



ODEPLAN / MIDEPLAN: Una escuela para el cambio social

ESTEBAN SOMS GARCIA

2010

PROTEGE



red de protección social
GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE PREVISIÓN
Y PROTECCIÓN SOCIAL



ODEPLAN / MIDEPLAN: Una escuela para el cambio social

ESTEBAN SOMS GARCIA

2010

PROTEGE



Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile

www.mideplan.cl

ODEPLAN / MIDEPLAN: Una escuela para el cambio social

Autor: Esteban Soms García

Editor: Fernando De Laire D., Asesor Gabinete Ministra.

Créditos fotográficos: Silvana Gajardo Villacorta (Mideplan) y Departamento de Fotografía Palacio de La Moneda.

Diseño: Angélica Rebolledo Rissetti (9-0200 307).

Impresión: ALVIMPRESS Impresores Ltda. (2-433 6400).

Los problemas principales de los gobernantes se encuentran en la fijación de las grandes líneas directrices, en la sabia selección de los especialistas y en su eficiente coordinación.

Para estos propósitos la intuición y la cultura son herramientas indispensables, pero no bastan para hacer un gobierno eficiente.

Jorge Ahumada, 1957

Sean estas páginas un tributo a todos aquellos que participaron en esta gran aventura y a su inequívoca vocación de servicio público.

En especial, a quienes entregaron sus vidas en el cumplimiento de su misión: Tulio Bagnara Manubens, Rosendo Pincheira Alvarez, Freddy Taberna Gallegos y Winston Cabello Bravo.¹

1 **Tulio Bagnara**, Director del ORPLAN de la Región de Los Canales y **Rosendo Pincheira**, experto agropecuario de la Subdirección Regional de ODEPLAN; muertos en un accidente de aviación a fines de 1968, en Puelo Alto, verificando el probable trazado de la futura Carretera Austral.

Freddy Taberna, Director del ORPLAN de Tarapacá y **Winston Cabello**, Director del ORPLAN de Atacama, asesinados en Pisagua y Copiapó, respectivamente, en las semanas siguientes al golpe militar de 1973.

CONTENIDO

PRÓLOGO DE LA MINISTRA DE PLANIFICACIÓN	9
RAZONES, ACLARACIONES Y MOTIVOS	15
CONTEXTO PREVIO A 1965	23
NACE UN CENTRO DE PENSAMIENTO ESTRATÉGICO (1964-1970)	31
PLANIFICACIÓN PARA LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES (1970-1973)	45
ESCENARIO DE LA CONTRARREFORMA (1973-1990)	61
EQUIDAD Y DESARROLLO EN DEMOCRACIA (1990-2000)	81
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES (2000-2010)	101
REFLEXIONES SOBRE UN LARGO CAMINO	119
BIBLIOGRAFÍA	127
ANEXO: AUTORIDADES DE ODEPLAN Y MIDEPLAN DE 1965 A 2010	133

PRÓLOGO DE LA MINISTRA DE PLANIFICACIÓN

El presente libro constituye un aporte invaluable a la historia de las instituciones de nuestro país, narrado desde la óptica de un actor privilegiado, quien fue parte del primer grupo de profesionales que integró ODEPLAN –el antecedente orgánico del Ministerio de Planificación–, vivió desde dentro los convulsionados períodos de gobierno de Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende, sufrió el exilio y se reintegró a la institución durante la restauración democrática.

Desde esa particular experiencia, Esteban Soms construye un relato donde el análisis y la distancia crítica se impregnan a ratos de un componente subjetivo del cual el autor no reniega, dándole mayor vigor al texto y dejando entrever un aspecto crucial: el hecho que el Ministerio de Planificación y su antecedente, ODEPLAN, han estado profundamente imbricados con la historia política del país y con las apasionadas luchas por la hegemonía de uno u otro paradigma de desarrollo.

En ese sentido, la historia de este ministerio muestra hasta qué punto las decisiones sobre diseños institucionales están permeadas profundamente por las opciones políticas e ideológicas de base que guían a los gobiernos. En el caso del Chile de los últimos cincuenta años, marcado por cuatro proyectos refundacionales, a saber: la *Revolución en libertad*, la *Revolución con empanadas y vino tinto*, el gobierno militar con su proyecto modernizador neoliberal y los gobiernos de la Concertación con su proyecto progresista de *Crecimiento con Equidad*, no es extraño que cada cambio haya puesto en cuestión las estructuras previas y reorientado radicalmente el quehacer institucional. Además –aspecto que interesa particularmente al autor–, cada período ha significado una aproximación específica al concepto de *planificación*, derivándose de ello una mirada y un quehacer más Estado-céntricos o más mercado-céntricos.



Todos estos procesos están quintaesenciados en este libro, que será apreciado sin duda por los estudiosos de la planificación, pero también por quienes buscan claves profundas sobre la historia política y económica de Chile desde los años sesenta del siglo pasado hasta nuestros días.

El origen de ODEPLAN está ligado al gobierno de Eduardo Frei Montalva, cuyo programa de gobierno –radical en sus aspiraciones– planteaba la necesidad de constituir un ente encargado de concebir y coordinar las políticas de desarrollo del país. Desde luego, este planteamiento tenía un antecedente conceptual y práctico, de gran influencia en nuestro desarrollo económico, en la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), nacida bajo el alero de los gobiernos del Frente Popular. De hecho, Soms explica que fue el mismo grupo humano ligado a CORFO el que dio vida a ODEPLAN como un centro de pensamiento estratégico ligado ahora, directamente, a la Presidencia de la República.

