

PN 11.06.76

931-022607  
16

12

PROYECTO DE PLANIFICACION AGRARIA Y ANALISIS  
DE POLITICAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE (PROPLAN)

---

EL SISTEMA DE PLANIFICACION  
AGRARIO EN BOLIVIA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS (IICA)

La Paz, Bolivia. Febrero 1979

# I N D I C E

	Pág.
PRESENTACION.....	iii
INTRODUCCION.....	1
Capítulo Primero	
ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS PARA EL ANALISIS DEL SISTEMA DE PLANIFICACION AGRARIO EN BOLIVIA.....	2
I. Aspectos Conceptuales sobre Sistemas de Planificación.	3
II. Metodología para el Análisis del Sistema de Planificación Agrario en Bolivia.....	9
Capítulo Segundo	
EL PROCESO DE PLANIFICACION EN BOLIVIA.....	19
I. Origen de la Planificación.....	19
II. Evolución Histórica del Proceso de Planificación Nacional y Agrario.....	19
III. Situación Actual de la Planificación Nacional.....	22
Capítulo Tercero	
CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE PLANIFICACION AGRARIO EN BOLIVIA.....	26
I. Organización del Sistema de Planificación del Sector Agrario.....	26
II. Problemática Económico-Social del Sector Agrario.....	36
III. Marco Doctrinario de la Planificación Agraria definido por el Sistema Político-Administrativo.....	46
IV. Marco Orientador del Sistema de Planificación Agrario..	50
V. Elaboración de Alternativas de Políticas por el Sistema de Planificación Agrario .....	57

	Pág.
VI. Instrumentación de las Políticas Adoptadas.....	59
VII. Control de las Políticas Adoptadas.....	61

**Capítulo Cuarto**

RESUMEN Y CONCLUSIONES.....	67
-----------------------------	----

BIBLIOGRARIA.....	72
-------------------	----

**ANEXOS**

Anexo A: Ley del Sistema Nacional de Planeamiento.

## PRESENTACION

El "Estudio sobre la Situación de la Planificación Agraria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe" identifica al primer grupo de actividades del Proyecto de Planificación Agraria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe (PROPLAN), que dirige el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA). Este primer grupo de actividades está orientado a la realización de un análisis global de la capacidad actual y potencial en materia de planificación agraria en los países del continente.

Para alcanzar el objetivo indicado este primer grupo consideró dos actividades: una se refiere a un estudio general sobre los sistemas de planificación y la otra a un conjunto de estudios de casos sobre aspectos seleccionados de los procesos de planificación.

Los trabajos de PROPLAN empiezan con la elaboración de un "Marco Conceptual del Proceso de Planificación Agrario en América Latina y el Caribe: una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario". Este marco ha guiado los estudios de este primer grupo de actividades.

La actividad relacionada con el estudio general de los sistemas de planificación tiene como producto el documento "Análisis del Funcionamiento de las Unidades de Planificación Sectorial en el Proceso de Planificación Agrario en América Latina y el Caribe: su participación en el proceso de análisis de políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario"

En base a los planteamientos del Marco Conceptual los siguientes temas se eligieron para los estudios de casos: i) la formulación de la política agraria; ii) la instrumentación de la ejecución de la política agraria; iii) el control de la política agraria; iv) el sistema de planificación agrario como apoyo técnico a la toma de decisiones

sobre la política agraria; v) la base informática del proceso de planificación; y vi) el proceso de análisis de políticas como apoyo al proceso de toma de decisiones del Sector Agrario.

Este documento se ubica como uno de los estudios de caso, él se refiere al Sistema de Planificación Agrario en Bolivia. Como todos los estudios realizados por PROPLAN, este es el resultado de un trabajo en equipo que integra a profesionales nacionales. El equipo de trabajo en Bolivia estuvo integrado por Guillermo Grajales, Jorge Quiroga, Eduardo Cobas y Lehman Fletcher.

Guillermo Grajales y Jorge Quiroga fueron los responsables de la aplicación de la metodología desarrollada. Eduardo Cobas se encargó de desarrollar los aspectos metodológicos. Eduardo Cobas y Lehman Fletcher participaron en las discusiones iniciales sobre la organización general del trabajo.

Finalmente este estudio fue consistenciado, sistematizado y homogeneizado de acuerdo a los objetivos y al marco conceptual de PROPLAN.

## INTRODUCCION

El presente documento presenta los avances de un estudio que sobre el Sistema de Planificación Agrario en Bolivia realiza el IICA a través de su Proyecto de Planificación (PROPLAN) y de su Oficina en Bolivia.

El primer objetivo del estudio es describir y analizar este sistema de planificación poniendo especial énfasis en: i) las actividades que desarrollan, la estructura adoptada para realizarlas y los productos que producen en cada una de aquellas y; ii) los mecanismos de relación del Sistema de Planificación Agrario con el sistema político-administrativo, el ámbito económico social y el resto del sistema de planificación nacional. El segundo objetivo es sentar las bases de una estrategia para el mejoramiento del Sistema de Planificación Agrario en Bolivia, así como el establecimiento de ciertas líneas de acción de apoyo futuras.

Los dos objetivos mencionados se enmarcan en la explicitación conceptual del PROPLAN <sup>(1)</sup>. Este estudio pretende dar un contenido empírico a la conceptualización planteada. Para alcanzar dichos objetivos, este documento se ha organizado en cuatro capítulos. El Capítulo Primero presenta los aspectos conceptuales y metodológicos para el análisis del Sistema de Planificación Agrario. El Capítulo Segundo resume el origen, evolución y situación actual del proceso de planificación en Bolivia. El Capítulo Tercero presenta la organización y actividades desarrolladas por el Sistema de Planificación Agrario de Bolivia, haciendo referencia a las distintas áreas de política agraria y su ámbito espacial. El Capítulo Cuarto recoge las principales conclusiones.

---

(1) "Marco conceptual del proceso de planificación agrario en América Latina y el Caribe: una visión integral de los procesos de análisis de Políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario" PROPLAN-IICA, 1978.

## Capítulo Primero

### ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS PARA EL ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN AGRARIO EN BOLIVIA

De acuerdo al Marco Conceptual de PROPLAN, como ya se indicó, el proceso de planificación agrario se conceptualiza como un proceso de producción de políticas y medidas de políticas cuyo fin es el de acelerar el desarrollo agrario en el contexto del desarrollo regional y nacional. Este proceso está condicionado por la explicitación de los aspectos doctrinarios del sistema político-administrativo y por la problemática que refleja el ámbito económico-social.

Los componentes estructurales del proceso de planificación agraria son: el sistema de planificación agrario y el sistema político-administrativo agrario, la esencia de los cuales es la generación de los procesos de análisis y de toma de decisiones de políticas y medidas de políticas del sector a los efectos de afectar la problemática económico-social de acuerdo a una imagen deseada por el Estado.

En general, todo proceso social está caracterizado por las actividades esenciales que cumple. En el caso de la planificación, las actividades de formulación, instrumentación de la ejecución y control constituyen en sí las etapas que caracterizan y le dan una naturaleza específica a la transformación de determinados insumos (problemática socio-económico y posición doctrinaria del Gobierno) en los productos tangibles e intangibles de la planificación (políticas). Estas actividades son analíticamente separables, pero en la realidad se convierten en acciones continuas formando procesos interdependientes.

En este capítulo se presentan dos secciones, la primera se refiere a los aspectos conceptuales relacionados con los sistemas de planificación, y la segunda, presenta la metodología seguida para el análisis de dicho sistema, la cual no ha sido parcialmente aplicada al preparar este documento.

## I. ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE SISTEMAS DE PLANIFICACION

El Sistema de Planificación Agrario es el elemento de apoyo técnico en la generación de las políticas sectoriales (toma de decisiones) a cargo del Sistema Político-Administrativo Agrario.

El Sistema de Planificación Agrario deberá analizarse dentro de una perspectiva más amplia, en el contexto del Sistema de Planificación Nacional, dentro de una posición doctrinaria en materia de desarrollo agrario definida por el sistema político-administrativo y dentro de una problemática económico-social.

El objetivo de la existencia y funcionamiento del Sistema de Planificación Agrario es proponer al Sistema Político-Administrativo Agrario alternativas de políticas y medidas de política de distinta naturaleza que tiendan a cambiar, en forma racional, una determinada situación del ámbito económico-social con el fin de acelerar el desarrollo agrario en el contexto del desarrollo regional y nacional. Las alternativas que se presentan deben reflejar coherencia con la posición doctrinaria predominante planteada por el sistema político-administrativo y con la problemática económico-social considerando la problemática y presiones de los diferentes grupos del mismo.

Tres aspectos dan relevancia al funcionamiento y operatividad del sistema de planificación. El primero de ellos corresponde a la función de apoyo para la racionalización de la posición doctrinaria del sistema político-administrativo. Para cumplir con esta función, el sistema de planificación debe captar y contribuir a explicitar la visión política del sistema político-administrativo en términos de decisiones de política de carácter normativo. La participación en la explicitación del significado de los aspectos doctrinarios en términos de incidencia en el ámbito económico-social es parte de ese papel (apoyo técnico en la definición del marco doctrinario).

En segundo lugar, otro aspecto importante a tomar en cuenta, es la función de captación y análisis de la problemática económico-social. Esta tarea es asimismo importante a los efectos de incorporar los elementos del ámbito económico-social en la objetivación y la concreción de los aspectos doctrinarios, objeto de decisión del sistema político administrativo expresados en el punto anterior.

Finalmente, y desde un punto de vista puramente normativo, las actividades del sistema de planificación deben reflejar la orientación doctrinaria del sistema político-administrativo a los efectos de ser un instrumento adecuado en la generación de alternativas de políticas. Detrás de esto está la idea que el ámbito de actuación y funcionamiento del sistema de planificación está condicionado por el sistema político administrativo. La mayor o menor importancia del sistema de planificación en el proceso de toma de decisiones va a estar dependiendo directamente de la mayor o menor aceptación política de sus actividades y de los productos generados por ellas.

De acuerdo a la caracterización presentada en la introducción de este capítulo, se desprende que lo que le da la naturaleza específica al proceso de planificación son las actividades que se realizan en él y que se agrupan en : formulación, instrumentación de la ejecución y control. La descripción y análisis de ellas deberán ser por tanto elementos ordenadores para el análisis del sistema de planificación a nivel de un país.

Cada actividad tendrá sus productos específicos que variarán no únicamente por las necesidades del sistema político-administrativo y los cambios en el ámbito económico-social, sino por la naturaleza intrínsecamente distinta de cada una de ellas. En consecuencia, los productos de esas actividades y los agentes que las realizan, deben estar reflejando asimismo las características diferenciales de las actividades de transformación de insumos y la generación de alternativas de políticas.

Lo anterior está definiendo una jerarquización de los elementos que caracterizan al Sistema de Planificación Agrario. El contenido del proceso de planificación va a estar en esencia determinado por esas actividades. Los productos y los agentes encargados de ellas van a estar reflejando dichas actividades y su especificación. La existencia y el funcionamiento racional de ciertas organizaciones e instituciones aseguran y a su vez son condición necesaria para la coherencia interna del Sistema de Planificación Agrario.

La jerarquización planteada obedece a que estamos estudiando la naturaleza de un proceso social. Una visión exclusivamente institucional de este proceso además de ser parcial, no reflejaría el contenido esencial de su conceptualización.

## 1. Actividades del Sistema de Planificación Agrario

Las actividades que el sistema de planificación realiza se agrupan en las tres etapas del proceso de planificación (formulación, instrumentación de la ejecución y control) presentadas en el Marco Conceptual de PROPLAN.

### 1.1. Actividades durante la etapa de formulación

Están dirigidas al diseño de alternativas de políticas y medidas de política. La interpretación (captación, análisis y sistematización) del marco doctrinario, definido implícita o explícitamente por el sistema político-administrativo, y la interpretación de la problemática del ámbito económico-social, permiten al sistema de planificación la elaboración de un marco orientador que guíe las tareas de los planificadores en su función de análisis de políticas en las tres etapas del proceso de planificación. Esta información permite al sistema de pla-

nificación elaborar las alternativas de políticas. Esta labor de racionalización se manifiesta en productos tangibles (planes, programas y proyectos de variados plazos, presupuestos, estudios, etc) e intangibles (participación en la toma de decisiones, asesoramiento a la autoridad política, etc.). El sistema político-administrativo es el que finalmente toma las decisiones para lo cual las propuestas recibidas y su fundamentación es uno de los insumos de ese proceso de toma de decisiones.

## 1.2. Actividades durante la etapa de instrumentación de la ejecución

Estas actividades se dirigen a la implementación de las políticas adoptadas. Las realizaciones concretas al nivel del ámbito económico-social no forman parte del proceso de planificación, pero son las que objetivan la etapa de instrumentación de la ejecución. Los tres tipos de actividades básicas de esta etapa son: i) la promoción (divulgación y motivación) de las intenciones y el alcance de políticas y medidas de política adoptadas; ii) la especificación de las políticas a un mayor nivel de concreción; y, iii) la actividad integradora de conducción del proceso.

La especificación de las medidas de política de la formulación supone: i) su desagregación en tareas específicas; ii) su ordenamiento en función de las actividades del ámbito económico; y, iii) la asignación de la responsabilidad institucional y de los recursos para su realización.

La actividad de conducción tiene un carácter continuo y supone: i) el asesoramiento permanente a los miembros del Sistema Político-Administrativo en la toma de decisiones con el fin de explicitar el grado de relación de las medidas de política con el marco doctrinario y la problemática del ámbito económico; ii) la coordinación de los responsables institucionales en la realización de las tareas específicas; y, iii) el

apoyo a las unidades de planificación para el cumplimiento de las actividades de especificación y conducción a sus respectivos niveles.

### 1.3. Actividades durante la etapa de control

Son las que principalmente incorporan en el proceso de planificación los cambios exteriores al sistema de planificación generados por la evolución de la actividad económico-social y la posición doctrinaria del Gobierno.

La disposición de información en forma continua sobre las realizaciones del sector público y resultados en el ámbito económico-social son los insumos indispensables para el control. La comparación de las realizaciones y resultados con lo programado, la interpretación de las diferencias encontradas, así como las recomendaciones de ajustes, forman la actividad de evaluación permanente dentro del control.

Aquellas reorientaciones basadas en los cambios en el ámbito económico-social y en el marco doctrinario determinan el diseño de medidas correctivas de política que realimentan el proceso continuo de formulación. Las que se basan en las discrepancias originadas por fallas en la formulación y la ejecución, determinan ajustes internos en las actividades del sistema de planificación en cada etapa del proceso.

## 2. Los productos del sistema de planificación agrario

Cada etapa del proceso de planificación supone una combinación de actividades, instituciones y organizaciones para la generación de determinados productos o alternativas de políticas y medidas de política. Cada alternativa de política puede tener un distinto ámbito espacial de aplicación (nacional: multisectorial o sectorial; regional: multisectorial o sectorial; local; etc.) puede tener un distinto ciclo de

ejecución temporal (largo, mediano o corto plazo), o puede ser visualizada en sus dos niveles analíticos (políticas de desarrollo o estructurales y políticas de estabilización o coyunturales). Lo anterior determina los tres niveles en que generalmente se clasifican las áreas de políticas.

