

Ing. Raúl Sáez S.

División de Planeamiento

El Problema de la Planificación y la Corporación de Fomento de la Producción (*)

I

Año a año los ingenieros chilenos se reúnen para discurrir en amable camaradería sobre distintos problemas de interés nacional. En esta oportunidad, entre otros temas que serán tratados en las futuras reuniones de esta "novena semana", se me ha solicitado dar a conocer algunos aspectos del problema de la Planificación y cómo la Corporación de Fomento de la Producción piensa resolverlo en el caso de nuestro país.

Planificación es hoy día una palabra de moda, aun cuando ella no pertenece al Diccionario de la Real Academia. Existen los partidarios acérrimos de este concepto, aquellos que consideran la planificación como una panacea universal aplicable a todas las actividades humanas sean éstas sociales, políticas, financieras o económicas. Por el contrario, los partidarios de una economía libre, confunden la idea de planificación con una economía socializada y rechazan toda intervención del Estado.

Es necesario, en realidad, ponerse previamente de acuerdo sobre qué entendemos por planificación. Desde luego, no pretendo dar una definición que pueda ser aplicable a todos los casos; la reciente experiencia de un foro realizado por el Círculo de Estudios de la Escuela de Ingeniería de la Universidad de Chile sobre el tema de la inflación, reveló la extraordinaria dificultad de definir, aun cuando se trate de problemas sobre los cuales todo el mundo parece estar de acuerdo y que constituyen el tema de todos los días y de todas partes. En dicho foro se expresaron dieciocho definiciones sobre lo que era la "inflación" y aun quedó la duda de si la enfermedad actual de nuestra economía era propiamente una inflación.

(*) Conferencia pronunciada en la sesión inaugural de la Novena Semana del Ingeniero celebrada en el Salón de Honor de la Universidad Católica de Chile.

Para nosotros, ingenieros, un plan es un concepto perfectamente definido: un plan es un conjunto de disposiciones que se toman con vista a la realización de un proyecto. Involucra, por tanto, dos ideas sin las cuales no hay plan:

a) El objetivo que nos proponemos alcanzar; b) los medios fijados para lograr el objetivo deseado. Si queremos construir un edificio, por ejemplo, el objetivo será dicha obra y el plan consistirá en disponer ordenadamente los medios materiales, humanos y financieros para llevar a término su construcción. Planificación, o si se prefiere planificación económica, encierra un concepto más ya que implica la elección consciente y deliberada de prioridades en el orden que debe seguirse para alcanzar distintos objetivos de modo a realizar primero aquellos de más alto valor para el grupo humano. Si en lugar de construir un solo edificio se trata de un conjunto, la planificación indicará el orden sucesivo en que conviene realizarlos ejecutando primero los que mayor servicio prestarán.

Quiero dejar en claro, desde luego, que con frecuencia se emplean las palabras plan, planeamiento o planificación indiferentemente y que sólo para aclarar las ideas he introducido un matiz entre plan y planificación, dándole a esta última palabra la idea de ordenación en escala de valores en beneficio del grupo social.

Así, una planificación nacional es una especie de super-plan que abarca todas las actividades, destinado a aproximarse a una meta que nunca se alcanza y que consiste en producir el mayor bienestar posible para la colectividad. Los planes que integran esta planificación nacional perseguirán objetivos perfectamente definidos para aumentar la producción de determinados bienes o servicios; la planificación establecerá el orden que se recomienda para que con los medios de que se dispone se alcancen primero aquellos objetivos que más rápidamente mejoran el bienestar de la población.

Lo dicho nos demuestra la diferencia fundamental que existe entre la planificación y un programa; por ejemplo, un programa político. Un programa político es la expresión, en términos más o menos elocuentes, de las intenciones generosas de una agrupación sin indicar los medios que se utilizarán para alcanzar estas aspiraciones. Los programas, en general, no serán sino una enunciación de objetivos.

¿La planificación económica en la forma definida representa necesariamente intervención del Estado en la economía privada? ¿Es necesario un Estado socializado para su realización? ¿Implica una eliminación de todas las libertades fundamentales que forman la base de las naciones democráticas de hoy día? He aquí una serie de interrogantes cuyo análisis constituye el campo de batalla de los técnicos de la economía planificada frente a los técnicos de la economía libre.

Quisiera a este respecto precisar algunos conceptos para comprender mejor lo que debemos entender por planificación. Desde luego, hoy día y siempre, aun en los países más extremadamente liberales, ha existido un cierto grado de planificación, desde el momento que se le ha reconocido al Estado la obligación de preocuparse de ciertos aspectos de la vida económica. Adam Smith, uno de los propulsores de la economía liberal, afirmaba que el Estado

debe "sostener los trabajos y las instituciones públicas que un particular o un pequeño sector no tendrían interés en efectuar o mantener, y cuyo beneficio no compensaba el gasto". Es lógico y es conveniente que si en la economía liberal, el Estado tiene la obligación de proporcionar determinados bienes y servicios a la colectividad, lo haga conforme a una planificación que le permita obtener los mejores resultados con los medios de que dispone. Este grado de planificación es aceptado por todo el mundo y una economía de este tipo será considerada como "no planificada".

