



El 6 de marzo de 1962 el Presidente de la República General de Ejército Don ALFREDO STROESSNER dictó el Decreto Nº 312, por la cual creó la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social dependiente de la Presidencia de la República; dicho decreto posteriormente fue sometido a consideración de la Honorable Cámara de Representantes de la Nación, quien la sanciona como Ley Nº 841 el 14 de setiembre del mismo año.

Desde su creación este organismo está bajo la dirección del Dr. Federico Mandelburger quien puso en marcha el mecanismo de la Planificación como sistema nacional.

El 20 de noviembre de 1962 se firmó un convenio entre la CEPAL (en representación del Comité Ad-Hoc de cooperación OEA/BID/CEPAL) y el Gobierno Paraguayo, integrándose en marzo de 1963 una Misión Asesora Tripartita que colaboró con la Secretaría Técnica de Planificación para la elaboración del primer Plan Nacional de Desarrollo.

LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO ELABORADOS POR LA SECRETARIA TECNICA DE PLANIFICACION

El primer Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social elaborado por la Secretaría Técnica de Planificación que fue preparado estaba destinado a cubrir el bienio 1965/66, conteniendo algunas previsiones para el mediano plazo (hasta 1970). Contemplaba básicamente;

- a) Un plan nacional de inversiones y de financiamiento de las mismas para el bienio 1965/66;
- b) Un estudio y selección de los proyectos o ante-proyectos prioritarios correspondientes a dicho lapso;
- c) Un plan de gastos para el sector público para el mismo período;

- d) Un análisis del posible equilibrio financiero interno (del presupuesto público nacional) y externo (balanza de pagos) para el mediano plazo (hasta 1970);
- e) Un programa nacional de producción de bienes y servicios, de importaciones, para el bienio 1965/66, como también estimaciones de las mismas para el mediano plazo; y,
- f) Un plan de política económica que incluye los aspectos esenciales de la política presupuestaria, tributaria, administrativa, agraria, etc.

El primer Plan de Desarrollo delineaba claramente:

- 1) El posible ritmo de crecimiento del producto nacional en el período del Plan, como así también las tendencias previstas hasta 1970.
- 2) Los requerimientos de ahorros nacionales (directos o tributarios) y externos (préstamos, inversiones extranjeras, etc.) requeridos para alcanzar dicho ritmo de crecimiento.
- 3) El nivel de gastos públicos, corrientes y de capital, compatible con las metas de elevación del producto nacional y de mantenimiento de la estabilidad.
- 4) La política económica, financiera y social que permitiera el cumplimiento de los objetivos señalados en el plan;
- 5) Las reformas administrativas y tributarias requeridas para que en el corto y mediano plazo se lograsen las metas postuladas de equilibrio financiero interno; y
- 6) La acción estatal mínima requerida para orientar y estimular la actividad privada destinada a incrementar sustancialmente la producción de bienes y servicios-afectados al consumo interno o a la exportación-compatible con los niveles y estructuras establecidos como óptimos en el plan.

Otros problemas que requerían la atención del plan no pudieron ser considerados debido a serias limitaciones de tiempo, como así también por la poca calidad del material estadístico e informativo en general que se padecía en esa época.

El segundo Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social correspondió al bienio 1967/68, siguiendo las líneas generales postuladas en el primer Plan de Desarrollo y teniendo en cuenta las recomendaciones del Comité Ac-hoc del CIAP Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso y de las misiones del ILPES Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales.

En este plan se proyectaron las orientaciones generales y sectoriales para los años 1967/68.

Por otra parte, con el propósito de promover el constante perfeccionamiento de la organización económica y social y la eliminación de los escollos que obstaculizaban la planificación del Desarrollo del país, se planteó la necesidad de orientar este proceso en base a estudios más amplios y a una mayor cobertura estadística, tomando en cuenta las serias limitaciones que condicionaron gravemente la elaboración del primer trabajo.

El período analizado en el diagnóstico del nuevo plan comprendió el quinquenio 1961/65. En base a las conclusiones del diagnóstico y a la estrategia del Plan, se definieron las distintas acciones concretas a realizar para la consecución de los objetivos y metas programados.