Con independencia de los niveles definidos su composición debe ser coherente por hipótesis en cada momento histórico. Dicha coherencia supone que internamente deben ser consistentes (no es posible suponer por ejemplo una política regional que vaya en contra de la estrategia nacional, o que las políticas estabilizadoras sean contradictorias con la orientación de desarrollo del Gobierno). Sin embargo, para que las políticas sean coherentes, deben ser, además de consistentes, viables políticamente (coherencia con la posición doctrinaria del Sistema Político-Administrativo) y viables económica y socialmente (coherencia con la problemática económico-social). La coherencia integral de una política está determinando la eficiencia del proceso de análisis y de toma de decisiones de política.

### 3. La organización institucional del sistema de planificación agrario

Las instituciones que integran el sistema de planificación se ubican a diferentes niveles de la actividad pública y privada. Es así que se deben identificar unidades de planificación nacional, sectorial, institucional (para actividades de apoyo), regional, local y empresarial.

Estas instituciones se definen dentro de un contexto normativo que refleja un conjunto de elementos que explican el comportamiento sistémico de la institución. Los elementos que caracterizan las instituciones son: i) el grado de liderazgo en la generación de alternativas de medidas de política; ii) una determinada doctrina que especifica los objetivos operativos de la institución; iii) un programa de trabajo pa-

ra la realización de las funciones de la institución; iv) determinados recursos humanos, legales, físicos, financieros y técnicos disponibles para ejecutar los programas de acciones; y, v) una estructura interna que operativiza el programa de trabajo.

## II. METODOLOGIA PARA EL ANALISIS DEL SISTEMA DE PLANIFICACION AGRARIO EN BOLIVIA

El objetivo de este estudio es describir y analizar el sistema de Planificación Agrario en Bolivia, para lo cual se pretende reflejar: i) las características de las actividades que desarrolla, la organización que adopta para realizarlas, así como los productos que obtiene; y, ii) el funcionamiento de sus mecanismos de relación con el sistema político-administrativo y con el ámbito económico-social.

De acuerdo a lo anterior no se pretende inventariar los componentes y relaciones del sistema sino tratar de presentarlos dentro de un esquema o pauta de análisis que le dé contenido empírico al "Marco Conceptual" y a su complemento analítico presentado en este capítulo.

Indirectamente dicho esquema ordenador servirá a su vez para describir y analizar el método que sigue Bolivia para definir y operar ese sistema de planificación, y asimismo, permitirá sacar bases generales para la determinación de debilidades y posibilidades de perfeccionamiento futuro.

La descripción y el análisis del funcionamiento del Sistema de Planificación utilizado en Bolivia será enmarcado en un determinado momento histórico que habrá que cualificar, así como dentro de determinadas condiciones del marco doctrinario y de la problemática del ámbito socio-económico que condicionan sus actividades.

Esto puede ser una limitación a-priori del análisis, en la medida que este estudio va a suponer un corte transversal en la evolución del

proceso de planificación. La incorporación de la dinamicidad de los cambios de los insumos básicos del Sistema de Planificación, así como la evaluación del grado de consolidación del mismo de acuerdo al papel que se le pretende hacer cumplir, van a ser elementos que deberán ser incorporados al análisis en la medida que se le quiera dar una ubicación temporal al corte transversal que se pretende implementar.

Un aspecto se debe destacar en la elaboración del esquema de análisis del estudio sobre el sistema de planificación. De acuerdo a lo expresado, el sistema de planificación cumple una labor de apoyo técnico al sistema político-administrativo en la toma de decisiones de políticas. Detrás de esto se está suponiendo que un sistema de planificación formal no tiene sentido si no tiene aceptación política.

En consecuencia, el análisis del desarrollo de las actividades del sistema de planificación debe necesariamente expresar cuál es el grado de importancia de este sistema como asesor y productor de alternativas de políticas y medidas de política en el proceso de toma de decisiones.

Lo anterior fundamenta una hipótesis que se considera de sustancial importancia verificar en este estudio. Dicha hipótesis está suponiendo que la importancia, el desarrollo y la eficiencia de las actividades (formulación, instrumentación de la ejecución y control) que cumple el sistema de planificación dependen del grado de aceptación política que tiene dicho sistema en la generación de medidas de política. Cuanto mayor es su importancia, mayor será el desarrollo de las actividades en general, particularmente de las correspondientes a las etapas de instrumentación de la ejecución y control. Una importancia relativamente escasa del Sistema de Planificación Agrario, se verá representado en un relativo desarrollo de la formulación de productos tangibles del Sistema de Planificación Agrario y un desarrollo embrionario del resto de las etapas.

Lo anterior no está negando la importancia de la incidencia de la

problemática económico-social en la actuación y objetivación del sistema de planificación. Lo que se está considerando es que por más que se generen alternativas de políticas perfectamente coherentes con dicha problemática, la importancia decisiva del sistema de planificación estará determinada por la coherencia de los productos de sus actividades con las necesidades del sistema político-administrativo.

Algunas veces es el propio desarrollo de las actividades del sistema de planificación el que no es considerado como el más adecuado para la tarea técnica de generación de alternativas para la toma de decisiones, aun bajo el supuesto de gran aceptación política del sistema de planificación.

El adquirir conocimiento sobre este último aspecto debe ser un importante elemento del análisis, aunque se reconoce que a los efectos de este estudio, un análisis en profundidad de esta limitación funcional, así como el establecimiento de bases para su perfeccionamiento está fuera de los objetivos del mismo.

A continuación se presentan las bases generales de una metodología para el análisis del sistema de planificación de Bolivia. Ella refleja básicamente las categorías definicionales establecidas en el Marco Conceptual. El esquema de análisis tiene tres partes (análisis de actividades, análisis de mecanismos de relación externos y evaluación del sistema) y su consideración tiene en cuenta la visión complexiva de los aspectos que caracterizan al sistema de planificación. Si bien es cierto que los tres aspectos del análisis se explicitan a continuación, en los capítulos siguientes solo se desarrolla el primero.

#### 1. Análisis de las actividades del Sistema de Planificación Agrario

Para racionalizar y dar coherencia al proceso de toma de decisiones, el sistema de planificación genera alternativas de políticas y me

didas de políticas para el sistema político-administrativo. Para asegurar que sus propuestas tengan viabilidad política y socio-económica, el Sistema de Planificación debe empezar haciendo explícitos el marco doctrinario del Sistema Político-Administrativo y la problemática socio-económica que confrontan los diferentes elementos que conforman el ámbito económico-social. Estas restricciones que tiene el sistema de planificación para su funcionamiento, las incorpora en un marco orientador que define la estrategia de actuación de los elementos del sistema y los guía en sus actividades de elaboración de las alternativas de políticas, de instrumentación de las políticas adoptadas y de control de las mismas.

#### 1.1. Marco doctrinario

El Sistema de Planificación deberá contar con un conjunto de lineamientos definidos por el sistema político-administrativo que le transmitan los grandes componentes de la imagen-objetivo que se pretende alcanzar y le sirvan de base para estimar la viabilidad política de sus propuestas. La captación de estos aspectos doctrinarios y su sistematización en el marco doctrinario es una actividad que desarrolla el sistema de planificación en la etapa de formulación y para lo cual requiere de una constante comunicación con el sistema político-administrativo.

En consecuencia, a los efectos del estudio de caso se realiza una breve presentación de los aspectos doctrinarios predominantes que condicionan las actividades del Sistema de Planificación Agrario. Asimismo, se explicitan las principales consecuencias que tiene el condicionamiento del Sistema Político-Administrativo en la amplitud del ámbito de acción del sistema de planificación: una dimensión espacial (nacional, regional, local y otro) una dimensión temporal (largo, mediano y corto plazo) y una dimensión analítica (coyuntural o de estabilización, y estructural o de desarrollo). Así mismo se deberán estudiar las formas como se integran los aspectos doctrinarios relacionados con la participación de los aspectos predominantes del Ambito Socio-Económico.

## 1.2. Problemática económico-social

El Sistema de Planificación deberá considerar como una restricción para la definición de sus productos, la caracterización de la problemática económico-social y de los agentes del ámbito. Esto le servirá de base para analizar los beneficios y los costos sociales de las políticas y medidas de políticas que se analicen, a fin de estimar la viabilidad socio-económica de sus propuestas.

La captación y análisis de la problemática económico-social es una actividad que el sistema de planificación realiza durante la etapa de formulación; ella tiene como producto el diagnóstico económico-social. En consecuencia a los efectos de este estudio de caso se realiza una breve presentación de la problemática del ámbito económico-social donde se van a aplicar las medidas de política que apruebe el Sistema Político-Administrativo.

## 1.3. Marco orientador

La capacidad de captar con anticipación las características, los cambios y la problemática del sistema político-administrativo y del ámbito económico-social es esencial. Una vez considerados los mismos, ellos deben ser adecuadamente expresados en un marco ordenador de todas las actividades del sistema de planificación. Dicho marco general ordenador, que es dinámico por naturaleza, debe ser recogido dentro del conjunto de agentes del Sistema de Planificación Agrario como una de las actividades de la formulación, a los efectos de imbuirlos de una estrategia de funcionamiento definida, de las características que deben tener sus productos y de la organización requerida para el cumplimiento de sus actividades.

Este marco orientador incluye una serie de elementos que sistema-

tizan los objetivos nacionales y específicos, las áreas de política agraria y la estrategia que se persigue con el sector agrario. En breve esto sería un modelo ordenador de los insumos del Sistema de Planificación Agrario que serán transformados dentro del sistema. En este sentido las orientaciones básicas incluidas en dicho marco otorgarán y determinarán la relevancia y prioridad de las distintas actividades del Sistema de Planificación Agrario, determinarán los sectores productivos en el sector agrario que deberán orientar la generación de alternativas de medidas de política, los grupos dentro del ámbito económi -co-social que tenderán a ser promovidos o movilizados, la importancia de las organizaciones e instituciones del Sistema de Planificación Agrario, el ámbito de acción de los productos del Sistema de Planificación Agrario, etc.

Este estudio de caso presenta en forma breve el marco orientador del sistema de planificación de Bolivia que guía sus actividades de e-laboración de alternativas de políticas, así como su instrumentación para la ejecución y el control de las mismas.

#### 1.4. Elaboración de alternativas de políticas, instrumentación y control de políticas adoptadas

Definido el marco orientador, el Sistema de Planificación Agrario deberá elaborar alternativas de políticas y medidas de política que concretan la política agraria según las áreas estratégicas aprobadas.

Una vez elaboradas las alternativas de políticas, ellas serán pre-sentadas al sistema político-administrativo para su consideración. Luego de la toma de decisión con la que concluye la etapa de formulación, el sistema de planificación se preocupa por la instrumentación de las políticas adoptadas para asegurar su ejecución. Finalmente los elementos del sistema se preocupan por el control de las políticas adoptadas.

En este estudio se consideran estas actividades poniendo especial énfasis en los siguientes aspectos:

- descripción de cada una de las actividades ;
- definición de los agentes o instituciones que las realizan.  
La eficiencia de las actividades y las características de sus productos están condicionados por la existencia y disponibilidad de ciertas organizaciones e instituciones coherentes internamente, que permiten generar los productos de cada actividad del Sistema de Planificación. Dicha coherencia interna debe recogerse a través de indicadores sin entrar en un análisis institucional en profundidad ;
- definición de los productos y alternativas de políticas de cada una de las actividades del Sistema de Planificación Agrario ;
- ámbito espacial (nacional, sectorial, regional, local) de las actividades y de los agentes o instituciones que las realizan ;
- áreas de política agraria en donde actúan los agentes o instituciones del Sistema de Planificación Agrario y donde son dirigidos los productos de cada una de las actividades de proceso de planificación.

2. Análisis de los mecanismos de relación del Sistema de Planificación Agrario con el Sistema Político-Administrativo y del Ambito Económico-Social

El estudio de esta parte tiene como objetivo esencial describir la existencia y la forma como el sistema de planificación se relaciona con el sistema político-administrativo y con el ámbito económico-social.

Así mismo el estudio de los mecanismos de relación deberá incorporar al análisis la dinámica de los cambios en el sistema político-administrativo, el ámbito económico-social y del propio sistema de planifi-

cación Nacional. Particularmente interesa considerar:

- a) La descripción de los procedimientos para captación del marco doctrinario y de los mecanismos de relación con el sistema político-administrativo.
- b) La descripción de los procedimientos de captación de la problemática socio-económica y de los mecanismos de relación con el ámbito socio-económico.
- c) En el caso del análisis del Sistema de Planificación Agrario, es necesario incluir las relaciones con el resto del Sistema de Planificación Nacional.

Este aspecto de la metodología para el análisis del Sistema de Planificación Agrario no se llegó a implementar en este informe.

### 3. Evaluación del Sistema de Planificación Agrario

La dinámica y la eficiencia del sistema de planificación en su labor de asesoramiento permanente para racionalizar la toma de decisiones sobre políticas agrarias, está condicionada por el grado de coherencia de sus actividades con la posición doctrinaria del sistema político-administrativo y la problemática económico-social.

Lo anterior se refleja básicamente en el grado de adecuación del Sistema de Planificación Agrario con los aspectos externos a su funcionamiento; sin embargo, el desarrollo de las propias actividades y la organización interna del sistema pueden ser causas de incoherencia en su labor de apoyo técnico a la toma de decisiones de política agraria.

Por tanto, a los efectos de la evaluación del sistema, tres tipos de relaciones de coherencia deben ser analizados:

a) Relaciones entre el Sistema de Planificación Agrario y el Sistema Político-Administrativo.

- Grado de adecuación del marco doctrinario con el marco orientador de las actividades del Sistema de Planificación Agrario.
- Grado de adecuación del marco doctrinario y las actividades del Sistema de Planificación Agrario.
- Adecuación de la importancia de las actividades desarrolladas actualmente y el marco doctrinario.
- Jerarquización e importancia de los agentes del Sistema de Planificación de acuerdo a las prioridades contenidas en el marco doctrinario.
- Compatibilización de los productos del Sistema de Planificación de acuerdo a los requerimientos del marco doctrinario.
- Ambito espacial y áreas de políticas de las actividades del Sistema de Planificación de acuerdo a la normatividad del marco doctrinario.

b) Relaciones entre el Sistema de Planificación Agrario y el Ambito Socio-Económico:

- Grado de adecuación de las políticas y medidas de políticas adoptadas con la problemática socio-económica definida
- Grado de adecuación de las medidas de política con las alternativas de políticas y medidas de políticas propuestas por el Sistema de Planificación Agrario. Esta compatibilización es muy difícil de realizar directamente; en este sentido, dicha adecuación tendría que ser analizada indirectamente de las conclusiones que se extrajeran del punto a).

c) Grado de coherencia interna del Sistema de Planificación Agrario entre los productos de sus diferentes niveles.

Este es otro aspecto de la metodología para el análisis del Sistema de Planificación Agrario que no se llegó a implementar en este estudio.