De manera paradójica, no sólo la aceleración de los cambios sociales y políticos internos que se producen en la década de los sesenta del siglo pasado hará propicia la creación de un centro de esta naturaleza. Influirán también las condiciones del gobierno norteamericano hacia los países de América Latina para canalizar recursos destinados a la cooperación, en el marco de su política de Alianza para el Progreso. Ello, de paso, atenuaría las aprensiones de la derecha política y de los sectores de centro refractarios al concepto de *planificación*, las cuales derivaban, sin duda, de su evocación semántica de los socialismos reales.

Estas aprensiones internas, sin embargo, no se despejarían del todo, puesto que el trámite parlamentario de la ley que creó definitivamente la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), en 1967, limitó severamente sus atribuciones, bloqueando cualquier función ejecutiva y limitándola a ser un ente *asesor* de la Presidencia de la República.

Una de las consecuencias más interesantes que derivaron de esta opción, explicada detalladamente por el autor, es la permanente tensión que ello instaló, a través de los sucesivos gobiernos, entre la tesis a favor de la vinculación directa a la Presidencia como organismo asesor y la tesis a favor de la autonomía en tanto ministerio específico.

La primera experiencia de ODEPLAN, bajo la administración de Frei Montalva, implicó hitos importantes como el traspaso, desde CORFO al nuevo organismo público, del rol de planificación de la economía y de elaboración y manejo de las Cuentas Nacionales, junto con la asignación de un importante rol en la coordinación de la política económica, en estrecha colaboración con un Comité Económico de Ministros creado también en el período. Además, implicó la creación de las Oficinas Regionales de Planificación (ORPLANES) en regiones y ciudades estratégicas para el desarrollo del país.

El período del gobierno de la Unidad Popular reforzó el rol de ODEPLAN como organismo encargado de elaborar tanto la estrategia nacional como un conjunto de planes sectoriales y regionales destinados a materializar el ambicioso programa de gobierno de Salvador Allende. Acertadamente, Soms se refiere a esa época como una la etapa de *planificación para los cambios estructurales*, resaltando la directa relación entre la magnitud de los cambios previstos en materia económico-social y la correspondiente necesidad de reforzar la coordinación y capacidad de gestión del gobierno. En este período se refuerza también el rol de formulación y evaluación de planes de desarrollo, estableciéndose una estrategia diferenciada de desarrollo espacial del país, que si bien no llegó a aplicarse en lo sustantivo, en lo conceptual prefigura los modernos enfoques de desarrollo de *clusters* productivos.

El advenimiento de la dictadura supuso un giro copernicano en la visión del desarrollo, en la actitud hacia el concepto de planificación y en las funciones asignadas a ODEPLAN. Fue esta institución la que acogió inicialmente a un importante núcleo de los técnicos jóvenes que serían conocidos como los *Chicago Boys*, y donde se realizarían los primeros estudios que sustentarían las grandes reformas económicas conocidas como las Siete Modernizaciones.

Sin embargo, en este período surgen fuerzas al interior del régimen que presionarían derechamente por el cierre de la institución, mientras otros sectores valoraban su carácter estratégico para impulsar las no menos radicales transformaciones que implicaba la nueva estrategia de desarrollo promovida por el régimen militar. Finalmente se impondría la segunda tesis, para lo cual resultó vital la alianza que se estableció entre ODEPLAN y el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, originario centro intelectual de los técnicos neoliberales.

ODEPLAN llegó a operar como Secretaría Técnica de dos Consejos de Ministros creados por la Junta Militar: el Comité Económico y el Comité Social. Junto con ello, realizó aportes significativos en materia de estudios sobre la extrema pobreza, jugó un rol importante en la implementación del proceso de regionalización encabezado por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), y fortaleció su rol como ente evaluador de las inversiones públicas, con la institucionalización del Sistema Nacional de Inversiones, así como el área de análisis prospectivo.

No obstante lo anterior, a poco andar se hizo manifiesta la contradicción entre un organismo que, históricamente, respondía al mandato de planificar el desarrollo, y una matriz ideológico-conceptual predominante que renegaba del concepto de planificación económica y postulaba que el desarrollo es el fruto de la expansión autónoma de las fuerzas del mercado. De manera inevitable, entonces, ODEPLAN fue perdiendo funciones y estableciéndose en los hechos que la estrategia de desarrollo adquiriría una dirección más desagregada desde los distintos ministerios, jugando un rol de liderazgo el Ministerio de Hacienda.

El advenimiento de la democracia supuso un nuevo cambio de rumbo en la estrategia nacional de desarrollo, adquiriendo preeminencia la estrategia de Crecimiento con Equidad –inspirada en los planteamientos de la CEPAL– que caracterizará a todo el período de los gobiernos de la Concertación. Esto significó replantearse las funciones de ODEPLAN, cambiando su estatus de oficina asesora presidencial a Ministerio. Surgió así, en 1990, el Ministerio de Planificación y Cooperación, con fuertes responsabilidades en el campo del combate a la pobreza y en materia de coordinación de las políticas sociales. Además, se mantuvieron las funciones de evaluación de los proyectos de inversión del sector público y de planificación del desarrollo regional.

El supuesto de este gran cambio institucional era que la jerarquía de Secretaría de Estado se traduciría en un mayor peso específico para impulsar sus importantes tareas y le permitiría jugar un rol significativo en la identificación e impulso a las políticas de desarrollo del país.

