamiento doméstico. Con el desarrollo institucional se busca evitar la duplicación de funciones e impulsar la descentralización administrativa a través de la creación de instituciones centrales y regionales. Por su parte, el desarrollo de la autonomía y la independencia, que no significa pretender la autarquía, quiere fortalecer la capacidad de autodecisión de los asuntos propios. Para ello se fortalecerá el comercio exterior y se pondrán en marcha programas de recuperación económica buscando consolidar el crecimiento, siendo la panameña una economía abierta al exterior, característica que se quiere

afianzar, el sector externo tendrá una importancia creciente. Tanto para este fin como para satisfacer la demanda externa, se impulsará la diversificación de la estructura productiva. Para ello, son fundamentales los programas de infraestructura y de desenvolvimiento del capital humano. El detalle anterior de carácter más bien general queda especificado más claramente anotando los siguientes detalles:

El producto per cápita, actualmente de 1.170 balboas, debe alcanzar el nivel de 1.400 en 1980. La tasa de desnutrición debe reducirse, al igual que el bocio endémico, la mortalidad materna infantil, las enfermedades infecto contagiosas y crónicas.

El abastecimiento de agua potable debe llegar al 96% en la zona urbana, e incrementar el servicio de alcantarillado. Se calcula en 47.500 el volumen de matrícula básica, en 60.000 el de media y 43.000 la superior. La campaña de alfabetización espera alcanzar a 12.600 personas, y, en el campo ocupacional, capacitar a 16.700 ocupados. El déficit de vivienda debe ser reducido en un 30% construyendo 5.000 unidades anuales.

Las metas estrictamente económicas, consultan un crecimiento acumulativo anual del PIB del 7%; el consumo debe crecer al 5-6% anual; la inversión llegará a cubrir el 28,4% del PIB. Siendo ya importante el volumen de exportaciones, crecerán poco. Las importaciones por su parte, lo harán al 6,4%.

Sectorialmente, el crecimiento se descompone como sigue: agropecuario 5,7%, minas 33,5%. La zona libre de Colón crece al 9%, más que el promedio de banca, seguros y servicios. Estos últimos son importantes ya que ,significan el 58,4% del PIB. El sector secundario, por su parte, constituye el 24,5% del PIB.

Ya se mencionó el volumen de ocupación a crear. Ello significa reducir la desocupación del 6,3% al 5,5%.

El desarrollo regional se preocupará de la distribución de la población en las distintas zonas buscando contra balancear la desproporción existente entre la Zona Metropolitana y el resto. En efecto, de 1.600.000 personas que habitan el país, 100.000 reside en la zona metropolitana. Se pretende que las regiones central y occidental aumenten su importancia demográfica y se reduzca, o al menos no crezca, la de la Zona Metropolitana.

De este modo, el calendario de inversiones consulta destinar 856,1 millones de balboas a la región occidental; 153 millones a la región central; 700 a la oriental más 434,9 millones que se distribuyen

/nacionalmente.



nuevos capitales a la economía para lograrlo, y evitar las secuelas de la mala calificación de la mano de obra que son la cesantía y el subempleo.

Todo ello de un modo global. Más particularizadamente, en el sector rural se observa la escasez de capital y la falta de acceso al mercado. Dicha falta de acceso no resulta fácil de superar porque hay una gran cantidad de explotaciones rurales que no dejan o dejan muy poco excedente comercializable (hay explotaciones agrícolas de 5 Hás. o menos). Por otra parte, la pobreza absoluta que se cifra en un 31% de la población, se ubica fundamentalmente en el sector rural y en los núcleos migrantes del agro a la urbe. Es preciso entonces hacer grandes inversiones en capital humano, a fin de erradicar el analfabetismo -que ya se ha reducido a sólo el 15%- aumentar las matrículas en forma significativa -la meta es que ésta crezca en un 71% en el período y la dotación de maestros y aulas en un 60%- y mejorar sustancialmente la calidad de la educación, porque las metas de cantidad ya están muy cerca de cumplirse.

En salud por su parte, se busca reducir la tasa de mortalidad de un 7,1% al 5,3%, de acuerdo al programa "salud igual para todos". Igualmente, se destinan 1.000.000 de balboas anuales a atender los 250.000 desnutridos del país y a las acciones en este esfuerzo a través de la producción de alimentos y cría de animales en parcelas comunitarias. Se implementa asimismo un programa de créditos a la agricultura y la reforma agraria -que ya ha establecido más de 200 asentamientos- busca eliminar el minifundio y dotar al agro de infraestructura de transportes y servicios.

La riqueza nueva, creada por las empresas estatales permitirá generar rentas de inversión a los trabajadores, que podrán comprar títulos subsidiarios accesibles a todos. Esta riqueza estará generada por empresas que sólo estarán en funcionamiento en 1980, e incluso algunas después. Se espera que unas 250.000 personas puedan acceder a este sistema, que verán de este modo elevarse sus ingresos.

En otro aspecto de la cuestión, el déficit de viviendas, que alcanza a 156.500 unidades, se afrontará con un programa de habitaciones de interés social, dotando paralelamente a la población de infraestructura eléctrica y obras sanitarias.

La importancia asignada a los sectores sociales puede apreciarse -a más de lo anterior- observando que el 36% del presupuesto fiscal está destinado a estos fines.

### Aspectos complementarios de la diagnosis económica

Siendo ya la economía panameña una economía abierta, se quiere acentuar esta apertura al exterior, buscando nuevos mercados internacionales. Ello es así, porque tradicionalmente el crecimiento ha dependido del sector externo, particularmente luego del auge de inversiones originadas en la exportación del banano. En ello ha incidido también la actividad del Canal de Panamá, el desarrollo de la zona libre de Colón y el turismo, siendo estos 3 los pilares del comercio exterior.

Es en base a esta situación que se ha producido un crecimiento del 10,3% anual en la industria, del 8,4% en la construcción, del 12,1% en electricidad, agua y gas, del 10,5% en transportes y del 14,4% en la banca y seguros. La inversión por su parte ha estado creciendo a una tasa del 13,1%. Esta característica de la economía panameña -su apertura a los mercados internacionales- significó que la situación mundial reciente la afectará de modo muy particular, situación ésta en que se acumularon los efectos de la crisis del petróleo, la estagflación y las dificultades monetarias mundiales, que provocaron pérdidas significativas a la economía, un menor crecimiento y cesantía. Ello ha hecho reconsiderar el esquema de desenvolvimiento económico y buscar y explotar nuevas fuentes de crecimiento. Así, se proyecta una nueva carretera entre los dos océanos y un oleoducto atlántico pacífico. Siendo, por otra parte, Panamá paso obligado entre el Norte y el Sur de América, se estudia un nuevo aeropuerto internacional tanto para ofrecer este servicio como para generar nuevas corrientes turísticas. Los servicios de seguros y banca internacionales se deben afianzar y expandir pues esta actividad reviste especial importancia a la economía panameña. Por otra parte, como ya se mencionó, se comenzarán a explotar los yacimientos de recursos minerales, en especial el cobre, se reforzará la producción agropecuaria, en especial el azúcar, la ganadería, las frutas y los vegetales y el tabaco. El Pacífico por su parte, posee abundantes recursos pesqueros, en especial el camarón. En fin, se ponen en marcha los proyectos hidroeléctricos para ahorrar petróleo, el que ya se comenzará a explotar para hallar posibles yacimientos.

En este esquema, es fundamental estimular la demanda interna y se cifran las esperanzas en la acción estatal que la dinamizará. Ello no obsta para que el aparato productivo crezca orientado hacia los mercados mundiales, con que pueden hacer, dada la tradición panameña en ese sentido. Atendiendo a ello, la inversión pública se duplicó en primer lugar, comercio e industrias, luego a viviendas, en tercer lugar al sector agropecuario, en cuarto a la electrificación y en último a transportes.

/Esta acción

Esta acción estatal de estímulo a la demanda es fundamental, pues de otro modo la economía crecerá a una tasa de sólo el 4%.

La inversión pública es desde luego, sólo una parte del total del esfuerzo que la economía debe hacer. En efecto, el ahorro público que financia esa inversión es sólo el 21% de ese total. Se proyecta sin embargo que a fin del período el sector público y el privado aporten a ella por partes aproximadamente iguales. Ello no es de todos modos suficiente. Es necesario el aporte exterior para arribar a buen término el proceso, aporte que se cifra en un 24,6% de la inversión.

La necesidad de lograr altas tasas de ahorro para financiar la inversión, hace imprescindible que se implanten políticas para fomentarlo, y junto con ello un mecanismo capaz de alcanzarlo y canalizarlo. Para ello se proyecta un gran desarrollo del sistema financiero, no solo de la banca nacional, sino también de los bancos internacionales radicados en el país.

Dadas las múltiples interconexiones entre la economía panameña y el resto del mundo, sobre todo a través de la banca, se tiene en cuenta el hecho de que en oportunidades el ahorro nacional pueda financiar empresas extranjeras, y a la inversa, que ahorrantes del exterior financien proyectos nacionales. El volumen y fluidez de estas transacciones dependerá de la rentabilidad de los proyectos. Por ello, éstos deben ser lo más ventajosos posible, para atraer inversionistas.

Esto de un modo general. En lo específico, es necesario desarrollar instituciones que otorguen préstamos a largo plazo, pues actualmente la práctica es darle a muy corto plazo y ello con dificultades de caja a las empresas nacionales. Asimismo, es preciso incentivar asociaciones de ahorro y préstamo, un mercado, nacional e internacional, de colocación de valores públicos y privados y un sistema de operación de fondos mutuos. En todo ello la comunidad bancaria internacional juega un rol fundamental por lo que es necesario estimularla y afianzarla.

La idea que subyace tras este esquema es transformar a Panamá en un centro financiero latinoamericano, con relaciones con los mercados europeos, de USA y de Japón, para financiamientos, refinanciamientos, colocación de bonos, acciones, certificados, etc., creando un mercado de capitales y una bolsa de valores de vigencia internacional. Esta acción estrictamente financiera y de proyección de Panamá al exterior, tiene su base en sectores claves de la economía como son la construcción, el tráfico del Canal, las manufacturas, la agricultura y la actividad impulsora del gobierno.

## Los sectores

### Relaciones económicas internacionales.

La característica clave del sector externo panameño es su apertura al mundo entero y el hecho de que su moneda tenga una paridad fija con respecto al dólar, que tiene circulación libre en el interior.

Las exportaciones, que constituyen el 40,8% del PIB, están constituidas en parte fundamental por los servicios, cuyo balance es positivo, y que ayudan a financiar el déficit de la balanza de bienes, aunque no totalmente pues la balanza de pagos, en su conjunto muestra un desequilibrio igual al 1,3% del PIB.

Siendo tan importante el volumen del comercio exterior su impacto en la economía es de gran envergadura, haciendo que el nivel de precios interno dependa del precio de las importaciones 1/.

El déficit de balanza de pagos ya mencionado, se financia con un endeudamiento creciente, a partir de 1970. El alza del precio del petróleo ocurrida en los primeros años de la década y el deterioro de los precios de intercambio han hecho que el desequilibrio se acentúe.

Sin embargo, el hecho que las exportaciones crezcan al 12,5% anual 2/ unido al hecho de que el precio de ellas tiende a aumentar, hace abrigar esperanzas de que a un plazo mayor el déficit se atenúe 3/.

Con este mismo fin se fomenta una política de sustitución de importaciones.

De momento, el déficit es financiado por medio de las inversiones extranjeras y los créditos comerciales, que han configurado una deuda que ha aumentado 7 veces en el último decenio y cuyo servicio se ha multiplicado por 10.

Ello, sin embargo, y el plan lo insiste, es temporal, pues a más de los hechos alentadores mencionados más arriba y de la política de sustitución de importaciones que se proyecta sobre todo a los productos

---

1/ Estas, provienen en su mayor parte de USA y de Japón.

2/ Los servicios del Canal crecen a un ritmo del 10,7% y el turismo lo hace a la tasa del 25%.

3/ A fin de fomentar las exportaciones se pone en marcha un sistema de ahorros tributarios a los exportadores, que les permite competir en mejores condiciones.

alimenticios, el vestuario y la madera, las inversiones en cobre -que se exportarán- las plantas hidroeléctricas -que ahorrarán petróleo- el incremento del turismo y otros darán un sustento más estable a la base exportadora.

### Política de recursos humanos y empleo

La población panameña es joven y se halla concentrada en Panamá y Colón donde se encuentra el 54% de ella. Sin embargo, el coeficiente de urbanización, aunque importante, no es demasiado alto alcanzando al 50%.

Del millón seiscientos mil personas que la componen, el volumen en edad de trabajar alcanza a 735.000 personas, llegando la población económicamente activa a 526.000 1/.

De estos últimos sólo están ocupados 493.000, lo que hace que la tasa de desocupación alcance a 6,3% 2/. Dado el ritmo de crecimiento demográfico, se deben crear 116.000 puestos en el período. De ellos, 88.000 tendrán un origen en la zona metropolitana y 28.000 en el resto del país. Se crearán estos empleos particularmente en el sector agrícola, el turismo, la minería del cobre y el oleoducto. Ahí están centrados los proyectos más importantes. Sin embargo, ellos crearán sólo 1/4 del total de empleo necesarios. El resto serán empleos indirectos. La calificación de la PEA no es mala para el nivel latinoamericano. En efecto, un 58% de ella tiene escolaridad primaria; un 34% secundaria y un 6,7% superior.