## Capítulo Segundo

### EL PROCESO DE PLANIFICACION EN BOLIVIA

#### I. ORIGEN DE LA PLANIFICACION

La planificación en Bolivia se inicia en 1953, año de importancia histórica que cambia fundamentalmente las características socio-económicas de la estructura agraria boliviana, tomando hito de partida la firma del Decreto de Reforma Agraria el 2 de agosto de 1953. En este año se organiza la "Comisión Nacional de Coordinación y Planeamiento" para prestar asesoramiento técnico al Poder Ejecutivo.

Durante su período de vigencia, la Comisión, no solo tuvo que encarar la preparación y ejecución de un programa de estabilidad monetaria, sino además, realizar el reordenamiento de la estructura productiva y la aplicación y ejecución de la Reforma Agraria. Por otra parte, como consecuencia de la caída de los precios internacionales de las exportaciones del país, la Comisión elaboró el "Plan Integral de Diversificación de las Inversiones", que sirvió de base en las negociaciones de Planeamiento con el exterior. Pese al notable crecimiento del sector hidrocarburos y de la agricultura no tradicional, la tasa de incremento del producto fue muy baja, inclusive menor al del incremento de la población.

#### II. EVOLUCION HISTORICA DEL PROCESO DE PLANIFICACION NACIONAL Y AGRARIO

La Comisión Nacional de Coordinación y Planeamiento tuvo vigencia hasta el año 1958.

En octubre de 1959 se crea la "Junta Nacional de Planeamiento" en substitución de la "Comisión Nacional de Coordinación y Planeamiento", bajo la dirección del Vice Presidente de la República y de un Secretario Ejecutivo con rango de Ministro.

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

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

- Plan de Prioridades para Inversiones Inmediatas, 1960.
- Programa de Recuperación de la Minería Nacionalizada, 1961.
- Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1961-1971.

Para la implementación se elaboraron los siguientes documentos operativos:

- Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social 1963 y 1964
- Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social 1965 y 1966
- Plan Operativo 1977
- Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social 1968 y 1970

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

Durante el período 1970-1974 la Oficina Central de Planeamiento fue elevada al rango de ministerio y se establecieron las funciones del Consejo Nacional de Economía y Planeamiento (CONEPLAN).

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

integración nacional y políticas de estabilidad institucional.

Tomando como base esos documentos, se elaboraron el "Plan Nacional de Reforma Administrativa 1973-1977" y el "Plan Operativo de Desarrollo 1975".

Es de anotar que la aplicación del "Programa de Estabilización y Desarrollo y el Plan Operativo 1975", permitió alcanzar por primera vez, un período sostenido de incremento del Producto Interno Bruto a una tasa promedio anual del 6.8%.

El 3 de octubre de 1974 se modificó totalmente la estructura del "Servicio de Planificación" mediante la agrupación de cinco Decretos-Leyes que conforman la Legislación Básica del actual Sistema de Planeamiento.

- Mediante D.L. no. 11848 se aprobó la Ley del Sistema Nacional de Planeamiento, que contiene los siguientes títulos:

- . Título I, de la definición y objetivos del sistema
- . Título II, de los organismos integrantes
- . Título III, de las funciones de los organismos integrantes
- . Título IV, del funcionamiento del sistema

- Las regulaciones que norman el funcionamiento del Sistema Nacional de Proyectos, fueron aprobados mediante D.L. 13434 del 19 de marzo de 1976 mediante la cual se creó el Comité Nacional de Proyectos.

- Los restantes decretos básicos (D.L. nos. 11846 , 11857 y 11859) aprueban la Ley Orgánica y la denominación del Ministerio de Planeamiento y Coordinación de la Presidencia de la República y la Ley de creación del Instituto Nacional de Pre-inversión (INALPRE) la cual fue modificada por el D.L. 13254 del 31 de diciembre de 1975.

### III. SITUACION ACTUAL DE LA PLANIFICACION NACIONAL

Mediante el Decreto Ley N°11848, el Sistema Nacional de Planeamiento contempla los objetivos siguientes:

- Formular y compatibilizar los planes y programas nacionales, sectoriales y regionales de corto, mediano y largo plazo, en el campo económico y social.
- Formular la programación a corto plazo y la elaboración de programas, presupuestos y proyectos correspondientes, para conseguir una óptima utilización de los recursos del país.
- Impartir directivas para la acción coordinada de planeamiento.
- Ejecutar y coordinar dichos planes y programas.
- Integrar políticas internas y externas en los aspectos vinculados con el desarrollo del país.
- Coordinar y controlar la gestión del sector en el proceso de desarrollo.
- Promover y facilitar la concurrencia de sectores no gubernamentales en el logro de los objetivos del sistema.
- Racionalizar las actividades del planeamiento y programación del desarrollo económico social del país.
- Determinar los criterios para asignar prioridades globales, sectoriales y espaciales de desarrollo.

El Sistema Nacional de Planeamiento está referido a dos altos niveles de decisión política: el Consejo de Ministros y el Consejo Nacional de Economía y Planeamiento (CONEPLAN). A nivel de oficina central, el sistema es dirigido y coordinado por la acción de dos Ministerios: el de Planeamiento y Coordinación y el de Finanzas. En todos los ministerios se han organizado direcciones sectoriales de

Planeamiento que coordinan la acción de sus respectivas instituciones y empresas públicas. A las Corporaciones Regionales de Desarrollo les corresponde la responsabilidad de preparar los planes, programas y proyectos, a nivel regional. La coordinación de la acción de las mismas y de su compatibilización con los niveles sectoriales y nacionales es ejercida directamente por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación.<sup>1/</sup>

A nivel del Sistema Político-Administrativo está el Gabinete Ministerial, que bajo la dirección del Presidente de la República determina los objetivos y las políticas generales que orientan el proceso de desarrollo económico-social.

Mediante la aprobación de Decretos-Leyes se determina la vigencia de los planes de desarrollo, del presupuesto del sector público y del Programa Normativo Financiero.

El segundo nivel de decisión política se encuentra en el Consejo Nacional de Economía y Planeamiento (CONEPLAN) que está dirigido por el Presidente de la República e integrado por los Ministerios de los sectores económicos y algunos Ministerios sociales. En ausencia del Presidente de la República, CONEPLAN es dirigido por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, que a su vez dirige el equipo económico del Supremo Gobierno.

Entre las principales funciones de CONEPLAN se encuentran las siguientes:

-Determinar la estrategia de desarrollo a fin de dar cumplimiento a los objetivos establecidos por el Supremo Gobierno.

---

<sup>1/</sup> Integran el Sistema Nacional de Planeamiento, además de CONEPLAN, el Ministerio de Planeamiento y Coordinación de la Presidencia; Ministerio de Finanzas, organismos sectoriales y regionales, entes de consulta y participación no gubernamental.

- Aprobar en primera instancia los planes, programas y proyectos de desarrollo y el Presupuesto General de la Nación.

- Autorizar el financiamiento de los proyectos del Sector Público y de aquellos del sector privado que requieran el aval del Estado.

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

- Orientar y coordinar la acción de los organismos sectoriales y Regionales en la elaboración y ejecución de los planes, programas y proyectos de carácter sectorial, regional y local.

- Compatibilizar, controlar y evaluar la ejecución de los mismos.

- Dirigir, orientar y controlar el funcionamiento del sistema de proyectos.

- Coordinar la preparación, ejecución y evaluación del programa de inversiones públicas.

- Formular, coordinar y evaluar los programas de asistencia técnica.

- Organizar el Sistema Nacional de Información y el Servicio Nacional de Personal.

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

Aunque las unidades regionales de planeamiento están funcionando normalmente dentro del Sistema Nacional, su regularización jurídica está aprobada de acuerdo a la Ley.

Dentro del Proceso de Planificación CONEPLAN representa al Sistema Político-Administrativo en su más alto nivel y es el encargado de dar los lineamientos políticos del desarrollo económico y social del país, sobre cuya base el Ministerio de Planificación y Coordinación (MPC) elabora las necesidades de política considerando las políticas presentadas por los diferentes ministerios y corporaciones de desarrollo. Estos planes nacionales y regionales comprenden proyectos de factibilidad y de inversión a llevarse a cabo en un período determinado de acuerdo a los requerimientos del marco doctrinario y del ámbito socio-económico. Estos planes recibidos en CONEPLAN para las discusiones respectivas son revisadas por el Comité de Proyectos para ser sometidos posteriormente a la aprobación de CONEPLAN. El plan fiscal es presentado al Consejo de Ministros y al Presidente para su aprobación.

Tanto las instituciones sectoriales como las corporaciones elaboran sus planes tomando como marco orientador los elementos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo Económico Social, los mismos que son aprobados por el MPC. En su generalidad, se carece de una guía o metodología de preparación para la elaboración de planes quedando a criterio de la unidad de planificación su presentación.

El planeamiento sectorial se realiza en las oficinas sectoriales de planificación de cada ministerio y en las corporaciones de desarrollo.

### Capítulo Tercero

#### CARACTERIZACION DEL SISTEMA DE PLANIFICACION AGRARIO DE BOLIVIA

#### I. ORGANIZACION DEL SISTEMA DE PLANIFICACION DEL SECTOR AGRARIO

##### 1. El Sistema de Planificación Sectorial

De conformidad con el Decreto Ley N° 11848, a nivel nacional el Sistema de Planeamiento está integrado por CONEPLAN, como órgano máximo de decisión del Sistema; el Ministerio de Planeamiento y Coordinación como principal órgano ejecutivo, normativo y coordinador, el Ministerio de Finanzas; organismos sectoriales y entes de consulta.

El subsecretario de Planeamiento del Ministerio de Planificación y Coordinación es responsable de las decisiones de planeamiento macroeconómico, planeamiento sectorial (sectores productores, infraestructura física y social), programación regional, integración y análisis de proyectos.

La Dirección de Planeamiento Regional del Ministerio de Planeamiento y Coordinación orienta y coordina la acción de las unidades de planeamiento regional. Las Corporaciones Regionales de Desarrollo, como entes regionales, que tienen incidencia en varios sectores, incluido el sector agrario, están regidas por la Ley General de Corporaciones, manteniendo su relación directa con el Ministerio de Planeamiento y Coordinación y dando participación en su directorio al Director Departamental del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios.

Las corporaciones que actualmente operan a nivel regional son:

- Corporación de Desarrollo de La Paz

- Corporación de Desarrollo de Oruro
- Corporación de Desarrollo de Cochabamba
- Corporación de Desarrollo de Santa Cruz
- Corporación de Desarrollo de Potosí
- Corporación de Desarrollo de Chuquisaca
- Corporación de Desarrollo de Tarija
- Corporación de Desarrollo de Beni
- Corporación de Desarrollo de Pando

Cada organismo sectorial cuenta con su unidad de planificación. Esta unidad de planificación sectorial está complementada con unidades de planificación a nivel de los organismos descentralizados sectoriales.

A nivel sectorial agrario, el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) es el encargado de formular y administrar la política agraria. El MACA está formado por unidades centralizadas, desconcentradas y descentralizadas. El MACA cuenta con una oficina sectorial de planificación. Las unidades centralizadas del MACA son las siguientes:

- Dirección de Ingeniería Agrícola
- Dirección de Ganadería
- Dirección de Estudios Económicos y Estadística
- Departamento de Sanidad Vegetal
- Departamento de Semillas

Las unidades desconcentradas del MACA, que dependen directamente del Director General del MACA, son las Direcciones Departamentales de La Paz, Oruro, Cochabamba, Santa Cruz, Potosí, Chuquisaca, Tarija, Beni y Pando, con sus unidades de planificación en proceso de formación.

Por su parte los organismos descentralizados del MACA que cuentan con su propia oficina de Planeamiento son:

- Servicio Nacional de Desarrollo de la Comunidad (SNDC)
- Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA)
- Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA)
- Centro de Desarrollo Forestal (CDF)
- Instituto Nacional de Colonización (INC)
- Instituto Nacional de Fomento Lanero (INFOL)
- Servicio Nac. de Erradicación de la Fiebre Aftosa, Rabia y Bruce-  
losis.

Las unidades de planificación de los organismos descentralizados del MACA están bajo la dirección técnica de la Oficina Sectorial de Planeamiento.

A pesar de que el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios es el encargado formular y administrar la política agraria, existen en la actual estructura del sector público boliviano tres ministerios además del MACA comprometidos en dicho proceso, a saber: Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Finanzas y Ministerio de Defensa.

- El Ministerio de Industria y Comercio participa en la formulación, ejecución y control de la política de precios; importaciones y exportaciones de productos alimenticios, insumos, etc.
- Por su parte el Ministerio de Defensa a través de la Corporación de Desarrollo de las Fuerzas Armadas (COFADENA) y del Proyecto ABAPQ-ISOSO, adelantan acciones de incidencia en el sector.
- El Ministerio de Finanzas formula, ejecuta y coordina las políticas monetarias y fiscales y elabora con el Ministerio de Planeamiento y Coordinación el Plan de Inversiones en el Sector Público.

2. Relaciones de dependencia y coordinación del Sistema

El Sistema Nacional de Planeamiento tiene como cabeza al Consejo Nacional de Economía y Planeamiento, CONEPLAN, comité interministerial integrado por los Ministerios productivos y sociales.

El Ministerio de Planeamiento y Coordinación (MPC) de la Presidencia de la República es el organismo coordinador central del Sistema Nacional de Planeamiento que ejerce la coordinación interministerial y constituye el nexo permanente entre la Presidencia de la República y los Ministros de Estado. Además es el órgano coordinador para la aplicación del Sistema Legal en el Sector Público, el órgano central del Sistema Nacional de Personal y el de administración del Archivo General de la República.

Dependiendo del MPC están las Subsecretarías de Planeamiento, la Subsecretaría de Coordinación y la Subsecretaría de Asuntos Legales y Administrativos.

La primera secretaría somete a consideración del Ministerio normas para coordinar y controlar la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeamiento, en tanto que la Secretaría de Coordinación asesora al Ministro en los aspectos de Coordinación interministerial, coordina la gestión operativa de las entidades de la administración central, descentralizada, desconcentrada y local con referencia al cumplimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo socio-económico y social, aprobados por el Consejo Nacional de Economía y Planeamiento.

De la secretaría de Planeamiento dependen las decisiones de planificación macro-económico, planificación sectorial (sector agrario), programación regional (corporaciones), integración y análisis de proyectos y, a nivel de subsecretaría, el Comité de Proyectos.

El Sistema de Planeamiento Agropecuario a nivel de organismo sectorial cuenta con una unidad de Planeamiento Sectorial que dependen funcional y administrativamente del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios.

Por su parte las Corporaciones Regionales de Desarrollo dependen del Ministerio de Planeamiento y Coordinación por intermedio de la Dirección Regional de Planeamiento. Las corporaciones formulan y administran la política regional global, enmarcadas en los lineamientos y normas que fija CONEPLAN. Dentro del ámbito departamental, las corporaciones coordinan los planes, programas y proyectos con organismos nacionales centralizados y descentralizados, y el sector privado, de modo que en la implementación de las actividades se trata de evitar duplicidades. De acuerdo con la nueva ley de Corporaciones en su Directorio participan entre otros, el Director Departamental del MACA y un delegado de los campesinos. Así mismo, el artículo 2 de la Ley de Corporaciones califica a las mismas como entidades públicas descentralizadas, con personería jurídica, autonomía de gestión administrativa, técnica y financiera; patrimonio propio y duración indefinida.