Durante la primera década de los gobiernos democráticos MIDEPLAN juega un rol importante en el desarrollo de instrumentos de caracterización socioeconómica, claves para la focalización de los recursos que canalizan las políticas sociales. En esta institución se establecen también las bases conceptuales de los enfoques intersectoriales de acción gubernamental futura, expresadas en primer lugar con la creación, el año 2002, del Sistema Chile Solidario. Y, además, se comienza a perfilar el enfoque de derechos que adquiriría un rol tan importante en los gobiernos del Presidente Lagos y la Presidenta Bachelet.

También durante este período se fortalece el Sistema Nacional de Inversiones, tanto en lo tecnológico como en la calidad de la formación de sus recursos humanos a todo lo largo del país, y se moderniza el Banco Integrado de Proyectos, con el propósito de permitir una gestión más eficiente de los proyectos de inversión pública, en directa coordinación con el Ministerio de Hacienda. Por otro lado, la División de Planificación Regional, en estrecha colaboración con las Secretarías Regionales de Planificación, pasa a jugar un rol fundamental en la elaboración de Estrategias Regionales para el Desarrollo y en el establecimiento de las bases conceptuales para darle un nuevo impulso a la estrategia de descentralización del país.

Hacia el fin del gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle se produce una fuerte tensión sobre el futuro institucional de MIDEPLAN, derivada de la discusión –replanteada en más de una oportunidad durante los gobiernos de la Concertación– respecto a dónde debe estar radicada la coordinación de las políticas sociales. Sin embargo, esta coyuntura fue superada exitosamente por el ministerio, que adquirió nuevos bríos con el rol central que pasó a jugar en la lucha contra la extrema pobreza y su abordaje intersectorial, expresado en la creación del Sistema Chile Solidario.

En términos generales, el énfasis de la primera década del siglo XXI está marcado por la construcción progresiva de la red de protección social y el desarrollo del enfoque de derechos. Como resultado de estudios realizados por la institución, se modificará la metodología de medición de la pobreza y adquirirá centralidad el concepto de vulnerabilidad, clave en la configuración de un Sistema de Protección Social de carácter multidimensional.

En esta década surge también una crisis en el Sistema Nacional de Inversiones, producto de la instauración, en el conjunto de la administración del Estado, de lógicas que tienden a romper con el carácter unificado de los procedimientos de evaluación, aspecto respecto del cual el autor es especialmente crítico. Hay allí un nudo importante que habrá de ser abordado a futuro.

La segunda mitad de la década supuso también importantes avances en materia de planificación territorial, desarrollando métodos para reconocer territorios en función de su potencial de desarrollo endógeno, utilizando para ello una mirada sistémica. Del mismo modo, se complementaron las Estrategias Regionales de Desarrollo con Planes Regionales de Gobierno, reforzando las sinergias entre un actuar coherente de todas las instancias públicas y los distintos actores del desarrollo regional.

Durante el gobierno de la Presidenta Bachelet adquirirá especial importancia el desarrollo y fortalecimiento del Sistema de Protección Social, lo que incluyó la muy importante Reforma Previsional, el perfeccionamiento del seguro de cesantía, la ampliación de las patologías cubiertas por el Plan Auge, la Nueva Política Habitacional, entre otras importantes realizaciones.

Desde luego, en lo que a MIDEPLAN concierne, debe destacarse especialmente el desarrollo del Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia Chile Crece Contigo, una de las reformas sociales más importantes de la década. Junto con ello, debemos destacar la promulgación de la ley que creó el Sistema Intersectorial de Protección Social, cuya coordinación quedó radicada en MIDEPLAN, fortaleció el rol de la institución en tanto instancia coordinadora en materia de política social, radicó dentro de ella el Sistema Integrado de Información Social y sentó las bases para la creación a futuro de otros subsistemas además de Chile Solidario y Chile Crece Contigo.

Esteban Soms pone de relieve que la creación del Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad, junto con hacer aportes significativos a los avances del gobierno de la Presidenta Bachelet en materia social, volvió a plantear el debate sobre la necesidad de reforzar una autoridad coordinadora de la política social y, de ser MIDEPLAN la institución elegida para ello –opción por la que se inclina el Informe del Consejo– ello supondrá a futuro importantes transformaciones institucionales, así como la reubicación de algunas de sus funciones actuales en otros órganos del Estado. Al momento de cerrar este libro, éste constituye un debate absolutamente abierto.

Para concluir este prólogo, quisiéramos destacar dos cosas. Al leer el conjunto del texto, uno se queda con la sensación que parece muy acertado el título que eligió el autor para su trabajo: “ODEPLAN/MIDEPLAN: *Una escuela para el cambio social*”. Si se nos permite agregar algo, tendríamos que decir que, a la luz de la larga experiencia descrita y analizada, esto puede complementarse con la idea que ODEPLAN/MIDEPLAN ha sido siempre, en sí mismo y en todas sus etapas de desarrollo, *un vector o un vehículo de cambio social*, con equipos humanos de primer nivel caracterizados por un profundo sentido de misión (no obstante haber sido éstos, históricamente, de muy distinto signo ideológico).

En definitiva, haciendo el balance, creemos que en este libro –escrito con una lúcida pasión o una apasionada lucidez– está plenamente logrado uno de los objetivos centrales que se fijó el autor al concebirlo: contribuir a una comprensión más profunda del desarrollo institucional para iluminar los dilemas del presente y contribuir a perfilar el futuro.

Paula Quintana Meléndez

RAZONES, ACLARACIONES Y MOTIVOS

Para el autor, escribir estas páginas ha sido una experiencia sumamente grata, por cuanto significó revisitar distintos momentos de la historia institucional en los cuales tuvo la fortuna de participar activamente. Primero, en los inicios de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), como analista regional durante el Gobierno del Presidente Frei Montalva; luego como Jefe del Departamento de Planes Anuales Regionales en el Gobierno del Presidente Allende. Más tarde, en la creación y desarrollo del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), como Jefe del Departamento de Análisis Regional durante el Gobierno del Presidente Aylwin y, finalmente, como Jefe del Departamento de Planificación y Gestión del Territorio, durante los Gobiernos del Presidente Lagos y la Presidenta Bachelet.