Dados, sin embargo, los requerimientos del desarrollo económico proyectado, resulta que el volumen de población adecuadamente calificada es insuficiente. Así, se calcula que 101.000 de los nuevos empleos, serán ocupados por personas sin la debida preparación. Ello más el déficit de arrastre, hace necesario que el 38,1% del personal ocupado necesite de algún adiestramiento. La capacidad disponible, sin embargo, hace pensar que 189.000 de ellos no lo recibirán. Ello en cuanto a la calidad de la PEA. El volumen de la misma hace necesario que el PIB crezca a lo menos al 6,1% anual para absorber el crecimiento vegetativo, y a una tasa mayor si se pretende cubrir la desocupación abierta.

### Políticas y programas regionales

El desordenado crecimiento urbano, ha provocado una gran concentración en la zona metropolitana. Esta región produce el 68,7% del PIB y abarca el 46,4% de la población. Sin embargo, no hay ciudades medianas, existiendo en cambio un gran número de centros poblados.

---

1/ Llegará a 643.000 en 1980.

2/ El plan proyecta reducirla a 5,5% en 1980.

Junto a la falta de conexión entre las distintas regiones se observa la existencia de consideradas zonas con recursos no incorporados, que constituyen el 50% del territorio.

Frente a ello, se plantean objetivos de integración económica, social y espacial junto a una política de mejor uso de los recursos naturales. Para ello es necesario un profundo y sistemático esfuerzo público y privado, orientado especialmente a la puesta en valor de las regiones occidental y oriental. Ello se debe a que la región oriental no tiene ningún desarrollo, su economía es primaria y es habitada principalmente por población indígena.

A su vez, la región occidental, que tiene un importante desarrollo agropecuario debido a la excelencia de sus suelos, muestra un desenvolvimiento bastante lento. La región metropolitana, en cambio, tiene una economía diversificada, de gran dinamismo y especializada en comercio y servicios.

En fin, la región central, a más de tener un desarrollo agropecuario, muestra además actividades secundarias y terciarias, aunque de lento crecimiento relativo.

Las políticas diseñadas para lograr las metas propuestas, consideran para la región oriental un programa de colonización e integración. En la región metropolitana se pondrá en práctica un plan de desarrollo controlado y de racionalización espacial. En las regiones central y occidental los programas consultan un mayor crecimiento rural, el fortalecimiento de los centros de crecimiento y de servicios, buscando la concentración poblacional.

De un modo global, se irá a la regionalización de los programas de gobierno, desarrollando los mecanismos de financiamiento regional y descentralizando el sector público.

Sintéticamente, los programas nacionales de desarrollo regional buscan: 1) el desarrollo integral de las áreas rurales; 2) desarrollar sistemas urbanos integrados y 3) el trabajo de desarrollo particularmente intensivo en áreas especiales.

### Agricultura

Aunque el potencial agrario panameño es considerable, hay subutilización de la tierra simultáneamente con degradación de muchas áreas por uso intensivo de la tierra.

El agro panameño ocupa 179.000 trabajadores, pero de ellos el 37% está subempleado. No hay muchas posibilidades que ello se recupere pronto, pues el desarrollo rural es muy lento -sólo 3,8%- debido a lo cual, la proporción de activos en el resto que era importante, pues llegaba a 1/2 del total, se ha reducido a 1/3. Todo ello provoca la migración hacia las urbes y es así como en 10 años han hecho abandono del área rural 90.000 personas.

La recuperación de esta situación está basada en lograr un desarrollo sostenido, de incrementar los ingresos y el empleo. Estos objetivos se complementan con una dinamización de la demanda interna y externa, un mejoramiento de la estructura productiva, dándole en todo ello un papel protagónico al sector público.

Así, éste creará un poder comprador oficial e incorporará nuevas fronteras en Bayano y Darien e impulsará la reforma agraria para reducir la migración campo-ciudad.

En todo ello es fundamental la transferencia de tecnologías y aumento de la oferta de insumos agrícolas para mejorar la productividad.

El costo de estos programas está cifrado en 188,2 millones de balboas.

### Industria

El producto industrial ha estado creciendo a una tasa del 11% promedio desde 1960 a 1975. En esta evolución ha tenido papel muy importante el auge de la construcción, que adicionalmente provocó el crecimiento de las ramas asociadas

No solo en la construcción, sino que en toda la industria, la pequeña empresa juega un rol muy importante, ya que emplea el 53,7% del total de trabajadores del sector. Estos suman 42.500 personas.

Gran parte de este volumen de trabajadores está ocupado en la industria sustitutiva de importaciones, que se ha desarrollado al amparo de las políticas del gobierno y que aún puede expandirse más. Dentro de ella, la industria alimenticia es una de las más importantes que es un ejemplo de la industria de bienes de consumo no durables característica del sector.

Toda la industria se enfrenta al problema de la poca longitud del plazo de los créditos. Por ello actualmente, como ya se dijo, se impulsa a la banca a otorgar créditos a largo plazo. El sector dedica

/gran parte

gran parte de su actividad a exportar, yendo el 50% de este flujo a USA 1/. En ello tienen importancia significativa los envíos de azúcar y harina de pescado. Se comienza a desarrollar la industria refinadora de petróleo que se importa para procesarlo internamente.

Las metas del sector son desarrollar la agro-industria, la explotación de la madera, la industria pesquera, la de extracción y elaboración del cobre y sus subproductos, en un desenvolvimiento orientado a la sustitución selectiva, que aproveche las ventajas de la posición geográfica a fin de participar en los más amplios y variados mercados no sólo nacionales, sino fundamentalmente externos 2/. Globalmente, el sector crecerá a una tasa algo inferior a la histórica durante el período que alcanza al 8,2%.

Para lograr ese crecimiento, es necesario hacer estudios de mercado tanto internos como externos y prestar asesoría en todos los campos a la pequeña y mediana empresa que constituyen la mayoría tanto por su número como por el volumen de producción y empleo.

### La pesca

El sector no es muy importante dentro de la actividad económica 3/ pero la producción que destina al exterior, es el 10% del total de exportaciones. Ese volumen exportado está constituido en su mayor parte por camarones y harina de pescado. A esa exportación se dedica una flota camaronera, que habiendo agotado las posibilidades de las cercanías, explora las aguas más profundas con ayuda de FAO. Ya se han detectado por lo menos 2 nuevas especies de camarones de profundidad.

Este esfuerzo, sin embargo, necesita apoyo, pues la flota es vieja y usada. Asimismo, es necesario invertir en puertos e instalaciones portuarias, para lo cual es necesario el apoyo financiero público y privado.

Siendo importante el volumen que va adquiriendo la pesca de camarones, es preciso racionalizar su extracción y mejorar el sistema para su comercialización.

---

1/ Además, el mercado centroamericano es importante comprador.

2/ Sintéticamente, la meta es llegar a constituir una economía no solo exportadora de servicios, sino que también de bienes.

3/ Solo el 1% del PIB.

Asimismo, otra especie, el atún, se desarrollo, y se ha instalado una industria que lo enlata.

En todo ello, y en algunas otras actividades menores, trabajan 4.600 personas.

### La construcción

El desarrollo de esta actividad ha sido importante en el decenio 60-70, llegando a crecer a una tasa del 9,3%. Ultimamente su ritmo se ha reducido, por lo que se proyecta un desarrollo de sólo el 7,9% que se logrará en base a los proyectos públicos y la actividad privada.

La actividad del sector se refleja fundamentalmente en la construcción de viviendas. Ella, sin embargo, no ha cumplido del todo los objetivos socialmente deseables, pues se ha dirigido especialmente a satisfacer a los sectores de altos ingresos, para los cuales hay un exceso de oferta, y una muy escasa para los grupos medios y bajos, en los que se detecta un déficit importante. Por ello, el gobierno impulsa un programa de viviendas de carácter social que incluye la edificación de 53.000 unidades, muchas de ellas hechas a través del sistema de auto-construcción.

### El turismo

Panamá recibe 590.000 visitantes al año, que provienen de USA (50%), de Sudamérica (30%) y de Centroamérica (15%). Para atenderlos, se dispone de 3.385 habitaciones, que actualmente se vuelven insuficientes.

Se impulsa por ello un programa de construcción, reparaciones y restauraciones.

### El comercio

Este sector constituye del 13 al 14% del PIB, aunque crece a un ritmo modesto: solo 5% anual pues ha pasado la etapa inicial de crecimiento rápido. Su campo de acción no solo es nacional, sino que también internacional. Este último recibirá gran apoyo, pues últimamente se observa una tendencia a la reducción del saldo positivo de la balanza de servicios, tendencia que se busca revertir.

Para este fin, se proyecta construir un centro permanente de exhibición y la ampliación de la zona de libre comercio.

### La salud

Los índices más importantes, mortalidad general y mortalidad infantil, han descendido, de 7,1 al 5,6% y de 40,5 a 31,5%. Ello se debe a los programas de vacunación masiva 1/ y a la mejoría de los sistemas de abastecimiento de agua y de servicio de excretas, que cubren el 45% y el 95% de la población rural y urbana respectivamente. Por otra parte, la población dispone de alrededor de 2 consultas médicas por año/habitante, que es un índice satisfactorio 2/.

Además, para la acción curativa se disponen de 5.880 camas y de 37 profesionales de la salud por 1.000 habitantes. Gracias a todo ello, se ha logrado elevar la esperanza de vida de 66,5 años a 67,9, índice que se cree poder mejorar aún, reduciendo las tasas de mortalidad materno infantil y de adultos.

Para lograrlo, se impulsa la medicina comunitaria y una reestructuración técnico administrativa de los servicios de salud.

### La educación

Como se dijo al tratar los aspectos demográficos, la población panameña es joven, lo que provoca una gran presión sobre el sistema educativo. En efecto, un 43,2% de la población está en edad escolar -725.656 personas- y de ellas 555.000 son matriculadas. Estas cifras muestran un déficit de la oferta educativa, el que se espera cubrir paulatinamente. En efecto, al nivel primario, la escolaridad alcanza al 92%, lo que es un índice bastante alto para Latinoamérica. El remanente que queda sin escolaridad provoca el analfabetismo, que actualmente alcanza al 20% de la población adulta, esto es, 202.000 personas. Por ello, se impulsan campañas de alfabetización a nivel nacional, particularmente en el sector rural.

Por otra parte, a fin de elevar el rendimiento y evitar la deserción, existen programas de nutrición escolar y servicios de orientación de alumnos.

Todo ello en el afán de elevar, no solo el índice de cobertura, sino que también la calidad de la enseñanza. Esto es posible, pues la carga alumnos/profesor no es muy elevada, alcanzando solo 27,4%.

Para lograr ésto, se destinan 58 millones de balboas en el período.

---

1/ Se inyectaron 2,2 millones de vacunas en 1974.

2/ Esta relación es superior en la parte urbana.

### La vivienda

Comparada con la necesidad de habitación, la actividad constructora es insuficiente. Ello ha hecho nacer en los sectores urbanos las "barricadas brujas". Contando a ésta, a las necesidades de reposición y al crecimiento vegetativo, se hace necesario construir 145.000 viviendas

Para lograr ello, el aporte privado es fundamental, ya que constituye el 77% del total construido. Este hecho ha provocado, como se dijo al tratar la construcción, que la oferta de vivienda para familias de altos ingresos exceda la demanda, y que para el resto de las familias sea insuficiente. Estando orientado el sector privado a ese mercado, la acción estatal se hace necesaria, y ella tiene por meta reducir en un 30% el déficit de vivienda en el período.

Para ello se destinan 280 millones, que se espera lleguen a cubrir las necesidades de 265.000 personas.

### Electricidad y energía

Existen 239 MW de potencia instalada, que en su mayor parte funcionan en base térmica de origen petrolífero. Este combustible se importa, y su alza de precio ha provocado un déficit en la balanza de pagos.

Por este motivo se quiere reemplazar la generación térmica por la hidroeléctrica, para lo cual se cuenta con recursos potenciales suficientes, de acuerdo a los inventarios de disponibilidad hidráulica hecha en 1971-1972. En base a ella se ha diseñado 4 proyectos hidroeléctricos, que ya están en proceso de instalación, y que, junto con el programa de integración de los sistemas existentes se espera generen 432.000 kW/hora en 1980.

Se investigan asimismo los recursos geotérmicos, pero ellos están recién en la etapa de prospección. Para financiar estos programas, se destinan 384,4 millones de balboas.

### El transporte

El sector ha crecido al 6,7% promedio anual, tasa que se espera mantener. Para ello, se consulta la construcción del nuevo aeropuerto internacional de Tocumen, un terminal de carga aérea y 791 Km. de nuevas carreteras.

Telecomunicaciones

Existen actualmente 96.000 teléfonos, pero la parte mayor se encuentra en el sector urbano. Para paliar el déficit rural, se implementa un programa de telecomunicaciones para ese sector, el que, junto con la inversión urbana permite preveer que en 1980 se cope la demanda telefónica nacional.

RESUMEN ESTADISTICO

	Aporte al PIB	Inversión	Empleo
Empresas privadas	72,7		
Unidades familiares	2,3	75,0	82,0
Gobierno central	13,3		
Sociedades de capital público	2,5		
Empresas de gobierno	3,6	18,4	15,0
Zona del Canal	9,0		
Ingreso por factores resto mundo	- 3,4	5,6	3,0
	100,0	100,0	100,0

	Tasa de crecimiento (período 60-70)
Exportaciones	12,5
Agricultura	3,8
Industria	11,0
Construcción	9,3
Comercio	5,0
Transporte	6,7
Banca y seguros	14,4
PIB nacional	7,0
Inversión	13,1
Población	1.600.000
PEA	526.000
Mortalidad	5,6%
Esperanza de vida	67,9 años
Población edad escolar	725.656
" matriculada	555.000
Analfabetismo	20%



SINTESIS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO  
ECONOMICO Y SOCIAL 1977-1981

PARAGUAY

En su afán de ampliar y difundir el conocimiento sobre el estado actual de la planificación en América Latina el ILPES, siguiendo el esfuerzo realizado con algunos otros países, presenta en esta oportunidad una síntesis relativamente extensa sobre los principales delineamientos y estrategias de desarrollo que orientan, tanto en lo social como en lo económico a la sociedad paraguaya. Mediante este esfuerzo esperamos, por una parte, subsanar parcialmente algunas de las deficiencias que en materia de información impiden la interacción de experiencias y métodos de acción para abordar problemas comunes. De otra parte, damos cumplimiento a algunos de los objetivos que propugnaron por la creación del Sistema de Cooperación y Coordinación entre los Ministros de Planificación, cuya Secretaría Técnica es precisamente el ILPES.