3. Áreas de políticas, ámbito espacial, productos generados y participación institucional

En el cuadro 1 se presentan las principales áreas de políticas agrarias y la participación de las principales unidades del sistema de planificación agrario. En el cuadro 2 se presenta la misma organización pero clasificada según su participación en los distintos niveles del Sistema de Planificación Agrario boliviano: nacional, sectorial regional y zonal. En el cuadro 3 se presenta un resumen de todo el sistema pero solo para las unidades de planificación del Sector Público Agrario.

CUADRO 1. Areas de política agraria predominantes y la participación de las unidades del Sistema de Planificación Agrario

---

Areas de Política Agraria	Unidades de Planificación de:
<hr/>	
A. <u>Políticas de desarrollo o estructurales</u>	
1. Producción	- MACA a través de sus distintas reparticiones
2. Inversiones	- Servicio Nacional de Desarrollo de la Comunidad - Instituto Nacional de Colonización - Proyectos Especiales - Corporaciones
3. Asistencia Técnica	- Instituto Boliviano de Tecnología - Direcciones Departamentales MACA - Consejo Nacional de Reforma Agraria
4. Uso y Manejo Racional de los Recursos Naturales Renovables	- Centro de Desarrollo Forestal - Instituto Nacional de Colonización - Instituto Boliviano de Tecnología - Proyectos Especiales
5. Capacitación Campesina	- Instituto Boliviano de Tecnología - Servicio Nacional de Desarrollo de la Comunidad - Consejo Nacional de Reforma Agraria
6. Infraestructura Física	- Servicio Nacional de Desarrollo de la Comunidad
7. Consolidación Reforma Agraria	- Consejo Nacional de Reforma Agraria
B. <u>Políticas de estabilización o coyunturales</u>	
1. Comercialización y precios	- Ministerio de Industria y Comercio - MACA
2. Crédito	- Ministerio de Finanzas - Banco Agrícola - Corporaciones de Desarrollo - Servicio Nacional de Desarrollo de la Comunidad - Proyectos Especiales

---

CUADRO 2. Clasificación de las Unidades del Sistema de Planificación Agrario según su ámbito de incidencia funcional

---

Nacional:

Ministerio de Planeamiento y Coordinación  
Ministerio de Finanzas

Sectorial Agraria:

Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios  
Ministerio de Industria y Comercio  
Otros Ministerios  
Servicio Nacional de Desarrollo de la Comunidad  
Instituto Nacional de Colonización  
Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria  
Consejo Nacional de Reforma Agraria  
Centro de Desarrollo Forestal  
Corporación Boliviana de Fomento  
Proyecto Ingavi

Regionales:

Corporaciones de Desarrollo: La Paz, Oruro, Cochabamba,  
Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija, Beni y Pando.  
Direcciones Regionales Departamentales de: La Paz, Oruro,  
Cochabamba, Santa Cruz, Potosí, Chuquisaca, Tarija, Beni  
y Pando .  
Desconcentrado de las oficinas descentralizadas del MACA

Zonal:

Desconcentrado de las Oficinas descentralizadas del MACA

---

CUADRO 3. Resumen de la participación de las unidades de planificación del Sector Público Agrario en el Proceso de Planificación

Actividades	Agentes o Instituciones	Productos	Areas de Política Agraria	Ambito Espacial
FORMULACION	<u>Oficina Planeamiento MACA</u> Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios	Diagnóstico Plan de mediano y corto plazo Informes de Coyuntura	Formulación de la política agrícola	Nacional
	<u>MACA Descentralizado</u> Servicio Nacional de Desarrollo (SND)	Diagnóstico	Desarrollo Comunal Infraestructura Social	Nacional, Regional, Zonal
	Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA)	Plan Operativo Diagnóstico Plan Operativo	Investigación Agropecuaria Extensión Agrícola	Nacional, Regional, Zonal
	Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA)	Diagnóstico Plan Operativo	Dotación de Tierras Proceso Jurídico	Nacional, Regional, Zonal
	Centro de Desarrollo Forestal (CDF)	Diagnóstico Plan Operativo	Sector Forestal explotación, reforestación	Nacional, Regional, Zonal
	Instituto Nacional de Colonización (INC)	Diagnóstico Plan Operativo	Colonización de áreas potenciales de foresta	Nacional, Regional
INSTRUMENTACION DE LA EJECUCION Y CONTROL	<u>Oficina Planeamiento MACA</u>	Planes de trabajo Promoción y Especificación, Asesoramiento, Medición de Resultados, Medidas Correctivas	Administración de la Política agrícola	Sectorial, Nacional

4. Evaluación de la organización de Sistema de Planificación Agrario

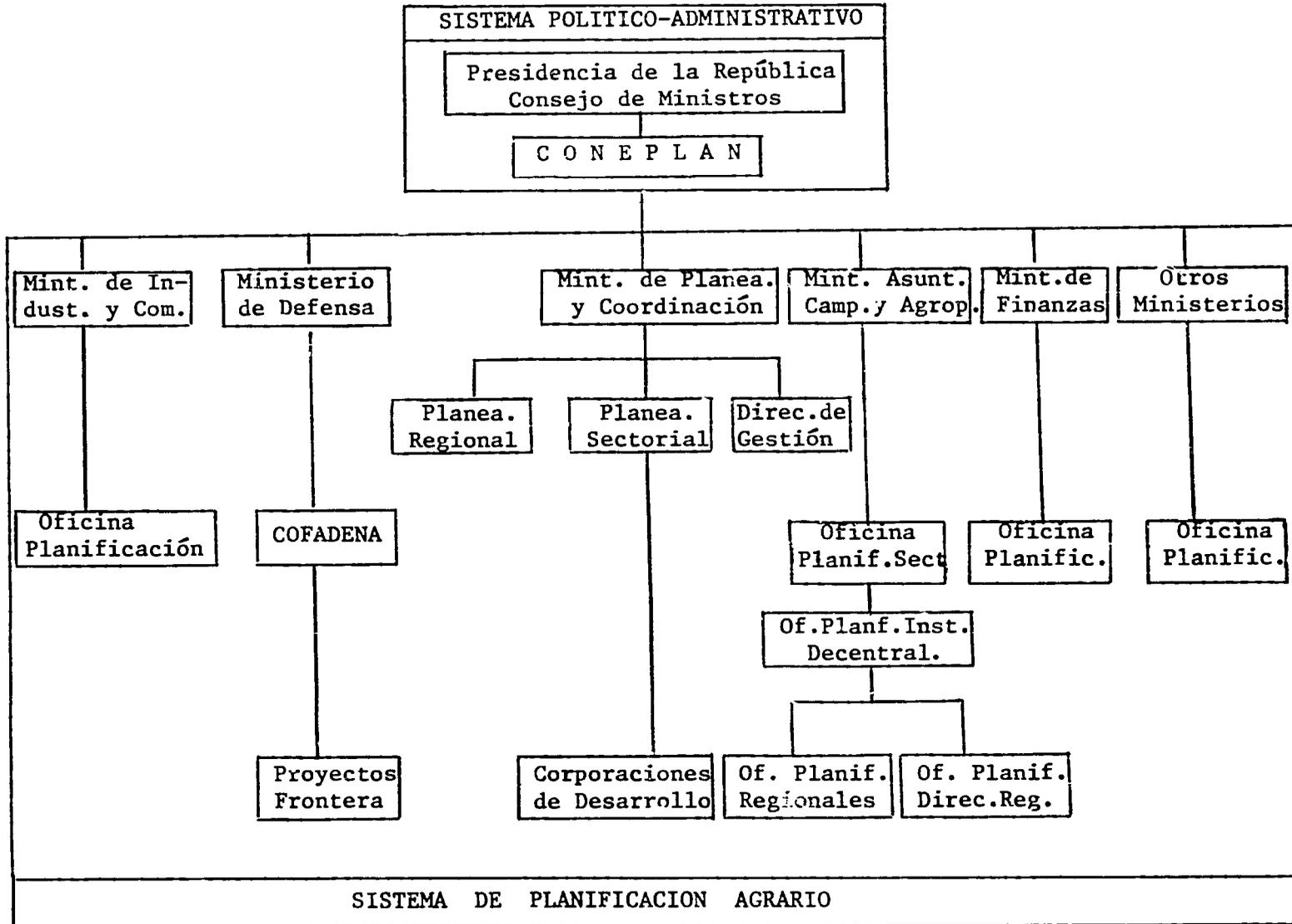
De las características anotadas sobre la organización, funciona - miento y coordinación del Sistema de Planificación Agrario identificado como de apoyo técnico en la generación de políticas y medidas de políticas, se desprende las siguientes conclusiones:

- El sistema sectorial de Planificación Agraria, como tal comprende de organismos que sectorialmente no forman parte del sector, pero que participan en áreas de formulación y administración de la política agraria.
- Este hecho incide negativamente en la consistencia de la formulación de la política; en la ejecución de funciones; principio de autoridad y de la coordinación a nivel regional.
- La descentralización administrativa de varias instituciones del sector, aun no muestra resultados positivos. Se estima que en algunos casos dichos fraccionamientos solo han creado varios organismos, que buscan el logro de los objetivos del Plan Bienal, en función a puntos de vista aislados, coordinando con la institución central únicamente problemas de presupuesto y su financiamiento, y con una participación muy limitada en actividades coordinadas de planificación.

El organigrama del Sistema de Planificación Sectorial Agrario se presenta en el gráfico 1.

GRAFICO 1

ORGANIGRAMA DEL SISTEMA SECTORIAL DE PLANIFICACION AGRARIO DE BOLIVIA



## II. PROBLEMATICA ECONOMICO-SOCIAL DEL SECTOR AGRARIO

### 1. Caracterización del Sector Agropecuario

Antes de 1953, la participación del trabajador del campo en la vida económica del país era restringida, estando condicionado el desarrollo del sector agropecuario a la explotación de minerales, hecho que determinó una gran concentración de núcleos humanos en la zona de montañas y un desarrollo de la infraestructura vial de los centros mineros a los sitios de embarque de minerales y un abandono total de las tierras agrícolas de los Llanos.

La firma del Decreto Supremo No 03464 de Reforma Agraria, en el año 1953, marca un hito de trascendental importancia en el desarrollo de la agricultura boliviana. Las características socio-económicas del agro antes de esta reforma estaban determinadas por un sistema de latifundismo feudal. Pero la Reforma Agraria no contribuyó posteriormente al mejoramiento económico y social del campesino. La integración económica de las grandes mayorías del campo se concretó únicamente a la distribución de la tierra, hecha en forma empírica y no científica y formalmente jurídica, originando problemas de minifundio por la excesiva parcelación de las tierras concedidas, en especial en el Altiplano y valles interandinos.

En los últimos tiempos se desarrolla la infraestructura vial que une el oriente con el resto del país, se fomenta la agroindustria y se vinculan grandes extensiones de tierras para dedicarlas a la explotación de productos alimenticios, naciendo de esta manera la agricultura moderna en la región central de Santa Cruz.

Los programas de colonización se desarrollan en varias áreas del oriente, transfiriendo grupos humanos de los Valles y el Altiplano, en donde se concentra el grueso de la población, sin resultados alentado-

res, con problemas de tecnología nueva y comercialización, continuando las condiciones de desarrollo económico-social insuficiente y sin cambios importantes.

Opuestamente, en la región central, la agricultura tradicional de montaña continua en su lenta marcha. Las actuales políticas de gobierno consideran que debe continuar adelante la reforma agraria luego de haber concluido su parte formal y jurídica.

El sector agropecuario aun continua aportando un importante componente del Producto Interno Bruto y de la utilización de la mano de obra (dos tercios de la fuerza laboral del país).

En 1977 contribuye con el 14.9 por ciento del Producto Bruto Nacional con una tasa de crecimiento del 1,44 por ciento, inferior al de años anteriores, aunque con relación al año 1976, hubo incremento en las tasas de crecimiento de la caña de azúcar, algodón, extracción de madera y un decremento marcado en la producción de productos de consumo interno.

Las exportaciones de azúcar y algodón, se incrementan en un bajo porcentaje creando excedentes de producción con efectos perjudiciales para el agricultor.

La participación de Bolivia en el comercio internacional como país exportador de productos agropecuarios es de poca significación concretándose a cantidades mínimas de azúcar, algodón, café, madera, almendras y castañas.

La producción tradicional de productos de la región de montaña no cubre la demanda nacional, debiendo recurrirse a la importación para cubrir déficits de producción, en trigo, cebada, productos lácteos, oleaginosas. Para 1977 las exportaciones fueron de US\$89.180.000 y las importaciones US\$66.535.000 respectivamente.

La tasa de incremento del valor bruto de la producción es de 36 por ciento, situación que refleja no un incremento del volumen físico de la producción, sino al alza en el nivel de precios.

Con respecto a la situación de 1977 se ha llegado a determinar que la desnutrición en niños menores de 6 años representa el 4 por ciento, alcanzando a 420.000 niños de la población; la desnutrición en edad escolar de 6-14 años representa el 20 por ciento de la población alcanzando a 600.000 niños. Las madres embarazadas y nodrizas representa el 70 por ciento, con un total de 140.000 madres desnutridas. Por otra parte el bocio endémico afecta el 40 por ciento de la población que equivale a 1.920.000 habitantes. La desnutrición del resto de la población en particular de los trabajadores representa el 70 por ciento de la población total de 1.750.000 habitantes, haciéndose grave el problema de la nutrición nacional. Los planes de alimentación integran los planes sectoriales y con ello los planes de carácter nacional.

## 2. Caracterización del Sector Agropecuario por Regiones

### 2.1. Altiplano

La extensa planicie del Altiplano boliviano se localiza entre las cordilleras oriental y occidental del macizo andino a 4.100 metros s.n.m.

La parte norte de esta meseta es apta para la agricultura especialmente, los sistemas de tierra ubicados en la zona del Lago Titicaca, con suelos de buena capacidad agrícola y precipitaciones pluviales de 500 m.m.

La población del área rural es de 598.609 habitantes representando el 75.13% de la población altiplánica total.

Se distinguen dos grupos étnicos importantes: el Aymara que vive en la zona norte del altiplano y montañas vecinas; y el Quechua en el altiplano y faldas de la cordillera. Los dos grupos sustentan

ideas propias en lo que respecta a la nacionalidad, y viven de acuerdo a sus propias costumbres, con participación diferente e irregular en la economía del país. Gran parte de la población indígena se viste y alimenta con lo que ella misma produce. No interviene, por esta razón, como agente de producción y de consumo, tampoco contribuye al mantenimiento de la Hacienda Pública porque no paga impuestos. En su consumo, la actividad agrícola es rudimentaria, porque no aspira a producir más de lo que necesita para su subsistencia y hace que poco o nada hayan cambiado las técnicas de producción del pasado y su condición de atraso particularmente en lo que se refiere a mejoramiento social. Sumándose a ello están los problemas derivados del minifundio y la elevada densidad de población. Los planes de Gobierno encarnan la compleja situación de la Agricultura Rural del Altiplano, desarrollando programas de asistencia técnica y económica a través de los diferentes agentes del sector agropecuario, conjuntamente con las agencias de asistencia externa.