Haber formado parte del equipo de ODEPLAN/MIDEPLAN proporciona una ventaja notable, tanto por haber vivido muy de cerca las circunstancias y contextos en que se tomaron diferentes decisiones, como por el conocimiento directo de las motivaciones de fondo que llevaron a proponer e impulsar determinadas iniciativas institucionales. La vivencia directa, sin embargo, conlleva un riesgo potencial, por cuanto al ser *parte integrante del objeto de estudio* es difícil mantener una línea de total imparcialidad y, por tanto, existe la posibilidad de caer en interpretaciones un tanto subjetivas de los acontecimientos que en cada momento tuvieron lugar. Particularmente en aquellos asuntos que me correspondió coordinar y dirigir, como la elaboración de planes y estrategias regionales y diversos programas de capacitación y asistencia técnica en estas materias y otras.

Desde ya, quiero manifestar que de todo lo expresado en esta narración, los comentarios, las conclusiones finales e incluso de la selección de documentos de apoyo, me hago plenamente responsable y en ningún caso pretendo comprometer a quienes dieron su oportuno apoyo para la materialización de esta tarea. En especial, dada la naturaleza del documento, lo dicho en estas páginas no compromete en absoluto el pensamiento de la institución ni de sus autoridades.

Por lo pronto, un probable sesgo del relato es de naturaleza ideológica, desde el particular conjunto de ideas, conceptos y valores con que se examinan y juzgan los hechos. Tampoco se puede negar que las opiniones que aquí se expresan, están en gran medida influidas por convicciones personales, entre ellas, por ejemplo: a) entender el desarrollo como un proceso único en que se entrelazan múltiples

factores económicos y sociales, los que difícilmente podrían ser abordados por separado al elaborar y aplicar políticas públicas; y b) considerar como indicador de una buena gestión gubernamental la importancia que, en cada circunstancia, se ha otorgado a la dimensión territorial del desarrollo.

El primer aspecto hace mirar con especial interés aquellas experiencias que han sido construidas en torno a un proyecto integral y con el claro propósito de lograr un cambio social positivo y, por el contrario, dudar de aquellas que solo persiguen responder a demandas sociales o regular el comportamiento de algunos indicadores macroeconómicos. En esta misma línea, desconfiar de las propuestas que ponen el acento en la parcelación sectorial de las acciones en detrimento de la intervención de conjunto.

El segundo aspecto mencionado, lleva a valorar el territorio y las redes sociales que allí se tejen, permitiendo poner en un contexto real y coherente las políticas relacionadas con el crecimiento económico y el bienestar social del país y sus regiones. En esto influye también la defensa del incuestionable rol histórico que ha tenido ODEPLAN/ MIDEPLAN, como activo gestor en la consolidación y desarrollo de las regiones y como defensor permanente de la descentralización.

En todo caso, un mínimo de ecuanimidad es condición necesaria para narrar una secuencia temporal de vivencias y hechos institucionales, evitando ponderar en exceso lo realizado en determinadas épocas y subestimar lo de otras, ya que no parece ser un buen camino para entender la trayectoria institucional en su conjunto.

Por el contrario, valorar lo que ha sido el esfuerzo profesional en diferentes contextos, permite colocar en su justa dimensión las contribuciones de la institución al desarrollo nacional. Esto no es un detalle menor, ya que en último término uno de los propósitos de este libro es contribuir al mejor entendimiento de lo que ha sido la evolución institucional para poder comprender sus dilemas del presente y, en la medida de lo posible, vislumbrar los escenarios a futuro.

En la línea del tiempo, por lo general, el analista busca tendencias consistentes y secuencias que deberían mantenerse en el largo plazo. Esto normalmente facilita la interpretación de los acontecimientos, entrega elementos para anticipar la trayectoria de las principales variables, permite configurar hipótesis y describir los escenarios probables que resultan de la evolución natural de un determinado proceso.

La historia de ODEPLAN/MIDEPLAN entrega, por cierto, algunos elementos de análisis que permiten apreciar la evolución de sus principales actividades, aunque no siempre en la dirección que era de esperar. Sin embargo, algunos cambios institucionales parecen haberse producido por eventos específicos, no esperados, cuyas repercusiones se hicieron sentir con bastante fuerza. En otras palabras, más allá de lo que muestran las tendencias, por momentos parece prevalecer la teoría

del caos, donde cualquier pequeña causa o motivación –que podría incluso pasar desapercibida- derivó en una considerable consecuencia que resulta imposible de ignorar.

Desde un análisis de tendencias, por ejemplo, se podría presumir que la función y contenido de la planificación -origen y razón de ser de ODEPLAN/MIDEPLAN- iría evolucionando en correspondencia con los nuevos paradigmas de desarrollo. Es decir, transitando desde un enfoque tradicional, con el Estado como principal actor, hacia un enfoque estratégico y policéntrico, abierto a la interacción y las alianzas con múltiples actores, propio de la mayor complejidad de la sociedad actual y la asimilación a las reglas del juego de una economía abierta.

No obstante, contra esta presunta tendencia, la valoración de la planificación parece ir en sentido inverso, tanto en su acepción general como instrumento para orientar el proceso de desarrollo económico y social, como también en su expresión instrumental en cuanto conjunto estructurado de iniciativas destinadas a mejorar la gestión de gobierno y estimular la participación ciudadana.