Tal como lo estipula el plan "la estrategia básica general de desarrollo del país para el próximo quinquenio continuará siendo la que se ha venido sustentando hasta el presente: crecimiento hacia afuera vía exportaciones, fomento de la actividad agro-industrial y sustitución de importaciones".<sup>1/</sup> A partir de estos criterios el Gobierno espera, mediante la ampliación del sector externo, superar algunas de las limitaciones que el tamaño del mercado y el escaso poder de compra interno imponen sobre el ritmo de expansión de la economía. Simultáneamente, mediante el apoyo continuado del Gobierno para la conformación de un vasto complejo agro-industrial en base a las ventajas comparativas que posee el país y el aumento paulatino del valor agregado nacional mediante la dinámica interna de producción, será posible alcanzar un desarrollo coherente y estable. Como complemento de estas acciones de carácter económico el plan contempla un paquete de políticas de orden social tendientes a elevar el bienestar de la población y hacer concomitantes los objetivos de crecimiento y equidad. Dentro de este marco de acción, las páginas siguientes analizan en detalle las características más sobresalientes del plan tanto a nivel sectorial como global.

1. Sector agropecuario

De acuerdo al plan, el sector agropecuario y forestal constituyen la base de la economía nacional. Este reconocimiento se basa, entre otras, en las siguientes consideraciones:

a) En 1962 la participación total de los sectores agricultura, ganadería y forestal en la conformación del producto interno bruto era del 41.0% y a finales de 1975 esta participación escasamente había descendido al 34.7%.

---

<sup>1/</sup> Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1977-1981, Tomo II, Objetivos, estrategias y políticas globales y sectoriales, p.3.

b) El sector agropecuario constituye la principal fuente de ocupación, empleando aproximadamente al 51.1% del total de la población ocupada. En total, el sector pecuario ofrece ocupación a 373.224 personas según datos del censo de 1972. Para resaltar el papel preponderante de este sector dentro de la economía paraguaya basta señalar que de las 173.400 nuevas ocupaciones creadas durante el período 1962-1972, cerca de 56.800 correspondieron al sector agropecuario, es decir, el 33% de los empleos nuevos generados.

c) La participación relativa del sector en la generación del valor agregado global ha estado oscilando alrededor del 35% en promedio durante el quinquenio 1971-1975. Además, provee al sector industrial con aproximadamente el 60% de los insumos del valor bruto de la producción y participa con más del 70% de las exportaciones de productos industriales.

d) Durante el período 1971-1975 la tasa global de crecimiento para el conjunto del sector agropecuario y forestal fue de 5.3%, tasa que duplicó la correspondiente al período 1962-1970.

Es indudable que la agricultura ha registrado una acelerada expansión como consecuencia del incremento operado en la demanda externa de los productos de origen del agro y, por los altos precios pagados que estimularon la producción. Estos antecedentes parecen confirmar el hecho de que existe una elevada capacidad de producción y una alta elasticidad-precio de la oferta agrícola. Sin embargo, aún subsisten algunas restricciones que impiden en el mediano plazo una mayor tasa de capitalización y un rápido ritmo de modernización. En primer lugar, a pesar de que las explotaciones agrícolas de tipo empresarial han aumentado considerablemente durante el quinquenio 1971-1975, las pequeñas fincas en calidad de unidades de producción familiar constituyen la base en la explotación del agro paraguayo. En estas explotaciones cuyo promedio de superficie cultivada oscila entre 4 y 6 hectáreas, la mano de obra asalariada es prácticamente desconocida y los métodos de producción demasiado rudimentarios como para elevar substancialmente los niveles de productividad. El hecho de que la fuerza laboral esté constituida en su gran mayoría por trabajadores independientes y familiares no remunerados, genera y perpetua una situación adversa a la modernización y tecnificación de las actividades agrícolas en razón de la fragmentación paulatina de la tierra y la consiguiente concentración de la mano de obra. En parte, esta situación ha sido compensada por el alto rendimiento de las explotaciones agrícolas empresariales tales como trigo, soya, algodón y arroz. En promedio, la tasa de crecimiento de la productividad fue del 4,9% durante el período 1972-1975. Lo cual puede tomarse como altamente significativo si se le juzga en comparación con los demás sectores los cuales alcanzaron una tasa del 3.5% anual.

## 2. Sector ganadería

Este es otro de los pilares básicos de la economía nacional. Utiliza aproximadamente 14.000.000 hectáreas para un stock aproximado de 6.000.000 de cabezas. En su gran mayoría se trata de una actividad extensiva en el uso de la tierra y sin mayores adelantos tecnológicos. Debe reconocerse, sin embargo, que existen ganaderos que, independientemente al tamaño de sus explotaciones, han logrado obtener tasas de parición que sobrepasan el 60% lo cual es un buen indicador de los profundos cambios que se están operando a nivel tecnológico y mentalidad empresarial. Los intentos recientes por modificar el sistema de alimentación en base a praderas naturales dan buena cuenta del interés tanto del Gobierno como de los empresarios por modificar el actual sistema de producción ganadera.

## 3. Industria y energía

La paulatina expansión del sector industrial y el continuo ritmo de complementariedad con los demás sectores constituyen otro de los pilares básicos de la estrategia paraguaya. En 1975 este sector participaba con el 16% en la generación del valor agregado global y con el 15.1% en el empleo total, calculándose para los próximos años una tasa de absorción equivalente al 3% anual.

A pesar de que no existen proyectos industriales de gran envergadura o complejidad tecnológica, se considera que la "expansión selectiva" de las actividades agro-industriales de exportación y el "crecimiento orientado de la actividad industrial" dinamicen en el corto plazo la demanda de materias primas nacionales y la integración de actividades proveedoras de insumos para el mercado interno y externo.

En materia de políticas, la medida de mayor trascendencia se relaciona con la ley N° 550 de fomento de las inversiones para el desarrollo económico y social del 12 de diciembre de 1975. Tal como dice la ley el objetivo central consiste en "fomentar mediante el otorgamiento de beneficios especiales, las inversiones de capital que en concordancia con la política económica y social del Gobierno Nacional, contribuyan al acrecentamiento de la producción de bienes y servicios y, estimular el desarrollo de determinadas regiones geográficas del país, utilizando principalmente los recursos nacionales".<sup>1/</sup>

Por considerar de singular interés para el resto de países de la región la promulgación de esta ley, transcribimos fielmente algunos de sus aspectos más sobresalientes.

De acuerdo al tratamiento fiscal la ley clasifica a las inversiones en necesarias y convenientes. Las primeras son "aquellas inversiones que tienen prioridad para el desarrollo económico del país, que se destina a

---

<sup>1/</sup> Plan Nacional de Desarrollo ... op. cit. p. 30.

producir materias primas o procesarlas, contribuyendo al aumento de las exportaciones" y las segundas "aquellas que contribuyen a la sustitución de importaciones y a la mayor utilización de recursos nacionales".

Tal como se transcribe en el plan, los beneficios que acuerda la Ley de Inversiones son los siguientes: (Plan p.80, 81 y 82)

a) Para las inversiones calificadas como necesarias:

- Liberación total de impuestos y demás gravámenes sobre las operaciones de cambio que provengan de la incorporación de capital.
- Liberación total de derechos aduaneros, adicionales y complementarios sobre las importaciones de los bienes de capital.
- Liberación total de los recargos de cambio y depósitos previos sobre las importaciones de bienes de capital.
- Reducción del cincuenta por ciento del impuesto a la renta por un período de cinco años, a partir de la fecha del primer balance impositivo, sobre las rentas provenientes de las inversiones efectuadas al amparo de esta ley.

b) Para inversiones calificadas como convenientes:

- Liberación total de los impuestos y demás gravámenes sobre las operaciones de cambio que provengan de la incorporación de capital.
- Liberación total de los derechos aduaneros, adicionales y complementarios sobre las importaciones de los bienes de capital.
- Liberación del setenta por ciento de los recargos de cambios vigentes sobre el valor CIF de las importaciones de los bienes de capital.
- Liberación total del depósito previo para las importaciones de bienes de capital.
- Reducción del treinta por ciento del impuesto a la renta por un período de cinco años, a partir de la fecha del primer balance impositivo, sobre las rentas provenientes de las inversiones al amparo de esta ley.

c) Las inversiones necesarias y convenientes gozarán, además, de los siguientes beneficios:

- Liberación de las deudas aduaneras, adicionales y complementarias, recargos de cambio y depósito previo sobre las importaciones de materias primas, envases y otros insumos que no se produzcan en el país o lo sean en cantidad insuficiente por un volumen requerido para la producción de los primeros tres años, cuando sean destinadas a las inversiones clasificadas como necesarias.

/- Liberación

- Liberación del 75 por ciento de las deudas aduaneras adicionales y complementarias, exoneración total del depósito previo y reducción del 70 por ciento de los recargos de cambio sobre las importaciones de materias primas, envases y otros insumos que no se produzcan en el país o lo sean en cantidad insuficiente, por un volumen requerido para la producción de los primeros dos años, cuando sean destinadas a las inversiones, clasificadas como convenientes.
- Las franquicias y facilidades previstas en el código aduanero, referidas al régimen de admisión temporaria, para los insumos importados al amparo de esta ley.
- Liberación total de los derechos aduaneros, adicionales y otros gravámenes que rigen para las exportaciones.
- Liberación total de los impuestos que gravan la constitución de empresas, los contratos de sociedades, la inscripción en el registro público de comercio y demás registros nacionales; y la emisión, colocación y transferencia de acciones en cuanto guarden relación con la constitución de las sociedades.

Por otra parte, mediante el anterior conjunto de medidas de orden fiscal, crediticio, monetario y arancelario. El Gobierno pretende llevar a cabo una política de desarrollo regional que permita no sólo una distribución más balanceada de la actividad productiva sino también un uso más pleno de los recursos disponibles en las diversas regiones. Dentro de estos lineamientos se destacan las siguientes medidas tendientes a favorecer y atraer las inversiones de capital:

- Extender los beneficios contemplados para las actividades clasificadas como necesarias.
- Liberación por dos años de los tributos de la ley de inversiones y sus modificaciones de impuesto en papel sellado y estampillas.
- Liberación por cinco años del pago de patentes fiscales.
- Liberación por cinco años del impuesto inmobiliario limitado al inmueble ocupado por la actividad objeto de la inversión.

En forma complementaria a las anteriores disposiciones y para reforzar aún más el desarrollo industrial, el Gobierno disminuye en un 50 por ciento los gravámenes para la importación de insumos (derechos adicionales, complementarios y recargos de cambio) destinados a la industria, siempre que los insumos no se produzcan en el país. De acuerdo a la filosofía del plan esta medida está orientada a conferir mayor poder de competencia a los productos nacionales que insumen materias primas importadas (Plan, Tomo II, p.83).

/Desde el

Desde el punto de vista crediticio y con el ánimo de crear las condiciones propicias para un rápido y auténtico desarrollo industrial, el Banco Central establece que todos los bancos comerciales concedan créditos a un plazo mínimo de 240 días y destinen un 25 por ciento de sus carteras de préstamos al sector industrial. De esta manera se amplían las fuentes de financiamiento y se canalizan recursos hacia el sector industrial en el monto y tiempo adecuado. Además, con la próxima promulgación de la ley de "Mercado de Capitales" se espera institucionalizar todos aquellos mecanismos que sirvan de fuente de inversión y de desarrollo nacional.

#### 4. Políticas de comercio exterior

El deseo por convertir a las exportaciones en base fundamental del desarrollo nacional y a las importaciones en coadyuvante simultáneo del mismo proceso, constituyen el objetivo central de la política de comercio exterior. En este sentido, la estrategia de crecimiento hacia afuera adoptada, la política de industrialización y la tecnificación agropecuaria postuladas, tendrán como fundamento la expansión y diversificación de las exportaciones. Dentro de estos delineamientos el plan establece los siguientes criterios de acción:

##### a) Selección de productos y mercados

Mediante este criterio se pretende concentrar esfuerzos en aquellos productos y mercados que ofrezcan mayores posibilidades de comercialización y rentabilidad para el país en base a la especialización, uso de preferencias arancelarias que provengan del sistema generalizado de preferencias y del sistema de integración imperante en la región. Para coordinar e impulsar el anterior conjunto de medidas el Gobierno dispone del CEPEX, Oficina que promueve las exportaciones y estimula la acción del sector privado para el logro de los objetivos estipulados en el Plan.

##### b) Continuidad y coordinación de acciones

Correlacionar la acción tanto del sector público como privado es esencial para el buen éxito de toda política exportadora. Por este motivo el Gobierno asigna una alta prioridad a la unificación de criterios para adelantar una acción eficaz, rápida y compatible con el resto de políticas.