Las políticas de desarrollo agrícola no han favorecido la agricultura del Altiplano, ya que tanto la asistencia técnica y económica internacional, el crédito agrícola y la asignación de recursos del Estado han sido aplicados especialmente al desarrollo de la agricultura modernista de la región de los Llanos.

La producción agrícola comprende principalmente: tubérculos, cereales, carne, lana, etc.

## 2.2. Valles y Yungas

La región agrícola de transición entre el Altiplano y los Llanos está ocupada por la región del Depto. denominado Yungas y los Valles de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Sucre y Tarija formando sistemas

de tierra fértil y de excelente capacidad agrícola con precipitaciones pluviales variables entre 600 y 1200 metros.

La población del área rural es de 1.483,094 habitantes en los valles y 155,992 habitantes en las Yungas, formados en su mayoría por indígenas del grupo étnico quechua, con una incorporación más activa en la economía del país, prácticamente por estar mejor favorecidos por los recursos naturales, por adaptarse fácilmente a las costumbres de las ciudades y por su espíritu emigrante hacia otras regiones de trabajo agrícola. Esto es particularmente relevante en los trabajadores campesinos del Valle de Cochabamba, que se vieron favorecidos últimamente con la electrificación rural de fuentes de energía de gran potencia. Sin embargo, a pesar de estas características favorables para el desarrollo de una agricultura modernista, la falta de una infraestructura eficiente de comercialización afecta negativamente a los ingresos de los productores agrícolas. En este sentido, no existen temas para la conservación, distribución y venta de productos, dando como consecuencia que el intermediario absorba una proporción exagerada de los beneficios de la actividad económica, con el consiguiente daño al productor y la resultante contracción de la demanda por ende carecimiento del producto.

El ingreso por habitante es bajo, siendo muy limitado el ahorro y la formación de mercados de consumo.

La alta densidad de la población y la escasez de tierras agrícolas hace que la corriente migratoria de la población activa hacia las ciudades y centros de producción agrícola sea marcadamente elevada, generando un aporte en capital humano de significación.

Otros problemas de importancia en la región de los Valles se resumen a continuación:

- El sistema educativo solo permite atender el 35% de la población en edad escolar.
- La vinculación de caminos está limitada a la red troncal careciendo de un sistema integral de comunicación.
- La región se ve afectada en su proceso de toma de decisiones por la centralización administrativa.
- La administración regional ofrece características de gran complejidad.
- El campesino realiza importantes esfuerzos en programas coordinados con desarrollo de la comunidad.
- El sistema de crédito no se iguala a la realidad del ámbito rural.

Los principales productos del Valle en orden de importancia son: el maíz, la papa, el trigo, la cebada. Por el valor bruto de la producción, la papa, el maíz y la alfalfa se sitúan entre las tres primeras.

Con referencia al crédito agrícola ha tenido limitaciones para el fomento a la producción agropecuaria tradicional por las tasas de interés elevadas, falta de capacidad de garantía del agricultor y trámites de crédito muy complicados.

El Gobierno presta asistencia técnica directa e indirectamente por medio de sus oficinas sectoriales de apoyo descentralizado, asistencia que se ve dificultada por la escasa disponibilidad de recursos económicos, carencia de un plan integrador de actividades a mediano y largo plazo, y poca experiencia empresarial a nivel de campo.

El apoyo del Gobierno en la organización de cooperativas agrícolas ha sido muy importante, sin embargo, los resultados no son completamente satisfactorios por la poca preparación colectiva para recibir esta

nueva modalidad de trabajo y poca experiencia en materia de cooperativismo.

Es importante destacar la participación de diferentes instituciones en el ámbito rural, que experimentan sistemas nuevos, duplicando esfuerzos y malgastando los recursos económicos escasos en no pocas oportunidades.

En cuanto a la situación nutricional, cabe indicar que en el grupo rural tradicional, se observan grados de desnutrición alarmantes alcanzando al 34 por ciento en niños menores de 5 años. El consumo diario de calorías es de 1574, consumo inferior a los 2150 calorías determinadas como mínimo para la población boliviana.

El consumo de proteínas presenta un déficit significativo, así como también el consumo de elementos minerales y vitaminas. Este marco está determinado por la escasa capacidad de compra de otros productos alimenticios y poca variabilidad en la dieta.

### 2.3. Llanos

La inmensa llanura oriental que representa más del 60% del territorio nacional, representa un gran potencial agrícola dotado de excelentes tierras agrícolas y ganaderas que al presente se encuentran aun no explotadas, con temperaturas promedio de 21 grados y precipitaciones variables desde los 1200 a 1600 metros. Se distinguen cinco sub-zonas, a saber:

- . Los llanos de Moxos con alternativas de bosques y prados naturales muy apropiados para la ganadería ubicados en el Departamento Beni.

- . Llanos de Santa Cruz, que se extiende en la parte central del departamento del mismo nombre, donde se asienta la agricultura moderna.

. Llanos de Chiquitos de relieve ondulado y que comprende las provincias de Nuflo de Chávez y Valario.

. Llanos del Chaco, secos o foco húmedos y de capacidad agrícola muy variable, de bosque bajo y ralo, comprende el Sur de Santa Cruz y este de Tarija.

. Llanos de Cobija de monte alto y tierras con capacidad agrícola variable ubicado al norte del Beni.

La población rural se compone de pueblos de clasificación étnica muy variada. El más numeroso es el Guaraní, sobresaliendo los chiriguayos, guarayos, los chiquitanos y moxos, una parte de ellas se halla en estado de relativa civilización.

#### 2.4. Región del Beni

Los llanos del Beni más conocidos con el nombre de "Pampas de Moxos" son los más extensos del país y están dotados de excelentes pastos nativos de alto poder nutritivo. Estas zonas actualmente se inundan por efecto de los desbordes de los ríos, lo cual significa un virtual detrimento. No obstante, hay zonas altas que favorecen o permanecen secos durante todo el año.

La gandería es el rubro de capital importancia en la economía de la región, desarrollándose a nivel de grandes y pequeñas estancias. Las empresas grandes son las mejores, cuentan con personal técnico y administrativo y conducen la explotación ganadera que incluye instalaciones, reproductores de pura sangre y técnicas mejoradas de manejo de ganado y control sanitario.

En la ganadería tradicional se incluyen las estancias pequeñas con un tipo de explotación extensiva creciendo el ganado con base de la

prodigabilidad de los recursos naturales muy ricos en pastos; no se ejerce el control de los montes y los índices de parición son inferiores al 50 por ciento.

Es característico de esta región la no existencia de infraestructura vial, y el no empleo de los ingresos en mejorar la calidad del ganado o de los pastos y, finalmente la falta de incentivación, y la ineficiencia en la explotación de la carne por parte del ganadero. Por ello el problema básico de esta región es canalizar, dirigir y encarar la ganadería del Beni con planes y programas bien elaborados para lograr un desarrollo integral equilibrado. También debe analizarse la aplicación financiera y cabal de programas de mejoramiento ganadero. En su ejecución hay grandes posibilidades de éxito, pues las inmensas llanuras representan un potencial adecuado para la expansión e intensificación de la industria ganadera.

## 2.5 Región de Santa Cruz

La región de Santa Cruz, núcleo de la producción agrícola moderna tiene las características ecológicas más favorables para el desarrollo de la agricultura mecanizada intensiva. De acuerdo al Censo Nacional de 1976, la población rural de los Llanos de Santa Cruz es de 166,050 habitantes de un total de 496,845 habitantes para toda la región. Durante el período de cosechas hay concurrencia de mano de obra procedente de los valles y el altiplano, particularmente para la cosecha de algodón y zafra de la caña de azúcar.

Durante la última década, el sector agropecuario de Santa Cruz ha recibido un apoyo masivo para la implementación de un sistema moderno de agricultura, empleando en el financiamiento fuentes nacionales e internacionales de gran magnitud en comparación a las regiones de valles y altiplanos.

A pesar del desarrollo acelerado, se requieren de soluciones prácticas e inmediatas, entre otros a los siguientes problemas:

- . El recurso suelo y su utilización racional se plantea en la zona como el problema prioritario dada su globalidad.
- . Determinar una forma de explotación que signifique un uso más intenso del recurso, aumentando en rentabilidad por hectárea y eliminando la vulnerabilidad resultante del mono o bicultivo tradicional.
- . Determinar los cultivos alternativos en función del medio natural para superar períodos de crisis, cuando surgan limitaciones de comercialización.
- . Interralacionar las actividades agrícolas-ganaderas, e industriales dentro de un marco definido por la aptitud regional.
- . Definir la unidad económicamente rentable que asegure la utilización óptima de la inversión.
- . Hay ausencia de servicios de apoyo especializados como asistencia técnica, servicios de maquinaria agrícola, adiestramiento, almacenamiento, transporte, investigación, financiamiento.
- . En la producción de arroz por unidades familiares colonizadoras se hace necesario introducir la mecanización y tecnificación de la producción.
- . En el cultivo de papa hay problemas de bajos rendimientos por la mala calidad de semilla y uso no adecuado de insumos agrícolas como fertilizantes, pesticidas e insecticidas.
- . En el cultivo de tomate, mejoramiento de las tierras de riego, uso de la tierra y control de plagas.
- . Además se ha determinado problemas relacionados a sistemas de crédito, comercialización, asistencia técnica a nivel de productores,

problemas de almacenamiento y desarrollo de industrias de transformación de los productos financieros.

. La ganadería en Santa Cruz presenta un desarrollo heterogéneo, no existe una especialización de la producción en función a las aptitudes naturales de los recursos, suelo, agua y medio ambiente. El tipo de ganadería no tiene la infraestructura básica de acuerdo a la calidad de los pastos, ocurriendo pérdidas por mal manejo del ganado y control sanitario deficiente. Por otra parte, es baja la preparación del personal encargado de la administración de las estancias; todo lo cual contribuye a hacer de la ganadería una actividad poco rentable de crecimiento limitado.

### III. MARCO DOCTRINARIO DE LA PLANIFICACION AGRARIA DEFINIDO POR EL SISTEMA POLITICO ADMINISTRATIVO.

El Sistema Político-Administrativo boliviano está constituido en su más alto nivel por el Presidente de la República y el Consejo de Ministros, quienes definen los objetivos del desarrollo económico y social del país. Sobre la base de estos objetivos el Consejo Nacional de Economía y Planificación (CONEPLAN) determina la estrategia de mediano y largo plazo.

A nivel sectorial, el sistema político-administrativo está integrado a nivel de portafolio por el ministro, subsecretarios, directores de unidades de línea y de órganos ejecutivos. La Ley regula los centros de decisión a nivel regional, dándole participación en el Directorio respectivo al Director Departamental del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios.

El marco doctrinario contenido en el Estatuto de Gobierno D.L. No. 11947, de fecha 9 de noviembre de 1974, define la política de

desarrollo económico y social del país (imagen objetivo) en base a los objetivos fundamentales del artículo 4:

1. En lo político e institucional

- Buscar el bien común, respetando a la persona humana y los valores cristianos de la cultura occidental.
- Lograr la unidad del pueblo boliviano en torno a los grandes objetivos nacionales.
- Como base esencial para el desarrollo y fortalecimiento de las actividades económicas y el progreso general del país, mantener y garantizar la estabilidad, el orden y la paz social.
- Implantar una política de austeridad y moralización en la administración pública, aplicando inflexiblemente la Ley de Delitos Económicos contra el Estado y la Ley de Seguridad del Estado.
- Realizar las reformas que sean convenientes en las estructuras políticas, creando las condiciones necesarias para la formación de grandes corrientes políticas en torno a claras definiciones de carácter ideológico y pragmático para evitar la actual dispersión y atomización.
- Estrechar los vínculos de amistad y solidaridad con todas las naciones del mundo, manteniendo relaciones dentro del marco y respeto a las normas de Derecho Internacional y a los convenios internacionales en actual vigencia, así como a los compromisos y contratos suscritos por el Estado.
- Incentivar por todos los medios la actividad cultural, cívica, científica y deportiva.

2. En lo económico

Desarrollar al país utilizando todo su potencial al máximo, gravitando en las zonas económicamente deprimidas y haciendo uso racional de recursos financieros nacionales e internacionales; estimular y garantizar la inversión de capitales nacionales y extranjeros compatibles con los intereses del país; desarrollar la infraestructura mediante la conclusión de obras viales y ferroviarias en actual ejecución; construir redes de comunicación con sistemas y técnicas modernas; incentivar y garantizar la libertad de trabajo prohibiendo cualquier tipo de monopolio; desarrollar la producción de energía eléctrica, de los hidrocarburos, promover el desarrollo de la petroquímica, minería, metalurgia y siderurgia, agroindustria y ganadería, aprovechamiento de los recursos hídricos; estimular y diversificar las exportaciones no tradicionales; incrementar las exportaciones tradicionales; facilitar el establecimiento de nuevas industrias y la creación de nuevas fuentes de trabajo; disponer el consumo de productos de manufactura nacional, prohibiendo la importación de similares; adoptar medidas drásticas y severas para erradicar definitivamente el contrabando; dinamizar la política de integración regional y subregional; alentar las obras de infraestructura de la industria turística; implementar la programación de los polos de desarrollo para integrar al país económicamente; buscar el aumento del producto bruto interno e incrementar las reservas monetarias procurando su adecuada utilización en planes de desarrollo; fortalecer nuestro signo monetario; completar el ordenamiento jurídico a través de la promulgación del nuevo Código Civil, del nuevo Código de Comercio, de la Ley General de Seguros, Ley de Empresas Públicas y otras disposiciones que permitan impulsar un acelerado desarrollo económico en todo el país.

3. En los Social

Lograr el desarrollo social mediante el desarrollo económico, buscando la justa distribución de la riqueza; promulgación de un nuevo Código de Trabajo fundado en principios de una verdadera justicia social; promover la participación del trabajador en las utilidades de la empresa; medidas tendientes a eliminar la desocupación e incorporación de las mayorías nacionales al proceso económico cultural; defensa y protección de la salud del pueblo; política habitacional orientada a asegurar la vivienda propia a todos los bolivianos; revisión inmediata de las regulaciones municipales y su adecuación para estimular, viabilizar y ofrecer las mejores facilidades a la construcción de viviendas y servicios urbanos, política crediticia de fomento a la construcción de viviendas de carácter social; aplicación de la seguridad social, integral para toda la población, mejorando sus servicios y prestaciones; impulso creciente a la ejecución de programas socio-económicas de acción cívica de las Fuerzas Armadas de la Nación en las áreas rurales; mejoramiento de los planes y programas de educación rural y urbana; aplicación de drásticas sanciones al delito de tráfico de estupefacientes en defensa del capital humano, adecuada política de protección a la niñez y a la vejez desvalida.

Los objetivos anteriores fueron instrumenrados por los artículos 5°, 6° y 7° en materia económica y social.