Una señal preocupante, injustamente asociada al proceso reciente de modernización del Estado, son los intentos por reducir la función de planificación sólo a la regulación de procesos administrativos, al control del cumplimiento de metas colectivas o como soporte para una periódica evaluación de resultados del quehacer de la burocracia pública.

En lo referente a otras tendencias que también parecen bastante evidentes según el devenir de los acontecimientos, están aquellas que dicen relación con la evolución y perfeccionamiento de ciertos instrumentos de análisis, entre ellos los destinados a la apreciación del desempeño de la economía nacional, a la comprensión de las claves que determinan la evolución de la organización social y a los métodos y técnicas para la exploración del futuro. En este sentido, era esperable que algunos modelos analíticos llegarían a alcanzar niveles superiores de desarrollo, especialmente los que se perciben como piedras angulares para el diseño de las políticas públicas.

Aunque esta tendencia en términos generales parece cumplirse, en la práctica muchas veces se ve menoscabada por lecturas intuitivas de corto plazo y su correlato en cuanto a formas puntuales de reacción frente a problemas emergentes. Tal parece que se tiende a privilegiar sólo el análisis que conduce a la acción directa y las respuestas socialmente visibles.

Las tendencias, eventos y situaciones a los que se alude serán analizados, en su contexto, a lo largo del presente trabajo. Por lo pronto, es de toda justicia destacar que pese a los vaivenes políticos, los avances y retrocesos, los golpes de timón y frecuente surgimiento de nuevas prioridades, los profesionales y técnicos de la institución han sabido mantener siempre un alto grado de compromiso profesional con las tareas que el Estado les ha ido encomendado.

Esta actitud y compromiso, que hace a la naturaleza misma de ODEPLAN y MIDEPLAN, será el eje principal del relato que aquí se presenta. Lo que se pretende es reseñar sus contribuciones más notables a lo que ha sido la gestión gubernamental, teniendo en cuenta el marco político, económico y social que en cada momento estaba viviendo el país.

El título elegido para este libro, **ODEPLAN/MIDEPLAN: una escuela para el cambio social**, remite a una singular característica de la institución, la cual en todo momento ha sido reconocida como una instancia privilegiada de reflexión y análisis, de exploración de los futuros posibles y, sobre todo, como espacio natural en cuanto a la búsqueda de nuevos conocimientos y desarrollo de capacidades profesionales.

No en vano la institución ha sido reconocida como un semillero de talentos, incubadora de jóvenes profesionales, escuela del pensamiento económico e incluso como un centro de convergencia de la inteligencia del país. ¿Exageración?, es posible. Pero no se puede negar que por ODEPLAN/MIDEPLAN han pasado cientos de personas que luego llegaron a ocupar destacadas posiciones en el gobierno, en la academia o en la consultoría especializada.

Contribuye a la consolidación de esta imagen el interés permanente de sus profesionales y técnicos por conocer e interpretar los procesos sociales, anticipar escenarios, desarrollar nuevas e interesantes metodologías de trabajo, así como el esfuerzo constante por mantener actualizada una gran cantidad de información social y económica, siempre pertinente y de buena calidad. Todo ello para contribuir leal y generosamente al desarrollo del país y sus regiones.

En este texto, sólo por excepción se hará mención de personas, ya que la memoria puede llevar a injustas omisiones. Los hechos, fechas y referencias a la opinión de terceros son rigurosos y confiables, pero las lecturas e interpretaciones son personales y tienen sus raíces en las vivencias personales del autor.

Lo que no puedo dejar de mencionar es mi más sincero agradecimiento a todos aquellos que de una u otra forma contribuyeron a recordar los múltiples acontecimientos, contextos y motivos.

En especial a Juan Cavada, Marta Herrera, José Arjona, Sergio Boisier, Florencio Ceballos, compañeros en esta gran aventura desde sus inicios; a Luis Piñol, guía experto en los laberintos de la Biblioteca de MIDEPLAN; a Isabel Undurraga, Olga Mercado, Gustavo Jiménez, Mónica Villablanca, Patricia Jara, Pilar Contreras, Carlos Cereceda, Hernán Acuña E., grandes conocedores de algunos temas que para mí resultaban un poco lejanos. También mi gratitud a Fernando de Laire y Jorge Caro, por sus agudos comentarios; a Santiago Gajardo, coleccionista de insólitos documentos; a María Dolores Vera, Dorcas Frigolett, Rodrigo Núñez y Víctor Ortega, por sus críticas, opiniones y sugerencias; a la increíble memoria de Rodolfo Pavez; a María Virginia Rubio, capaz de encontrar antiguas y oxidadas agujas en el inmenso pajar institucional.

En adelante, para mayor claridad expositiva acerca de las circunstancias, sucesos y aportes concretos realizados a la gestión de gobierno, desde los inicios de ODEPLAN/MIDEPLAN, se ha optado por la periodización y secuencia que a continuación se expone.

Contexto previo a 1965.

Breve descripción de las tendencias de la economía de posguerra y del contexto cultural y político que antecede y rodea la creación de la Oficina de Planificación Nacional y que habría de influir en su particular forma de abordar los desafíos institucionales, a lo menos, durante los gobiernos democráticos de Frei y Allende.

Como referencia obligada se menciona el importante legado de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en sus primeros 25 años de existencia y que hacen posible los primeros pasos de ODEPLAN.

Entre los factores determinantes que llevarían a la creación de ODEPLAN: los argumentos del pensamiento progresista expresados en la campaña política de 1964 para iniciar cambios políticos sustantivos y, en ese marco, la necesidad de crear una instancia superior coordinadora de las políticas nacionales para el desarrollo económico y social del país.