El Planteamiento de la estrategia general de desarrollo para el largo plazo, se concibió en función de las condiciones particulares del país y de la necesidad de introducir cambios estructurales e institucionales que le imprimieran un mayor dinamismo al aparato productivo.

En lo que respecta a los objetivos y metas y a las medidas de política económica, las mismas son presentadas en forma global y sectorial. Se trataba de visualizar un marco de referencia global orientado a ordenar el funcionamiento del sistema económico sugiriendo medidas concretas que permitieran una mejor utilización de los escasos recursos en los diversos sectores económicos.

La estrategia planteada ha significado una acción más relevante del Estado, tanto por su participación en la producción de bienes y servicios como por la profundidad y alcance de las medidas de política económica.

El tercer Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, se elaboró para el quinquenio 1971/75 y contiene una explicación sintética del comportamiento de los fenómenos económicos y sociales que condicionan el proceso del Desarrollo Nacional. Define los principales objetivos del Desarrollo Nacional, la estrategia general, los variables, objetivos, metas y políticas sectoriales: Sector agropecuario y forestal, industria, energía y turismo, comercio exterior, integración económica, transporte y comunicaciones, sector público, balanza de pagos, programa monetario, crédito bancario, deuda externa, sectores sociales, educación, salud, vivienda, política ocupacional y aspectos institucionales.

Las limitaciones de medios, hicieron necesario el establecimiento de un orden de prioridades para la ejecución de los programas dentro de la estrategia fijada para el corto, mediano y largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para el periodo 1977/81 consta de un síntesis preliminar de los diagnósticos sectoriales como primera etapa de la formulación del Plan; a continuación se formulan los objetivos nacionales a largo, mediano y corto plazo; la estrategia general del desarrollo, las metas de las principales variables macroeconómicas; los objetivos sectoriales.

El nuevo Plan establece además la estrategia del sector agrícola, metas, políticas y aspectos institucionales, lineamientos sobre Reforma Agraria, investigación, crédito comercialización agropecuaria, ganadería, sector forestal, objetivos y metas del sector industrial para el periodo 77/81 energía eléctrica, emprendimientos binacionales, turismo, objetivos del sector comercio exterior, políticas, metas 1977/81; objetivos del sector transporte y comunicaciones, políticas; Objetivos del Sector Público, políticas y estrategia de acción, aspectos tributarios, métodos programados, situación financiera del Sector Público consolidado 1977/81; programación monetaria y financiera; desarrollo científico y tecnológico; secotres sociales; política de utilización de los recursos humanos; objetivos del sector alimentación y nutrición; objetivos del sector educación; sector salud; sector vivienda; desarrollo social integrado con sus respectivos objetivos generales y específicos.

La Secretaría Técnica de Planificación ha publicado también más de un centenar de trabajos, entre los que se encuentran estudios, diagnósticos, proyectos, guías para inversionistas y diversos planes sectoriales y regionales, entre los que se destaca el Plan Regional de Desarrollo del Area de Influencia de Itaipú 1977/81; el Plan Regional de Desarrollo del Area de Influencia de Yacyretá 1979/84 y Plan Regional para el Aprovechamiento de la Zona de Influencia de la Ruta Transchaco.

Contenido de los Planes

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

- a) Diagnóstico
- b) Objetivos, eStrategia y Políticas
- c) Metas
- d) Programas de Inversiones Públicas.

- a) EL DIAGNOSTICO: Todos los planes han comenzado con la investigación detenida, general y completa de los aspectos económicos y sociales del país, dentro de un lapso de tiempo, con el fin de destacar ciertos aspectos o acontecimientos de excepción o importancia que de una u otra manera pudieron haber influido en la aceleración o estancamiento del proceso de desarrollo del país en el período objeto del análisis.

La idea es analizar todas las variables que conforman el esquema de funcionamiento del sistema económico y las variables de tipo social.

- b) OBJETIVOS, ESTRATEGIA Y POLITICAS : En base al diagnóstico realizado y a las orientaciones y deseos expresados por el Poder Ejecutivo se definen los principales objetivos del Desarrollo Nacional, la estrategia general, las metas globales de las principales variables y los objetivos, metas y políticas sectoriales.