Pero si la planificación que se persigue va más allá que determinar una buena ordenación de las funciones que se le reconocen al Estado, se produce una intervención que la economía liberal pura rechaza. Yo diría que en materia de economía privada, la economía liberal acepta la formulación de planes pero no la planificación económica. Así, ni el economista más liberal podría oponerse al urbanismo, es decir, a una serie de limitaciones impuestas por el Estado con el objeto de que las ciudades, y aun los territorios circunvecinos, se desarrollen conforme a un plan predeterminado que produzca las condiciones de vida más sanas y agradables para la población. Falta en este caso el elemento de prioridad que le daría el carácter de una planificación; es decir, un particular que quiera edificar dentro de una ciudad podrá estar limitado en la ubicación o tipo de construcción, pero no en cuanto a la oportunidad; si quiere construye o no.

Cuando existe planificación de las actividades particulares, desaparece la decisión individual para ser supeditada por la voluntad de la colectividad. En consecuencia, la planificación económica en materias de la actividad privada implica control oficial o sea intervención de la autoridad, pero es evidente que la proposición recíproca no es verdadera. En Chile existe hoy día intervención estatal en múltiples actividades particulares, pero no hay planificación económica. Aun más, en el mundo entero los ejemplos de intervención del Estado son abundantísimos, en cambio, una planificación nacional se ha intentado hasta ahora pocas veces.

¿Significa este último hecho que necesariamente una planificación exige la socialización del Estado y que existen pocos ejemplos hasta la fecha porque en pocos países se ha impuesto la concepción socialista? No, por cierto. Desde luego, todos los países que participaron en la última guerra tuvieron que someter sus economías a planificación, pero es natural que esto no se considere como un buen ejemplo para la vida normal de los pueblos. Hay un caso de planificación regional, que generalmente se ha considerado un éxito, en el país de economía más típicamente liberal. Me refiero al caso del T.V.A. en Estados Unidos creado para impulsar el desarrollo del valle del Tennessee, región comparativamente muy atrasada. Para abordar este problema, el gobierno americano creó un organismo independiente, financieramente autónomo, que debía "favorecer el desarrollo agrícola e industrial del valle".

La planificación estableció como objetivos principales necesarios para alcanzar la meta deseada, los siguientes:

- a) Controlar las inundaciones;
- b) Regar las tierras;
- c) Hacer el río navegable;

- d) Electrificar;
- e) Luchar contra la erosión.

Para obtener los resultados que se buscaban no era suficiente que el T.V.A. realizara obras públicas; mucho más importante era modificar la forma cómo los agricultores estaban talando sus bosques y agotando sus campos; en la práctica, este cambio se ha producido orientando a los agricultores hacia el empleo de métodos modernos y hacia la utilización de las tierras en cultivos menos agotadores. Este resultado se ha obtenido por un método de aceptación voluntaria a través de "sociedades para el mejoramiento de la agricultura", cuyos socios agricultores buscaron el consejo de los agrónomos del T.V.A. y recibieron de éste gratuitamente ciertas facilidades, por ejemplo, los abonos. Las "sociedades" han adquirido con el tiempo un desarrollo importantísimo y han modificado sustancialmente las condiciones de la agricultura de la región. Algo parecido podría decirse de la industria, pero me he referido sólo a la agricultura por ser ésta la actividad económica más conservadora. Es en ella donde modificar la iniciativa privada es más difícil, puesto que por la naturaleza misma de la producción agrícola los resultados de nuevos métodos pueden tardar años en conocerse. En el caso que acabo de citar, la planificación no ha sido impuesta a la iniciativa privada; ella ha sido voluntariamente aceptada y favorecida por el organismo encargado de planificar. Pero una vez aceptada la planificación, la decisión individual queda sometida a la dirección del grupo.

En las naciones de economía capitalista se distinguen en realidad cuatro tipos de planificación:

a) Planificación de guerra, impuesta en forma coercitiva, aun en los países democráticos, con el fin de aplicar todos los recursos del país al objetivo único de ganar la guerra;

b) Planificación imperativa, exigida por el Estado para obtener determinados resultados que se estiman primordiales. Los casos de Alemania e Italia anteriores a la guerra son un buen ejemplo; las disposiciones económicas de los planes del gobierno argentino también pueden asimilarse a este tipo de planificación;

c) Planificación parcial, como el ejemplo del T.V.A. en Estados Unidos, la Junta de Planificación de Puerto Rico o las planificaciones coloniales de los grandes países;

d) Planificación-programa, que no constituye propiamente una planificación, pues no tiene fuerza de ley y que consiste en una lista de objetivos que sería deseable alcanzar; dentro de este tipo debe considerarse el caso de Inglaterra.