1964- 1970. Nace un centro de pensamiento estratégico

Tras una campaña presidencial marcada por fuertes demandas sociales y promesas de cambios revolucionarios, el programa de gobierno de Eduardo Frei Montalva establece las bases para una renovada política nacional de desarrollo y su elaboración técnica es encomendada a la recién creada Oficina de Planificación de la Presidencia.

ODEPLAN articula en torno a sí a los órganos de programación y presupuesto de los diferentes Ministerios, desarrolla una inédita base de información estadística y cartográfica, realiza valiosos estudios acerca de la realidad económica y social del país y elabora interesantes modelos predictivos. Como instancia coordinadora de naturaleza transversal e intersectorial, entrega las principales directrices para el desarrollo nacional y regional, sienta las bases para una pionera regionalización del país y colabora intensamente con el Ministerio de Hacienda en la elaboración anual del Presupuesto de la Nación.

A mediados del período de gobierno de Frei Montalva, una crisis económica habría de poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos y compromisos sociales adquiridos. En estas circunstancias difíciles el país valora aún más la importancia de contar con un órgano central coordinador de las políticas públicas.

1970-1973. Planificación para los cambios estructurales

Con el triunfo de la Unidad Popular, conglomerado político encabezado por Salvador Allende, se inicia un proceso de profundas reformas conocido como *vía chilena al socialismo*. Este proceso de reformas incluía la aceleración de la reforma agraria, la nacionalización del cobre y otras riquezas básicas, la creación de las áreas social y mixta de la economía, así como un conjunto de medidas destinadas a provocar una real redistribución del ingreso a favor de la población trabajadora.

La planificación se anuncia, en este periodo, como el instrumento principal de dirección y coordinación de las políticas económicas y sociales del gobierno. ODEPLAN hace acopio de la gran experiencia adquirida por sus profesionales y técnicos para enfrentar la compleja misión de preparar los planes de mediano plazo y los planes operativos anuales, tanto globales como sectoriales y regionales.

La institución asume estos nuevos desafíos convocando a los integrantes del llamado Sistema Nacional de Planificación y promoviendo la activa participación de múltiples actores sociales en la gestación y puesta en práctica de los planes y programas.

1973–1990. Escenario de la contrarreforma

El golpe de estado de 1973 y los hechos subsecuentes marcan el inicio de un proceso político agitado, no exento de confrontaciones al interior del propio Gobierno en torno a las tesis neoliberales del libre mercado en contraposición con la visión de un sector militar dispuesto a mantener y reafirmar el poder del Estado y su capacidad de control sobre el conjunto de la economía. En 1978-1979, en alianza con el pensamiento gremialista que pregonaba la necesidad de una “*democracia protegida*”, termina por imponerse la lógica neoliberal, es decir, la puesta en primer plano del tema de los límites de la acción estatal y la libertad de acción de los agentes económicos privados.

La Oficina de Planificación Nacional, desde el inicio de esta crítica fase de la vida nacional, se constituye en el centro estratégico del proyecto neoliberal y de diseño de las reformas previsionales y de salud, entre otras. Allí se capacita a un gran número de profesionales, que luego se distribuirían en todo el aparato de gobierno, ocupando importantes cargos públicos o formando parte de los equipos asesores periféricos.

En una dimensión paralela, ODEPLAN se ve involucrado en el diseño de la proyecto de transformación del Estado que encabezaba la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), lo que trae consigo el virtual desplazamiento del tema de la regionalización nacional hacia el Ministerio del Interior.

Ambos procesos, la redistribución de profesionales en el aparato público y el desplazamiento del tema de la regionalización, terminan por traducirse en una significativa reducción en tamaño e influencia de ODEPLAN, lo que marcaría su futuro aún después del retorno a la democracia.

1990 – 2000. Equidad social y desarrollo en democracia

El regreso a la convivencia democrática y el cambio de escenario político representan un vuelco formidable en la apreciación de las prioridades nacionales y los objetivos de gobierno. El triunfo del NO en el plebiscito de 1988 y del candidato presidencial de la Concertación de Partidos por la Democracia a fines de 1989 abren la senda para un largo proceso de transición signado por las demandas de mayor participación, justicia y equidad social. Proceso exitoso por cierto, pero no exento de dificultades tanto en el plano político, como en lo económico y lo social.

La transformación en 1990 de ODEPLAN en MIDEPLAN permite reevaluar sus funciones y proponer un cambio de enfoque en el desempeño de sus actividades. Se reconoce entre otras cosas la necesidad de aumentar su capacidad de influir tanto al interior del Gobierno, como en el Parlamento y otros sectores importantes de la sociedad.

Además de la recuperación de la función de planificación estratégica en regiones, los aportes a la descentralización y la modernización del Sistema Nacional de Inversiones, comienza en este periodo a manifestarse el protagonismo de los programas para la superación de la pobreza y la voluntad por convertir a MIDEPLAN en la institución rectora de la política social, comenzando por reivindicar la función de coordinación intersectorial que, en esta materia, le corresponde ejercer.

2000-2010. Protección de los derechos sociales

Ante sucesos adversos como la *crisis asiática* y sus efectos en la actividad económica y el empleo, así como la declinación en la tendencia de reducción de las cifras de indigencia, el gobierno pone en marcha nuevas estrategias y políticas sociales.