##### c) Equilibrio comercial

A medida que el comercio exterior se diversifica los requerimientos de carácter tecnológico y de formación de capital aumentan. Todo esto genera presiones para crear un déficit en balanza comercial que de no introducirse a tiempo los mecanismos correctivos adecuados puede darse el caso de una situación crónica perniciosa. Para evitar la situación anterior,

/el Gobierno

el Gobierno ha dispuesto las herramientas indispensables para conformar un equilibrio sólido y realista.

d) Movilización de recursos y optimización de esfuerzos

Para alcanzar una rápida promoción de exportaciones, el Gobierno ha dispuesto poner en ejecución el siguiente paquete de medidas (Plan, p.112):

- Evitar duplicaciones y superposiciones, concentrando los servicios de promoción de las exportaciones en el centro de promoción de exportaciones del Ministerio de Industria y Comercio.
- Implementar una efectiva integración y cooperación a nivel de organismos oficiales y privados.
- Canalizar servicios y colaboración a las empresas privadas del país en términos de asistencia técnica y financiera.

e) Creación de imagen en el exterior

Dadas las ventajas con que cuenta el país para participar más activamente en el comercio internacional, el plan sugiere la creación de una imagen exportadora en base a estrictas normas de calidad, responsabilidad por parte del sector exportador y la promoción permanente tanto en el mercado interno como externo.

5. Instrumentos y mecanismos de ejecución de la política

Para llevar a cabo los anteriores propósitos, el Gobierno nacional contempla la ejecución de un paquete coherente de medidas de diverso orden que en su conjunto harán viable, seguro y estable los propósitos de apertura al comercio internacional. Entre otras se destaca el siguiente listado de medidas:

- a) Racionalización del sistema de tarifas y arancel de Aduana en función de los programas seleccionados.
- b) Ley de fomento de las inversiones para el desarrollo económico y social.
- c) Admisión temporaria y draw-back como mecanismos básicos para la promoción de exportaciones industriales.
- d) Ampliación de los recursos crediticios en cantidades adecuadas y tiempo oportuno.

/e) Agilización

- e) Agilización y reducción de los trámites administrativos.
- f) Conjuntamente con las anteriores medidas el Plan conlleva la realización de las siguientes acciones:

- Acción concertada sobre la oferta exportable, acción de promoción comercial externa, creación de ferias y exposiciones a nivel nacional e internacional, promoción de misiones comerciales, estudios específicos de mercado, creación de agentes promotores y agregados comerciales, difusión comercial, capacitación del elemento humano en la técnica de exportación, promoción y divulgación de los productos nacionales y asistencia técnica en los campos de producción y comercialización.

#### 6. Objetivos y políticas del sector público

La experiencia acumulada por los países de la región en materia de planificación señala que mientras subsista un sector público ineficiente y atrasado es difícil cumplir con las metas propuestas en el Plan. De su nivel de capacidad operativa y técnica depende en gran medida el dinamismo y modernización del resto de sectores y con mayor razón, la eficiencia que puedan desarrollar las dependencias ligadas con la prestación de servicios básicos tales como salud, educación, vivienda y otros. Por este motivo, el plan del Gobierno paraguayo contempla una serie de medidas para acelerar el proceso de modernización y adecuación del aparato estatal en base a la racionalización del gasto público, coordinación institucional, descentralización administrativa y agilización del sistema tributario. De otra parte, dentro de las políticas y estrategias de acción se destacan las siguientes:

- a) Aumento de la participación del sector público en la economía.
- b) Mayores asignaciones para las inversiones públicas.
- c) Canalizar inversiones hacia los sectores prioritarios con preferencia a satisfacer las necesidades de los estratos más deprimidos.
- d) Mejoramiento de los medios y mecanismos de captación de los ingresos corrientes del Gobierno.
- e) Incrementar el nivel de ahorro público y propender a su utilización íntegra.
- f) Sustentar el equilibrio financiero interno.
- g) Mantener una prudente política de utilización del crédito externo.

/A partir

A partir del anterior conjunto de políticas quizás valga la pena señalar los esfuerzos por mejorar todo lo relacionado con los aspectos tributarios con el objeto de adecuar sus funciones al proceso de desarrollo en que se encuentra el país. Facilitar los trámites administrativos relacionados con el pago de impuestos, mejorar los sistemas de recaudación y control de la evasión pero, ante todo, establecer los mecanismos apropiados para crear un sistema proporcional, justo y equitativo que le permita al Gobierno no sólo cumplir con sus funciones básicas sino también mejorar de manera ostensible la distribución del ingreso.

Para hacer del sistema impositivo un mecanismo correctivo y compensatorio de la actividad económica y no simplemente un generador de ingresos para el sector público, el plan adopta las siguientes medidas:

a) Revisión y adecuación del impuesto a la renta de acuerdo a la capacidad contributiva de los ciudadanos.

b) Elevar el rendimiento de los impuestos al patrimonio en base a un gravamen inmobiliario progresivo tanto en el sector urbano como rural mediante la actualización del catastro.

c) Activar el potencial recaudatorio del impuesto a las ventas de mercaderías y servicios.

d) Revisar el sistema de impuesto sustitutivo de renta que grava a ciertas actividades económicas para corregir la evasión fiscal.

En caso de cumplirse el anterior paquete de medidas el Gobierno espera cumplir con las metas propuestas en materia de ingresos corrientes probables y así, satisfacer en gran medida los requerimientos básicos para un vasto sector de la población marginada y atrasada. En la medida que se mejore el sistema impositivo y se amplie en general la base tributaria según criterios de equidad y proporcionalidad, el Estado podrá disfrutar de un mayor grado de libertad para aumentar el bienestar de la población y acelerar su actual ritmo de desarrollo económico.

## 7. Estrategia del desarrollo agrícola

La Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República reconoce tres obstáculos fundamentales para un rápido y dinámico desarrollo del sector agrícola: el sistema de producción deficiente, el tamaño inadecuado de las fincas y la estructura defectuosa de la tenencia de la tierra. En forma simultánea a los tres anteriores factores se mencionan otros, de igual o nueva envergadura que gravitan considerablemente sobre el atraso del agro paraguayo. En su orden están la dispersión de las explotaciones, la comercialización inadecuada de los productos y la falta de servicios básicos de mayor cobertura.

/Teniendo como

Teniendo como marco de referencia el anterior micro-diagnóstico el Gobierno se ha propuesto para el quinquenio 1977/81 adecuar e impulsar el desarrollo agrícola de tal manera que sirva de estímulo para el resto de sectores y para la economía en general. En este sentido se establece el siguiente conjunto de políticas:

a) Promoción de explotaciones mixtas y utilización de tecnologías adecuadas

Quizás, por tratarse de una experiencia útil y aplicable al resto de países de la región valga la pena señalar que se desea cambiar el tradicional e ineficiente sistema de explotación familiar por uno que contenga un mayor grado de productividad y aporte a la economía nacional en base a la explotación mixta de actividades agrícolas, ganaderas, forestales, artesanales y de servicios. Entre las actividades de mayor prioridad y que recibirán el máximo de apoyo por parte del Gobierno se cuentan: cultivo de productos alimenticios y de renta, cría de animales, explotación forestal y procesamiento de productos a nivel de la finca.

b) Cambios en la estructura de la tenencia de la tierra y tamaño de las explotaciones

Mediante esta política se pretende disminuir en forma gradual el número de agricultores sin tierra a la vez que la eliminación paulatina de aquellas explotaciones que por su tamaño resultan antieconómicas y que perpetúan por el contrario situaciones de subsistencia en condiciones de extrema pobreza. Dentro de estos delineamientos y por mandato de la constitución nacional "se consagra a la reforma agraria como uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural, que consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la nación". 1/

8. Promoción de asociación de productores

El aislamiento y dispersión de los agricultores, especialmente los de menor tamaño, es uno de los factores principales por el cual la acción del Estado se demora, dificulta y entorpece. La atomización de pequeños, medianos y grandes productores impide la prestación eficaz de servicios básicos y también agrava las deficiencias del sistema de comercialización. La asociación colectiva ya sea en cooperativas o empresas comunitarias facilita el acceso al crédito y a la asistencia técnica y permite, simultáneamente, superar las barreras en materia de productividad impuestas por el minifundio.

9. Cambio de la tecnología de producción

De acuerdo a la disponibilidad de recursos internos (tierra, trabajo, capital) el cambio tecnológico buscará ante todo el aumento de la producción y el ingreso en base a la canalización de mayores recursos para la investigación, la asistencia técnica y el crédito.

---

1/ Secretaría Técnica de Planificación, Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1977-1981, Tomo II, Objetivos Estratégicos y Políticas Globales y Sectoriales, p.49' /10. Ejecución

10. Ejecución de proyectos integrales de desarrollo en áreas prioritarias

Siguiendo el enfoque del "Desarrollo Integral" la puesta en marcha de este tipo de proyectos permitirá optimizar el uso de los recursos económicos, evitar la duplicación de esfuerzos, brindar servicios oportunos a los campesinos y alcanzar un mayor grado de coordinación institucional.

11. Reconocimiento, clasificación e inventario de los recursos naturales

Como premisa fundamental de esta política se establece que para el uso eficiente de los recursos es condición previa el conocimiento acabado de sus potencialidades, lo cual se consigue con estudios sistemáticos. Estos estudios, el plan los prioriza alrededor de los recursos naturales no renovables tales como el suelo, el agua y la floresta.

CUADRO RESUMEN DE LAS POLITICAS PROPUESTAS  
PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO

1. Aspectos Institucionales

a) Actividades programadas: toda acción deberá ir precedida de un programa y contemplar un mecanismo de control y evaluación.

b) Descentralización administrativa: capacitar a las regiones con dependencias rectoras y/o ejecutoras de la política sectorial.

c) Concentración de esfuerzos: evitar la dispersión de esfuerzos y propender por un mayor efecto multiplicador de los programas y proyectos ejecutados.

d) Adecuada capacidad operativa: modernizar y adecuar los organismos responsables de la dirección y/o ejecución de la política agropecuaria.

2. Reforma agraria

a) Consolidación de colonias: afirmar los asentamientos de tal forma que ellas constituyan unidades eficientes de producción.

b) Planificación integral de los nuevos asentamientos: evitar la colonización espontánea o semi-espontánea.

3. Investigación

a) Realizar las investigaciones necesarias según las prioridades por rubros, zonas y áreas definiendo sistemas adecuados de producción según tamaño y cultivo.

4. Crédito

a) Dar prioridad a la asistencia de pequeños y medianos productores.

b) Proseguir con el crédito supervisado.

c) Incrementar la asignación de crédito para capital operativo.

d) Condicionar el otorgamiento de crédito o requisitos de solvencia moral, técnica y económica.

e) Evaluación permanente de la ejecución de los programas de crédito.

/5. Comercialización

5. Comercialización agropecuaria

- a) Seguridad y estabilidad de mercado.
- b) Canales adecuados de comercialización.
- c) Distribución más equitativa de los beneficios del mercado entre productor, intermediario y consumidor.
- d) Adecuadas condiciones sanitarias en la comercialización de alimentos.

6. Sector forestal

a) Dado que este sector constituye una fuente adicional de divisas y provee empleo remunerado a un considerable número de personas, el Gobierno está interesado en adelantar una coherente política de desarrollo forestal. Para alcanzar este objetivo existe una ley que declara "de interés público el aprovechamiento y el manejo racional de bosques y tierras forestales del país, como asimismo el de los recursos naturales renovables que específicamente se incluyen en la ley. Declara igualmente de interés público y obligatorio la protección, conservación, mejoramiento y acrecentamiento de los recursos forestales".<sup>1/</sup>

7. Emprendimientos nacionales en el campo de la energía

a) Paraguay es uno de los pocos países de América Latina que cuenta con enormes recursos hidráulicos para satisfacer ampliamente no sólo su demanda interna sino también la de los países vecinos. En este sentido, las represas de Itaipú y Yasyreté sobre el río Paraná constituyen obras de ingeniería de máximo orgullo regional y mundial. Mediante tratados suscritos con los Gobiernos de Brasil y Argentina, el embalse de la represa de Itaipú inundará un área de aproximadamente 1.400 km<sup>2</sup> (600 km<sup>2</sup> en el Paraguay y 800 km<sup>2</sup> en el Brasil) y se extenderá, agua arriba, alrededor de 200 km. La central contará con una potencia instalada de 12.600.000 kilovatios, ampliable a 21.000.000, y una producción anual de 80.000 gigavatios hora, con un salto útil de 120 metros y caudal promedio de 8.500 metros cúbicos por segundo. El costo estimado de la obra es de 5.700 millones de dólares, calculándose la entrada en servicio de la primera turbina en 1982.

Además de sus recursos energéticos, el proyecto incluye obras adicionales para facilitar el tráfico de navegación fluvial, favorecer la preservación de los recursos naturales y estimular el turismo.

---

<sup>1/</sup> Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1977-1981, op. cit. p.67.

Por una parte, la central Yasy-reta tendrá 4.050.000 kilovatios de potencia, ampliable a 6 millones con un costo aproximado de 3.400 millones de dólares, y se planea poner en servicio la primera turbina en el año de 1983. Dentro de las conclusiones del proyecto se destacan aquellas relacionadas con el control de inundaciones, preservación de la fauna silvestre y de la población ictícola al igual que un mejor aprovechamiento de la flora y el uso humano mediante lagos artificiales, parques públicos, embarcaderos y zonas de recreación.

De común acuerdo con el Gobierno Argentino se encuentran en fase de estudio el complejo de Corpus y el de Itacarã. El primero de ellos tendrá una potencia aprovechable de 3.500.000 kilovatios y el segundo de 2.000.000. Todo esto demuestra claramente que el río Paraná bien puede ser considerado como una de las reservas hidroeléctricas más grandes del mundo.

8. Objetivos generales de la política de desarrollo científico y tecnológico

Tanto a nivel global como sectorial la política persigue ante todo la selección, transferencia, adaptación y generación de conocimientos científicos y tecnológicos para favorecer el pleno uso de los recursos con que cuenta el país, en especial la mano de obra y, proteger el bienestar social de la población. Con estos propósitos el Gobierno está próximo a promulgar el Plan Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, el cual comprende los delineamientos básicos para el desarrollo de las actividades de selección, identificación, compra y adaptación de tecnología y las de investigación, desarrollo experimental, difusión y actividades de apoyo o asociadas. De esta manera se espera proteger el desarrollo del país de aquellas tecnologías inadecuadas para la expansión y explotación de la dotación interna. Al promover el uso de los recursos nacionales dentro del marco de progreso y bienestar social, el desarrollo tecnológico se constituye en pieza fundamental del mismo evitando en lo posible reducir sus costos en términos de desempleo, subutilización, agotamiento y en general de las llamadas deseconomías externas.