- c) METAS: Un plan generalmente tiene como objetivo supremo el bienestar general y la consolidación de la paz social, para cuya consecución se requiere un aumento del volumen de bienes y servicios disponibles para la comunidad y una mejor distribución de los mismos.

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

d) PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS: Generalmente las inversiones públicas son objeto de una programación a mediano plazo en función de los objetivos nacionales postulados en el plan de desarrollo, cuyas previsiones son reproducidas en su mayor parte por los presupuestos anuales del Estado.

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

A fin de dar mejor cumplimiento a tales cometidos, se ha establecido un Fondo de Pre-inversiones, al que se dotó de los recursos financieros necesarios para financiar los estudios de pre-inversión prioritarios para el desarrollo económico y social del país. Este Fondo está administrado por un Comité Directivo nombrado por el Presidente de la República y compuesto por un representante del Banco Central del Paraguay, uno del Ministerio de Hacienda y otro de la Secretaría Técnica de Planificación.

CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE PLANIFICACION ADOPTADO POR EL GOBIERNO NACIONAL

a) Nuestro país adopta el tipo de plan denominado concertado o indicativo. Quedó descalificado desde un principio el tipo de plan llamado autoritario o imperativo. Nuestro plan es indicativo y mantiene las libertades fundamentales de las empresas, de consumo, de trabajo, etc.. La elaboración de los Planes Nacionales se basa en las previsiones sobre la posible evolución de las variables económicas y sociales (aspectos económicos y sociales en cifras estadísticas). El plan indicativo orienta la política del sector público y proporciona un cuadro informativo general y coherente para las inversiones del sector privado; por consiguiente, no sustituye a las decisiones de las empresas privadas.

El Plan indicativo es flexible; prepara una línea de acción posible, factible, porque está en comunicación con los intereses particulares.

- b) Es global selectivo: porque abarca todos los sectores y porque da preferencia a ciertos sectores, tales como infraestructura y agropecuario.
- c) Es occidental: porque los medios de producción en su mayor parte son de propiedad privada y la planificación, aunque prepara la idea de la conveniencia de una ampliación del sector público en la economía, es al solo efecto de una utilización más racional de los recursos disponibles, orientando las acciones de los agentes del sector privado.
- d) Pragmática: porque se adecua a la realidad política y administrativa.
- e) Flexible: por tratar permanentemente de ajustarse a la evolución de la realidad económica y social; y,
- f) Concertado: porque se basa en una cooperación constante de la Administración pública con los representantes de los diversos sectores económicos y sociales del país.

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

VALORACION DEL SISTEMA DE PLANIFICACION

Das décadas después de la creación de la Secretaría Técnica de Planificación, el sistema de planificación implantado por ella se encuentra en una primera etapa de evolución: el de la planificación indicativa. La evaluación realizada, según criterios de la Secretaría Técnica de Planificación que incluyen

el análisis comparativo de las estrategias, las políticas, las metas y los proyectos ejecutivos recomendado por los planes, nos indican que las metas de la década del setenta, se han cumplido. En cuanto a los proyectos prioritarios de inversión pública, estos han sufrido algunos atrasos debido a la insuficiente capacidad técnica para elaborar y a los trámites lentos y a la burocracia subsistente en los procesos de su implementación lo que naturalmente provoca retrasos. No existe mayormente delegación de poder en las Secretarías de Estado, por lo que todo debe ser ratificado y decidido a niveles ministeriales.

No debe pasar mucho tiempo para que la planificación sea ejecutiva de modo que las entidades públicas puedan programar su acción, las que a su vez deberán ser compatibilizadas por la Secretaría Técnica de Planificación en términos de su conexión técnica y de la coherencia entre el diagnóstico y el plan; y la armonía entre las metas y los medios, todo lo cual debería luego ser controlado y evaluado convenientemente. Otro importante aspecto es la presupuestación, que debería hacerse teniendo en cuenta los planes y el dictamen técnico de la Secretaría Técnica de Planificación a fin de compatibilizar la programación con los presupuestos presentados. Este es otro de los mecanismos que permitiría la coordinación entre el presupuesto y planificación.