

Alianza para el Progreso

CONSULTAS SOBRE PLANIFICACION DEL DESARROLLO
ECONOMICO Y SOCIAL

EXPOSICION DEL EXCMO. SR. LUIS ESCOBAR CERDA, MINISTRO
DE ECONOMIA, FOMENTO Y RECONSTRUCCION

Desde hace aproximadamente unos veinte años en Chile hemos estado trabajando con mucha intensidad en la organización de los fundamentos que nos permitirían llegar a establecer un sistema de planificación que permitiera servir como una guía adecuada para la acción del gobierno en materias económicas y sociales.

En Chile estamos plenamente conscientes de que el proceso de planificación que requieren los países en desarrollo no consiste solamente en la elaboración de un conjunto de documentos, de un conjunto de antecedentes que, más o menos organizados, pudieran llegar a ostentar pretensiosamente el título de un plan o un programa. Nosotros tenemos la convicción de que un plan o un programa de desarrollo es un poco más, tal vez mucho más que eso. Un plan, un programa, requiere evidentemente un conjunto de estudios; requiere de la precisión de un conjunto de metas; requiere de la definición de los instrumentos, de los medios, a través de los cuales estas metas se pretenden lograr. Pero requiere, igualmente, una organización de todo el aparato de gobierno, de toda la administración del estado, de la incorporación a esa tarea, que es una tarea nacional, de todo el sector privado, todo lo cual no se logra solamente cuando el plan se elabora por un equipo de técnicos, en una institución, o en un organismo que pueda o no estar dentro de lo que pudiéramos llamar la administración normal del estado. En consecuencia, hemos pasado por un largo proceso.

Cuando se creó la Corporación de Fomento de la Producción en el año 1939, el legislador chileno estableció como una obligación fundamental de la Corporación la de preparar un programa nacional de desarrollo económico que contemplara un adecuado equilibrio entre las distintas actividades.

/- dice más

- dice más o menos textualmente la ley - de la industria, el comercio, la agricultura, y que estableciera también un adecuado balance en el desarrollo de las distintas regiones del país.

Desde aquella época hasta que el gobierno aceptó e hizo suyo el programa que la Corporación de Fomento de la Producción preparó, pasaron veinte años; solamente en el año 1961 el gobierno de Chile aprueba oficialmente el programa nacional de desarrollo que había estado siendo preparado en la Corporación de Fomento de la Producción.

¿Qué hizo la Corporación de Fomento de la Producción durante todo este largo período? En primer lugar estableció las bases de la cuantificación del fenómeno económico-social que parecían indispensables para avanzar por el camino de la programación. Se establecieron en Chile, por primera vez, los estudios del ingreso nacional. Se estableció un sistema de cuentas nacionales que ha estado en permanente revisión. Se establecieron los cálculos del capital nacional; los estudios de la población; en fin,, todas la investigación económica básica que parecía indispensable para ir avanzando por el camino de la programación del desarrollo; pero, paralelamente con esto, y como la acción, las necesidades, y la urgencia de resolver las necesidades en nuestros países, muchas veces, no pueden esperar el término de acabados estudios de tipo económico o de otro orden, la Corporación de Fomento de la Producción hizo lo único que parecía posible y lógico hacer: abordó lo que nosotros llamamos posteriormente la elaboración de programas sectoriales. Y nació así el programa que permitió establecer un sistema de electrificación de nuestro país, el programa del petróleo, el programa del acero y varios otros programas parciales que decían relación con un rubro de la actividad económica nacional. Se fue avanzando por este camino y se llegó inclusive a presentar un programa ya bastante elaborado que abarcaba prácticamente todo el campo del desarrollo agrícola y de los transportes. Pero, como digo, solamente en el año 1960 la Corporación de Fomento de la Producción está en condiciones de entregarle al país y el gobierno de entregarle al país, un programa comprensivo, integral, que podía, en nuestro juicio ostentar el título de programa nacional de desarrollo.