La planificación es hoy día un movimiento general en el mundo. En Estados Unidos hay más de 3.000 organismos planificadores y en los países europeos esta actividad es mucho más importante aun. La planificación se ejerce en países de economía capitalista y de régimen democrático de gobierno; resumo los ejemplos: el T.V.A. y los proyectos de planificación similares en numerosas otras regiones de Estados Unidos, la planificación-programa de Inglaterra y el Plan Monnet o planificación del equipo industrial francés. El hecho de que la planificación se aplique en estos países en los cuales las li-

bertades esenciales del individuo son ampliamente respetadas es una demostración que planificación no es sinónimo de totalitarismo.

No voy a entrar en una discusión extensa sobre este aspecto. Parece fácil demostrar que la libertad cívica y la libertad cultural no tienen por qué ser afectadas por una planificación de tipo económico, a menos que los encargados de la planificación nieguen los recursos suficientes para desarrollar la educación o pongan otra clase de limitaciones indebidas a la difusión de la cultura. Es evidente que depende del grado de planificación el grado de libertad económica tolerable: la libertad de consumir y de producir y la libertad de empleo estarán seguramente sometidas a ciertas limitaciones que en general no afectarán a la gran masa; piénsese un momento en la economía de guerra de Estados Unidos o en las actuales condiciones del régimen inglés y se tendrá una idea del tipo de controles que pueden llegar a introducirse en la libertad económica por necesidades de la planificación. Insisto, en esta materia hay toda una escala de posibles limitaciones que dependerán de las características de la planificación que se desee desarrollar y de las condiciones de cada país.

Por último, entre planificación y libertad política existe una aparente contradicción; la primera exige continuidad y la libertad política puede significar inestabilidad. En realidad, aun cuando por el libre juego de las opiniones en un régimen democrático se produce inestabilidad política, bastaría la continuidad de la acción planificadora durante un número relativamente corto de años para que fuera muy difícil modificar su estructura si sus resultados han sido beneficiosos para la mayoría de la colectividad. Es éste uno de los tantos factores intangibles que juegan un papel preponderante en la acción de gobierno y que hacen que un cambio en la orientación política no siempre implique modificaciones sustanciales en la actividad de determinados organismos creados por un régimen antagónico.

Resumiendo lo dicho, planificación es una ordenación en escala de valores de los diversos objetivos que es preciso alcanzar por medio de los recursos de la colectividad. La planificación que abarque todas las actividades nacionales, incluso las reservadas a los particulares, significa intervención, pero no socialización o totalitarismo ya que la planificación es compatible con el régimen capitalista democrático y no afecta las libertades fundamentales del individuo. Una planificación, aun una planificación total, puede ejecutarse con métodos que no sean totalitarios en absoluto. He dicho "puede ejecutarse" y es evidente que para alcanzar este desideratum es necesario que la forma condicional se transforme en afirmación. Y aquí surge la pregunta y ¿quién planifica a los planificadores? Es decir, ¿quién nos asegura que será posible organizar un sistema de planificación que sea llevado a la realidad con el respeto de las libertades individuales? Como en todos los problemas de las agrupaciones humanas se presenta aquí la duda de si el Gobierno estará en condiciones de entregar la dirección de un determinado problema a gentes con condiciones para ello. Es necesario mencionar este asunto, pues con demasiada frecuencia se repite la afirmación de que el Estado es mal administrador, como si fuera imposible imaginar la posibilidad de que las gentes que administran por cuenta del país puedan ser de igual calidad que aquellas que ad-

ministran por cuenta de los particulares. Es natural que si negamos la posibilidad de organizar nuestro sistema de planificación con el debido respeto para las libertades de los demás, corremos un riesgo, pero éste no es de ningún modo mayor que aquel que corremos al elegir nuestros gobernantes y legisladores.

Sea como sea, la planificación en nuestro mundo de hoy se ha transformado en una técnica de dirección económica de los países y poco a poco está rebasando las fronteras para transformarse, en ciertas actividades al menos, en una planificación internacional. Es el remedio que el mundo está aplicando, en mayor o menor grado, para desarrollar los países económicamente débiles y para luchar contra la característica tan irracional del sistema económico social de pre-guerra; su inestabilidad. Veamos cómo puede aplicarse a nuestro país.

II

Chile es un país de economía en plena transformación, como lo son por lo demás todos los países nuevos. En estos últimos años, a impulso de las dificultades internacionales, se han desarrollado nuevas actividades productoras que modifican la fisonomía de nuestra economía. Es ésta una sensación que todos nosotros tenemos, pero es demasiado prematuro todavía para traducirla en cifras estadísticas. Del nuevo estudio de la Renta Nacional en preparación en la Corporación de Fomento, comparando los índices de producción de 1940 con los de 1948 se desprende, por ejemplo, que mientras la agricultura ha aumentado en sólo 11,5% y la minería en 14,6%, la industria en cambio ha aumentado su producción en 43,4%. Las cifras anteriores representan una tendencia que se manifiesta a través de toda la serie entre las dos fechas indicadas.