A partir de los logros alcanzados y la experiencia adquirida en la década anterior y por decisión expresa de la autoridad política, comienza a tomar forma una amplia red de protección social, entendida como mecanismo destinado a generar las condiciones necesarias para brindar seguridad a las personas durante todo su ciclo de vida, garantizando la protección de sus derechos y reduciendo los riesgos en empleo, salud, educación y previsión.

El proceso tiene hitos notables como la conformación de una novedosa institucionalidad pública nacional, regional y comunal desarrollada en torno al Sistema de Protección Social *Chile Solidario*, en la cual corresponde al Ministerio de Planificación la tarea de administrar, coordinar, supervisar y evaluar el funcionamiento de dicho Sistema.

En fecha reciente, septiembre de 2009, con el objeto de abordar integralmente y en forma eficiente todos los aspectos que involucra el desarrollo personal, familiar y social de los chilenos, la Presidenta Bachelet promulga la Ley N° 20.379 que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia *Chile Crece Contigo*.

Reflexiones sobre un largo camino

El relato *in extenso* de los desafíos que ODEPLAN/MIDEPLAN hubo de enfrentar en cada período de nuestra cambiante historia, permite entender muchos de los cambios organizacionales en que se ha visto envuelto. También se pueden llegar a comprender algunas curiosas yuxtaposiciones entre aquellas unidades de trabajo que se perciben coherentes con los objetivos del momento, otras que son reflejo de anteriores preocupaciones y, finalmente, aquellas señales de lo que parece venir en cuanto a organización y funciones de la institución.

En este capítulo final, se recogen opiniones propias y ajenas, la mayoría de ellas largamente conversadas en solemnes reuniones, pero también en la informalidad de los pasillos del Ministerio y de las Secretarías Regionales o bien en la conspicua mesa del café de cada día. La motivación, en todos los casos, fue poder hacer algún aporte útil para explicar el presente y anticipar el futuro de la institución, tomando en cuenta aquellos momentos más relevantes de su larga y, a ratos, vertiginosa historia.

CONTEXTO PREVIO A 1965

La década de los 60 es la década de la radicalización política, la década en donde la cuestión principal es la transformación del mundo, cuando transformarlo era posible, era deseable y había que participar para ello, porque en cuanto uno participaba hacía más pronta la llegada de ese nuevo mundo, con su hombre nuevo. Este es un sentido de época que atraviesa a toda la sociedad, a todos los individuos, pero los jóvenes pasan a ser protagonistas privilegiados, actores en primera fila, aunque no los únicos.

Sergio Balardini²

Son escasas las instituciones que desde su origen logran imponer un sello característico y trascender en el tiempo. En especial, esto parece ocurrir cuando ellas nacen en un contexto de profundas transformaciones sociales y/o están destinadas a respaldar cambios políticos de fondo. Como se verá más adelante, este ha sido el caso de la Oficina de Planificación Nacional.

Claro ejemplo de una institución que nace y se consolida en el momento histórico preciso es la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) con el propósito de impulsar la actividad productiva nacional y echar las bases de la industrialización del país. Su creación ocurre al inicio del gobierno de don Pedro Aguirre Cerda,³ quien accede a la Presidencia con el respaldo de intelectuales progresistas, organizaciones sociales y grupos políticos representantes de una clase media innovadora aliada con amplios sectores populares (Frente Popular, Confederación de Trabajadores de Chile, Partido Radical).

Las exportaciones chilenas habían experimentado un fuerte descenso. Bajó también la actividad comercial y disminuyeron las importaciones de bienes de capital y consumo. El cierre de algunas empresas mineras trajo consigo una secuela de cesantía y miseria de grandes proporciones. Aún estaban presentes en el país los efectos devastadores de la crisis mundial de principios de la década de los treinta. A todo lo anterior se agrega la crítica situación generada por el terremoto de Chillán.

² Sergio Balardini. De los Jóvenes, la Juventud y las Políticas de Juventud; OIT; Buenos Aires; 2000.

³ Corporación de Fomento de la Producción, creada por Ley n° 6.334, del 24 de abril de 1939, con el fin de promover la industrialización del país.

En el plano político, era imprescindible romper y dejar atrás la alianza histórica entre los grandes capitales y los encargados de llevar adelante la gestión gubernamental, poniendo en marcha políticas diferentes, destinadas a superar desigualdades e impulsar la economía nacional. El país debía alejarse del modelo económico tradicional, basado en la producción agraria básica y la minería extractiva, para iniciar un agresivo proceso de industrialización que significara agregar valor a nuestros productos primarios y sustituir gran parte de las importaciones.

En pocos años, la CORFO, dotada de atribuciones para investigar, financiar y ejecutar proyectos y con la posibilidad y capacidad para captar recursos externos e internos, llega a convertirse en el motor impulsor de nuevas iniciativas productivas de todo tipo, generador de programas de infraestructura básica y creador de grandes empresas nacionales.⁴

Veinticinco años después de aquel paso fundamental para el desarrollo del país, sería precisamente el grupo de CORFO encargado de la planificación nacional, el que se constituiría en el capital humano inicial para la creación de ODEPLAN. Nuevos problemas y desafíos demandan ser abordados con energía, de modo de reimpulsar la economía y alcanzar una mayor justicia social. Entre ellos: cambios en la propiedad agrícola, modernización de la agricultura, expansión de las actividades industriales, superación de carencias en vivienda, educación y salud, reforma sindical y previsional, reforma administrativa y fomento a la creación de organismos de base.

Es preciso recordar que todo esto se hace visible en el debate político, estando aún plenamente vigentes los efectos positivos y negativos del período de posguerra y el proceso de transnacionalización de la economía que allí se había iniciado, con el consiguiente aumento de la dependencia externa, creciente endeudamiento y postergación de las soluciones a los agudos problemas sociales del país.