/Pero, aún

Pero, aún así, al entregar en esta sesión, de acuerdo con las disposiciones de la Carta de Punta del Este, el Programa Nacional de Desarrollo de Chile al señor Subsecretario General de la Organización de los Estados Americanos, para que el comité ad hoc, que la propia carta establece, analice y estudie este plan, debemos, en este mismo acto, decir que el plan, si se analiza sólo a la luz de muchos antecedentes que lo acompañan, a la luz de las cifras que se contemplan en los resúmenes, en las metas de inversión de los distintos sectores de la actividad económica nacional, podría aparecer simplemente como un plan de inversiones en el campo económico y en el campo social.

Pero estamos convencidos, como decía hace un instante, de que un verdadero programa de desarrollo económico es un poco más, inclusive, que un programa de inversiones. Y es por esto que este plan tiene que ser analizado conjuntamente con las políticas o con la política económica que el gobierno de mi país está realizando para permitir que se cumplan las metas que este programa establece.

Queremos impulsar este programa como una manera de hacer posible lo que los economistas han llamado el despegue, el "take off". Nosotros queremos utilizar este programa como un medio de lograr pasar a estadios superiores del desarrollo económico, a una tasa de crecimiento acelerado. El programa, para nosotros, en consecuencia, es un medio, es un instrumento a través del cual pretendemos acelerar el proceso del desarrollo económico de nuestro país.

Por esta razón, este programa tiene que ser estudiado conjuntamente con las políticas que en un momento determinado el Gobierno está tomando. Porque en un país democrático, como el nuestro, los Gobiernos pueden cambiar y puede ser que este Gobierno u otros Gobiernos que vengan acepten este mismo programa y acepten estas mismas metas. Pero es interesante analizar en cada caso cuáles son las políticas económicas que día a día, que minuto a minuto, que año a año, que mes a mes, los Gobiernos están tomando para hacer realidad las metas que los programas proponen.

Por esto, yo debo en esta oportunidad brevemente decir que nosotros estamos "embarcados" en este instante, si se me permite la expresión, en una serie de programas que en nuestro país se han denominado reformas estructurales, siguiendo en esto la terminología tradicional. Estas reformas

/estructurales contemplan:

estructurales contemplan una política de reforma del sistema tributario y, fundamentalmente, del sistema administrativo que dice relación a la colección de impuestos, para evitar minimizar la evasión en el pago de los tributos y acrecentar en esta forma de manera importante el porcentaje que dentro del producto nacional está representado por los ingresos tributarios. De la misma manera, estamos en este momento terminando los últimos estudios y proyectos de ley o decretos que han de dictarse para emprender, para realizar una verdadera reforma agraria en nuestro país.

En este sentido, yo quisiera brevemente decir que cuando los personeros de Gobierno se adentran en el estudio de estas cuestiones, encuentran muchas veces que tienen que revisar seriamente algunas recetas que aparecen en los libros de texto y que tienen o que pretenden tener en ocasiones validez universal. En el estudio de las reformas que en nuestro país vamos a hacer en el plano tributario, en el plano agrario, en el plano educacional, donde estamos trabajando seriamente también, plenamente conscientes de que sin una adecuada reforma educacional tal vez no pondríamos en marcha uno de los elementos esenciales para lanzar al país al espacio del desarrollo económico acelerado, nosotros, al hacer estos estudios, nos hemos dado cuenta de que hemos tenido que revisar con espíritu crítico algunas verdades que han pretendido tener validez universal y estamos plenamente conscientes de que la reforma agraria, o tributaria, o educacional, que vamos a hacer en Chile seguramente no la podríamos recomendar con entusiasmo cuando se tratara de establecer este mismo tipo de reformas en otros países que están en un estado de desarrollo similar al nuestro. Y, a la inversa, esto quiere decir también que nosotros nos hemos dado cuenta de que muchas medidas que se han tomado en otros países en materia de reformas similares a las nuestras tampoco tienen validez ni aplicación en nuestro país, porque estamos afrontando una situación que es económicamente distinta, que es técnicamente diferente, y porque estamos afrontando también, y esto no es menos importante que lo anterior, una realidad social y una realidad política que no es idéntica a la realidad social y a la realidad política que otros países, en otras áreas del mundo o en nuestra América Latina, pueden estar enfrentando.

