

Conclusiones de la Exposición del Director de ODEPLAN
en el foro sobre Inversión Pública en Infraestructura.

I LA POLITICA DE INVERSION EN INFRAESTRUCTURA Y EL PROGRAMA
DE MEDIANO PLAZO

En los años 1966 y 1967 la inversión en infraestructura se ha visto afectada por una política de reasignación de inversiones. El Gobierno al asumir el poder a fines de 1964 decidió poner énfasis en el corto plazo, en dos aspectos :
1) la terminación de aquellas obras que por una u otra razón su término se había prolongado innecesariamente y 2) la iniciación de obras que afectivamente tuvieran una prioridad clara en relación a inversiones alternativas.

No se trataba, por lo tanto, de continuar la tendencia histórica sino que de programar el crecimiento de esta forma de capitalización con las otras formas, teniendo en consideración la innegable complementaridad que éstas tienen en el largo plazo.

Esta política condujo a un aumento apreciable de inversiones en infraestructura en 1965 debido al hecho que se pretendió finalizar cuanto antes obras ya comenzadas y se inició otras que indicaban claros cuellos de botella para la actividad productiva en el mediano plazo. Esto unido al incremento de Inversión en Obras Públicas en el período 1960-1964, significó que dicha inversión creció a una tasa promedio algo superior al 13% acumulativo anual en el período 1960-1965. Durante este mismo período la Inversión total en Obras de Ingeniería, creció en promedio en más de un 7% y observándose, entre tanto, un crecimiento de la inversión en Maquinarias y Equipos importados inferior al 5%.

La revisión de la evolución de esta situación a fines de 1965 condujo a detectar los siguientes fenómenos :

- 1) Un crecimiento insuficiente en el rubro Maquinarias y Equipos que conduciría inevitablemente a la imposibilidad de dar trabajo estable en actividades que no fuesen servicios a una oferta creciente de trabajadores. La situación, a este respecto, podía deteriorarse considerablemente en un plazo bastante breve, si se tenía en cuenta que este crecimiento promedio inferior al 5% sólo se había logrado gracias a la alta tasa de importación en 1961. Con posterioridad a dicho año el nivel de inversión en este rubro se había deteriorado continuamente.
- 2) La no existencia de estrangulamiento serio en las necesidades de infraestructura en el corto plazo.
- 3) La necesidad de aumentar considerablemente la oferta de bienes en un plazo relativamente breve para aminorar la inflación provocada por presiones de demanda.

En resumen podemos decir que esta evaluación apuntaba claramente en el sentido de lograr dos objetivos:

- 1) Aumentar la tasa de capitalización sin recurrir a expedientes inflacionarios.
- 2) Reasignar la inversión, dando prioridad a la inversión en maquinarias y equipos.

Fue así como el presupuesto público de 1966, 1967 y 1968 fue elaborado teniendo en cuenta ambas metas. Se ha logrado de este modo una tasa de inversión pública y total del país superior a la histórica, es decir, la Inversión Geográfica Bruta ha crecido más rápidamente que el Producto Geográfico Bruto en 1966 y 1967, e igual situación se prevé para 1968. Junto a esto ha existido una reasignación en el presupuesto de capital del sector público. La inversión pública en Agricultura, Minería e Industria se habrá más que duplicado en términos reales en 1968 si la comparamos con 1964. Entretanto la inversión pública en otros sectores habrá crecido a tasas bastante inferiores.

Desde el punto de vista de la inversión total del país también se observa un cambio apreciable en la composición. La inversión en Maquinarias y Equipos alcanza en 1966 un nivel más alto que cualquiera de los años anteriores, nivel que a su vez es superado por la situación que se prevé para 1967. Este espectacular aumento se ha debido primordialmente al crecimiento considerable de la importación de maquinarias y equipos. Dicho crecimiento ha sido posible gracias al mejoramiento de nuestra Balanza de Pagos derivado del mayor precio del cobre.

Entre tanto en 1966 y 1967 el ahorro interno en moneda nacional no ha tenido un despegue importante. La inversión en moneda nacional necesaria para la instalación y operación de la maquinaria y equipo importante en el sector privado, ha debido ser financiada, en parte, con creditos del sector público en moneda nacional. Esto unido a la fijación de prioridades sectoriales descrita anteriormente en lo que no ha permitido lograr avances similares en el financiamiento para la inversión en infraestructura. Por supuesto, la situación en el largo plazo es muy diversa. La inversión en Maquinarias y Equipos importados y la inversión asociada en moneda nacional, no experimentará un crecimiento tan espectacular como el que resultará en el trienio 1966-1968, pues las necesidades serán mucho menos apremiantes. Esto permitirá liberar recursos productivos y financiamiento para lograr el equilibrio que en el largo plazo debe tener este tipo de inversión con la creación de infraestructura. A este respecto, ODEPLAN ha propuesto en el plan de mediano plazo que está siendo discutido, un crecimiento de 7% a 7,5% acumulativo anual a partir de 1968 para inversión en Obras Públicas.