Por otra parte el D.L. N°11947 en su artículo 5° dispone: "El desarrollo económico y social del país se sujetará a los términos del Plan Quinquenal que deberá asimilar con estricta adherencia los lineamientos enunciados en el Artículo anterior, cuya ejecución es declarada prioritaria"

IV. MARCO ORIENTADOR DEL SISTEMA DE PLANIFICACION AGRARIO

1. Marco Orientador del Sistema Nacional de Planificación

La captación del marco doctrinario y de la problemática económica-social ha permitido determinar las políticas globales del Plan Nacional que se señalan a continuación.

La acción económica estará orientada por la adopción de una política general de precios acorde con costos de oportunidad y eficiencia y por la fijación de criterios sólidos y uniformes de identificación, promoción, elaboración y evaluación de proyectos, apoyados, para el efecto, en una metodología que incluye como elemento central de medición de los beneficios y costos de la economía, parámetros nacionales que, además de reflejar los costos y beneficios sociales, muestren claramente quienes son los que se beneficiarán con las acciones adoptadas.

La política económica se ejecutará también hacia la racionalización del consumo, la captación y movilización del ahorro interno y la obtención selectiva de recursos externos, préstamos e inversiones directas para su canalización hacia las inversiones prioritarias.

Por otro lado, la política económica tendrá la orientación de los beneficios del comercio exterior, principalmente, hacia la inversión orientada al fortalecimiento de la capacidad productiva del país.

La promoción, adaptación y difusión de tecnología intensivas en mano de obra, será canalizada hacia agentes y actividades específicas en las cuales el país tenga ventajas comparativas.

Se utilizarán las políticas monetarias, fiscal, de balanza de pagos, sectorial y de precios como instrumentos del desarrollo en forma subordinada a los objetivos fundamentales del país.

La política monetaria perseguirá, como objetivo básico coadyugar el crecimiento del Producto Interno Bruto, evitando una seria expansión que provoque un proceso inflacionario. Se favorecerá la ampliación del sistema financiero mediante la creación de un Fondo de Desarrollo y un Mercado de capitales.

La política crediticia será uno de los instrumentos centrales de la canalización de las inversiones para regiones, sectores o proyectos que sean consideradas como prioritarios, utilizando para el efecto criterios selectivos de asignación de recursos a través del programa monetario y de la adaptación de los instrumentos referentes a dichos fines (tasas de interés y redescuentos, encaje legal y otros).

La política de ingresos del sector público deberá permitir la ampliación racional de la base impositiva, mediante una adecuada programación y administración, que permita reducir la dependencia de los impuestos derivados del comercio exterior. La planificación y administración de los egresos deberá permitir no solo una racionalización del gasto público, sino una óptima asignación de los recursos, en función de los objetivos del plan.

La política salarial estará dirigida a garantizar a cada miembro de la fuerza de trabajo, un salario mínimo que asegure al núcleo familiar un nivel de bienestar adecuado.

La política de empleo seguirá, como objetivo principal crear nuevas oportunidades para la fuerza de trabajo boliviano y lograr en esta forma un aumento más acelerada que el de la oferta de mano de obra.

La política de desarrollo social estará orientada a facilitar la movilización de los grupos sociales, promoviendo su integración y buscando su participación activa en el proceso de gestación económica, social y cultural del país. Las acciones del quinquenio estarán por lo tanto orientadas a:

- Adoptar políticas de prestación y promoción de los recursos humanos con acciones en el campo de la salud, nutrición, educación y capacitación encaminadas a proteger y recuperar la salud de la población, así como a adiestrar adecuadamente a la juventud y a la fuerza de trabajo, facilitando su rápida absorción por el sistema económico. Todo esto acompañado de políticas de promoción social y de investigación tecnológica.

- Crear y promocionar organizaciones sociales en los distintos niveles que permitan incrementar la participación social, y para ello, reforzar las organizaciones tradicionales aprovechando la rica experiencia comunitaria del país.

- Hacer que la convergencia de los elementos anteriormente enunciados posibiliten la movilización social de la población y en consecuencia, su integración al proceso de renovación del país.

- Romper el aislamiento socio-cultural de los grupos mayoritarios del país, integrándolos adecuadamente al proceso de desarrollo nacional, mediante la ejecución de proyectos de carácter social orientados a la promoción de cooperativas, al impulso del desarrollo comunitario, a la intensificación de la educación de adultos, al mejoramiento de los problemas de colonización y a otras actividades similares en estos campos.

- Adoptar una política de previsión social que amplíe progresivamente el concepto de previsión social, tanto en su campo de aplicación como en el de prestaciones, asignaciones y seguros.

En naturaleza de política espacial, se buscará la organización y la mejor utilización del territorio nacional, orientando racionalmente el proceso de urbanización e integrando las áreas urbanas con las rurales, dando prioridad a la formación de polos de desarrollo que actualmente se integrarán al eje central.

2. Marco Orientador del Sistema de Planificación Agropecuaria

La relevancia y prioridad de las actividades del Sistema de Planificación Agraria en Bolivia están determinados por el marco orientador que se presenta a continuación:

2.1. Aumentar la oferta interna de alimentos y materias primas agropecuarias para:

- Incrementar el grado de autosuficiencia y sustituir relativamente las importaciones.

2.2. Incrementar la productividad de la tierra y de la mano de obra para:

- Mejorar el nivel de ingreso de la población campesina
- Ampliar el poder de compra del sector rural.

2.3. Organizar la producción agropecuaria a través de empresas rurales, cooperativas de insumos de comercialización, producción y mixtas para:

- Abaratar el abastecimiento interno a fin de disminuir la presión inflacionaria originada en el sector:
- Aumentar el salario real.

2.4. Aumentar la participación del sector campesino en la actividad económica y social del país a través de programas y proyectos de desarrollo rural integrado para:

- Incrementar el nivel de ingreso por habitante de la población y lograr su distribución equitativa.

2.5. Incrementar y diversificar las exportaciones agropecuarias y agroindustriales para:

- Aumentar el monto de las divisas y la capacidad de ahorro del país.
- Mejorar el nivel de empleo.

2.6. Racionalizar el uso y manejo de los recursos naturales renovables para:

- La preservación de la fertilidad
- Control de la erosión
- Recuperación de suelos
- Mantener los ecosistemas
- Aprovechar eficientemente los recursos hidro-eléctricos

2.7. A nivel regional el énfasis está dado en las áreas siguientes:

- Estructurar y desarrollar un sistema territorial fundamentalmente.
- Estimular la creación de polos de desarrollo en los ejes secundarios y zonas periféricas.
- Desarrollar organizadamente el espacio regional urbano y rural para asegurar la eficiencia y la escala ordenada de los asentamientos humanos.

- Incrementar progresivamente todas las regiones y ampliar sistemáticamente a la frontera socio-económica.
- Cambiar las condiciones de localización de las inversiones a través de proyectos de desarrollo integrado.

2.8. Las medidas a adoptarse para una estrategia del cambio del sector agropecuario son:

- Adecuación de los sistemas de producción a la demanda interna y externa, racionalizando la relación hombre-tierra a través de la promoción de proyectos de desarrollo rural integrado en áreas seleccionadas; a fin de optimizar el uso de los recursos disponibles.
- Reorganización del marco institucional del sector, adecuando sus mecanismos a las necesidades que impone al proceso de desarrollo.
- Fortalecimiento y reorientación del proceso de reforma agraria.
- Organización de sistemas de distribución de insumos y comercialización de productos, evitando la participación excesiva de los intermediarios.
- Implantación de sistemas y métodos efectivos en el manejo y uso de los intermediarios.
- Implantación de sistemas y métodos efectivos en el manejo y uso de los recursos naturales renovables.
- Promoción de una política de precios en función de los costos de producción y niveles de productividad, que tiendan a promover el desarrollo del sector, evitando la subvención a la ineficiencia.

- Adopción de mecanismos adecuados al crédito que canalicen recursos a las actividades prioritarias orientadas al logro de los objetivos del Plan.

- Adopción de medidas fiscales de fomento a las exportaciones agropecuarias.

La ejecución de la estrategia señalada permitirá obtener en el período del Plan una tasa promedio anual de crecimiento del sector de 7.4%, comparada con una tasa promedio de 2.0% en el período 1968-1975.

En el campo tecnológico, el mejoramiento de prácticas culturales, ensayos regionales y estudios especiales abarcará más de 2.200 actividades.

En materia de desarrollo forestal, se realizarán inventarios forestales en un área de 1.800.000 has., además la investigación de maderas tropicales permitirá la incorporación de 40 nuevas especies al mercado interno y externo.

El programa de desarrollo de la comunidad construirá caminos vecinales, puentes y obras pequeñas de irrigación y protección de tierras agrícolas.

En cuanto a riego y drenaje, se logrará la incorporación de 22.000 has. de tierras agrícolas bajo riego.

En el programa de colonización, se realizarán estudios y progresivamente se incorporarán al proceso de producción más de un millón de hectáreas con asentamiento de aproximadamente 21.000 familias.

Los programas de sanidad animal permitirán controlar la incidencia de la fiebre aftosa, rabia y brucelosis en más de 8 millones de cabezas de ganado.

En el campo de Reforma Agraria, se agilizará el proceso de titulación de tierras, tendiendo a la dotación de unidades de producción económica y técnicamente viables.

Se prepararán y ejecutarán proyectos de desarrollo rural integrado en áreas seleccionadas, con el objeto de incrementar los ingresos y mejorar el nivel de vida de la población rural integrado en áreas seleccionadas, con el objeto de incrementar los ingresos y mejorar el nivel de vida de la población rural integrado en áreas seleccionadas, optimizando el uso y manejo de los recursos naturales, humanos y financieros.

Para el período del Plan, la tasa de crecimiento acumulativo anual de las importaciones será del orden del 4.0%, crecimiento relativamente bajo. Se estima que al final del quinquenio, el valor de las importaciones de productos agropecuarios alcanzará a 50 millones de dólares, en tanto que el valor de las exportaciones alcanzará a 211.7 millones de dólares (a precios de 1975). En consecuencia, el saldo proyectado de la balanza comercial será favorable para el país, alcanzando a 161.7 millones de dólares en el año 1980 (a precios de 1975).

#### V. ELABORACION DE ALTERNATIVAS DE POLITICAS POR EL SISTEMA DE PLANIFICACION AGRARIO

Durante la etapa de formulación orientada al diseño de alternativas de políticas y medidas de política del sector interviene el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, la Oficina de Planeamiento Sectorial del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA); las Unidades de Planificación de los organismos descentralizados del MACA; el Ministerio de Industria y Comercio; el Ministerio de Finanzas y las

### Corporaciones de Desarrollo.

Ministerio de Planeamiento y Coordinación y el Ministerio de Industria y Comercio interpretan el marco doctrinario formulado por el Presidente y el Consejo de Ministros. Esta interpretación lleva a fijar de parte del Ministerio de Planeamiento a los organismos sectoriales y regionales la estrategia de mediano y largo plazo del sector, compatible con la política financiera, monetaria y fiscal que es sometida a consideración del Consejo Nacional de Economía y Planeamiento por el Ministerio de Finanzas.

La interpretación del marco doctrinario se apoya en los estudios básicos realizados a tal fin por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación. La preparación de los planes, programas y proyectos sectoriales están a cargo de la Oficina de Planeamiento del MACA y las Unidades de Planificación de los organismos descentralizados con base en los lineamientos y apoyo metodológico que el Ministerio de Planeamiento y Coordinación presta al Sistema.

La Oficina de Planeamiento del MACA, a través de su Unidad de Planificación y Política Sectorial contribuye en la etapa de formulación con las siguientes actividades:

- a) Realiza labores de estudio e investigación sobre la situación económica y social del Sector y elabora el diagnóstico (medición y análisis de la problemática económico-social);
- b) Formula y elabora los planes a largo y mediano plazo que deben ser ejecutados por el Sector;
- c) Programa las inversiones del Sector, de conformidad a la política general de desarrollo y las directivas técnicas del Ministerio de Planeamiento y Coordinación.

d) Asesora a las Oficinas de Planeamiento de las unidades descentralizadas en la elaboración y formulación de programas de desarrollo e inversiones en el largo y mediano plazo.

Asimismo, la Oficina de Planeamiento del MACA, a través de la Unidad de Proyectos adelanta actividades de preinversión, (identificación, términos de referencia, etc.). Además del MACA, participan en actividades de formulación las Corporaciones Regionales de Desarrollo y el Ministerio de Industria y Comercio.

Las Corporaciones Regionales de Desarrollo formulan planes de carácter regional global con base en los lineamientos del Ministerio de Planeamiento y Coordinación. Dichos planes incluyen al sector agropecuario a nivel regional.

El Ministerio de Industria y Comercio, al manejar instrumentos de política de precios; importaciones y exportaciones de productos e insumos agrícolas, participa en la formulación de alternativas de políticas y medidas de política en estas áreas.

## VI. INSTRUMENTACION DE LAS POLITICAS ADOPTADAS

El conocimiento sobre la intencionalidad y alcance de las medidas políticas aprobadas se adelanta a través de la divulgación del Plan Sectorial.

La Oficina Sectorial de Planificación del MACA envía copias del Plan al Sistema Político Administrativo del sector. Acción similar efectúan las unidades de planificación de los organismos descentralizados del MACA, así como las Corporaciones y el Ministerio de Industria y Comercio.

Sin embargo, las acciones de promoción a los agentes económicos del sector fue reducido y su efecto a nivel de organismo fue limitado por restricciones en la participación en la etapa de formulación. La única excepción la constituyó el Servicio Nacional de Desarrollo de la Comunidad.

Con relación al análisis de viabilidad y diseño final de las políticas y medidas de política para ser aplicadas al sector es muy poco lo que el Sistema y sus agentes han participado. Esta limitación adquiere mayor importancia si se tiene en cuenta la cantidad de agentes que intervienen en la formulación de políticas y medidas de política del Sector. Un ejemplo claro de esto es la aplicación de la política de precios de los productos agrícolas de la canasta de consumo básica.

En cuanto al análisis y asesoramiento del Sistema de Planificación a los centros de decisión del Sistema Político-Administrativo se puede calificar de reducido en lo referente a la presentación de alternativas de políticas de estabilización o coyunturales. Lo mismo se observa con relación a la opinión sobre la interpretación y alcances de las medidas de políticas adoptadas.

Por su parte la asesoría y el apoyo que ha dado la Oficina Sectorial del MACA a la Dirección General; Subsecretaría y Direcciones de Línea ha estado en función de la aceptación política que el Sistema Político Administrativo ha otorgado a la Oficina de Planificación, que en la práctica ha sido reducido. Esto ha incidido en el hecho de que la formulación y administración de ciertas políticas, por ejemplo de precios agropecuarios, esté en manos de otros organismos diferentes al MACA (Ministerio de Industria y Comercio) y con escasa relación a la Oficina Sectorial del MACA.

Con respecto al grado de asesoría y apoyo de las Unidades de Planificación de los organismos descentralizados, este ha sido mayor, en especial en el caso del Instituto Nacional de Colonización, Servicio

Nacional de Desarrollo de la Comunidad y el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria.