9. Aspectos centrales relacionados con el desarrollo de los sectores sociales

De acuerdo a los tres últimos censos realizados en el país (1950-1962 y 1972) la población paraguaya ha venido creciendo a una tasa promedio de 2.6 por ciento. Este moderado ritmo de expansión se debe en gran medida a la interacción de diversas fuerzas entre las cuales predominan el elevado nivel de fecundidad, el descenso en la mortalidad y la emigración paulatina hacia los países limítrofes. Todos estos factores han contribuido a configurar una estructura poblacional con alto predominio de personas jóvenes. En 1972 más de la mitad de la población (55.9%)

/estaba constituida

estaba constituida por menores de 20 años y la menor de 30 años representaba en el mismo año el 70 por ciento.

Si se divide el país en dos grandes regiones se tiene que la oriental, con un 39.3 por ciento del total territorial, albergaba al 97 por ciento del total poblacional mientras que la región occidental, con un 60.7 por ciento de territorio, escasamente participaba con el 3 por ciento de la población total. Las anteriores cifras daban como consecuencia una densidad de 14.3 y 0.3 hab/km<sup>2</sup> respectivamente.

En cuanto a lo que se refiere a la distribución urbano-rural ésta refleja como nota característica su persistencia a permanecer inalterable al pasar de una década a otra. En 1950 la población urbana representaba el 34.6 por ciento de la población total y en 1972 escasamente se elevó a un 37.4 por ciento. Como explicaciones a este lento proceso de urbanización el plan destaca las siguientes tres razones: la ampliación de la frontera agrícola una eficaz política de colonización y los avances en la reforma agraria que han asentado la población en el campo reduciendo la presión sobre los asentamientos urbanos. Como consecuencia de estos factores, Asunción la capital concentra el 16.5 por ciento de la población total y el 44.1 por ciento de la población urbana en 1972.

En cuanto hace relación a la oferta y demanda de mano de obra, de un total de 2.357.955 habitantes aproximada 752.456 personas conformaban la población económicamente activa como respuesta a esta oferta laboral la economía como un todo ha estado absorbiendo alrededor de 11.000 personas por año durante el período 1950-62 y cerca de 17.300 por año entre 1962 y 1972 lo cual ha permitido que la tasa de desocupación abierta se mantenga en niveles relativamente bajos. Así, esta era del 2.3 por ciento en 1950 y del 5 por ciento en 1962 para luego descender a un 2.9 por ciento en 1972.

Según sectores, el primario concentraba el 51.1 por ciento del empleo total en 1972. El terciario y el secundario participaban con el 29.0 y el 17.9 por ciento respectivamente. Como hecho preponderante de esta distribución se destaca la primacía de las actividades agropecuarias para albergar un alto porcentaje de la población económicamente activa. Sin embargo, son preocupantes los bajos índices de productividad de dicho sector. En promedio, el sector agropecuario arroja los más bajos índices de productividad por persona ocupada. Por otra parte, a esta situación se suma el lento ritmo de expansión del empleo industrial y su tendencia a disminuir la participación relativa dentro del empleo total al bajar de un 15.1 por ciento en 1962 a un 14.0 por ciento en 1972 con un promedio de 1.800 empleos anuales. Por su dinamismo para absorber mano de obra sobresale el sector de la construcción, electricidad, agua y servicios sanitarios, lo cual refleja en buena parte el impulso dado a las obras públicas e infraestructura en general. Sin embargo, la de mayor aporte a la generación de empleo lo fueron los sectores de comercio y servicios, quizás, debido a la mayor facilidad de entrada para los migrantes, personas de baja calificación, mujeres y jóvenes que ingresan por primera vez a la población económicamente activa.

/Tomando como

Tomando como parámetros para medir el subempleo rural el trabajo irregular y el ingreso insuficiente, se encontró que aproximadamente un 35 por ciento de la fuerza de trabajo agropecuario permanente se encontraba en situación de desempleo equivalente. Esto quiere decir que menos de la mitad de la población activa permanente tiene empleo pleno durante 250 días en el año. El resto del año transcurre con situaciones de desempleo y subempleo en actividades marginales o simplemente en la búsqueda aleatoria de fuentes de ocupación.

En Asunción, según resultados de la Encuesta de Hogares se encontró que en el año 1973 aproximadamente el 52 por ciento de la fuerza laboral estaba subempleada. Este alto porcentaje estaba conformado en su mayoría por personas que pertenecían al servicio doméstico, trabajadores familiares y obreros ocasionales.

Desde el punto de vista analítico el plan recoge diversos argumentos de orden tecnológico, crediticio, arancelario, salarial y fiscal que conforman dentro de lo que se conoce con el nombre de distorsión en los precios relativos de los factores. Sin invalidar su incidencia sobre las tasas de empleo y subempleo es válido reconocer también el grado de desarrollo del país, la naturaleza y composición del proceso productivo y los factores coyunturales que se desprenden de las relaciones con el comercio exterior.

#### 10. Sector educación

Con prelación sobre algunos otros sectores, la política educativa es quizás una de las que muestra los mayores progresos durante los últimos años. Durante el período intercensal 1962-1972 la tasa de analfabetismo para los menores de 14 años disminuyó de un 25.4 por ciento a un 20.2 por ciento. Se nota, sin embargo, que el sector rural en particular refleja en términos comparativos con el sector urbano los más altos índices de analfabetismo. En el año 1972, por ejemplo, el urbano poseía una tasa de 14.7 por ciento y el rural de 32.3 por ciento. Por su parte, los hombres alcanzaban el 15.0 por ciento y las mujeres el 24.5 por ciento.

En términos de absorción de alumnos por parte del sistema educativo para niños menores de 14 años la tasa pasó de un 81.7 por ciento a un 86.3 por ciento. Este aumento al ser mayor que el registrado para la población en edad escolar permitió una ampliación en la cobertura de los servicios educativos.

Tomando como referencia para medir la eficiencia del sistema educativo la tasa de retención escolar se tiene que ésta pasó de un 25 por ciento a un 30 por ciento durante el período 1964-1974. Sin embargo, en esta oportunidad, al igual que en las anteriores referencias, el sector rural muestra una brecha considerable en comparación con el sector urbano. En general, para todos los niveles primario-medio-profesional-técnico el rendimiento ha mejorado sustancialmente pese a la angustiada situación socio-económica del personal docente. Las bajas remuneraciones existentes, la carencia de un estatuto docente y la falta de una dotación adecuada en un alto porcentaje de los centros educativos impiden un mejor aprovechamiento de los recursos humanos paraguayos

Concientes de la incidencia de la enseñanza técnica y profesional sobre el desarrollo nacional, las instituciones oficiales han adoptado las medidas pertinentes para reorientar y adecuar sus planes y programas. A nivel del Ministerio de Educación y Culto la readecuación del presupuesto corriente permitirá en el futuro absorber parte de los egresados del ciclo medio, lo cuales rompen abruptamente su ciclo normal de aprendizaje por falta de cupos o de una orientación profesional adecuada.

#### 11. Sector salud

A pesar de las deficiencias estadísticas para una correcta evaluación, el sector salud muestra positivos avances en los indicadores más usuales. Así, la mortalidad general pasó de una tasa de 12.9 por ciento (por mil habitantes) en 1968 al 9.2 por ciento en 1972. Por su parte, la mortalidad materna cambió del 6.5 por ciento al 4.6 por ciento durante el mismo período.

De acuerdo a los grupos de edad (mortalidad específica) se observa una similar tendencia con relevancia de la población infantil. Según causas, las enfermedades infecciosas y parasitarias figuran como las de mayor incidencia en la mortalidad general. Sin embargo, las de carácter nutricional y las materno-infantil mantienen aún su alta cuota de participación en los aspectos de mortalidad y morbilidad. Tal como lo define el plan, "la problemática"; "saneamiento del medio" y la "alimentación" se enmarca como factores de importancia significativa de muertes".<sup>1/</sup>

Desde el punto de vista institucional diversos son los problemas que aquejan al personal médico y paramédico. Se señalan los relacionados con el nivel de remuneración y formación profesional. De igual manera la desigual distribución regional del personal obstaculiza una mejor atención a la población.

En el campo de la alimentación y la nutrición, el Paraguay presenta un cuadro que contrasta fuertemente con el resto de los países de América Latina en razón de su posición altamente privilegiada. Esto no quiere decir que el problema no subsista y persista aún. La inequitativa distribución del ingreso, el bajo ingreso per cápita, la distribución geográfica de la población, la elevada proporción de dependientes, los patrones adversos en el consumo y los elevados precios de los productos alimenticios son problemas que impiden una demanda efectiva adecuada. Por otra parte, el auto-consumo y la falta de diversidad de alimentos son factores coadyuvantes especialmente en el sector rural. Sin descartar los factores asociados con la escasa diversificación del producto industrial (matanza de ganado, molinos, productos panificados y azúcar cubren el 84 por ciento del valor bruto de la producción en la rama de alimentos) y los relacionados con la comercialización y conservación de alimentos, la que tienen que ver con el marco institucional y político también son de consideración en razón de la dispersión de esfuerzos.

---

<sup>1/</sup> Secretaría Técnica de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1977-1981, op. cit. p.186.

Aunque el problema nutricional no es en términos relativos preocupantes, el Gobierno ha dispuesto de diversos mecanismos para llevar a cabo un programa coherente e integral que ubique al Paraguay a la vanguardia en materia de alimentación y nutrición.

## 12. Sector vivienda

Según datos del censo de 1972 y de acuerdo a la cantidad de viviendas ocupadas por número de cuartos y por número de ocupantes el 57,9 por ciento de la población del país vive en situación deficitaria. En otros términos, con un promedio superior a 2.5 personas por cuarto como índice aceptable de hacinamiento, se totalizó 190.842 unidades que afectan a 1.348.130 personas para subsanar parcialmente este déficit el país construye anualmente alrededor de 10.000 unidades. En este sentido, el Instituto paraguayo de Vivienda y Urbanismo y el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para Vivienda y algunas otras instituciones de orden sectorial han encauzado políticas crediticias especiales para favorecer a las familias de bajos ingresos. Es notorio, sin embargo, la falta de un plan Nacional de Vivienda para encarar coherentemente el problema.

## 13. Desarrollo integrado y avance institucional para el desarrollo

Después de recorrer varias décadas de desarrollo económico y social la experiencia señala que en buena parte el éxito de las políticas depende del grado de participación de la población. Es esta una premisa fundamental que hace posible y viable todo esquema de planificación. A partir de esta idea el Gobierno paraguayo a través del consejo nacional de progreso social se expresa así: "se busca integrar al campesino como agricultor, la economía local a la economía regional y nacional, los valores de la región al cuerpo de la nación. Se pretende abrir oportunidades, crear accesos, incentivar la participación social, integrarse al desarrollo en composición de fuerzas del sector público y del sector rural",<sup>1/</sup> como materialización de esta idea, se está ejecutando el "programa integrado de desarrollo rural" el cual abarca siete colonias para un asentamiento de 2.200 familias. Además, con el objeto de capacitar a las municipalidades y dotarlas de instrumentos ágiles y operativos se creó la organización paraguaya de cooperación Inter-Municipal. Este sistema abordará de manera autónoma la responsabilidad permanente del desarrollo de la comunidad municipal dentro del nuevo esquema de descentralización industrial.

Con el propósito de mejorar la estructura institucional del sector público se ha avanzado en los siguientes campos: creación de fondo ganadero; creación del centro de promoción de exportaciones (CEPEX); comisión de estudios del financiamiento externo; comisión de coordinación de la asistencia técnica externa; Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la vivienda;

---

1/ Secretaría Técnica de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo...  
op.cit p. 215.

Instituto de Desarrollo Municipal; Servicio Nacional de Promoción Profesional; Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental y el Servicios de Promoción Artesanal.

A manera de conclusión, se anexa un cuadro resumen que contiene las metas de las principales variables macroeconómicas propuestas para el período 1977-1981. Su desagregación facilitará estudios posteriores de carácter comparativo y evaluativo. El ILPES, en calidad de Secretaría Técnica del Sistema de Cooperación y Coordinación entre los Ministerios de Planificación, pretende abordar en un futuro próximo este tipo de trabajos.