/Nosotros sabemos

Nosotros sabemos exactamente lo que queremos, sabemos cómo podemos lograrlo y estamos plenamente conscientes de nuestras limitaciones. Nuestras limitaciones dicen relación, fundamentalmente, a la incapacidad del sistema económico chileno de generar todos los recursos que son necesarios para dar este impulso inicial, para hacer este despliegue que nosotros estamos interesados en provocar en el desarrollo de la economía chilena. Y es por esta razón por la que nosotros presentamos nuestro Programa de Desarrollo Económico al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento envió el año pasado a Chile dos misiones de alto nivel para estudiar este Programa. Estas misiones, en consulta con el Gobierno de Chile, han estado emitiendo informes parciales sobre los distintos capítulos del plan y nosotros esperamos que el Banco Mundial entregue su informe final, evaluando el Programa Nacional de Desarrollo de Chile, en el curso de las próximas semanas y tal vez en el curso de los próximos días. Me hago un deber en anunciar a ustedes, y particularmente al señor Subsecretario de la Organización de Estados Americanos, que en cuanto esté en mi poder el informe del Banco Mundial, lo haré también entregar, o lo entregaré personalmente al señor Subsecretario para que sirva de antecedente en los estudios que el Comité "Ad hoc" va a realizar.

Yo quisiera, finalmente, destacar que en relación con el problema de la posibilidad de recursos nacionales para lograr las metas que el plan contempla, nosotros hemos estado, en el año 1961 y en el año 1962, tratando de provocar una estrecha relación entre el Presupuesto Fiscal y el Programa Nacional de Desarrollo. Porque el Programa Nacional de Desarrollo, que contempla metas a 10 años, para cada uno de los años de 1961 a 1970, para poder ser realizado en cuanto a la participación que en él le cabe al sector público, tiene que estar estrechamente relacionado con el Presupuesto Fiscal de la Nación.

Entonces ¿cómo preparó Chile el presupuesto fiscal de capital del año 1961 y cómo preparó el presupuesto fiscal de capital del año 1962? Dijo el gobierno una cosa muy fácil: nosotros hemos aprobado un programa nacional de desarrollo. Este programa incluso sufrió importantes modificaciones después de terminado para poder incluir, dentro de él, las inversiones que requerían los terremotos que Chile sufrió en mayo de 1960.

No se quiso plantear un programa separado de reconstrucción. Se tomó el volumen de inversiones que se calculó aproximadamente en aquel tiempo en el orden de los 500 millones de dolares, como valor de la destrucción que habían provocado los terremotos, y se incluyó este volumen de inversiones en los tres primeros años del plan. De manera que el plan prácticamente contemplaba todo lo que el país tenía que realizar en el curso de estos diez años, en las circunstancias y con las condiciones que prevalecían en el año 1960, cuando el plan fue terminado, y en el año 1961 cuando fue aprobado oficialmente por el gobierno de Chile.

¿Cómo se hizo, en consecuencia -- preguntaba -- el presupuesto fiscal de capital del año 1961 y el presupuesto fiscal de capital del año 1962? Lisa y llanamente se tomó el programa de inversiones de 1961 y de 1962, en su caso, del plan nacional de desarrollo económico de Chile, y ellos pasaron en la parte que correspondían al Gobierno a ser el presupuesto fiscal de capital de Chile del año 1961 y del año 1962 respectivamente. Y así fueron enviados al Congreso Nacional los presupuestos.

Pero ¿qué ocurre? Que, como en el caso de Chile y en el caso prácticamente de todos los países en proceso de desarrollo, no generan los recursos internos suficientes para financiar las metas del programa, se producía en el presupuesto de capital un déficit, porque los gastos que había que hacer para realizar las inversiones superan a los ingresos normales del fisco para financiar estas mismas inversiones. Entonces se puso en el presupuesto fiscal chileno una glosa que dice: "Créditos ... tal suma", que es la suma que contempla nuestro programa para alcanzar las metas que el propio programa señala, y que nosotros hemos pensado que son recursos financieros que tienen que venir del exterior.

