



Plan Nacional de Desarrollo

Documento extractado del CD Plan Nacional de
Desarrollo del Ministerio de Planificación y Desarrollo

PRESENTACIÓN

Bolivia, a partir del 22 de enero del presente año, ha iniciado una nueva etapa en su historia, colmada de esperanzas y desafíos, y en la que prevalece la necesidad de consolidar la **Revolución Cultural y Democrática** que plantea el gobierno presidido por el compañero y hermano Evo Morales Ayma.

El largo periodo de imposición y dominación del colonialismo, profundizado en los últimos 20 años por las políticas neoliberales, tuvo severas consecuencias para la vida de la mayoría de las bolivianas y los bolivianos: nos hizo perder la visión de país y, fundamentalmente, la apreciación del valor de las personas y los pueblos, su interrelación armónica con la naturaleza y la fuerza que tiene la relación comunitaria. Esto nos obliga a reconstituir los fundamentos de nuestro país.

La convocatoria a la Asamblea Constituyente, la Nacionalización de los Hidrocarburos y otras medidas que puso en práctica el Gobierno Nacional son parte del propósito y los caminos orientados a consolidar el actual periodo de transformaciones. Estos caminos son parte del **Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien**.

Las propuestas y orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo (PND) son la base de la transición que iniciará el desmontaje del colonialismo y neoliberalismo, y servirán para construir un Estado multinacional y comunitario que permita el empoderamiento de los movimientos sociales y pueblos indígenas emergentes. Su principal aspiración es que los bolivianos y bolivianas vivamos bien.

Las elecciones generales de diciembre de 2006 solucionaron, con claridad meridiana, el aparente empantanamiento político: la mayoría de la población se inclinó por el Presidente Morales Ayma que, con un altísimo nivel de legitimidad, tiene el compromiso con la sociedad de solucionar los problemas estructurales en el orden económico, político, social y cultural. La orientación del PND se dirige en esa dirección.

Actualmente, Bolivia vive una excelente coyuntura nacional e internacional: un gobierno con un importante respaldo de la población; un ciclo económico mundial con el aumento de los precios de las materias primas y, por último, se cuenta con reservas hidrocarburíferas importantes en el espectro sudamericano, lo que permitirá contar con excedentes económicos significativos. El reto central del gobierno es utilizar óptimamente estos recursos en la solución de las demandas que aquejan a la mayoría de la sociedad.

Esta coyuntura favorable, como se expresa en el PND, será aprovechada por el actual gobierno, ya que los principales objetivos del mismo buscan solucionar los problemas económicos, políticos, sociales y culturales de la mayoría de la población. Construir y consolidar una Bolivia digna, soberana, productiva y democrática es el reto fundamental. Tal la finalidad del PND para que todos los bolivianos y bolivianas vivamos bien.

Después de 23 años, el país cuenta con un Plan Nacional Desarrollo; con una visión de país de largo, mediano y corto plazo; además de un gobierno y una sociedad convencidos de continuar con los cambios y transformaciones expresados en el PND.

Los procesos de cambio no terminan con la presentación del PND, pero es el inicio de un proceso. Los compromisos de un futuro inmediato son validar la orientación y el contenido de la propuesta con las regiones, movimientos sociales, pueblos indígenas, trabajadores y empresarios; además de identificar y captar sus propuestas para enriquecer el PND. Asimismo, se construirá un Sistema Nacional de Planificación a nivel nacional, departamental y municipal, que permita realizar un seguimiento y monitoreo del PND. Algo muy importante: este sistema será hecho, en su integridad, por bolivianas y bolivianos.

Agradezco la participación desinteresada y comprometida de los viceministros, del equipo técnico y personal de apoyo del Ministerio de Planificación del Desarrollo, Banco Central de Bolivia, de las unidades descentralizadas —Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE), Instituto Nacional de Estadística (INE) y Unidad de Productividad y Competividad (UPC)—, como también a todos los equipos de planificación de los otros ministerios y, en especial, a los colegas ministros.