## VII. CONTROL DE LAS POLITICAS ADOPTADAS

El Sistema Sectorial de Planificación busca incorporar al proceso de planificación los cambios exteriores al Sistema de Planificación, generados por la evolución del proceso económico-social luego de la decisión y ejecución de las políticas, medidas de políticas y del marco doctrinario. Para el efecto, la Dirección de Planeamiento Sectorial definió un modelo teórico de seguimiento y control aplicado al logro de los objetivos del plan operativo 1978, a través de un diagnóstico continuo que permite elaborar los ajustes oportunos y las reconciliaciones más adecuadas sobre desfases de agregación originados en:

- a. Cambios en el ámbito económico-social
- b. Cambios en el marco doctrinario
- c. Fallas encontradas en las etapas de formulación y de instrumentación de la ejecución

Si bien los mecanismos de control son diferentes, dependiendo estos del grado de desarrollo de la información disponible, es evidente que el proceso responde a criterios generales sustentados en el siguiente proceso general:

- Recolección de información sobre las realizaciones
- Comparación con los estándares previstos en el proceso de análisis de políticas.

- Definición e implementación de acciones correctivas. Si fueran necesarias.

Estas actividades en este proceso se encuentran a cargo de las entidades responsables de la ejecución del plan, de las unidades sectoriales de Planificación, de la Oficina de Planeamiento Sectorial del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios y del Ministerio de Planeamiento.

El Ciclo de Control se inicia con la recolección de información sobre el desarrollo de obras (proyectos) y tareas (actividades) contempladas en el calendario del sector.

De acuerdo al Plan Operativo 1978, la red de comunicación de la información que requiere la Oficina de Planificación Sectorial se identifica previamente. La comunicación referida a los proyectos comprendidos en los programas de: 1) Alimentación y Nutrición, y 2) Producción Exportación, opera directamente por intermedio de los organismos responsables de la ejecución de Sub-programas. Esta norma de excepción surge de no contar con la estructura administrativa actual del MACA, con direcciones que desarrollen los objetivos previstos para estos programas.

Por otra parte, de conformidad a la Ley General de Corporaciones de Desarrollo, la comunicación referida al desarrollo de los Proyectos y Actividades que ejecutan estas instituciones, se canalizará por medio de la Dirección General de Planificación Regional del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, la cual informará a la Oficina de Planificación Sectorial. Sin embargo, el Art. 19 de dicha Ley deja una puerta abierta para que esta información lo haga a través de las Direcciones Departamentales del MACA.

De acuerdo a lo solicitado por el Ministerio de Planificación y la Oficina de Planificación Sectorial del MACA, se establece los

siguientes tipos de información:

a) Información Mensual. Dos formularios (1 y 2) son remitidos durante los cinco primeros días de cada mes. Estos formularios tienen como objetivo:

- Informar sobre el desarrollo de las actividades y proyectos a nivel de tarea y obra en relación a las metas programadas; la ejecución del presupuesto financiero y las medidas correctivas solicitadas.

b) Información Trimestral. Es realizado en base a dos formularios. El Formulario No. 3 deberá ser remitido trimestralmente a la Oficina de Planificación Sectorial del MACA.

Este documento constituye una síntesis de los informes mensuales y tiene como objetivo conocer el grado de cumplimiento de los proyectos a nivel de institución, las causas determinantes de los desvíos y las medidas correctivas aplicadas. La información es puesta en conocimiento del Consejo de Ministros.

El Formulario No.4 presenta un marco de referencia para información sobre problemas y sugerencias en materia técnica, administrativa e institucional, que requieran ser expuestas con amplio detalle.

c) Información por excepción. Esta información es comunicada en casos de que se requiera una acción correctiva o de apoyo en forma inmediata por parte del Ministerio de Planificación, Finanzas, la Oficina de Planificación Sectorial y los organismos o unidades responsables de la ejecución de Proyectos.

Dado que una organización racional exige una adecuación de la información tendiente a reducir al mínimo la carga sobre las unidades receptoras, se ve la necesidad de que ésta reuna cierta uniformidad, en lo posible circunscrita a criterios definidos. En este sentido se estableció una regulación por parte del Ministerio de Planeamiento y Coordinación que supone:

- Los informes trimestrales deberán presentarse en forma agregada, manteniendo unidad y coherencia y deben versar solo sobre los hechos esenciales.
- El informe por excepción se realizará solamente cuando se hayan producido desvíos en la ejecución o cuando se prevean que se van a producir.
- Debe comunicarse a la Oficina de Planificación del MACA, el nombre de los funcionarios responsables de la ejecución de obras y tareas que se informan.

El criterio de control tiende fundamentalmente a igualar el desarrollo de una actividad o proyecto con estándares pre-establecidos. Para ello el Sistema opera en función de las siguientes pautas:

- a) Cumplimiento de las metas programadas
- b) Cumplimiento del programa financiero

Este sistema se conceptúa básicamente de "auto-control" existiendo la posibilidad de que determinados proyectos o actividades sean objetos de control externo, dependiendo de la prioridad asignada o del grado de cumplimiento de las metas programadas.

La evaluación se realiza en función a las metas o los estándares pre-establecidos en los niveles responsables de proyectos de inversión, actividades de funcionamiento y sub-programas.

Los niveles superiores, responsables de la ejecución de Programas, deben realizar la compatibilización de los anteriores con los objetivos del Plan. Las normas son dadas por el Ministerio de Planificación y Coordinación y constituyen la base del Sistema de Auto-Control.

Como se indicó anteriormente, la información recogida a nivel de Programa es objeto de control en la Oficina de Planificación Sectorial, tanto a nivel de objetivos de programas, como de cumplimiento de obras y tareas. Es decir, se controlan fundamentalmente los niveles superiores e inferiores.

El funcionamiento por el cual las unidades de control realizan la comparación con la norma o meta prevista es la siguiente:

- a. Siguiendo la red de comunicación definida los informes son recibidos a nivel de unidades responsables de Actividades y Proyectos, Sub-Programas y Programas.
- b. La información es objeto de comparación con la norma estándar o meta prevista.

En el caso de existir diferencias entre lo ejecutado y lo programado el procedimiento es:

- c. Explicitar si las causas radican en: i) Programación financiera, ii) Programación de las metas, iii) Factores técnicos, administrativos o externos.

- d. Se estudian alternativas de solución a los desvíos
- e. Se seleccionan las medidas tendientes a superar los problemas detectados;
- f. Se procede al registro de la información que no presenta diferencias como en los estándares y metas definidas;
- g. La información prosigue al circuito de comunicación.

Las acciones correctivas resultantes de la comparación con los estándares previstos, se ejecutarán de acuerdo a las siguientes fases:

- Desvíos que afectan las metas del Plan serán ajustadas por medio de medidas emanadas de CONEPLAN o el Gabinete.
- Desvíos que afectan las metas del Programa serán ajustadas por medio de medidas que adopte el Ministerio de Planeamiento.
- Desvíos que afecten las metas de los Proyectos o Actividades serán ajustadas por los responsables de Sub-Programas y Programas.

La comunicación para la implementación de estas acciones se realiza por medio de los canales definidos en el Plan Anual Operativo.

Capítulo Cuarto  
RESUMEN Y CONCLUSIONES

Las limitaciones de tiempo con que se contó para hacer este documento, y los avances del estudio con relación a sus objetivos, le dan un carácter preliminar a este documento. Sin embargo, se cree conveniente adelantar algunas conclusiones y resumir algunos aspectos del mismo.

1. El Sistema Nacional de Planificación de Bolivia es relativamente reciente como sistema institucionalizado (Decreto Ley N°11848).
2. El papel del Sistema de Planificación Agrario está enmarcado en el papel que la sociedad le asigna al Sector Público. Así mismo dicha importancia dentro del Sector Público depende de la prioridad política que los centros de decisión le conceden.
3. En general cuando se estudia a un Sistema de Planificación Sectorial se toma como normativo la existencia de un modelo institucional de planificación sectorial que podría esquematizarse de la siguiente manera:

UPN: Unidad de Planificación Nacional  
UPS: Unidad de Planificación Sectorial Agrario  
UPI: Unidad de Planificación de las Instituciones del nivel  
agrario. (1)

En el caso de Bolivia se ha definido al Sistema de Planificación Sectorial y se ha analizado si dicho modelo normativo es suficiente

---

(1) En el caso de Bolivia, unidades sectoriales del MACA y organismos descentralizados.

para definir el verdadero Sistema de Planificación Agrario. De acuerdo a lo que se analizó se encontró que dicho modelo institucional existe, pero es solo un sub-conjunto del real Sistema de Planificación Sectorial. (Ver Gráfico 1) En el caso de Bolivia el Sistema incluye agentes que no pertenecen al Sector Agrario. En otras palabras, el sistema de apoyo técnico en la toma de decisiones del Sistema Político-Administrativo Boliviano es más amplio que si fuera enfocado solo desde un punto de vista básicamente sectorial.

Las unidades que componen un Sistema de Planificación Sectorial se conciben como identificadas con las actividades del proceso de planificación que entre otras cosas significa estar coordinados, tener complementación técnica, estar debidamente reflejada sus funciones y responsabilidades y tener controlada la eficiencia de sus actividades. Estos aspectos son realizados en mayor o menor medida solo por las unidades de planificación sectorial: unidades del organismo central (MACA) y de los organismos descentralizados y regionales dependientes en donde se comparten las tareas de formulación, instrumentación de la ejecución y control. Las Unidades del Sistema de Planificación identificadas fuera del Sector Agrario no funcionan integradas como Sistema a pesar de definir alternativas de políticas que afectan directamente al Sector.

Aparentemente, en el caso de Bolivia, la falta de decisión política para actuar planificadamente no es una limitante esencial. Los problemas coyunturales, los compromisos y cambios de las autoridades políticas serían los elementos de disturbio más importantes para el funcionamiento del proceso de planificación.

En este caso, y como en la mayoría de los países subdesarrollados, debido a la continua presión de los problemas de coyuntura que se plantean, se provocan permanentes problemas de coordinación, falta de posibilidades en el mejoramiento de las técnicas de planificación, debilidades en los sistemas de información e inadecuaciones en la organización institucional del Sistema de Planificación Sectorial.

6. Uno de los grandes inconvenientes de la planificación es la falta de coordinación de la política de corto plazo con la de mediano y largo plazo. En el caso de Bolivia esto se ha traducido en la formulación de medidas y acciones concretas en el corto plazo a través de la generación de Planes Operativos, Presupuesto Nacional y medidas especiales de coyuntura. A través de estos instrumentos, el sistema de planificación en Bolivia tiene previsto, más teórica que empíricamente, mecanismos capaces de producir orientaciones doctrinarias, transformar dichas orientaciones en actividades concretas de acción para cada año, tener una organización para la administración e implementación de las mismas y tener un sistema que produce periódicamente (trimestralmente) informaciones básicas de control, para darle dinamicidad al proceso de planificación.
  
7. El proceso de planificación no involucra únicamente la existencia de un método técnico (metodología) que oriente la actividad de los planificadores en la realización de sus actividades básicas (formulación, instrumentación de la ejecución y control de políticas), sino que además necesita de todo un sistema organizado que permita que el sistema político-administrativo por un lado y los agentes del ámbito socio-económico por otro, entreguen al sistema de planificación informaciones, deseos, necesidades sobre las líneas de acción inmediata y futuras para el cumplimiento de sus funciones y generación de productos

consistentes, con viabilidad política y socio-económica.

Cuanto mayor sea el grado de adecuación con las orientaciones doctrinarias del sistema político administrativo y con la problemática socio-económica, mayor será el reflejo de esos aspectos en los productos del sistema de planificación, mayor será el nivel de aceptación en el ámbito socio-económico y mejor serán los resultados de las realizaciones. Sin embargo, para el caso de Bolivia, algunos aspectos debilitan esta imagen. En primer lugar, no existe un aparato adecuado de captación de información básica y una descripción a un nivel de profundidad suficiente de las potencialidades del sector requeridas para la formulación, administración y control de planes, programas, proyectos y políticas. En segundo lugar, existe una desorientación de las funciones de las organizaciones claves del Sistema de Planificación del Sector.

Se ha apreciado con respecto al funcionamiento de las organizaciones relevantes del Sistema de Planificación del Sector lo siguiente:

a) la oficina sectorial del MACA centra sus labores fundamentalmente en la formulación de programas y proyectos del sector. Se encontró que sus actividades deberían orientarse más en labores de análisis de alternativas de políticas, de asesoramiento permanente a la toma de decisiones del sector y de transmisión de los lineamientos generales de la planificación a un nivel más concreto a los organismos descentralizados y centralizados de planificación.

Asimismo se piensa que debería incrementar su apoyo técnico, desarrollando metodologías de trabajo y fortaleciendo los mecanismos y sistemas de captación de la problemática económico-social.

b) las Corporaciones de Desarrollo originalmente implementadas como brazos derechos de la Planificación a un nivel regional y multi-sectorial, en realidad han desarrollado identidades propias que, muchas veces entran en contradicción con las orientaciones y la coordinación del Ministerio de Planeamiento y Coordinación.

c) En el área de la política de precios y comercialización agraria, el apoyo técnico a la generación de medidas de política está a cargo del Ministerio de Industria y Comercio que fija sus lineamientos muchas veces con independencia del resto del Sistema de Planificación del sector agrario.

## BIBLIOGRAFIA

1. Ley Orgánica del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, Decreto Ley N° 11353, 1970, La Paz, Bolivia.
2. Plan Operativo 1978. La Paz, Bolivia. Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios. Servicio Nacional de Desarrollo de la Comunidad.
3. Decreto de Creación y Estatutos, MACA-IBTA. Agosto, 1978, p.z.o. La Paz, Bolivia.
4. Dirección de Estudios Económicos y Mercadeo Agropecuario, MACA.
5. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. Ministerio de Planeamiento y Coordinación, 1976. Tomos: I-II-III-IV y Resumen. La Paz, Bolivia.
6. Informe sobre el Sistema Procesos e Instrumentos de Planificación. Ministerio de Planeamiento y Coordinación de la Presidencia de la República 1977. La Paz, Bolivia.
7. Memorandum sobre el Financiamiento Externo de Bolivia. Ministerio de Finanzas, Planeamiento y Coordinación, Instituto Nacional de Financiamiento 1977. La Paz, Bolivia.
8. Ley sobre Organización Administrativa del Poder Ejecutivo, Decreto Supremo N° 10460; 12-9-72, La Paz, Bolivia.
9. Carta Cruceña de Información. Lima, La Paz, Santa Cruz de la Sierra N° 93, 1978.
10. Información básica de los países miembros del IICA. Serie Publicaciones Misceláneas N° 185, enero 1978, La Paz, Bolivia.
11. Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria. Decreto Supremo N° 13168, 1975, La Paz, Bolivia.
12. Gaceta Oficial de Bolivia. Decreto Supremo N° 11947. La Paz, Bolivia.

