



**ILPES**

**INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL**  
LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN INSTITUTE FOR ECONOMIC AND SOCIAL PLANNING

**NACIONES UNIDAS/SISTEMA CEPAL - CRP/CONSEJO REGIONAL DE PLANIFICACION**  
UNITED NATIONS/ECLAC SYSTEM - CRP/REGIONAL COUNCIL FOR PLANNING

---

**X CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE PLANIFICACION DE  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

Santiago de Chile, 26 y 27 de noviembre de 1998

Instituto/G.X.2/E

**INTERVENCION DEL DELEGADO DE BOLIVIA**

Sr. Alberto Kuajara  
Viceministro de Desarrollo Sostenible y Planificación

**X CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE  
PLANIFICACION  
DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

**XI CONCEJO REGIONAL DE PLANIFICACION  
Santiago de Chile, 26 y 27 de noviembre de 1998**

**DISCURSO DEL SEÑOR VICEMINISTRO  
DE PLANIFICACION Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
DEL GOBIERNO DE BOLIVIA**

**Adalberto Kuajara A.**

Bolivia desde fines de la década de los 70 experimentó hasta 1985 una de las mayores crisis económicas de su historia republicana. El desgaste paulatino del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, aplicado en los años 50 hasta principios de los 80; los fuertes "shocks" externos de la crisis mundial de la deuda externa; y el deterioro de los términos de intercambio comercial, fueron algunos de sus elementos centrales.

Entre 1980 y 1985, la economía registró persistentes desequilibrios que se vieron expresados fundamentalmente a través de un creciente déficit fiscal que, financiado vía crédito interno, se constituyó en el principal mecanismo acelerador de la inflación.

La implementación del Decreto Supremo 21060, en Agosto de 1985, permitió al país detener la hiperinflación con un programa de estabilización y ajuste estructural, conocido como la Nueva Política Económica (NPE). Desde entonces, la estabilidad económica y la disciplina fiscal, con niveles de inflación de un sólo dígito, se han convertido en un patrimonio del país porque son de consenso en el sistema político al constituir la base de las políticas macroeconómicas del Estado.

La NPE planteó la separación del Estado de la esfera productiva y de la intermediación financiera, promoviendo la participación de los actores sociales en la economía. El mercado fue concebido como el mejor asignador de recursos y al sector privado se le atribuyó la responsabilidad del desarrollo del país.

Al evaluar los resultados de 12 años de aplicación del modelo, se distinguen obviamente muchas luces, pero también, sus sombras, a la par, que se “redescubre” el papel del Estado, como creador del marco adecuado y de las condiciones para el buen funcionamiento de los mercados e inductor de las inversiones privadas, porque en definitiva, para que un empresario alcance los niveles de competitividad adecuados, la nación misma debe volverse competitiva. Es decir, que la competitividad no es asunto puramente intraempresarial sino más bien resultado de la alianza estratégica entre el Estado y los empresarios de todos los tamaños.

La acción del mercado, factor indispensable para el funcionamiento de la economía y el crecimiento, necesita también una intervención del Estado para asegurar un desarrollo social justo. En otras palabras, después de 12 años, nos hemos convencido que se requiere que el Estado estimule las tendencias del mercado hacia el desarrollo integral del ser humano y del país.

Constatamos que entre los efectos no deseados de la acción del mercado, está la concentración económica, espacial – regional y social.

Es ya una evidencia empírica que la acción del mercado, por sí misma, produce concentración en lo económico, debido a que sólo tienen capacidad de inversión aquellos que ya poseen riqueza; por lo tanto, este proceso va haciendo a los ricos cada vez más ricos y a los pobres cada vez más marginados.

Asimismo, la acción del mercado produce concentración en lo espacial – regional, ya que las inversiones se efectúan en aquellos lugares donde ya existen condiciones favorables de infraestructura, servicios, financiamiento población y mercado, es decir, que se concentran desproporcionadamente en las ciudades del eje central de Bolivia.

Por último, la acción del mercado produce concentración en lo social, porque la oferta de servicios está a la medida de aquellos que pueden pagarlos; así, la salud, la educación y la vivienda, responden de manera creciente a la demanda de quienes tienen poder adquisitivo.

## CONCENTRACIÓN ECONÓMICA.

La historia económica de Bolivia señala que dos son los sectores que poseen un dinamismo efectivo: la industria y la agricultura, con una participación relativa actual de un 32% en la actividad productiva.