Carlos Villegas Quiroga
MINISTRO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

Bolivia, junio de 2006

INTRODUCCIÓN

La esperanza puesta en el futuro de los pueblos indígenas –centenariamente excluidos–, el avisoramiento de grandes cambios propugnados por los movimientos sociales y el abrumador triunfo electoral del 18 de diciembre de 2005, son la fuente de inspiración y el mandato que recibió el novel Ministerio de Planificación del Desarrollo para la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo que remueva, desde sus raíces, la profunda desigualdad social y la inhumana exclusión que oprimen a la mayoría de la población boliviana, particularmente la de origen indígena.

Este objetivo central requiere del cambio del patrón de desarrollo primario exportador, que se caracteriza por la explotación y exportación de recursos naturales sin valor agregado, y de la constitución de un nuevo patrón de desarrollo integral y diversificado, que consiste en la agregación de valor y la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables. Siendo evidente que el patrón primario exportador no permite la acumulación interna que sustente el desarrollo nacional, sino que transfiere excedentes al exterior, beneficiando a otras naciones, el nuevo patrón de desarrollo tiene como función la generación, control y distribución de los excedentes producidos por los recursos naturales renovables y no renovables para la acumulación interna que alimente, en el largo plazo, el desarrollo nacional.

El cambio del patrón de desarrollo se inicia con la conformación de la matriz productiva nacional; el desmontaje del colonialismo neoliberal; la descolonización del Estado y la construcción de la nueva identidad boliviana, basada en la institucionalidad multinacional con enfoque comunitario.

La desigualdad y la exclusión social son producto del colonialismo y del patrón primario exportador. El colonialismo republicano institucionaliza la desigualdad y la exclusión –no sólo social sino también política y económica– de la población indígena desde el momento mismo de su constitución, pues le niega el derecho a la propiedad de los medios productivos –principalmente la tierra–, al acceso a los servicios públicos de la educación y la salud y a la posibilidad de intervención en las decisiones nacionales; sin embargo le impone la continuidad del pago del tributo indígena –heredado de la colonia–, así como la servidumbre personal y el trabajo no remunerado en favor de los patronos.

El patrón primario exportador emerge con el establecimiento de la "industria" minera de la plata –a fines del siglo diecinueve–, que aprovecha a su favor la institucionalidad del colonialismo republicano, particularmente el trabajo servil no remunerado. De esta manera, con la instauración del capitalismo en el país, se profundiza la desigualdad y la exclusión social, política y económica de la población indígena en beneficio de reducidos núcleos oligárquicos –propietarios de las minas y las tierras– que concentran la riqueza y el poder político.

El patrón primario exportador "moderniza" la producción minera de la plata con la incursión de capitales anglo-chilenos que facilitan la exportación de materias primas –minerales– a

través del ferrocarril instalado para tal propósito desde las minas de plata bolivianas hasta puertos chilenos. Así, las riquezas naturales extraídas de las minas y del país "fugaron" hacia el exterior y engrosaron el capital anglo-chileno, depositado en un banco en Valparaíso, fundado para este fin. Las divisas obtenidas por la exportación no fueron destinadas a la reinversión, sino –una parte de ellas– a la importación de productos de consumo, en especial de productos suntuarios para los núcleos oligárquicos minero-terratenientes; en reducida proporción para la mayoría de la población que se alimentaba básicamente de la producción interna, obtenida por los "indios" sujetos a la tierra. El excedente fue exportado con las materias primas y no contribuyó a la acumulación interna de capital y a su industrialización.

El patrón primario exportador se reprodujo desde las postrimerías del siglo diecinueve hasta el primer quinquenio del presente siglo. Este patrón no fue cambiado por la Revolución Nacional, cuyo objetivo era la independencia económica y la intervención del Estado en la producción de bienes y servicios, en concordancia con el modelo de desarrollo hacia adentro, que buscaba la industrialización y la sustitución de importaciones, por el contrario, mantuvo este patrón de extracción y exportación de materias primas. La nacionalización de las minas, la reforma agraria, la reforma de la educación y el voto universal fueron insuficientes para suprimir las causas originarias de la desigualdad y la exclusión social, política y económica.