CUADRO RESUMEN  
 REPUBLICA DEL PARAGUAY: METAS DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACRO-ECONOMICAS CONTEMPLADAS  
 EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1977-1981

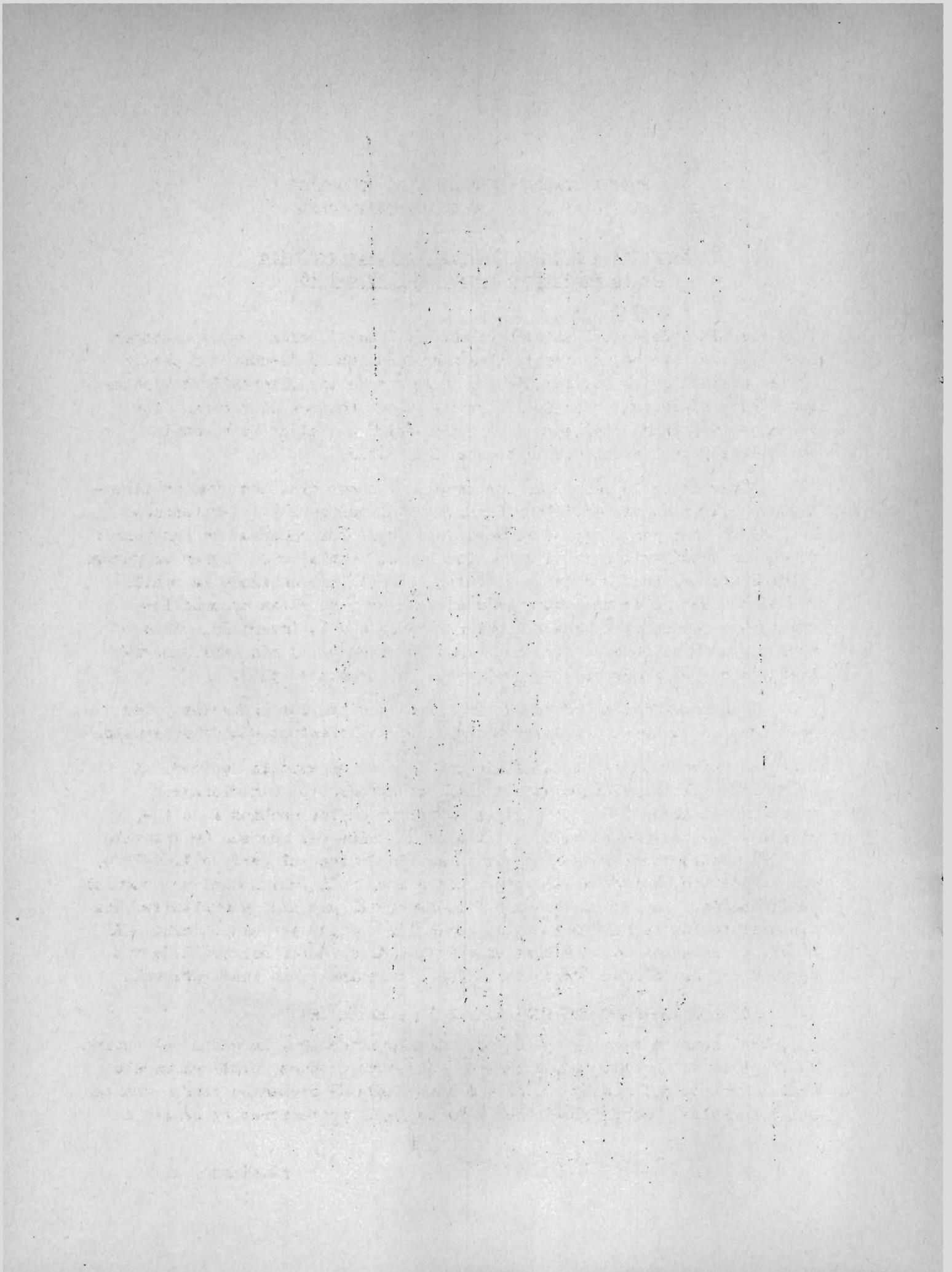
	Aumento Porcentual 1977-1981
1. Tasa de crecimiento global de la economía	7.6% anual acumulativo
2. Tasa promedio de crecimiento de la población	3.0% anual
3. Tasa real de crecimiento de la economía	4.6% anual
4. Aumento en el producto per cápita: de US\$ 370(72) a US\$ 462(81)	4.5% anual
5. Ingreso Nacional	7.3% anual
6. Ingreso per cápita: de US\$ 326(72) a US\$ 400(81)	4.2% anual
7. Producción de bienes	7.5% anual
8. Producción primaria	6.1% anual
9. Producción secundaria	9.8% anual
10. Sector industrial	9.7% anual
11. Sector construcción	10.8% anual
12. Servicios en general	7.7% anual
13. Servicios básicos	12.1% anual
14. Servicios de electricidad	18.3% anual
15. Servicios de agua y sanitarios	14.3% anual
16. Transporte y comunicaciones	9.6% anual
17. Servicios "no básicos" en general	7.0% anual
18. Sector comercio	7.5% anual
19. Sector vivienda	6.5% anual
20. Sector gobierno central	5.0% anual
21. Aumento en la capacidad instalada	9.5% anual
22. Relación, Inversión Bruta/Producto Interno Bruto	26.9% (promedio)
23. Inversión bruta	10.0% anual
24. Inversión pública	11.4% anual
25. Inversión privada	10.0% anual
26. Participación de la inversión pública dentro de la inversión bruta total	27.0% anual
27. Ahorro del Gobierno	15.4% anual
28. Ahorro privado	8.3% anual
29. Ahorro nacional	10.1% anual

/30. Ahorro

Cuadro Resumen (Cont.)

	<u>Aumento Porcentual</u> <u>1977-1981</u>
30. Ahorro externo	14.0% anual
31. Consumo total	7.1% anual
32. Consumo privado	7.0% anual
33. Exportaciones	11.5% anual
34. Importaciones	11.1% anual
35. Oferta global (PIB + M)	8.3% anual
36. Demanda global ( $C_Z + I_B + X$ )	8.3% anual
37. Participación del consumo dentro de la demanda global	65.3% (1981)
38. Participación de la inversión bruta dentro de la demanda global	21.7% (1981)
39. Participación de las exportaciones dentro de la demanda global	13.0% (1981)
40. Déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos (millones de dólares)	200.9 (1981)
41. Déficit por concepto de bienes (millones de dólares)	139.7 (1981)
42. Déficit por concepto de servicios (millones de dólares)	61.2 (1981)
43. Amortización de la deuda pública: En re 35 y 40 millones de dólares anuales.	

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1977-1981  
Asunción, Paraguay.



POSIBILIDADES DE DESARROLLO ECONOMICO  
Y SOCIAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA

Estrategia para el Desarrollo Socioeconómico  
de la República Dominicana, 1976-1986

Como bien lo señala la Oficina Nacional de Planificación, estos trabajos antes que un plan de desarrollo constituyen bases de discusión a partir de las posibilidades socioeconómicas y dentro de las alternativas viables que ofrece el contexto sociopolítico para los próximos diez años. Los trabajos comprenden básicamente un diagnóstico global de la economía dominicana y una estrategia global de desarrollo.

A partir de la década de los sesenta son notables los avances alcanzados por la economía dominicana debido principalmente a los esfuerzos desplegados por parte del Gobierno. En efecto, los recursos se han venido asignando según criterios de prioridad con el propósito de lograr un máximo crecimiento del producto interno bruto; se está jerarquizando la acción del Estado dentro de una concepción coherente; y se están creando las condiciones necesarias para estimular el ahorro y la inversión. Todo esto tratando de obtener diversos tipos de consensos y más amplia movilización de los recursos disponibles con que cuenta el país.

A continuación se presentan en forma sucinta los criterios y las políticas de mayor envergadura contempladas en la estrategia de desarrollo.

La primera parte de la estrategia para el desarrollo dedicada al diagnóstico global de la economía dominicana, describe minuciosamente su evolución desde 1961 hasta 1974. A partir de los cambios institucionales que se suscitaron con motivo de la caída del régimen de Trujillo en 1961, hasta la llamada etapa de expansión durante el período 1969-1974, el diagnóstico aborda una secuencia histórica, política, social y económica de la Nación. La segunda parte, se concentra en analizar y explicitar los lineamientos de la política económico-social seguida por el Gobierno. Al final, se presentan las medidas específicas de carácter sectorial dentro de un marco de reformas tanto de índole estructural como institucional.

1. Los desajustes económicos del período 1962-1964

Tal como lo describe la Oficina de Planificación, la caída del régimen de Trujillo en 1961 significó para el país "una ruptura total del modelo socioeconómico del pasado que se vió acompañada de elementos condicionantes del desarrollo y su problemática". En los años posteriores al cambio de

/Gobierno, el

Gobierno, el país comenzó a experimentar profundas transformaciones, que se tradujeron en gran medida en una amplia participación social en el destino de la Nación. Entre los efectos más importantes del cambio de Gobierno se pueden señalar:

- Amplia y significativa participación del sector público en la actividad económica, especialmente en el sector industrial y comercio exterior. Paralelamente, el Estado tiene que hacer frente al auge en las aspiraciones sociales, salariales y de bienestar para la gran masa de trabajadores, presiones que durante años fueron aplazadas, negadas y restringidas. Esta nueva situación tomó al país de sorpresa por la falta de una eficiente organización administrativa, fuga de personal calificado y la carencia de cuadros idóneos para asumir las nuevas responsabilidades.

- Apertura de la economía con el resto del mundo. De una situación aislada y dependiente, el país comenzó a experimentar las ventajas del intercambio comercial con el resto de países en condiciones de igualdad y respeto.

- Participación social y reivindicación de la clase trabajadora. Esta quizás sea uno de los efectos más sobresalientes del cambio de Gobierno. El mejoramiento de los salarios, la desaparición de los servicios gratuitos de la mano de obra, el incremento en los niveles de ocupación de la fuerza de trabajo, la apertura de nuevos canales y mecanismos de ascenso social y en general, un avance en las condiciones básicas de educación, salud, vivienda y recreación.

## 2. Los acontecimientos históricos de 1965

El despertar de las expectativas sociales, económicas, políticas e institucionales a la caída de Trujillo chocaron con diversas limitaciones y contradicciones de carácter interno y externo. En medio del enfrentamiento entre diversos sectores de la sociedad se produjo una intervención extranjera. Posteriormente mediante la formación de un Gobierno provisional, renace la calma y se reinicia un proceso de reajuste profundo en la economía, tendiente a dinamizar el aparato productivo y a continuar el avance en las reivindicaciones sociales.

En 1966 asume el Gobierno constitucional mediante elecciones populares y como meta fundamental se propone restablecer la confianza en el país, sanear las finanzas públicas y reactivar la economía. Para ello se promulga la ley de austeridad, cuyo objetivo fundamental era reducir el gasto corriente y crear los mecanismos propios para aumentar la tasa de inversión.

/Además, esta

Además, esta ley incluía aspectos concretos para las nuevas relaciones obrero-patronales y disponía una rebaja general en el nivel de sueldos de los servidores públicos al igual que la congelación de salarios en el sector privado. Mediante esta última medida, el Gobierno esperaba fomentar la acumulación de capital y aumentar el monto de la inversión por parte de las empresas privadas.

En el campo de la administración pública, el nuevo Gobierno se propuso como meta el crear un Estado moderno y eficiente mediante la racionalización de sus operaciones, la reducción de algunas y la supresión de otras. Este conjunto de medidas facilitó el que muchas empresas estatales cubrieran sus deudas y entraran a operar en forma rentable.

### 3. La etapa de expansión 1969-1974

Al quedar atrás el período crucial de los desajustes económicos, la economía dominicana entró en una fase de franca expansión, la cual, comparada con los años anteriores, podría catalogarse de excepcional. Entre 1969 y 1973 el producto interno bruto crece a un 11.2 por ciento acumulativo anual. Tasa relativamente alta dentro del contexto latinoamericano. La inversión pública adquiere nuevas proyecciones mediante el inicio de grandes proyectos mineros e industriales y la asignación de los recursos y es guiada por criterios de eficiencia y de ventajas comparativas.

En el comercio exterior se observa un significativo aumento en el quantum de las exportaciones gracias a la incorporación de nuevos productos y a la consolidación en los mercados tradicionales de productos tales como el azúcar, café y cacao. A todo esto, la inversión extranjera creció considerablemente en productos como el petróleo, ferroniquel, oro y plata. Además de los anteriores dos factores, el fuerte endeudamiento externo y el alto nivel de transferencia coadyuvaron para que el sector externo se convirtiera en el pilar de la economía nacional.

Desde el punto de vista interno, la rápida expansión del medio circulante le dio nuevos bríos a la economía, facilitó sus transacciones y estimuló considerablemente a la demanda interna. Conjuntamente con la ampliación y modernización de los intermediarios financieros, el ahorro nacional se vio fuertemente estimulado y, la actividad constructora comenzó a jugar un papel trascendental dentro de los sectores que conforman el producto interno bruto. Vale la pena destacar que el rápido proceso de urbanización mantuvo una relación estrecha con el crecimiento económico gracias a sus innumerables interrelaciones con el resto de sectores, el positivo impacto sobre los niveles de ocupación y la dinámica reactivación de la demanda interna.

/A pesar

A pesar de los notables avances alcanzados, el Gobierno es consciente que aún queda un largo trecho por recorrer antes de remover las más serias limitaciones de orden coyuntural y los más agudos problemas de carácter estructural.

Son preocupantes en este sentido los desequilibrios de orden social, regional y externo pero, fundamentalmente las extremas condiciones de pobreza en que aún se encuentran vastos sectores de la población rural y urbana. Sin embargo, en materia de posibilidades la República Dominicana cuenta con ricos y extensos recursos naturales y humanos, susceptibles de ser utilizados productivamente y elevar así, tanto la tasa de crecimiento como el bienestar de la población.

En materia de recursos naturales el país posee fértiles suelos aptos para la agricultura, los cuales representan el 22.4 por ciento del área total. De igual manera, el 21.6 por ciento de la superficie total son suelos ganaderos de óptimo rendimiento. Los suelos forestales constituyen un recurso potencial inexplorado que ocupa el 54.4 por ciento del área total del país.

En lo que respecta a los recursos hidráulicos, pesqueros y mineros las perspectivas económicas son igualmente halagadoras. Aparte de las minas de bauxita, ferroniquel, oro y plata, cuyas reservas se estiman para más de 20 años, el país cuenta con minerales no metálicos que podrían aportar divisas o substituir importaciones en un futuro próximo.