13. Ley General de Corporaciones Regionales de Desarrollo, La Paz, Bolivia.
14. El Sistema Nacional de Planeamiento. Bases Jurídicas y Disposiciones Legales. Ministerio de Planeamiento y Coordinación de la Presidencia de la República. La Paz, Bolivia. 1975.
15. Plan Operativo 1978, Tomo 3. Sector Agrícola, Nutrición y Desarrollo Rural. Ministerio de Planeamiento y Coordinación, La Paz, Bolivia. 1978.
16. Modelo de Control de Ejecución del Plan Anual Operativo, 1978. Documento de Trabajo en Estudio, 13 p., Oficina de Planificación Sectorial. Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios. La Paz, Bolivia. 1978.

**ANEXO A: LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO**

# LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO

## TITULO I

### OBJETIVOS Y DEFINICIONES

#### CAPITULO I

##### DE LOS OBJETIVOS DE LA LEY

ARTICULO 1º.- La presente Ley tiene por finalidad establecer un Sistema Nacional de Planeamiento, como norma fundamental del proceso de preparación, evaluación, ejecución y control de planes y programas de desarrollo económico-social del país y fijar las funciones y relaciones que corresponden a los organismos que participen en dicho proceso.

#### CAPITULO II

##### DE LAS DEFINICIONES

ARTICULO 2º.- Para los efectos de la presente Ley se entiende por:

- a) PLAN, Documento sistemático y analítico donde se expresan los objetivos, política, estrategia, prioridades, metas y cursos de acción que el país elige para el logro del desarrollo económico social durante un período determinado.
- b) PROGRAMA, Conjunto ordenado de proyectos de desarrollo económico-social de acuerdo con la etapa en que se encuentra y con su distribución sectorial, institucional, especial y temporal.
- c) PLAN OPERATIVO ANUAL, Documento sistemático y analítico referido al corto plazo donde, dentro del marco de los planes a mediano y largo plazo, se establecen las bases para la acción

económica, se definen las metas del sector público, se orienta la acción de los sectores no gubernamentales, se distribuye la ejecución sectorial, institucional, espacial y temporal de programas y proyectos y se identifican los recursos humanos, materiales y financieros a utilizar. EL PLAN OPERATIVO INDICATIVO ANUAL EXPRESA LA DISTRIBUCION ANUAL PRELIMINAR DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DENTRO DEL PERIODO COMPRENDIDO EN UN PLAN A MEDIANO O LARGO PLAZO. EL PLAN OPERATIVO DE UN AÑO EN PARTICULAR especifica las acciones económicas a cumplir en el año correspondiente, teniendo en cuenta los resultados de la operación de planes y programas en años anteriores.

Comprende los presupuestos económico, monetario-financiero, de comercio exterior y del sector público, la distribución sectorial, institucional, espacial y temporal de programas y proyectos y los recursos humanos, materiales y financieros a utilizar.

- d) PROYECTO, Unidad de actividad de cualquier naturaleza, que requiere para su realización el uso de recursos limitados con el propósito de obtener en el futuro beneficios económicos y sociales superiores a los que se obtienen con el uso actual de dichos recursos. Tal unidad de actividad puede orientarse hacia la producción de bienes de servicios o hacia la investigación aplicada.
- e) ORGANISMO SECTORIAL, Organismo de la administración central que promueve y ejecuta programas y proyectos de desarrollo económico-social, ya sea directamente o a través de instituciones descentralizadas, desconcentradas, locales o de terceros.

## CAPITULO III

### DE LOS OBJETIVOS DEL SISTEMA

ARTICULO 3º.- El Sistema Nacional de Planeamiento tiene por objetivos fundamentales dentro de la política general del Supremo Gobierno:

- a) Formular y compatibilizar los planes y programas nacionales sectoriales y regionales de corto, mediano y largo plazo en el campo económico y social.
- b) Efectuar la programación de corto plazo y la elaboración de programas, presupuestos y proyectos correspondientes para conseguir una óptima utilización de los recursos del país.
- c) Impartir directivas para la acción coordinada de planeamiento.
- d) Ejecutar y coordinar dichos planes y programas.
- e) Integrar las políticas interna y externa en los aspectos vinculados con el desarrollo del país.
- f) Coordinar y controlar la gestión del sector en el proceso de desarrollo.
- g) Promover y facilitar la concurrencia de sectores no gubernamentales en el logro de los objetivos del Sistema.
- h) Racionalizar las actividades de planeamiento y programación del desarrollo económico social del país.
- i) Determinar los criterios para asignar prioridades globales, sectoriales y especiales del Desarrollo.

## TITULO II

### DE LA ORGANIZACION

#### CAPITULO I

#### DE LOS ORGANISMOS INTEGRANTES DEL SISTEMA

ARTICULO 4º.- Son Organismos integrantes del Sistema Nacional de Planeamiento:

- a) El Consejo Nacional de Economía y Planificación (CONEPLAN) que será el órgano máximo de decisión del Sistema.
- b) El Ministerio de Planeamiento y Coordinación de la Presidencia de la República, que será el principal órgano ejecutivo, normativo y coordinador.
- c) El Ministerio de Finanzas, que será el órgano responsable del planeamiento, administración y control de los sistemas financiero, monetario, fiscal, arancelario y crediticio.
- d) Organismos Sectoriales, que serán responsables de la formulación y ejecución de planes y programas sectoriales, regionales y locales.
- e) Entes de consulta y participación, para posibilitar la concurrencia de sectores no gubernamentales en la formulación de planes y programas de desarrollo.

### TITULO III

## DE LAS FUNCIONES DE LOS ORGANISMOS INTEGRANTES DEL SISTEMA

### CAPITULO I

#### DEL CONSEJO NACIONAL DE ECONOMIA Y PLANEAMIENTO

ARTICULO 5°.- Dentro del Sistema de Planeamiento, CONEPLAN tendrá las siguientes funciones:

- a) Determinar la estrategia de mediano y largo plazo inherente al desarrollo económico-social sobre la base de los objetivos políticos que se haya propuesto alcanzar el Gobierno y de los estudios básicos realizados a tal fin por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación.
- b) Aprobar los planes, programas y proyectos de desarrollo elaborados por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación y los organismos sectoriales y someterlos a la consideración del Consejo de Ministros.
- c) Aprobar y someter a consideración del Consejo de Ministros los planes de inversión pública y los planes operativos anuales elaborados por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, conjuntamente con el Ministerio de Finanzas.
- d) Aprobar y someter a consideración del Consejo de Ministros el Presupuesto General de la Nación elaborado por el Ministerio de Finanzas en coordinación con el Ministerio de Planeamiento y Coordinación.
- e) Aprobar y autorizar, en última instancia, el financiamiento de todo proyecto del Sector Público y también del Privado cuando sea necesario, en el caso de este, el endeudamiento o aval del Estado para su ejecución.

- f) Aprobar los convenios de asistencia técnica formulados por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación y los de financiamiento externo elaborados por el Ministerio de Finanzas.
- g) Aprobar otros convenios no incluidos en el inciso anterior vinculados con el sector externo de la economía que hayan sido formulados por los Ministerios de Planeamiento y Coordinación y Relaciones Exteriores y Culto.
- h) Aprobar la política de integración económica formulada por los Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto y de Planeamiento y Coordinación.
- i) Dictaminar sobre cualquier otro asunto presentado a su consideración que se vincule con el proceso de desarrollo económico-social del país.

## CAPITULO II

### DEL MINISTERIO DE PLANEAMIENTO Y COORDINACION DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

ARTICULO 6°.- Dentro del Sistema de Planeamiento el Ministerio de Planeamiento y Coordinación tendrá las siguientes funciones:

- a) Formular los planes nacionales de desarrollo económico y social, sobre la base de los lineamientos generales de política y estrategia aprobados por el Consejo de Ministros.
- b) Evaluar, compatibilizar y distribuir institucional, espacial y temporalmente la ejecución de los planes y programas sectoriales, regionales y locales que se elaborarán en forma conjunta con los organismos sectoriales.
- c) Preparar en forma conjunta con los organismos sectoriales y el Ministerio de Finanzas los planes de inversión pública y los planes operativos anuales según prioridades establecidas en los planes y programas de desarrollo económico y social.

- d) Coordinar con el Ministerio de Finanzas la preparación y evaluación del presupuesto general de la Nación, en la parte correspondiente a inversiones del sector público.
- e) Orientar y coordinar mediante normas y directivas la acción de los organismos sectoriales, con respecto a la elaboración y ejecución de planes , programas y proyectos sectoriales, y regionales y locales.
- f) Formular y coordinar el proceso de planeamiento administrativo integral del país.
- g) Coordinar y orientar la gestión de los organismos sectoriales, a fin de compatibilizar las decisiones a corto plazo con los planes y programas de desarrollo económico y social.
- h) En materia de integración económica, formular con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la política correspondiente.
- i) Formular, coordinar y evaluar todos los programas de asistencia técnica y becas. Coordinar y evaluar con el Ministerio de Finanzas los programas de financiamiento externo.
- j) Organizar el Sistema Nacional de Información Estadística cuyo objeto será la recopilación, análisis y procesamiento de datos necesarios para el buen funcionamiento de los Sistemas Nacionales de Planeamiento y de Proyectos.
- k) Coordinar, orientar y controlar el funcionamiento del Sistema Nacional de Proyectos.
- l) Programar y coordinar el adiestramiento de personal necesario para el eficaz funcionamiento de los sistemas mencionados.

### CAPITULO III

#### DEL MINISTERIO DE FINANZAS

ARTICULO 7º.- Dentro del Sistema Nacional de Planeamiento el Ministerio de Finanzas tendrá las siguientes funciones:

- a) Formular, ejecutar, controlar y coordinar la política financiera, monetaria y fiscal y someterla a la consideración del CONEPLAN.
- b) Elaborar con el Ministerio de Planeamiento y Coordinación el plan de inversiones del sector Público y los planes operativos anuales según prioridades establecidas en los planes y programas de desarrollo económico-social.
- c) Formular el Presupuesto General de la Nación con participación del Ministerio de Planeamiento y Coordinación en la parte correspondiente a inversiones del sector público.
- d) Administrar y controlar los recursos del Estado.
- e) Analizar necesidades de recursos financieros de proyectos prioritarios, definir posibles fuentes de financiamiento y dirigir las gestiones para la contratación de los créditos internos y/o externos que sean requeridos.
- f) Ejercer el control de los recursos provenientes de créditos internos y externos a fin de que dichos recursos sean utilizados estrictamente en los fines para los cuales hubiesen sido asignados.
- g) Administrar y controlar el sistema financiero, monetario y fiscal del país.

## CAPITULO IV

### DE LOS ORGANISMOS SECTORIALES

ARTICULO 8º.- Dentro del Sistema Nacional de Planeamiento los organismos sectoriales tendrán las siguientes funciones:

- a) Participar con el Ministerio de Planeamiento y Coordinación en la determinación de objetivos, políticas y estrategia para el desarrollo del país aprobadas por el Consejo de Ministros.
- b) Elaborar los planes, programas y proyectos del sector de acuerdo con las normas y directivas de orientación y coordinación establecidas por dicho Ministerio.

- c) Realizar los estudios básicos para la formulación de los objetivos, política y estrategia sectorial y para la elaboración de los planes, programas y proyectos correspondientes.
- d) Compatibilizar la gestión a corto plazo con los planes y programas de desarrollo, de acuerdo con la orientación y coordinación proporcionadas por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación.
- e) Organizar y administrar su Sistema Sectorial de Información Estadística, que comprende la recopilación, análisis y procesamiento de datos, sobre la disponibilidad y uso de los recursos humanos y físicos del sector, como parte del Sistema Nacional correspondiente.
- f) Ejecutar los planes, programas y proyectos del sector.

ARTICULO 9°.- Los Organismos Sectoriales, a los fines de la presente Ley, contarán con una unidad de planeamiento a cargo de la preparación, de planes, programas y proyectos sectoriales. Dicha unidad dependerá funcional y administrativamente del nivel máximo de decisión del organismo sectorial y estará a cargo de un funcionario con jerarquía de Director. La ejecución de los planes, programas y proyectos será canalizada a través de las unidades de línea de dichos organismos.

## CAPITULO V

### DE LOS ENTES DE CONSULTA Y PARTICIPACION'

ARTICULO 10°.- Los entes de consulta y participación tendrán como función específica facilitar la concurrencia de los sectores no gubernamentales en la formulación de planes y programas de desarrollo.

## TITULO IV

### DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO

#### CAPITULO I

##### DEL FUNCIONAMIENTO

ARTICULO 11°.- El Presidente de la República asistido por el Consejo de Ministros, establecerá los objetivos y políticas nacionales que constituirán los elementos fundamentales para el desarrollo del país.

ARTICULO 12°.- Fundamentándose en los objetivos y políticas antes citados, corresponderá a CONEPLAN establecer las metas y políticas de desarrollo económico-social. Sobre dicha base el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, con participación del Ministerio de Finanzas efectuará los estudios macroeconómicos básicos determinados por la estrategia, prioridades y metas nacionales de desarrollo.

ARTICULO 13°.- Teniendo en cuenta la estrategia, prioridades y metas nacionales, los organismos sectoriales identificarán los problemas vinculados a las posibilidades de desarrollo del sector, propondrán soluciones alternativas y establecerán su estrategia sectorial.

ARTICULO 14°.- Los organismos sectoriales, sobre la base de normas y directivas fijadas por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, compatibilizarán las soluciones intrasectoriales y regionales y formularán los planes y programas de desarrollo del sector.

ARTICULO 15°.- Compatibilizados los planes sectoriales y efectuado el análisis de consistencia con los estudios macroeconómicos básicos a que se refiere el Artículo 12° de la presente Ley el Ministerio de Planeamiento y Coordinación elaborará y enviará al Consejo Nacional de Economía y Planeamiento para su aprobación .:

- a) El Plan Nacional de Desarrollo Económico Social con previsiones de mediano y largo plazo.
- b) Los planes y programas sectoriales y regionales.
- c) La distribución institucional, espacial y temporal para la ejecución de dichos planes.
- d) El Plan de Inversiones del Sector Público y los planes operativos indicativos anuales correspondientes.

ARTICULO 16°.- Aprobados los planes descritos en el Artículo anterior el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, en forma conjunta con los organismos sectoriales y en coordinación con el Ministerio de Finanzas, preparará el Plan Operativo Anual y el Presupuesto de Investigaciones correspondiente al siguiente ejercicio fiscal. Ambos documentos serán enviados al Consejo Nacional de Economía y Planeamiento y al Consejo de Ministros para su aprobación.

ARTICULO 17°.- Aprobado el Plan Operativo Anual y el Presupuesto de Inversiones por CONEPLAN y el Consejo de Ministros, sus previsiones se convertirán en imperativas para el Sector Público y orientadoras para el Sector Privado.

ARTICULO 18°.- Los organismos sectoriales procederán a la ejecución del Plan Operativo Anual y del respectivo Presupuesto de Inversiones, según normas de orientación y coordinación impartidas por los Ministerios de Planeamiento y Coordinación y Finanzas.

ARTICULO 19°.- A los fines de control y evaluación de resultados, los organismos sectoriales informará periódicamente sobre la ejecución de los planes operativos a los Ministerios de Planeamiento y Coordinación y Finanzas quienes harán lo propio a CONEPLAN.

ARTICULO 20°.- Quedan abrogadas todas las disposiciones contrarias a la presente Ley.

---