Pero si Chile está modificando la estructura de su economía en forma relativamente rápida, se hace indispensable guiar esta transformación de modo que ella responda a las necesidades de la colectividad. Con frecuencia se repite, por ejemplo, que el índice del volumen físico de la producción agropecuaria calculado per cápita se ha mantenido prácticamente estacionario y es lamentable comprobar que en varios rubros hay una franca disminución. A la colectividad le interesa que se mantenga cierto equilibrio entre los diversos factores que constituyen la economía nacional y, por lo tanto, el Gobierno debe vigilar cuidadosamente la forma que toma esta transformación y darle la debida orientación.

Es fácil apreciar que la influencia del Gobierno es fundamental. En efecto, si se considera que la Renta Nacional de Chile para el año 1949, ha sido calculada en 93 mil millones de pesos y que el total de la capitalización neta apenas alcanza a 7 mil millones, se comprenderá la gran importancia que debe atribuirse a una debida orientación de nuestras inversiones. Más o menos el 30% de esos 7 mil millones de pesos corresponde a la capitalización neta del Fisco y naturalmente una tan fuerte proporción afecta directamente a una parte considerable de la capitalización particular que automáticamente se canaliza hacia las vías que abre el Fisco con sus inversiones. Un ejemplo

aclarará más esta idea; si observamos las inversiones de la Corporación de Fomento —consideradas dentro de la capitalización del Fisco— ellas se complementan con importantes aportes del capital particular que se vacía en los negocios por ella organizados.

Esta influencia del Gobierno se hace más notable todavía si pensamos que, para mantener nuestro actual ritmo de desarrollo, necesitaremos del crédito exterior por muchos años más para adquirir bienes de capital.

Si la capitalización de Chile es débil y si una fracción considerable de ella es realizada directamente por el Gobierno y si a su vez la capitalización fiscal influye en una parte importante de la de los particulares, parece lógico e indispensable que estas inversiones del Fisco se realicen conforme a una planificación estudiada con los mayores antecedentes posibles para obtener resultados beneficiosos en el menor tiempo. Por el hecho mismo de que nuestra capitalización neta total es muy reducida y de que la parte más importante de ella está en manos de los particulares, se hace preciso, también, procurar la orientación de las inversiones privadas de modo a evitar una capitalización equivocada en bienes de servicio o en actividades productoras que pueda provocar un desequilibrio en los bienes de consumo desfavorable para la economía del país. En esta materia la planificación fijaría el orden de importancia de las necesidades y permitiría dar el máximo de facilidades a los capitalistas privados que deseen invertir sus fondos de acuerdo con las prioridades establecidas.

El interés de la colectividad, y por lo tanto el objetivo final de todo gobierno, es crear el mayor bienestar posible a los habitantes del país. El objetivo de la planificación será por lo tanto llegar a producir ese mayor bienestar, que implica dos aspectos, uno de carácter permanente y el otro ocasional; el primero es elevar el nivel medio de vida de los habitantes cuya medida cuantitativa es la renta nacional real per cápita; el segundo es evitar o disminuir los fenómenos de inestabilidad económica que se traducen en desempleo.

Nuestra renta nacional es baja; para el año pasado arroja un valor per capital de \$ 16.000. La comparación de la renta nacional de los distintos países por el mero cotejo de las cifras que la expresan no es suficiente, pues su rendimiento depende del nivel de precios que existe en cada uno de ellos. De todos modos, nuestra renta nacional queda entre la de los países de mediano desarrollo. Basta, sin embargo, conocer la forma cómo se satisfacen las necesidades primarias de nuestra población en relación a los niveles establecidos por autoridades científicas de lo que deben ser esas necesidades, para comprender que nuestro standard de vida medio es bajo. Me refiero en especial a la alimentación, el vestuario y la habitación. Los estudios realizados en Chile demuestran que nuestras actuales condiciones en estas tres materias son inadecuadas.

Las cifras indicadas más arriba revelan que el problema nuestro no es de redistribución de la renta nacional y por lo tanto, que no es posible alcanzar el mayor bienestar que se persigue por medidas de orden político-económico que sólo actúen sobre la repartición de la renta y no sobre su monto. El único medio efectivo y permanente de alcanzar este objetivo será el aumento de la renta nacional real como resultado de la acción de toda la población del

país y de todas sus actividades esenciales. Este efecto sólo puede conseguirse a través de un aumento de la producción general del país, y de un correlativo aumento sustancial de la producción individual. La planificación tiene por objeto señalar los resortes que es preciso mover para alcanzar este resultado y determinar el orden que es conveniente seguir para acercarse a él lo más rápidamente posible.