Pues yo les digo a Uds. en este momento que nos hemos encontrado con una sorpresa: el gobierno de Chile se ha encontrado con la sorpresa de que ésta no es una buena presentación para algunos organismos financieros, o para algunos gobiernos que pueden prestar ayuda financiera internacional. Porque se ha dicho que no tiene buena presentación que un país solicite créditos extranjeros para financiar presupuestos; que

/los países

los países y los gobiernos quieren hacer préstamos para financiar proyectos específicos. Y nosotros hemos dicho que lo que nosotros queremos financiar es un programa nacional de desarrollo, que es un todo, único comprensivo, unitario, y que este programa está respaldado y avalado por un conjunto de proyectos, pero que lo que a nosotros nos interesa es obtener el apoyo para realizar un programa.

Por lo demás, esto fue lo que se dijo en Punta del Este. Pero hemos tenido dificultades: se nos ha dicho que habría sido mejor no incluir en el presupuesto fiscal las metas del plan nacional de desarrollo; dejarlas afuera e ir incorporando a la realidad del gobierno determinados proyectos en la medida en que el financiamiento para este proyecto estuviese convenido, firmado y liquidado. Porque, de lo contrario, es difícil explicar -- se nos ha dicho -- en gobiernos amigos proveedores de capital o en organismos financieros internacionales, el que estos dineros no van lisa y llanamente a servir para saldar déficit presupuestarios.

He aquí, digo yo, un dilema; he aquí un problema que tiene que ser resuelto con absoluta claridad. Nosotros no tenemos ningún inconveniente en que salga un tratamiento u otro tratamiento. Creemos que el tratamiento lógico es aquel en el cual nosotros hemos estado trabajando. La preparación de un programa y el apoyo financiero para un programa. Creemos que esto tiene ventajas que, en esta oportunidad, me parece innecesario destacar.

Pero hay una cosa que es extremadamente grave, y es que ni el gobierno de Chile ni ningún otro gobierno, creo yo, que esté en situación similar, puede estar en una situación de permanente incertidumbre con respecto a la posibilidad de ayuda extranjera, con respecto al volumen de ayuda extranjera, con respecto a la oportunidad de la ayuda extranjera. Porque no hay, señores, posibilidad de pensar en programas de diez años, de cinco años, de un año, o de un mes, cuando no se cuenta con la certeza de que los recursos extranjeros que se han contemplado claramente en el programa como supletorios del esfuerzo nacional para cumplir determinadas metas, vienen o no vienen, y en qué volumen y oportunidad.

Es por eso que tenemos un verdadero y profundo interés en que el comité ad hoc que se designará, de acuerdo con la Carta de Punta del Este, estudie y evalúe nuestro programa, para poder seguir después con los pasos que la propia Carta establece en materia de análisis y evaluación de programas de desarrollo.

Yo creo que nada peor puede haber para un país que establecer determinadas metas y estar siempre pensando que tal vez estas metas no serán asequibles porque hubo errores de interpretación con respecto a la política nacional o internacional. Yo creo que los conflictos sociales y políticos que pueden acarrear a un país el hecho de crear ciertas expectativas que después no se cumplen, son de una consecuencia que ninguno de nosotros quizás, o sí tal vez todos, podemos imaginar. Pero la frustración generalmente tiene la magnitud y la intensidad de la expectativa no cumplida. Y nosotros, como gobernantes de este país, no estamos dispuestos a frustrar a nuestro pueblo. Sabemos que el chileno va a entender que no podemos aspirar a metas tales o cuales, porque no tenemos los recursos o las condiciones necesarias para lograrlas, pero lo que sí queremos es hablarle a nuestro pueblo con absoluta claridad, que no haya equívoco, porque la tarea prócer de nuestro gobierno, junto con estimular el proceso de desarrollo económico y social de Chile, es también la de mantener un régimen políticamente democrático. Porque estamos absolutamente convencidos de que es perfectamente posible y compatible tener un rápido proceso de desarrollo económico y social dentro de las normas de la democracia que hemos practicado en Chile por muchos años. Y no estamos dispuestos a hacer experiencias que nos aparten del camino de la democracia política.

Por eso, señores, me he permitido plantear aquí con absoluta claridad un tema que creo yo que preocupa tal vez a más de algún Gobierno amigo de América Latina.