La instauración del capitalismo de Estado –en la segunda mitad del siglo pasado– dio lugar a la emergencia de nuevas oligarquías regionales que se apropiaron del patrimonio estatal, en beneficio de reducidos grupos privilegiados que accedieron al control de los sucesivos gobiernos y que conspiraron contra la acumulación interna y la industrialización del país, pues no consiguieron generar un proceso de desarrollo nacional, independiente de la ayuda externa, que condicionó el financiamiento externo a la aplicación de políticas de contención de los movimientos sociales a través de los organismos multilaterales y los convenios bilaterales.

La insuficiencia del modelo de desarrollo hacia adentro y la liquidación de la Revolución Nacional condujeron al agotamiento del capitalismo de Estado; la crisis de la deuda externa y la hiperinflación contribuyeron a su epitafio: "liquidados por ineficientes y corruptos". Así, el modelo neoliberal se impuso como la opción resolutoria a la crisis del Estado de bienestar. De esta manera, el Estado fue sustituido por el mercado en la función asignadora de recursos para la producción de bienes y servicios y también para la distribución de la riqueza. El resultado fue la exacerbación de la concentración de la riqueza producida y de los medios productivos en un segmento muy reducido de la población –una décima parte– y la ampliación de la desigual distribución de la riqueza y acceso a los medios productivos y al empleo remunerado para nueve décimos de la población nacional.

La desigualdad y la discriminación social –denominada "pobreza" por el colonialismo neoliberal– aumentaron en profundidad y extensión. El reconocimiento de este hecho condujo a la adopción de medidas compensatorias por los desastres causados. Las "políticas

sociales", extraídas del recetario desarrollista, fueron el mejor reconocimiento del fracaso del mercado y se aplicaron como si fueran el instrumento eximio para resolver el problema de la distribución de la riqueza y el acceso equitativo a los medios productivos para nueve de cada 10 habitantes del país.

Con las políticas de ajuste se introdujo la "reducción de la pobreza" como objetivo urgente de las políticas públicas, cuyo cumplimiento fue condicionado –por la cooperación externa, los organismos multilaterales y los convenios bilaterales– al logro de objetivos inconsultos, traducidos, primero, en metas de reducción de las "necesidades básicas insatisfechas, luego en "indicadores de desarrollo humano" y, finalmente, en la consecución de los "objetivos del milenio" y la organización de una "red de protección social".

Paradójicamente, esta exigencia y su cumplimiento requería de la presencia e intervención del Estado con recursos y autoridad en condiciones adversas, pues el proceso privilegiaba el mercado como único asignador de recursos. La "reducción de la pobreza" quedaba, entonces, supeditada al mercado. Debido al debilitamiento del Estado, las "políticas sociales" también quedaron supeditadas al mercado; sin embargo, ya que la empresa privada no asumió este desafío, quedó un vacío de intervención pública para encarar los problemas sociales básicos. Este vacío fue parcialmente cubierto por la iniciativa privada no gubernamental articulada a la cooperación externa, la cual también reemplazó parcialmente al Estado a través de la ejecución de "proyectos de desarrollo", circunscritos a comunidades locales, articulados levemente a municipios, prefecturas y ministerios.

El carácter puntual de los "proyectos de desarrollo" financiados por la cooperación externa dio lugar a la conformación de unidades sujetas, exclusivamente, a los objetivos de los proyectos. Pese a su articulación con diversas instancias gubernamentales, la ejecución de proyectos fragmentados y dispersos no resolvió el problema, pero sí contribuyó al debilitamiento del Estado. De esta manera, tales "proyectos de desarrollo" –articulados a instancias estatales nacionales, departamentales y municipales– significaron una inyección externa de recursos financieros y tecnológicos que no se tradujo en desarrollo, sino en un gasto ineficiente de ahorro externo.

Como efecto de lo anterior, el desarrollo del país quedó supeditado a los designios de la cooperación externa conformada por las organizaciones multilaterales, los convenios bilaterales y los intereses de las empresas transnacionales, con lo cual la discriminación y la exclusión social, económica y política de la mayoría de la población del país, en especial la indígena, no fue resuelta sino que aumentó de manera creciente a la par de la exportación de materias primas y la depredación de los recursos naturales.