III

La formulación de un plan de cualquiera naturaleza implica el conocimiento del punto de partida, del fin que se desea alcanzar con el plan y de los medios de que se dispone para realizarlo. El punto de partida de la Planificación requiere así preparar un verdadero Estado de Situación de todos los factores que representan nuestro nivel de vida y las condiciones actuales de la producción nacional. No voy a hacer una enumeración detallada de los aspectos que necesariamente debe cubrir un estudio de esta naturaleza. En un primer esquema presentado por el Departamento de Planificación de la Corporación de Fomento, se propone que el Estado de Situación cubra los siguientes capítulos principales: Capital humano, Medios de producción, Medios de distribución y comunicación, Medios financieros, Consumos y Gobierno. Para dar un ejemplo, el conocimiento de nuestro capital humano implica estudiar su número, crecimiento, distribución geográfica, educación, actividad, capacidad potencial, condiciones de salud pública, condiciones de habitación, etc.

Una vez establecidos los niveles de producción y consumo y las correspondientes condiciones de los costos y precios así como los factores que influyen sobre ellos será posible determinar para cada uno de los grandes rubros de nuestra producción agrícola, forestal, pesquera, minera y manufacturera, cuáles son sus defectos, cuáles serían las soluciones, qué resultados podrían obtenerse de estas soluciones y qué medios sería preciso poner en juego para realizarlos. Al mismo tiempo se determinaría la influencia que tienen los demás factores del proceso económico como son la distribución, la legislación tributaria y las reglamentaciones generales sobre los diversos rubros de la producción y consumo.

Además de los recursos naturales, cualquiera solución requiere medios humanos y financieros. Será obligación primordial, dentro de la planificación, aumentar el rendimiento de estos medios propendiendo a su mejor utilización. A este respecto, y en lo que a rendimiento de los recursos humanos se refiere, se dice y se repite que en Chile hay "ocupación plena" lo que equivaldría a máximo aprovechamiento de la mano de obra, abstracción hecha de la baja productividad individual debido a la poca preparación técnica de las personas en actividad. En realidad, es posible que en Chile exista estadísticamente hablando "ocupación plena", pero existe también "sub-empleo" en dos sentidos: en el porcentaje de población activa que debería ser más elevado y en el hecho de que parte de nuestra población está ocupada en actividades de muy bajo valor económico y de muy pequeño interés para la colectividad. Señalo con cierto detalle este aspecto del problema en Chile, porque es éste uno de los puntos que una acción inteligente de la autoridad podría modificar en

un plazo relativamente breve en beneficio de una mayor producción nacional y con una reducida demanda de capitales.

En cuanto a mejorar el rendimiento de nuestros recursos financieros, es éste un problema en debate en la actualidad sobre el cual existe conciencia formada. Es conveniente señalar que con la Renta Nacional de hoy día es posible aumentar la capitalización bruta y por lo tanto la capitalización neta disminuyendo ciertos rubros de consumo; a este respecto quien debe dar el ejemplo es el Gobierno. Sin embargo, no deben cifrarse grandes esperanzas de obtener un aumento sustancial de la capitalización a través de modificaciones de la forma cómo se emplea la Renta Nacional, por lo menos dentro de la actual estructura de nuestra economía.

Decía con anterioridad que el análisis detenido de nuestro Estado de Situación en relación a la producción y consumo nos conduciría a conocer un conjunto de soluciones, con los resultados que es posible obtener y con los medios que se requieren para cada una de ellas. Estaríamos entonces en condiciones de juzgar adecuadamente cuáles son aquellas soluciones que, con los limitados medios humanos y financieros de que se dispone, producen mejores resultados en menor tiempo. Estas soluciones irían constituyendo en cada momento la parte en realización de la planificación nacional. Al término de cada etapa de realización, las condiciones generales del país habrán sufrido alteraciones que se reflejarán en el Estado de Situación de ese momento.

Ya dije que el único medio efectivo y permanente para crear un mayor bienestar es el aumento de la Renta Nacional real per cápita y a ello tienden las soluciones de los problemas de producción a que me he referido. Pero, así como he señalado la influencia de factores como la distribución en el proceso económico, y por lo tanto en la renta nacional, es preciso destacar la importancia de factores que actúan directamente sobre el mayor bienestar y en forma indirecta, pero no menos importante, sobre la producción, como son la educación, la salud pública y la habitación, tres problemas fundamentales que deben ser incluidos en la planificación, aun cuando no figuren en el proceso económico particular de ningún rubro de producción considerado aisladamente. En especial, la educación, que es la herramienta principal que debe utilizarse para modificar muchos de los hábitos de vida de nuestro pueblo, puede producir una mejoría efectiva entre ciertos grupos obreros cuyos ingresos son mal aprovechados. La educación, y muy particularmente la capacitación técnica, es un factor primordial en el rendimiento de nuestro capital humano y a ella debe dársele fundamental importancia en todos sus grados, desde el obrero especializado hasta el científico. Lo dicho significa que una parte considerable de los medios humanos y financieros de que se dispone para el desarrollo del país deberán dedicarse a solucionar estos tres aspectos: educación, salud y habitación. La importancia de la parte que deba dedicarse a ello será materia de estudio de acuerdo con el total disponible, con las posibilidades ciertas de realización de estas materias y con los resultados que se esperan actuando por vías directas sobre la producción.