Finalmente, quiero referirme, en forma muy breve, a los esfuerzos que Chile está haciendo en cuanto a la organización del Gobierno para los efectos de promover el impulso y realizar el programa de desarrollo. Creemos que el programa de desarrollo económico y social de un país no puede ser el producto de un grupo de técnicos enclaustrados que elaboren

/un programa

un programa y que después, entendidos con los Ministros correspondientes, traten de llevarlo a la práctica. Estamos convencidos de que el proceso de programación económica y social, para tener la seguridad de su realización en la práctica, tiene que ser sentido, tiene que ser entendido y tiene que ser apoyado por todos y cada uno de los ciudadanos de un país. Hay que hacer pensar a todo el mundo en términos del programa. Desde el ciudadano Presidente de la República hasta el último ciudadano en un modesto villorrio del país, todos deben saber y comprender algunas verdades elementales de tipo económico: que los recursos son limitados frente a las alternativas, que hay que fijar prioridades y que estas prioridades se están determinando democráticamente, que en estas prioridades él, ciudadano de este país, tiene una palabra que decir y que el proceso de planificación a través del cual se fijan y se determinan las prioridades no es un proceso un tanto misterioso del cual él, ciudadano elector, está prácticamente al margen. Esta es la problemática. Este es un punto que nos ha preocupado sobremanera, porque en la medida en que no logremos llevar al convencimiento de los chilenos que ellos están realmente haciendo y formulando un programa, en nuestro país ese programa no tiene destino. Y ello por una razón muy sencilla: porque ya decía anteriormente que para que el programa pueda realizarse, el sector público, el gobierno tiene que incluir en el Presupuesto Fiscal, anualmente, las inversiones que el Programa Decenal de Desarrollo contempla para cada año y como este Presupuesto Fiscal tiene que ser aprobado por el Parlamento, los señores parlamentarios pueden votar que sí • pueden votar que no, pero resulta que si votan que no, no estamos cumpliendo el Programa Decenal de Desarrollo. ¿Cómo nosotros, en un país con una estructura políticamente democrática, podemos lograr este objetivo? ¿Cómo podemos hacer que el parlamentario, que representa la opinión de determinados sectores nacionales, pueda en el Parlamento anualmente votar las sumas que se necesitan para realizar este programa y, además, que al votar así esté efectivamente interpretando los anhelos y las opiniones nacionales? Este es, a mi juicio, uno de los problemas más serios que se enfrentan al tratar de incorporar el proceso de planificación a la Administración del Estado y a la organización del Gobierno.

/Para resolver

Para resolver este grave asunto, nosotros hemos establecido un sistema muy simple, que es el siguiente: hemos creado lo que hemos denominado un Comité de Programación Económica y Reconstrucción. Esta palabra reconstrucción la encontrarán ustedes mucho en nuestros escritos y en nuestros documentos de tipo económico, porque este país tiene un terremoto cada cierto número de años, de manera que estamos siempre abocados a tareas de reconstrucción. Este Comité de Programación Económica y de Reconstrucción es un organismo que tiene dos características: es, por una parte, el organismo nacional de planificación al nivel ministerial y es, en segundo lugar, un comité económico de Ministros. Es decir, cumple estas dos funciones que en otros países sirven organismos separados: es el máximo organismo de planificación del Estado al nivel del Gabinete, al nivel ministerial, y es, al mismo tiempo, un comité económico de Ministros.

¿Quiénes forman este organismo? Los seis Ministros del sector económico del gobierno, vale decir, los Ministros de Hacienda, de Obras Públicas, de Tierras, de Agricultura, de Minería y de Economía, quien preside el organismo. Pero, además, lo forman los seis más altos funcionarios del sector económico del gobierno, esto es el Presidente del Banco Central, el Presidente del Banco del Estado, el Vicepresidente y el Gerente General de la Corporación de Fomento de la Producción, el Vicepresidente de la Corporación de la Vivienda y el Director del Presupuesto.

Estas doce personas se reúnen una o dos veces a la semana y tienen como misión fundamental, por una parte, la coordinación de la política económica - los problemas del día y de mañana - y, por otra parte, la de preocuparse de que las metas del Programa Nacional de Desarrollo se estén cumpliendo y de preocuparse de mantener al día el Programa Nacional de Desarrollo, que en nuestro concepto es un instrumento de política económica esencialmente dinámico y que, como tal, debe estar sujeto a permanente revisión. De este organismo, en consecuencia, emanan comisiones de funcionarios cuya tarea es revisar las metas y los instrumentos e los medios del Programa.