Para completar el anterior panorama, es importante resaltar el potencial humano con que cuenta el país. En 1970, la población dominicana era de 4.006.400 habitantes, distribuida en un 60.2 por ciento en las áreas rurales y 39.8 por ciento en las urbanas. La migración rural-urbana continúa siendo relativamente alta, especialmente hacia Santo Domingo y Santiago. Para el mismo año la disponibilidad de mano de obra se estimaba en 1.129.438 personas, notándose una tasa de crecimiento de 3.3 por ciento para la fuerza laboral y de un 2.7 por ciento anual para la población adulta. Los datos anteriores, tal como se mencionan en las "Posibilidades"<sup>1/</sup>, demuestran claramente la existencia de recursos suficientes y capaces de ser movilizados para mejorar el bienestar de sus habitantes.

#### 4. La estrategia global del desarrollo dominicano

Con respecto a la década del 60 el Gobierno dominicano es consciente de que los problemas han evolucionado. Se han superado algunos, han recrudecido otros y se están enfrentando otros nuevos. Sin embargo, es evidente que la economía y la sociedad como un todo han evolucionado y se puede avizorar una perspectiva más próspera.

1/ Posibilidades de desarrollo económico-social de la República Dominicana

A partir de la anterior convicción, la estrategia macroeconómica del desarrollo dominicano descansa fundamentalmente en aquellos elementos que puedan garantizar tanto la dinámica interna como externa de su economía. En lo interno, el esfuerzo se concentra en la ampliación del mercado en base a un conjunto de estímulos específicos para dinamizar el consumo, la inversión y la demanda intermedia. En la ampliación del consumo se seleccionan aquellas actividades de mayor impacto sobre el ingreso nacional y la redistribución de la riqueza. Para ello se formulan programas de movilización social y reformas de carácter estructural como la tenencia de la tierra. De igual manera, se pretende impulsar una política de ingresos y salarios acorde con las necesidades de la población y el grado de desarrollo del país.

Por el lado de la inversión, el Gobierno se propone producir dos efectos simultáneos: acrecentar el monto total y modificar su composición con el objeto de que el impacto sobre la demanda y la capacidad productiva del país alcance el máximo resultado. De esta manera el efecto multiplicador sobre la ocupación será mayor y así, la expansión del ingreso nacional considerablemente superior a los niveles tradicionales.

En lo que respecta a los impulsos externos se trata de evitar al máximo la vulnerabilidad, dependencia e inestabilidad del comercio exterior. Para ello se pretende aprovechar las condiciones externas convirtiéndolas en elemento coadyuvante y complementario del esfuerzo y de las perspectivas internas. Tal como se menciona en el documento de la Oficina Nacional de Planificación, "La primera línea estratégica es la consolidación y fortalecimiento del sector exportador sobre bases de eficiencia y racionalidad" <sup>1/</sup>.

Dado que el país, por razones de su dotación interna de recursos, no puede cambiar fundamentalmente la composición de sus exportaciones, la estrategia tiene como sustento básico la ley de las ventajas comparativas dentro de un marco de eficiencia y racionalidad. De esta manera, la coyuntura favorable de la demanda mundial de alimentos y materias primas podría convertirse en un elemento propulsor del desarrollo interno. Para complementar esta estrategia, el Gobierno se propone modificar la composición de las importaciones a fin de favorecer la adquisición de maquinaria y equipos. Para ello, se programa reducir paulatinamente el grado de dependencia de los bienes y materias primas importadas con

---

<sup>1/</sup> Estrategia para el desarrollo socioeconómico de la República Dominicana  
Oficina Nacional de Planificación, Departamento de Programación Global  
Diciembre de 1975, p. 44.

posibilidad de ser producidos internamente y avanzar así, hacia la elaboración de aquellos que exigen una alta tecnología y mayor grado de integración intersectorial. Todo esto para hacer del sector externo un factor básico de la dinámica interna gracias a la compatibilización coherente de las variables tanto internas como externas.

#### 5. Nuevas pautas de crecimiento

Para garantizar el cumplimiento de los anteriores objetivos, en base a la dotación interna de recursos, las pautas de crecimiento y bienestar podrían sintetizarse así:

a) Impulsar al máximo la producción de alimentos y materias primas industriales como forma de aprovechar las ventajas internas que ofrece este sector. De cumplirse las metas propuestas será factible mantener el poder adquisitivo de los salarios reales, frenar el ritmo alcista de los precios y reducir los actuales niveles de desnutrición que aquejan a un alto porcentaje de la población. Por último, un eficiente uso de los suelos agrícolas permitirá dinamizar el resto de sectores mediante la demanda intermedia ampliada y así, beneficiar, el conjunto de la economía. El énfasis en el eje agro-industrial es la base del llamado desarrollo integrado y la solución más viable para armonizar las condiciones heterogéneas, tanto en el área rural como urbana. Todo esto, el Gobierno pretende alcanzarlo mediante el establecimiento de una adecuada infraestructura física, económica y social.

La infraestructura social se orienta hacia una movilidad creciente, vertical y horizontal de la sociedad dominicana. En este sentido, el Gobierno considera que la educación es el vehículo más idóneo para promover la participación del Hombre Dominicano.

Desde el punto de vista de las reformas estructurales e institucionales es importante destacar la Reforma Agraria y su complemento la Ley Ganadera, las cuales pretenden dar una mayor participación a la población dominicana en los bienes y servicios resultantes del esfuerzo de producción.

#### 6. Objetivo fundamental de la estrategia de desarrollo

El objetivo central propuesto por el Gobierno radica en el bienestar de la población mediante el mejoramiento paulatino de sus condiciones de vida, con prioridad sobre los sectores más atrasados y marginados.

Para que sea viable dicho propósito surge como condición necesaria el establecimiento de los siguientes objetivos de carácter general:

a) Mantener una tasa elevada de crecimiento económico, como forma de alcanzar un sostenido y acumulativo crecimiento económico.

/b) Redistribución

b) Redistribución del ingreso y de la riqueza para reducir los desequilibrios sociales y las causas que los generan.

c) Crear fuentes de empleo productivo, estable y remunerador.

d) Ampliar las oportunidades de educación a la totalidad de la población.

#### 7. Objetivos especiales

Capacitar y transformar una sociedad es un proceso largo, arduo y difícil. Por esta razón, el interés del Gobierno dominicano en moldear una imagen durante los próximos diez años descansa prioritariamente en la eficiencia del sector exportador tradicional y en la modernización del sistema institucional. De igual manera, el objetivo de un "desarrollo integrado" sólo es factible en la medida que puedan ser reducidas las discrepancias y desequilibrios regionales tanto en lo social como en lo económico.

Para hacer más expeditos los anteriores planteamientos, el Gobierno plantea el fortalecimiento de una economía mixta de tal manera que los esfuerzos del sector público y privado se complementen y apoyen mutuamente. En este sentido, el capital privado extranjero recibe un tratamiento específico con el objeto de que coadyuve positivamente en aquellas áreas de interés nacional.

Desde el punto de vista económico, la estabilidad en el sistema de precios es requisito básico para garantizar el normal desenvolvimiento de las demás variables, tales como tasa de interés, ahorro, inversión, capacidad de apertura al exterior y quizás, lo más importante, estabilidad y armonía social entre los diferentes estamentos.

Reducir los actuales altos índices de desnutrición es un objetivo especial de singular importancia. Para ello se ha puesto en marcha una política integral de alimentación y nutrición para favorecer de preferencia a los grupos más vulnerables.

#### 8. Metas cuantificables

El compromiso explícito con determinadas tasas de crecimiento para las variables sociales y económicas de mayor preponderancia constituye a veces un esfuerzo incontrolable o impredecible, máxime cuando se trabaja dentro de una perspectiva de largo plazo. Sin embargo, cuando se les considera como órdenes de magnitud o tendencias generales, su cuantificación constituye un cuadro orientador que permite ajustar, armonizar y ordenar la estrategia global del Gobierno, asignando prioridades y jerarquía a la acción estatal en el plano operativo. Dentro de las anteriores consideraciones, en el Cuadro 1 se plantea un resumen de las metas propuestas para cada una de las variables contempladas en el Plan.

Cuadro 1

REPUBLICA DOMINICANA: CUADRO RESUMEN DE LAS METAS PROPUESTAS  
PARA LAS VARIABLES CONTENIDAS EN EL PLAN PARA  
EL PERIODO 1976-1986

---

1.	Crecimiento del PIB	7.5 por ciento
2.	Coefficiente de inversión bruta (relación entre la inversión bruta y el PIB)	26.0 por ciento
3.	Inversión pública (Tasa media anual)	10.0 por ciento
4.	Inversión privada (Tasa media anual)	6.5 por ciento
5.	Consumo total (Tasa media anual)	7.1 por ciento
6.	Consumo del Gobierno (Tasa media anual)	8.0 por ciento
7.	Consumo privado (Tasa media anual)	7.0 por ciento
8.	Nivel nutricional:	
	a) Consumo de calorías diarias por persona: de 1 423.90 a 2 137.09 Aumento = 50 por ciento	
	b) Consumo de gramos de proteína diaria por persona: de 28.26 a 52.82 Aumento = 86 por ciento	
	c) Cobertura = 75 por ciento de la población Meta al cabo de diez años: 2 370.26 calorías diarias por persona 61.47 gramos de proteínas por persona	
9.	Exportaciones: 6 por ciento (Tasa promedio anual)	
10.	Importaciones: 5.5 por ciento (Tasa promedio anual)	
11.	Coefficiente de importaciones, relación entre las Importaciones y el PIB: reducido de 26.0 por ciento a 20.0 por ciento	
12.	Financiamiento público (presión tributaria): 20 por ciento	
13.	Elasticidad de los impuestos con respecto al producto: de 0.5 a 1.0 por ciento	
14.	Ahorro público: Eficiencia en las entidades del sector público, reducción en los gastos corrientes del sector central	
15.	Ahorro privado: Aumentos considerables en base a la solidez y estabilidad económica.	
16.	Ahorro externo: Reducir la influencia de los recursos externos en la tasa de crecimiento.	
17.	Ocupación: Crear 36 000 puestos de trabajo al año. Esto significa 6 000 puestos adicionales en relación con la creación actual.	

---

/Como la

Como la estrategia busca no sólo dar ocupación a la nueva fuerza de trabajo sino reducir el desempleo, la meta a largo plazo consistirá, por lo tanto, en la creación mínima de 60 000 puestos de trabajo al año.

Una visión general del anterior cuadro resumen de las metas contempladas en el Plan deja entrever los siguientes aspectos relevantes:

a) No cabe duda que se desea hacer un gran esfuerzo por acelerar el ritmo de crecimiento, superando para ello la tendencia histórica registrada. Esto significa modificar la composición del producto y canalizar el máximo de recursos en aquellos sectores altamente productivos.

b) La búsqueda de un mayor nivel de bienestar social deja de lado el objetivo único del desarrollo para orientar la acción del Estado hacia aquellos sectores tradicionalmente postergados y marginados. En este sentido son significativos los cuantiosos recursos de inversión en educación, salud, vivienda y recreación. Mención aparte merece el programa de alimentación y nutrición para los próximos diez años.

c) Se destaca el interés por armonizar y complementar las acciones del sector público y privado. Al primero, dentro de marcos de eficiencia y agilidad administrativa se le asignan las funciones fundamentales con el quehacer económico y social siempre y cuando éstas no puedan ser llevadas a cabo con el mismo grado de eficiencia e interés nacional por el sector privado. Al segundo se le presentan pautas y guías de mediano y largo plazo para que su iniciativa sea cada vez más fructífera e independiente.

d) El logro de altas metas en materia de ocupación, con el objeto de utilizar plenamente los recursos disponibles, es uno de los principales mecanismos de redistribución del ingreso consignados en el Plan. A esto se agregan ambiciosos proyectos en materia de tenencia y utilización de la tierra. Así, en 1976 la población rural se calculaba en 2.7 millones de personas y en 1986 ésta será de 2.8 millones en caso de mantenerse las actuales tasas de migración campo-ciudad, lo que significa un aumento aproximado de 400 000 familias. Entretanto, la superficie agrícola, oscila alrededor de los 2.6 millones de hectáreas, es decir, menos de una hectárea por persona. Si los objetivos de esta estrategia involucran una redistribución del ingreso rural y una elevación considerable de la producción agrícola, ya sea la destinada a la exportación o la que cubrirá el mercado interno, quiere decir que deberá presentarse un fuerte incremento de la productividad agrícola para sustentar ambos procesos. Hay dos requisitos básicos para que esto se cumpla: la modificación en el sistema de la tenencia de la tierra y la intensificación del uso y la reasignación de los suelos entre los diferentes cultivos.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> "Diagnóstico global de la economía dominicana"... op.cit. p. 69.

Para los próximos diez años se espera cumplir parcialmente los anteriores dos objetivos mediante la transferencia de 65 000 hectáreas y la incorporación a las zonas de riego de aproximadamente 80 000 hectáreas.

En resumen, la estrategia del Gobierno dominicano consiste en "tratar de continuar la edificación de una economía mixta sobre la base de un sector privado nacional eficiente y capaz, de un sector público con funciones crecientes y definidas; y con el apoyo de un sector externo delimitado estrictamente en su participación y responsabilidad".<sup>1/</sup>

#### 9. Contenido de la estrategia por etapas

La estrategia global del desarrollo ha sido subdividida en dos etapas, cuyos objetivos se refuerzan y complementan tanto en el tiempo como en el espacio. La primera corresponde al período 1976-1981 y asigna una alta prioridad al desarrollo agropecuario y al agroindustrial. Se busca sentar las bases de un sector rural moderno y eficiente que garantice el normal abastecimiento de alimentos para el mercado interno y permita, a la vez, liberar los recursos necesarios para el rápido desarrollo del resto de sectores. En este sentido, la agroindustria y la pequeña industria en general recibirán estímulos especiales tanto en lo técnico, como en lo económico y en lo institucional. Así, al elevarse la productividad agrícola, es factible alcanzar una mejor asignación del factor mano de obra y, a través del mecanismo de la demanda intersectorial estimular y reforzar el crecimiento de las actividades urbanas. Esto sin mencionar los efectos colaterales que se desprenden de una relación de precios en términos de inversión y excedente económico para acrecentar la acumulación de capital.