Las ideas que he explicado sobre cómo debe hacerse la planificación y qué aspectos debe incluir son un esbozo a grandes líneas que me parece aceptable para toda persona que aborde este problema en forma objetiva. Con-

viene sí agregar algunas otras características de la planificación, aplicables especialmente al caso de Chile.

Un país es un cuerpo vivo; mientras más joven, más rápidos son los cambios de sus condiciones, mientras más pequeño, mayores son sus dependencias del medio externo. Chile es un país joven y pequeño; ello determina que las condiciones de su desarrollo son muy cambiantes. Además, conocemos todavía insuficientemente muchas de sus posibilidades y muchas de ellas dependen esencialmente de condiciones exteriores. La constatación de estos hechos así como el conocimiento de nuestras limitaciones de orden financiero y humano determinan un principio muy importante: no debe pretenderse trazar una planificación a largo plazo, sino pequeños planes, por períodos no mayores de cuatro o cinco años que formen parte de un conjunto reducido de ideas matrices que la historia y las condiciones técnicas actuales demuestren que tienen un carácter relativamente permanente. El olvido de este principio básico nos conduciría, después de largos estudios, a la formulación de vastos planes que por su carácter grandioso no se llevarían a la práctica o se iniciarían para quedar a medio camino, que carecerían de la necesaria flexibilidad y por lo tanto, finalmente, no producirían los resultados perseguidos.

Es posible enunciar con anticipación la mayoría de las ideas matrices de la planificación que deben constituir su orientación a largo plazo. Aún más, he enunciado algunas al insistir en los aspectos de educación, salud pública y habitación. Sin embargo, por el momento creo preferible no hacerlo pues ellas deben resultar como consecuencia lógica del estudio que he propuesto con anterioridad.

Otro principio general que debe ser respetado en la planificación es el de que el aumento de la producción debe realizarse sobre bases sanas. Entiendo por una actividad productora sobre bases sanas, para las condiciones actuales de Chile, aquella que requiere de una ayuda mínima de la colectividad para desarrollarse y que en el curso de su desenvolvimiento va incorporando, cada vez más, mayor proporción de materia prima y trabajo nacionales al producto que ella entrega. Por ejemplo, una armaduría de motores, si ella no requiere una protección aduanera excesiva puede ser una actividad sana, siempre que en su programa se establezcan etapas sucesivas que permitan elaborar en cada una de ellas un mayor porcentaje de piezas de fabricación nacional. Si la industria se mantiene en el nivel de una simple armaduría y no existe el plan de elaboración posterior de partes cada vez más importantes en Chile, su interés como producción nacional, en general, será muy reducido y sus utilidades comerciales se basarán sobre pequeñas diferencias de fletes y derechos de internación que no reportarán mayores ventajas a la colectividad. Iguales consideraciones pueden hacerse de industrias que emplean preponderantemente materias primas importadas y poca obra de mano y que no satisfacen una necesidad nacional primaria.

Chile es un país de baja población, con un mercado pequeño, aun para los productos esenciales. Sólo por tanto imponiendo una norma inflexible de calidad se podrá pretender ampliar el mercado de nuestra producción y, en consecuencia, aumentar las posibilidades de elaborar las materias primas nacionales más allá de los límites que le impone nuestra reducida capacidad

de consumo. La producción de calidad, que es la base de la riqueza de los países pequeños de Europa, exige, como condición sine qua non, la obtención de mano de obra y técnica de primera clase.

Deberá, por lo tanto, considerarse como principios generales de nuestra planificación el tender a desarrollar la producción basada en materias primas nacionales que corresponda primero a la satisfacción de las necesidades esenciales de nuestra población, pero cuya calidad pueda abrirle los mercados extranjeros, en particular, a aquellos productos que por nuestras condiciones naturales es lógico producir en Chile y que por lo tanto deben tener un costo de producción comparable al del comercio internacional.

IV

¿Cómo ha pensado la Corporación de Fomento de la Producción resolver el problema de la Planificación en el caso de Chile?

En Chile, como en todos los países, se han formulado numerosos planes parciales, casi siempre relacionados con programas extraordinarios de ejecución de Obras Públicas. Estos planes, que corresponden a necesidades específicas y son preparados por los servicios encargados de la atención de dichas necesidades, no tienen, en general, ninguna relación entre sí y no corresponden a una concepción económica de conjunto. Desde el punto de vista de las inversiones, los organismos fiscales que tienen independencia para formular programas y planes son numerosísimos, y no existe, por el momento, ninguna autoridad superior que coordine y ordene estos planes parciales y les dé su debida importancia, quedando, como único elemento orientador de estas inversiones las posibilidades financieras anuales del Fisco. Se comprende que un régimen de esta especie no puede conducir al mejor aprovechamiento de los limitados recursos colectivos y se desprende de ello la absoluta necesidad de realizar una planificación justificada de las inversiones de capital fiscal con mayor amplitud que un mero ejercicio presupuestario.