II CONSIDERACIONES FINALES

Aumentar más allá de los términos propuestos la tasa de inversión pública en infraestructura, requiere de un financiamiento adicional, básicamente en moneda nacional que puede provenir de las siguientes fuentes:

- a) Disminución del Gasto Corriente del Presupuesto Fiscal.
- b) Traslado de inversiones de vivienda y otras construcciones del Sector Público.
- c) Disminución de la inversión en maquinaria y equipo de origen nacional.
- d) Disminución de las compras de maquinarias y equipos importados, en tanto ellas no estén financiadas con créditos en moneda extranjera no utilizable en inversión nacional.
- e) Aumento de las tasas de impuestos o la creación de nuevos.
- f) Un esfuerzo de la comunidad nacional en base al ahorro obligatorio que ha solicitado el Gobierno.
- g) Una mayor participación de capital privado o Corporaciones mixtas en el financiamiento de ciertos proyectos que interesan a determinados Sectores, como grandes proyectos industriales, riego, o de turismo.
- h) Algunas fuentes adicionales como el cobro de peaje en Vialidad.
- i) El aporte de la Comunidad organizada en obras de auto-Construcción.
- j) Y por último, y no por eso lo menos significativo, con un esfuerzo para aumentar la productividad del Sector, procurando una baja en los costos reales de las obras, cuyo índice de crecimiento, de acuerdo a los deflatores del M.O.P. han aumentado considerablemente más que los índices de precios al por mayor y al consumidor.

Esto es una tarea, en todo caso, de responsabilidad de todos los chilenos en todos los Sectores.

Podría, también, pensarse que con créditos extranjeros sería posible financiar nuevas obras de infraestructura. Sin embargo se pregunta si estos créditos están dispuestos para ser usados en el pago de factores nacionales, y si los que hoy ya convenidos no saturan por ahora nuestra capacidad de endeudamiento y de conversión a moneda nacional sin causar un efecto inflacionista considerable.

Además casi todos los créditos internacionales obligan a complementarlos con una fuente de recursos nacionales que a veces puede resultar de un monto igual y aún superior al del crédito otorgado.

Quien les habla asigna una gran prioridad a la inversión en la infraestructura de un país, reconoce en ello dos objetivos: el primero, él considera de como un aumento de la capacidad productiva del país, puesto al servicio de los grandes sectores de la economía, como la agricultura, la minería, la industria, los transportes, la energía y las comunicaciones, evitando que las inversiones directas de los sectores resulten ineficientes o depreciadas por la falta de un sustento básico como el que provee una determinada obra pública.

El segundo, el considerar la inversión como un factor generador y multiplicador de ingresos que coadyuve en una política de corto plazo, absorbiendo cuando es menester y como un factor regulador, la cantidad que pueda generarse en el propio sector o en otro de la economía de una región.

Cuando he indicado las diferentes fuentes que pueden financiar un aumento extraordinario de la inversión en obras públicas, dentro de los cauces y de un plan nacional de desarrollo, si bien estoy consciente de que es la propia Oficina de Planificación Nacional a quien le corresponde sopesar la factibilidad de tales financiamientos, y ponderar las distintas alternativas, he pensado al mismo tiempo en hacerles un desafío para que se ayuden a buscar las fórmulas más eficaces y a estudiar juntas, como lo anticipo al empezar, las diferentes proposiciones de proyectos de inversión en infraestructura dentro del plan de desarrollo de mediano plazo.

La Dirección de ODEPLAN quiere hacer efectiva la participación de todos los sectores interesados en nuestro desarrollo, y

especialmente aquellos que están comprometidos en él, formuló por tanto una invitación para constituir la Comisión Asesora de ODEPLAN en inversiones de infraestructura, sin perjuicio del rol preponderante y directo que le corresponde a la Oficina de Planificación Sectorial radicada en la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas.

La mencionada Comisión deberá funcionar al menos una vez al mes a partir del 1º de Marzo próximo, en las Oficinas de ODEPLAN o del Ministerio de Obras Públicas según se convenga.

GRACIAS

FERNANDO AGUIRRE T.

SANTIAGO, 18 de Diciembre de 1967