Como lo admiten los propios organismos multilaterales, la pobreza aumenta al mismo ritmo en que aumenta la cooperación externa para reducirla, esto significa que las políticas de reducción de la pobreza diseñadas por el colonialismo neoliberal, primero, fueron mal

encaminadas y, segundo, de aplicación ineficiente, porque no estuvieron dirigidas a suprimir las causas que la originaron sino a paliar sus manifestaciones.

La desigualdad y la exclusión social producto del colonialismo es inherente al patrón primario exportador –instaurado a fines del siglo diecinueve y que se mantuvo hasta principios del siglo veintinuno– y al neoliberalismo, que debilitó el Estado y supeditó el desarrollo del país a los designios de las organizaciones multilaterales y a los intereses de las empresas transnacionales. Como consecuencia, la discriminación social, económica y política de la mayoría de la población indígena del país aumentó de manera creciente, a la par que creció y se diversificó la exportación primaria y la depredación de los recursos naturales renovables y no renovables, con una alta concentración de la riqueza en un reducido segmento de la población, y la consiguiente ampliación de la desocupación y la pobreza asociada a la exclusión de los medios productivos y deterioro de las condiciones laborales, marcada por la extensión de la jornada laboral y el trabajo precario mal remunerado e inestable.

El objetivo principal está centrado, por lo tanto, en la supresión de las causas que originan la desigualdad y la exclusión social en el país, lo que significa cambiar el patrón primario exportador y los fundamentos del colonialismo y el neoliberalismo que lo sustentan. Es decir, desmontar, no sólo los dispositivos económicos, sino también los políticos y culturales, coloniales y neoliberales, erigidos por la cultura dominante, que se encuentran diseminados en los intersticios más profundos de la organización del Estado y también en la mente de las personas a través de la práctica social individual en detrimento de la solidaridad y la complementariedad.

El cambio del patrón primario exportador es, por lo tanto, una condición imprescindible para revertir la desigualdad y la exclusión de la población indígena, urbana y rural; erradicar la pobreza en el país y desmontar tales dispositivos. Sin embargo, dicho "desmontaje" resulta insuficiente si, al mismo tiempo, no instauramos nuevos dispositivos económicos, políticos y culturales que nos conduzcan a la construcción de un nuevo modelo de desarrollo –de producción y acumulación interna de riqueza–, basado en la soberanía de la propiedad y la industrialización de los recursos naturales para su exportación y uso interno, a la par de la redistribución de la riqueza nacional obtenida en beneficio de los sectores sociales tradicionalmente excluidos del acceso a los medios productivos y al empleo digno, adecuadamente remunerado y estable, mediante la ampliación y diversificación del aparato productivo en una matriz, la recuperación del mercado interno y la redefinición de nuestro relacionamiento con los mercados internacionales, siempre en beneficio del país.

Este cambio del patrón de desarrollo y de los dispositivos de dominación requieren de la intervención del Estado como promotor y protagonista del desarrollo nacional, porque no basta su presencia como conductor del desarrollo, sino que es indispensable su participación en la producción y el comercio de los sectores estratégicos que garanticen la acumulación interna, al mismo tiempo que proteja y aliente la innovación y la expansión de la producción

en el resto de los sectores productivos, en los cuales los pequeños productores son los mayores generadores de empleo e ingresos y requieren del apoyo estatal para modificar su productividad e introducirse ventajosamente en los mercados internos y externos a fin de que el empleo y los ingresos sean estables y dignos.

Esta estrategia conduce a la construcción de una nueva sociedad fundada en la energía y en la capacidad derivadas de la multiculturalidad que posee el país y de la diversidad de las prácticas solidarias ejercitadas por las comunidades urbanas y rurales, en la construcción de una nueva forma organizativa nacional sustentada en la nueva institucionalidad emergida de nuestra multiculturalidad; afirmada en un nuevo Estado social comunitario, descolonizado, y fundada en la multidiversidad social urbana y rural, como expresión de la diversidad de intereses y aspiraciones de cambio en función del Vivir Bien, ahora y mañana.