La industria boliviana que duplicó su actividad entre 1960 y 1970 y manifestó un gran crecimiento en la década de los 70, paulatinamente ha mostrado rasgos de bajas tasas de crecimiento a partir de 1986.

El grado de industrialización de Bolivia se ha mantenido entre 16,6% y 16,8%, desde 1992, que está por debajo del promedio de los países del continente, que alcanza al 21,5%; esto demuestra que pese a tener la mayor participación sectorial en la generación del PIB, es insuficiente. Por otra parte, esto se manifiesta también en los niveles de producción y productividad de la industria manufacturera, que es competitiva en un muy reducido número de sectores en los escenarios globalizados regionales a los cuales concurre.

Por otro lado, la agricultura boliviana y particularmente la campesina, se ha caracterizado por un estancamiento en los rendimientos de sus sectores tradicionales.

Si bien el crecimiento del PIB en 4,2% promedio, en estos últimos siete años, ha sido significativamente mayor a la tasa de crecimiento poblacional, sigue siendo insuficiente para enfrentar las necesidades básicas de la población. El PIB per cápita en este mismo periodo, se ha mantenido, en promedio, en 800 \$us, lo que constata, que en el caso boliviano, el modelo no produjo incremento de la riqueza ni mejor distribución del ingreso.

Pese a las crecientes necesidades de requerimiento de capital en las regiones deprimidas de Bolivia, resulta paradójico que éstas transfieran su escaso ahorro, a través de las captaciones realizadas por el Sistema Bancario, a las regiones más dinámicas.

Al mismo tiempo, en cuanto a la estratificación de los depósitos, cabe señalar que el 62% de éstos son por montos mayores a los \$us 50.000 y sólo el 8.5 por ciento son menores a los \$us 1.000, aspecto que denota la poca participación de los pequeños ahorristas en la generación de ahorro interno. El sistema bancario tiene concentrado más del 84% de las captaciones del público en menos del 7% de sus clientes. El 4% de los clientes del sistema absorbe el 80% de los créditos.

Adicionalmente y de manera inequívoca, se observa la carencia de mecanismos por parte del Estado, para inducir al sistema financiero a operar en zonas que no son de interés para la actividad bancaria y, más aún, cuando se está encarando procesos de descentralización y de participación popular, encaminados a transferir responsabilidades y recursos económicos a los distintos departamento y municipios. Está claro, que la política estatal no puede quedar impasible ante esta situación.

### **CONCENTRACION EN LO ESPACIAL – REGIONAL.**

Hoy, igual que hace 13 años, cuando se inició el programa de reformas, el sector fiscal sigue siendo el centro de atención para mantener la precaria estabilidad económica, puesto que se constituye en el eje sobre el cual se articulan las políticas monetaria y crediticia. Se suma, además, la incidencia directa de estas políticas en el crecimiento económico a partir de la inversión pública.

Lo anterior se constata al establecerse que el 59% de la inversión publica en 1997 estuvo concentrada en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz; vale decir, en los de mayor desarrollo relativo. Esta tendencia se ha repetido durante los 13 años del modelo de libre mercado.

## CONCENTRACION EN LO SOCIAL

El mayor problema que enfrenta el país para avanzar por la senda del desarrollo sostenible es la pobreza, fenómeno que impacta de manera directa sobre el deterioro creciente del factor central del desarrollo: el capital humano.

La pobreza en Bolivia es un fenómeno extendido, del total de la población boliviana el 70% se encuentra afectada por la pobreza, de la cual el 95% son habitantes rurales y 53% son habitantes urbanos. 37% de los hogares bolivianos se halla en condiciones de extrema pobreza, es decir, con insatisfacción de sus necesidades básicas que fluctúa entre el 55% y el 85% en relación a los mínimos niveles de vida.

El analfabetismo a nivel nacional es de un 20% y en el área rural es el 37%. Las mujeres analfabetas constituyen el 28% a nivel nacional y en el área rural el 50%.

En Bolivia la población de 0 a 6 años, es de 1.5 millones, representando el 20% de la población total a nivel nacional. De ella, el 70% se encuentra en situación de riesgo.

La educación, está básicamente direccionada hacia la formación académica en desmedro de la formación técnica. Apenas el 9% de la población ocupada recibió capacitación entre 1991 y 1994, de los cuales el 20% son empleados de oficina, 17% profesionales independientes, y 5%. Obreros.