La segunda etapa va de 1981 a 1986 y se concentra fundamentalmente en el desarrollo industrial. En vista de la observada alta tasa de migración campo-ciudad, de la necesidad de reforzar y complementar el impulso dado al sector agrícola y ante la urgencia de iniciar la producción de bienes durables durante este lapso se espera consolidar un desarrollo industrial competitivo y dinámico. Para ello, el Gobierno asigna especial interés a los programas tendientes a elevar la calificación de la mano de obra y a aquellas que contemplan la construcción de una infraestructura básica acorde con el desarrollo económico del país.

---

<sup>1/</sup> "Estrategia para el desarrollo socioeconómico de la República Dominicana", op.cit., p. 70.

## 10. Políticas sectoriales

Dentro de los anteriores lineamientos, el documento "Posibilidades del desarrollo económico y social de la República Dominicana" incluye un conjunto pormenorizado de medidas específicas para ser adoptadas con respecto a cada uno de los sectores y variables claves de la economía nacional. Según el orden de presentación se destacan las destinadas a ampliar el consumo privado, el consumo del Gobierno, la inversión privada, la inversión pública, para ampliar y diversificar la demanda intermedia o intersectorial, para la integración regional interna, para consolidar y fortalecer el sector exportador, para regular y sustituir las importaciones y para asegurar la afluencia de recursos externos suficientes. En lo que respecta a las políticas sectoriales, se señalan aquellas orientadas a impulsar el desarrollo agropecuario, para fortalecer el eje agricultura-industria, para promover el desarrollo industrial, para ampliar y perfeccionar la infraestructura, para perfeccionar el mecanismo ahorro-inversión y aquellas encauzadas a mejorar la estructura institucional para el desarrollo.

Una vez presentado el diagnóstico y el análisis global de la economía dominicana el resto del documento se concentra fundamentalmente en planteamientos de carácter sectorial. Así, de lo global y macroeconómico se pasa a los aspectos microeconómicos para conocer en detalle y profundidad las características propias de cada sector. A continuación se presenta una síntesis de los respectivos análisis particulares:

### a) Sector agrícola

La tenencia de una limitada superficie agrícola ha contribuido a empeorar la distribución del ingreso. Comparativamente, el sector rural no recibe en igual proporción los beneficios del desarrollo económico y social. En materia de empleo se calcula que aproximadamente un 45 por ciento se encuentra en condiciones de subempleo. Siendo éste mayor en las propiedades inferiores a 100 hectáreas. Dados los altos niveles de desnutrición que aún subsisten en el país se estima que una forma de aumentar la productividad agrícola consistiría en el cambio, en cuanto a uso de la tierra se refiere, de pastos a tierra agrícola para producir alimentos básicos. De esta manera, para reducir el 56 ó 66 por ciento de subutilización de la superficie de pastos sería necesario o aumentar los actuales niveles de productividad, para albergar un mayor número de cabezas de ganado o, realizar una paulatina transferencia de la ganadería extensiva hacia otros cultivos.

/Teniendo en

Teniendo en cuenta los notables esfuerzos gubernamentales por abastecer autónomamente el país de los alimentos básicos, el renglón de las importaciones ha disminuido considerablemente, llegando incluso al abastecimiento interno de ciertos productos. Tal es el caso de la habichuela y el arroz.

Dentro de las posibilidades de desarrollo agrícola se destaca como objetivo central mejorar el nivel nutricional de la comunidad dominicana y el de modificar la tenencia de la tierra para hacer compatible la capacidad adquisitiva de la población con una canasta mínima de alimentos.

b) Sector riego

Este sector se enmarca dentro de lo que se conoce con el nombre de política de la utilización de los recursos hidráulicos. Para ello el aprovechamiento integral del recurso agua, la ampliación de las zonas de riego y la creación de una capacidad para controlar las avenidas de los ríos y evitar la erosión de los suelos constituyen los objetivos centrales durante los próximos años.

c) Sector pesca

La República Dominicana con sus 1.500 kms de costas y con una plataforma insular de aproximadamente 9.000 kilómetros cuenta con vastos recursos para hacer de la actividad pesquera una fuente considerable de divisas, empleo y ante todo, de alimentos básicos para abastecer el consumo interno y participar en la demanda externa. Sin embargo, por diversas razones su participación tanto en el producto bruto agropecuario como total, escasamente llega al 1 por ciento anual, notándose una ligera tendencia a aumentar progresivamente su aporte sectorial y global. Según el censo elaborado por el Departamento de Caza y Pesca de la Secretaría de Agricultura durante el año de 1975 la pesca era realizada por 2 682 pescadores con un ingreso promedio de RD\$ 1.200.

Desde el punto de vista de las políticas se destaca el aumento y mejoramiento de los equipos de captura y transporte. Paralelamente con los esfuerzos tendientes a mejorar la infraestructura se pretende llevar a cabo un programa nacional de educación alimenticia cuyo fin sea el de demostrar las formas de preparar el pescado y sus ventajas proteicas. Todo esto tendrá como apoyo logístico la creación de una serie de pescaerías a nivel popular, la reestructuración del Departamento de Caza y Pesca y el mejoramiento de las condiciones crediticias para quienes se dedican a esta actividad.

/d) Sector

d) Sector industrial

Teniendo como premisas básicas el aprovechamiento de los recursos internos (agroindustria-artesanía) y el aprovechamiento de factores geográficos en la coyuntura mundial, el objetivo central de este sector consiste en la "generación de empleos" y el aprovechamiento al máximo del potencial industrial que ofrece cada una de las regiones.

Como objetivos generales para impulsar los anteriores planteamientos se destacan:

- Crecimiento sostenido.
- Descentralización industrial para el mejoramiento socioeconómico.
- Absorción de mano de obra y mejoramiento de las condiciones de empleo.
- Incremento y diversificación de las exportaciones.
- Sustitución selectiva de importaciones.
- Cambio de la estructura productiva.
- Mayor contribución del sector público en el proceso de industrialización.

e) Sector minero

El rápido crecimiento de la minería constituye, durante los últimos años, uno de los aspectos más relevantes de la economía dominicana. En 1960 el sector minero participaba con el 1.56 por ciento en la formación del producto bruto interno y a partir de 1970 comienza a aumentar progresivamente hasta llegar al 5.0 por ciento en 1974. Esta tendencia parece que tiende a mantenerse o a aumentar proporcionalmente con el ritmo de crecimiento del producto. Sin embargo, es importante destacar que entre 1969 y 1974 esta tasa se eleva hasta el 42.0 por ciento, la cual es cuatro veces superior a la experimentada por el PIB que fue de alrededor del 10 por ciento.

Dentro de los principales minerales se encuentra la bauxita, el yeso, la cal, la sal y en menor escala el hierro y el cobre. El oro y la plata comienzan a ser explotados recientemente en pequeñas cantidades. Dado que la actividad minera se concentra casi exclusivamente en las labores de extracción, existen algunos intentos aislados por aumentar el valor agregado del sector mediante la industrialización de los metales.

A pesar de utilizar técnicas relativamente intensas en capital, en el sector minero encuentran ocupación alrededor de unas 3 232 personas con salarios comparativamente más elevados que el resto de las actividades productivas. En la medida que el sector avance en su escala de producción será posible generar un mayor número de empleos.

f) Sector turismo

f) Sector turismo

Dentro del área privilegiada de las islas del Mar Caribe, la República Dominicana cuenta con ciertas ventajas comparativas para hacer del turismo un sector de gran aporte a la economía nacional. Además de sus extensas playas y excelentes condiciones climatológicas se cuenta con un rico acervo histórico cultural. De otra parte, su ubicación geográfica próxima a países de elevado ingreso per cápita tales como Estados Unidos y Canadá constituyen ventajas adicionales que el Gobierno está dispuesto a aprovechar en el mediano y largo plazo. En este sentido existen varios proyectos destinados a crear las condiciones de infraestructura y adecuación necesarias para desarrollar convenientemente las anteriores ventajas.

g) Políticas regionales

El estudio y seguimiento de los fenómenos espaciales ha sido tema de gran prioridad para la Oficina Nacional de Planificación. Esta prioridad nace del profundo interés por reducir las distancias sociales y económicas que aún aquejan a los moradores de las distintas regiones. Conjuntamente con el principio de equidad, el desarrollo regional pretende una distribución más balanceada de la población, evitando en lo posible las concentraciones nocivas en unas pocas ciudades o regiones.

Santo Domingo alberga alrededor de un millón de habitantes y concentra gran parte de las inversiones públicas y privadas las cuales justifican, en buena medida, su rápido ritmo de crecimiento.

El territorio nacional se encuentra dividido en tres grandes zonas perfectamente identificables y con una cierta especialización en el proceso productivo. La región de Cibao se desenvuelve alrededor de Santiago y agrupa a un reducido número de ciudades (San Francisco de Macoris, La Vega, Valverde y Puerto Plata) las cuales se jerarquizan como segundos centros de importancia en base a la complementación de actividades y recursos. Esta región según el plan se describe así: "basada en un esquema de crecimiento hacia adentro que organiza el espacio-región, para aprovechar los recursos naturales disponibles, principalmente el recurso suelo, en una producción base orientada al mercado agrícola nacional, especializando las áreas que mejores condiciones presentan dentro del proceso de desarrollo del sector primario de la economía".<sup>1/</sup>

---

1/ Oficina Nacional de Planificación. Posibilidades de desarrollo económico-social de la República Dominicana, p. 393

La región del sureste fundamenta su desarrollo en grandes unidades agroindustriales dedicadas a la explotación del azúcar y al hecho de ser sede de la capital del país. El centralismo en la toma de decisiones y la afluencia constante de recursos hacen de esta región la más importante del país y quizás, la de mayor influencia en el quehacer económico.

La región del suroeste, por el contrario, es la menos desarrollada y la que por su ubicación e infraestructura económica y social requiere un tratamiento especial. Su estructura espacial aún no se ha definido y su integración dinámica y coherente al mercado nacional se debate con singular prioridad dentro de la política de desarrollo regional que propugna el plan.

Como medidas estratégicas para el desarrollo regional sobresalen la integración de las regiones en su estructura interna, fortaleciendo los elementos de complementariedad y aprovechando plenamente las ventajas comparativas de cada una de ellas. Todo esto será posible alcanzarlo mediante el desarrollo de los llamados centros subregionales los cuales servirán para canalizar, promover e incentivar el crecimiento de la región circunvecina. En el fondo, se pretende dotarlos de una infraestructura mínima mediante una acción coordinada de las diferentes agencias estatales en cumplimiento de la política de descentralización administrativa. De esta manera, no sólo se pretende alcanzar una unidad de acción frente al desarrollo sino también aprovechar plenamente los recursos disponibles.

11. Posibilidades de desarrollo de los sectores sociales:  
proyectos específicos:

Dentro del llamado "criterio unificado para el desarrollo económico y social" el Estado persigue fundamentalmente el crear las condiciones de un proceso que busca, en definitiva, un mejoramiento progresivo de las condiciones de vida, individuales y colectivas. Esta filosofía busca ante todo hacer compatible los objetivos de crecimiento y bienestar sin que para ello sea necesario sacrificar las aspiraciones elementales de la población o caer en la falacia redistributiva sin un esfuerzo mínimo necesario. En este sentido, el enfoque de los sectores sociales no consiste en el simple aumento de los recursos fiscales, ni en el tratamiento sectorializado tipo estanco ni, por supuesto, según la capacidad de compra de las familias. Se establece como función del Estado el integrar a la población mediante la equidad social sin dejar a ningún sector de la población al margen de los cambios y del progreso.

Como medidas específicas para implementar lo anterior la estrategia señala las siguientes: "Programas de inversión pública, generadoras de empleo y redistribución del ingreso, a través del presupuesto del sector

/público; reajuste

público; reajuste selectivo de los salarios según el costo de vida; actualización de los salarios mínimos vitales según ramas de actividad; reforma en el régimen de tenencia de la tierra; reforma del sistema de comercialización de los productos básicos de consumo popular; programas de producción masiva de alimentos; otorgamiento de incentivos para la aplicación de técnicas generadoras de empleo; campañas de persuasión para incentivar el consumo de productos nacionales; incremento del gasto corriente en servicios personales, a través del presupuesto público; formulación y ejecución de programas de desarrollo regional; construcción de obras viales de vinculación regional; realización del inventario detallado de los recursos naturales regionales y creación de corporaciones para el desarrollo regional; racionalización de la distribución regional del gasto público y del crédito bancario; programas de capacitación de la fuerza de trabajo; programas de desarrollo de la comunidad y fortalecimiento de las juntas vecinales; fortalecimiento de las organizaciones sindicales de trabajadores; reforma de la legislación social y de los mecanismos de aplicación; reforma del sistema de seguridad social a fin de hacerlo extensivo a toda la población dominicana, especialmente al campesino y a los sectores urbanos marginados; aprobación de leyes de defensa profesional; reforma de la educación primaria para dar cobertura mínima al 95 por ciento de la población en edad escolar; fomento de la educación técnica y de la educación superior; impulso a los programas de preservación de la salud y de alimentación y nutrición; impulso al desarrollo agropecuario y fortalecimiento del eje agricultura-industria; fomento de la pequeña industria y la artesanía". 1/

Tal como se puede deducir del anterior conjunto de proyectos y medidas de carácter específico, no cabe duda que el país, como un todo está empeñado en acelerar profundamente su desarrollo económico y social dándole a la "dimensión social" un papel preponderante y motriz.

---

1/ Oficina Nacional de Planificación, Posibilidades del desarrollo económico-social de la República Dominicana, op.cit. p. 505