El Plan Nacional de Desarrollo corresponde a los lineamientos estratégicos, por lo tanto, no incluye la totalidad de los proyectos que serán ejecutados el próximo quinquenio (algunos de ellos requieren ser validados territorialmente para su inclusión en la programación). El Plan está estructurado en siete apartados. El primero da cuenta de la nueva concepción del desarrollo boliviano, del país que nos proponemos construir y de la estrategia para conseguirlo. El segundo apartado está referido a Bolivia Democrática, enfocado a la construcción del poder social territorializado. El tercer apartado corresponde a Bolivia Digna: contiene la propuesta de desarrollo social e implica la resignificación de la concepción de la protección social con la incorporación de activos y el acceso irrestricto a los servicios sociales. El cuarto apartado, Bolivia Productiva, tiene el propósito de puntualizar la conformación de la matriz productiva integrada por la transformación de los recursos naturales en los sectores estratégicos —en los cuales interviene el Estado como productor— y la revolución de la producción diversificada e integrada, basada en el trabajo y el conocimiento en los sectores generadores de empleo e ingresos; complementados por la vinculación y articulación productiva de las comunicaciones y el transporte, además de los servicios de financiamiento e innovación tecnológica. El quinto apartado, Bolivia Soberana, es complementario al anterior, pues está referido al cambio en la orientación de las relaciones internacionales y las relaciones económicas externas, en concordancia con los cambios previstos en los sectores productivos. El último apartado está referido a los elementos determinantes de la sostenibilidad macroeconómica y sus proyecciones, los cuales inciden en las condiciones institucionales y políticas de largo plazo.

Bolivia, junio de 2006

CONTENIDO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Presentación		
1.	Introducción	1
2.	Construyendo el futuro	8
2.1.	La concepción de desarrollo	9
2.2.	El País que Construiremos	19
2.3.	Estrategia General del Plan Nacional de Desarrollo	21
3.	Bolivia Digna	23
3.1.	Enfoque global de lo social	24
3.2.	Políticas Sociales	27
3.3.	Indicadores Sociales	29
3.4.	La subversión de lo social con la incorporación de activos y el acceso irrestricto a los servicios sociales	31
3.4.1.	Protección Social y Desarrollo Comunitario	31
3.4.2.	Salud	37
3.4.3.	Educación	43
3.4.4.	Justicia	49
3.4.5.	Seguridad Pública	57
3.4.6.	Defensa Nacional	62
3.4.7.	Culturas	67
3.4.8.	Saneamiento Básico	74
4.	Bolivia Democrática	81
4.1.	Poder Social Comunitario	82
4.2.	Descentralización	87
5.	Bolivia Productiva	90
5.1.	La formación de la matriz productiva nacional	91
5.2.	Políticas nacionales productivas	94

5.3.	La transformación de los recursos naturales, base de los sectores estratégicos	99
5.3.1.	Hidrocarburos	99
5.3.2.	Minería	104
5.3.3.	Electricidad	109
5.3.4.	Recursos Ambientales	114
5.4.	La revolución de la producción diversificada e integrada basada en el trabajo y el conocimiento	128
5.4.1.	Desarrollo Agropecuario	128
5.4.2.	Turismo	141
5.4.3.	Transformación Industrial, Manufacturera y Artesanal	144
5.4.4.	Vivienda	150
5.4.5.	Empleo	155
5.5.	La vinculación y articulación productiva social del país	160
5.5.1.	Transporte	160
5.5.2.	Telecomunicaciones	167
5.6.	Apoyo a la Producción	174
5.6.1.	Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Productivo	174
5.6.2.	Ciencia, Tecnología e Innovación	180
6.	Bolivia Soberana	193
6.1.	Transformando las Relaciones Internacionales	194
6.1.1.	El enfoque Global de las Relaciones Internacionales	194
6.1.2.	Relaciones Exteriores	196
6.1.3.	Relaciones Económicas Internacionales	200
7.	Sostenibilidad macroeconómica, institucional y política	205
7.1.	Macroeconomía	206
7.2.	Capitalización	220
7.3.	Presupuesto de Inversión Pública	221
8.	Configuración territorial del desarrollo nacional	224
	Necesidades Básicas Insatisfechas de Pobreza por Municipios	
	Distribución de Proyectos a Nivel Nacional	
	Distribución Territorial de Proyectos	
	ANEXO A:	
	La Economía Boliviana	229