En cuanto a las actividades particulares, ya mencioné que en Chile existe intervención estatal en numerosos aspectos de la economía privada, como sucede en mayor o menor grado en todos los países del mundo. Pero esta intervención no corresponde, en absoluto, a un concepto de planificación, aun cuando, con las facultades legales que hoy tiene el Estado en materia de créditos, divisas, permisos, controles, derechos arancelarios y otros dispone de casi la totalidad de las herramientas que necesita para orientar la actividad privada hacia el mayor beneficio de la colectividad.

No existe, por lo tanto, una planificación económica en la forma como he procurado explicarla en esta charla, ni siquiera para aquella parte que corresponde a las actividades de responsabilidad del Estado, pero la Ley N^o 6.640 orgánica de la Corporación de Fomento de la Producción, establece, en su artículo 25, inciso a) la obligación del Consejo de "formular un *plan general de fomento de la producción nacional* destinado a elevar el nivel "de la vida de la población, mediante el aprovechamiento de las condiciones "naturales del país y la disminución de los costos de producción y a mejorar

“la situación de la balanza de pagos internacionales, guardando, al establecer el plan la debida proporción en el desarrollo de las actividades de la minería, la agricultura, la industria y el comercio y procurando la satisfacción de las necesidades de las diversas regiones del país”.

En el momento de ser creada, la Corporación de Fomento debió abordar la resolución inmediata de un gran número de problemas concretos, algunos derivados de situaciones que se venían arrastrando desde hacía años, como el inadecuado abastecimiento de energía eléctrica en relación a las necesidades de la población, y otros provocados por la situación internacional. La acción de la Corporación debió por lo tanto polarizarse en una serie de actividades realizadoras que hoy día se encuentran ya en marcha como el Plan de Electrificación, el desarrollo de las minas medianas de carbón, la investigación de los recursos de petróleo, el plan siderúrgico, la mecanización de la agricultura, la creación de nuevas industrias, y muchas otras que sería largo enumerar. Pero si bien su principal labor se ejerció en la forma que acabo de mencionar, no por eso descuidó un extenso trabajo preparatorio del Plan de Fomento, trabajo que generalmente es poco conocido por el público. Me refiero, por ejemplo, al catastro sistemático de nuestros recursos hidroeléctricos, al catastro maderero, al estudio de las condiciones de la pesca en Chile y muchos otros trabajos análogos en el campo industrial y agrícola. En particular, conviene destacar que es imposible realizar una verdadera planificación sin el conocimiento de algunos antecedentes básicos de nuestra economía como la renta nacional, el ahorro, la capitalización bruta, la capitalización neta, el capital nacional, el nivel de consumos, la población, etc., estudios de gran aliento realizados por primera vez en forma sistemática por la Corporación de Fomento y que han requerido largos años de trabajo hasta disponer del personal especializado y de los datos debidamente controlados. Entre estos trabajos debe también mencionarse la preparación de una completa Geografía Económica de Chile, valiosa recopilación y selección de las características geográficas que dan forma a nuestra estructura económica.

El estado actual de estos estudios previos ha llevado recientemente a la Vicepresidencia de la Corporación de Fomento a la determinación de abordar decididamente el problema de la planificación. Con este objeto, hace más o menos cinco meses resolvió organizar un Departamento de Planificación y Estudios que se encuentran actualmente en formación.

Del solo enunciado establecido por la ley como objetivo del plan general de fomento, se desprende que su preparación no puede ser labor exclusiva de un solo organismo, más aún, si este trabajo se realiza dentro del concepto de planificación que he explicado. El Departamento de Planificación de la Corporación deberá tener principalmente un papel de coordinador, para recoger y uniformar los estudios de planificación que realicen los múltiples organismos del Estado o la actividad particular, cuya experiencia y conocimientos constituyen un aporte fundamental en una labor de tanta envergadura. Deberá, asimismo, relacionar los distintos estudios entre sí, con nuestras posibilidades económicas y humanas y proponer el orden de realización de las obras.

La organización del Departamento de Planificación se hará, en lo posible, agrupando un núcleo de especialistas, ingenieros, economistas, estadísticos, etc.,

facilitados por los diversos servicios del Estado. Ellos trabajarán para relacionar los estudios de los servicios de donde provienen con las demás actividades representadas en el Departamento de Planificación y con los estudios de carácter general.

El sistema de trabajo del Departamento, que es la llave del éxito, está en estudio y sólo la experiencia permitirá fijar el mejor procedimiento. Personalmente me inclino por seguir un método similar al aplicado en Francia para la realización del plan de modernización del equipo industrial. En Francia, la directiva por la cual se rige el organismo planificador es la siguiente:

“Ya que la ejecución del plan exigirá la colaboración de todos, es indispensable que todos los elementos vitales de la nación participen en su elaboración. Es por esto que el método de trabajo propuesto debe agrupar, en cada sección la administración responsable, los expertos de más alta calificación y los representantes de las asociaciones profesionales”.