Por otro lado, se observa un fuerte flujo migratorio hacia las ciudades del eje como resultado de la concentración de actividades económicas terciarias. En 1976 las ciudades del eje central significaban el 23,23% del total de la población urbana del país. Según el último censo de 1992 y las encuestas de población posteriores, este porcentaje asciende actualmente al 42,93%.

## **LAS LIMITACIONES DE LA ECONOMIA BOLIVIANA.**

Si bien con la NPE se logró superar la crisis de los años ochenta, aún no se alcanzaron tasas de crecimiento económico y mecanismos de distribución suficientes para revertir las condiciones de pobreza y desigualdad subsistentes en el país.

Los principales problemas estructurales que enfrenta la economía boliviana y que demandan atención son: la fragilidad fiscal que resulta de una base de ingresos inestables; bajo nivel de ahorro interno y, consecuentemente, dificultades para incrementar los recursos de inversión; debilidad del sistema financiero que no es soporte de la producción; insuficiencia de recursos públicos que impide alcanzar niveles aceptables de desarrollo humano; la deficiente provisión de infraestructura física que dificulta el despliegue de capacidad competitiva e incrementos sustanciales en la productividad; la falta de mejoras a las reglas del mercado y de la competencia, la escasa represión al contrabando y las prácticas desleales de comercio; el déficit en la oferta interna de alimentos; el estancamiento de las exportaciones tradicionales y el escaso dinamismo de las no tradicionales, así como también un creciente déficit de la balanza comercial que alcanzó en 1997 a 630 millones de dólares.

La evolución del empleo es una de las principales limitaciones de la política económica de los últimos años, ya que la tasa de desempleo abierto es de 4.4% y la de subutilización neta del 17%, lo cual si se analiza regionalmente, es aún más grave, por la creciente concentración del desarrollo en algunas regiones del país.

Todos los indicadores sociales muestran a Bolivia con un bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Cabe destacar, sin embargo, porque los hechos así lo demuestran, que a pesar de tantos factores adversos, el sistema democrático ha permitido a Bolivia avanzar más en estos 16 años que en el largo periodo de inestabilidad política e institucional.

## **NUEVO ROL DEL ESTADO.**

En los años 90, la aplicación de una serie de reformas, producto del consenso político, vinculadas a la modernidad del Estado y a la gobernabilidad, se orientaron a conformar instituciones públicas eficaces, eficientes y legítimas, que den confianza a los actores sociales.

El retorno al análisis del rol del Estado también fue impulsado por el Banco Mundial y por Fondo Monetario Internacional, para quienes la gestión pública eficiente del Estado es indispensable para asegurar la igualdad de acceso a los mercados, el fomento a la igualdad de oportunidades, alentar la competencia y garantizar la seguridad jurídica.

Los efectos críticos de la economía de mercado generaron las condiciones para replantearse el rol del Estado para impulsar un crecimiento con equidad.

Aquí se deben destacar los esfuerzos realizados por el ILPES, desde el inicio de la década de los 90, para revalorizar el papel de la planificación pública en la región, introduciendo conceptos como el de "gestión estratégica" del Estado moderno y democrático, lo que implica que éste debe asumir un papel anticipador del futuro y catalizador de las demandas para dinamizar el desarrollo. En otras palabras, el Estado debe ser gestor estratégico del desarrollo.

Para reorientar el actual modelo, se hace necesario un nuevo rol del Estado que trascienda sus funciones reguladoras, integradoras, normadoras y facilitadoras: un rol promotor del desarrollo que equilibre las tendencias concentradoras del mercado y destrabe las ventajas competitivas dinámicas. Junto con este rol promotor, el Estado debe mantener y reforzar sus funciones distribuidoras y equilibradoras, para lo que debe ser prospectivo y coordinador.

Un Estado eficiente, con capacidad de planeamiento estratégico, debe proponer políticas adecuadas para promover la inversión productiva, democratizar el crédito, impulsar la apertura de nuevos mercados, incorporar y difundir el proceso científico - técnico, impulsar la

implantar sistemas cada vez más eficientes y competitivos de transporte y comunicación, fomentar la capacitación de manera integral que transforme al pequeño productor, e incentivar a los sectores con potencial aún no desarrollado.

Esto no significa un retorno al Estado paternalista o benefactor, pero tampoco un estado que deje exclusivamente a las fuerzas del mercado la generación de ventajas competitivas. De lo que se trata, desde nuestro punto de vista, es de estructurar un modelo de economía social de mercado que genere equilibrio regional-territorial, logre equidad con estabilidad económica, y fortalezca la democracia y el rol del Estado en beneficio del interés general.