Además, hemos establecido en cada provincia de Chile lo que hemos denominado un Comité de Desarrollo Provincial. Este Comité de Desarrollo Provincial tiene por función fundamental y básica la de formular el Programa de

/Desarrollo Provincial

Desarrollo Provincial. Muchos de ustedes se preguntarán de inmediato: ¿Por qué provincial y no regional? No es del caso entrar en esta oportunidad en una disquisición de tipo teórico, pero hemos tenido que buscar una regla administrativa operante y lo único operante, según lo demuestra en materia de planificación incluso la experiencia internacional, es hacer coincidir el organismo económico con el organismo que es tradicional en lo político. En Chile tenemos dividido políticamente a nuestro país en provincias. Luego, la mejor manera de operar, después de muy largas discusiones que aquí tuvimos, fue la de establecer el comité de desarrollo al nivel provincial, para hacer de éste un organismo realmente operante.

Esta institución está integrada por representantes tanto del sector público como del sector privado, y es tarea fundamental suya la de formular el programa del desarrollo de la provincia. En ambos casos, tanto para los comités de desarrollo provincial como para el comité de programación nacional, hay una secretaría técnica que es ejercida por la Corporación de Fomento de la Producción como institución; es decir, la Corporación es la secretaría, y el organismo técnico que asesora al gobierno y que estudia e investiga, en materia de programación del desarrollo económico. Y es la secretaría tanto del comité de programación nacional como de los comités de desarrollo provincial, produciéndose en consecuencia, a través de ella, la necesaria coordinación entre las provincias y el gobierno central, partiendo de la base que lo fundamental es el plan nacional, y partiendo de la base que el proceso de planificación tiene que ser en nuestro concepto por lo menos, un proceso al nivel nacional, y a que es la unidad de este plan nacional lo que tenemos fundamentalmente que ver y que cuidar.

En esta forma nosotros pensamos darle una activa participación a todas aquellas personas que representan grupos de industriales, de empleados, de obreros, de agricultores, de mineros, en fin, de todos los sectores de la actividad nacional, que también, reunidos en una sala como ésta, están semana a semana trabajando en la formulación del programa de la provincia. En esta forma creemos que estamos en el camino de resolver este problema básico que yo estaba planteando hace un instante: cómo incorporar a todos los ciudadanos de Chile a un proceso de planificación en el cual todos tienen que participar, porque es la única manera de asegurar el éxito del programa.

/Señores, yo

Señores, yo creo haberme alargado un poco más de lo conveniente. Debo expresar la gran satisfacción que siento como chileno de que los mecanismos de la Alianza para el Progreso empiecen a operar con tan buen augurio, y también y ¿por qué no decirlo? la satisfacción que sentimos todos los chilenos de que una vez más un organismo, una reunión internacional, de tan alto nivel como éste, se realice en esta capital chilena, que tiene un prestigio y, creo yo que bien ganado - aun cuando sea inmodesto decirlo - de recibir con cordialidad a todos aquellos que tienen a bien llegar hasta aquí. Per en particular, nuestro pueblo, que tiene yo no sé por qué un sentido internacional, mira con simpatía, con cordialidad y con respeto a los dirigentes latino-americanos que, como Uds., han de abocarse o están abocados en nuestra ciudad al estudio de problemas de trascendental importancia para el destino de nuestro subcontinente.

Es por esto que, en nombre del gobierno de Chile yo les doy una vez más una muy cordial bienvenida y les digo que en este país, donde nadie se siente extranjero, espero que nosotros tengamos la suerte de que algún día, dentro de muy breve plazo, nos juntaremos con los expertos que la Organización de Estados Americanos designará para analizar con mucho más profundidad algunas de las cuestiones que yo he planteado y que son las que más preocupan a mi gobierno. Con la misma simpatía con que Uds. han acogido mis palabras pueden Uds. estar absolutamente ciertos que el gobierno de Chile acogerá todas las sugerencias que Uds. tengan a bien hacer.

Muchas gracias, señores, y buena suerte en el trabajo que están realizando.