Dentro de esta directiva, el trabajo se realiza por medio de comisiones en las cuales participan funcionarios de la Oficina de Planificación y los delegados de los servicios administrativos del Gobierno en pie de igualdad con los representantes más progresistas y competentes de la actividad económica en estudio, patrones, ingenieros, técnicos y aún obreros. Estas comisiones a su vez pueden dividirse en subcomisiones; por ejemplo, en Francia, la Comisión de Textiles se divide en lana, algodón, lino, seda, fibras artificiales, artículos de bonetería, consumo y materiales.

La oficina de planificación en realidad prepara todo el material para las comisiones que deliberan y resuelven sobre la base de antecedentes ya estudiados. En Chile existe cierto escepticismo sobre el trabajo en comisión, pero es seguro que, si una comisión se forma exclusivamente con personas conocedoras de los problemas a tratar en ella y si el material de estudio es previamente preparado por una oficina especial, se puede obtener una cooperación particularmente valiosa para este trabajo. La coordinación de las diversas comisiones se realiza por el servicio de planificación que vacía todas las conclusiones en un documento único sometido en seguida a la consideración de un organismo superior que en Francia es el Consejo Nacional de Planificación.

Yo creo que este método de trabajo, con algunas variantes puede adaptarse a Chile para abordar una parte importante de la planificación, mientras el resto es resuelto con la cooperación decidida del conjunto de los servicios del Estado. Esta cooperación es indispensable para obtener una planificación realista y que pueda ser aplicada eficientemente.

Supongamos ahora por un momento que hemos vencido todas las dificultades que presenta la formulación de un plan dentro de las ideas ya expuestas u otras similares. ¿Cuál sería la etapa de realización? Antes que nada, la planificación debe ser aprobada por los Poderes del Estado, en este caso por el Ejecutivo y el Congreso, ya que la planificación involucra la idea de aplicar los recursos del país según un cierto orden que se fija, por lo menos en sus grandes líneas, por un tiempo más o menos prolongado. En cuanto a la

orientación de las actividades privadas, como ya lo dije anteriormente, ella puede obtenerse casi con las actuales disposiciones legales y en gran parte un esfuerzo inteligente de la oficina planificadora puede conseguir la aceptación voluntaria de los particulares para cooperar con ella.

Más adelante, después de preparada esta primera planificación nacional deberá existir una oficina permanente que introduzca las rectificaciones necesarias y determine los sucesivos planes de realización por períodos, como decía, de cuatro a cinco años. Esta oficina no será ejecutiva, pero su papel coordinador la colocará en tal posición frente a las demás dependencias del Gobierno que parece conveniente pensar que en el futuro el organismo planificador dependa directamente del Presidente de la República.

La planificación será hecha realidad por todos los servicios del Estado y por la actividad particular. Cada cual ejecutará la parte que le corresponde de acuerdo con las características de nuestra organización económica.

V

Este es a grandes rasgos el programa de trabajo que se ha trazado el Departamento de Planificación. He dicho programa porque los medios para alcanzar el objetivo —la planificación nacional— dependen de la cooperación que todos estén dispuestos a prestar para llevar adelante esta planificación; sin esta ayuda los resultados son muy problemáticos.

Tengo la esperanza de que la cooperación necesaria será fácil de obtener, pues, en todas las actividades que se relacionan con nuestra economía, hay especialistas de las más diversas ramas que comprenden en toda su magnitud la importancia de resolver correctamente la planificación nacional. Es éste un problema objetivo que puede y debe ser estudiado por los mismos métodos que nos son familiares, a nosotros los ingenieros, para abordar todos los problemas de nuestra profesión. Es claro que las ideas políticas y las doctrinas económicas influirán en las soluciones que se apliquen y en los caminos que se sigan para hacer realidad las recomendaciones que se desprenden de la planificación, pero no deberán olvidarse esas recomendaciones que corresponderán al estudio en colaboración de distintos especialistas —sociólogos, economistas, ingenieros y técnicos— para obtener los mejores resultados de nuestras posibilidades. Por muchos años los ingenieros hemos permanecido con la cabeza inclinada sobre la mesa de proyecto, observando con preocupación y angustia que muchas de nuestras recomendaciones para no malgastar los recursos del país no son escuchadas y que grandes problemas nacionales son resueltos en contra de la opinión de los técnicos, con criterio político, comprometiendo indebidamente el futuro de Chile.

Esto no debe seguir. La técnica es la herramienta que la humanidad ha desarrollado para crear la civilización moderna. Quienes manejan esta herramienta tienen sobre sí una responsabilidad que no pueden eludir, pues es

deber de ellos procurar que sea utilizada para el mayor provecho de las agrupaciones humanas y en beneficio de toda la colectividad.

Yo quiero expresar en esta oportunidad, en esta casa que es doblemente del espíritu, por ser centro de cultura y de fe, mi creencia en que los ingenieros chilenos sabrán estimular su interés hacia las responsabilidades humanas, económicas y éticas de nuestra profesión y defenderán su derecho a ser oídos en todos los grandes problemas nacionales.

R. S. S.