El Estado moderno debe tener una mentalidad previsor y una visión de futuro que le permita acentuar su capacidad de gestor estratégico del desarrollo. Por eso estamos en procura de mejorar la calidad de la gestión pública con base en la transparencia, e implementar y mantener reglas de juego estables y claras tanto para la eficacia administrativa cuanto para el desempeño sin obstáculos innecesarios de los actores de la sociedad civil.

Por lo tanto, la responsabilidad y acción de la planificación, no es "hacer" cosas, sino velar porque las cosas se hagan, y que se hagan de acuerdo con determinado plan, con determinada concepción, y que sean parte de un proyecto coherente de desarrollo sostenible.

## **CARÁCTER DEL PROCESO DE PLANIFICACION**

La nueva planificación, combina el análisis prospectivo, la determinación de los problemas críticos y la gestión estratégica. Es una planificación de carácter indicativo, descentralizada y participativa, que se realiza en el contexto de un Estado democrático, en el que la ciudadanía adquiere un rol protagónico.

Es una planificación flexible, que admite naturalmente incorporar ajustes sucesivos emergentes del contexto cambiante. Debe articular lo nacional con lo sectorial, lo departamental y lo municipal, respondiendo al carácter descentralizado del Estado moderno, que busca el desarrollo sostenible.

Para institucionalizar este proceso de planificación y contribuir a una asignación racional de los escasos recursos públicos, se han elaborado las Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN).

Estas normas se enmarcan en el proceso de democratización del Estado, en el cual, las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa, han reconfigurado al Estado boliviano, estructurándolo con base en un gobierno central, nueve administraciones departamentales y 312 gobiernos municipales, generando al mismo tiempo un nuevo escenario, y nuevos actores para el proceso de planificación.

Estas reformas han posibilitado un mayor protagonismo y participación de la sociedad en la identificación y solución de sus problemas, a su vez, han repercutido en la transformación del carácter de la planificación.

La nueva planificación estratégica es un proceso integral, que busca interrelacionar las variables económicas, sociales, ambientales y políticas, para motorizar el desarrollo sostenible, así como articular los niveles nacional, departamental y municipal.

El desarrollo sostenible, que en Bolivia se ha convertido en matriz conceptual del Estado, orienta desde hace tres administraciones la planificación estratégica, que desde 1997 es ley de la república. (Ley de Organización del Poder Ejecutivo).

## **CONCLUSIÓN**

En el marco de la planificación indicativa, descentralizada y participativa, y considerando el análisis prospectivo, la gestión estratégica y los problemas críticos de Bolivia, particularmente el de la pobreza, el Gobierno Nacional se ha propuesto responder al desafío de lograr el desarrollo sostenible, en una Bolivia socialmente solidaria, que permita crear factores y condiciones orientados a superar las limitaciones estructurales del país.

Basado en estas premisas, el Presidente Bánzer convocó a la sociedad civil a un Diálogo Nacional, del que salieron por consenso, los grandes objetivos nacionales que se han institucionalizado en el Plan General de Desarrollo Económico y Social y que son:

- La disminución drástica de la pobreza urbana y rural
- El impulso a la economía social de mercado
- La transparencia y eficiencia del mercado
- La estabilidad con crecimiento
- La seguridad humana
- La generación de empleo estable, tanto en cantidad como en calidad
- La integración latinoamericana
- La creación de ciudadanía activa
- La distribución equitativa de la riqueza
- La concertación social
- La erradicación del narcotráfico
- La seguridad ciudadana
- La administración pública al servicio del ciudadano

Los lineamientos de estrategia que se aplicarán de manera flexible, adecuándose permanentemente a los requerimientos de la sociedad, son:

- El potenciamiento y la transformación productiva
- La ocupación armónica del territorio
- La inversión en desarrollo humano
- El desarrollo equilibrado
- La gestión ambiental extensiva
- El perfeccionamiento del Estado de derecho
- La creación de condiciones para el ejercicio de la ciudadanía plena
- La creación de cultura democrática, ciudadana y productiva
- La gestión pública eficaz y transparente
- Políticas nacionales concertadas acerca del circuito coca-cocaína

Para recorrer este largo camino en pos del cumplimiento de estas políticas de Estado, más allá del tiempo limitado de los gobiernos, debe existir una sólida voluntad política tanto del gobierno como de la sociedad civil, y particularmente, de los agentes económicos. El desafío está planteado. Veremos con el tiempo los resultados.