Desde los años cincuenta y a principios de los sesenta, el sector industrial manufacturero había ido paulatinamente disminuyendo su capacidad para generar empleos. El costo de las políticas públicas para recuperar y mantener el ritmo de crecimiento industrial, paradigma en ese momento del desarrollo nacional, comenzó a afectar seriamente al resto de los sectores productivos, principalmente a la agricultura, la ganadería y la pesca, generándose profundos sentimientos de frustración y de falta de expectativas entre los trabajadores del campo y la ciudad.

⁴ Durante los gobiernos del Frente Popular y siguientes CORFO crea numerosas empresas, entre otras: INSA (1941), ENDESA (1944), MADECO (1944), CAP (1946), la Fundación de Paipote (1947), ENAP (1950), IANSA (1950). En 1943 se inicia el Plan de Electrificación del país; el Plan de Desarrollo del Carbón (Arauco); la producción de Huachipato; el plan pesquero y el Plan de Fomento Industrial. A partir de 1950 se construyen plantas lecheras, mataderos, frigoríficos, caminos, plantas azucareras y se inicia la electrificación de los Ferrocarriles del Estado.

El proceso de industrialización, concentrado en los grandes centros urbanos del país, indujo migraciones masivas de población rural, en especial hacia Santiago, Valparaíso y Concepción, con el consiguiente incremento de las demandas ciudadanas por un suelo donde vivir, viviendas decentes, servicios de salud, educación y transporte urbano.

Dichas demandas se hicieron cada vez más fuertes, superando con creces, en el sentir de la población, los logros económicos alcanzados durante esos años. Eso es lo que muestran las cifras, balances y estudios de la época. Sin embargo la efervescencia social tenía múltiples expresiones. Grandes sucesos mundiales y nacionales polarizaban el pensamiento, en especial entre los jóvenes.

Eran los tiempos del rechazo a la guerra de Vietnam, del movimiento hippie y la no violencia, el triunfo de la revolución cubana, los cambios profundos propuestos por el Concilio Vaticano II, la expansión de la teología de la liberación en América Latina, la reforma universitaria, así como el desarrollo de nuevas tendencias culturales y artísticas en la pintura, la música, el teatro y la danza. Incluso el vestuario de los jóvenes reflejaba la rebeldía y ponía distancia con los homogéneos estereotipos del chileno promedio (*los hombres de gris, las mujeres de beige*). Aparecen los colores *sicodélicos*, las flores y las sandalias. Entre los intelectuales de la izquierda profunda, las barbas y ponchos negros, como manifestación de su compromiso con las raíces de nuestra cultura.

Pocos estaban al margen de esta vorágine de cambio, cuyo denominador común era la búsqueda de una nueva sociedad, libre de ataduras, sin paternalismo, sin discurso autoritario, más diversa, más justa, capaz de aceptar todas las expresiones del pensamiento.

Algunos partidos políticos no tardaron en comprender y asimilar lo que estaba ocurriendo y procuraron transformarse en canal de expresión de quienes buscaban realizar todo tipo de cambios radicales.

El trascendental papel que podía llegar a jugar el Estado para una más justa distribución de los beneficios sociales fue, sin lugar a dudas, un poderoso estímulo para que trabajadores, campesinos, grupos de intelectuales y, en especial la juventud de todos los sectores sociales, se sintieran convocados para ingresar al sistema político, tanto por la toma de conciencia de la existencia de agudos problemas, como por la posibilidad cierta de poder resolverlos haciendo profundas reformas en la economía, la cultura y la organización social. Surgen ideas y demandas de cambio, se reconoce que es necesario articular los esfuerzos en torno a una agenda común, con expresión programática en las dimensiones sectorial y territorial.

Entre otras cosas, ya no sólo interesa saber quien merece ser elegido Presidente de la República sino además quienes lo acompañarán en su gestión y, en especial, conocer de antemano su *programa de gobierno*. En este contexto, cobra un sentido muy diferente la lucha por conquistar el poder político. Al centro de los debates, estarán de allí en adelante los objetivos estratégicos que se pretende alcanzar, el tipo de alianzas que serán necesarias y las formas posibles de participación ciudadana.

La respuesta política no se hace esperar: sólidos programas de campaña y la promesa de instalar en el nivel superior de la gestión gubernamental un organismo dedicado al análisis de la situación social y económica, explorar tendencias, planificar la intervención del Estado escuchando a los ciudadanos y diseñar cursos de acción según los objetivos socialmente aceptados. Como en la conocida expresión de Carlos Matus, un organismo capaz de generar e impulsar *aquel pensamiento que precede y preside la acción*, situado al más alto nivel del gobierno nacional.

Esta decisión de gran trascendencia, se enfrenta de inicio con la valoración del concepto mismo de planificación y de la pertinencia de los planes, los cuales habían sido duramente objetados en los países centrales del mundo capitalista, como sinónimo de intervención estatal, totalitarismo e intolerable intento por regular la sagrada *mano invisible* del mercado.

La izquierda chilena de aquel entonces nunca se vio particularmente inhibida en sus propuestas políticas respecto a la necesidad de planificar, pero sí era notorio en el centro político y en la derecha, preocupados ambos de no contrariar los dogmas dominantes en esta materia.

Las aprensiones de los más recelosos se disiparon en agosto de , al ponerse en marcha la Alianza para el Progreso con la cual Estados Unidos iniciaba una nueva era en las formas de cooperación hacia los países de América Latina.⁵

Este programa, impulsado por el Presidente Kennedy, se mantuvo vigente por diez años con resultados muy diversos pero, en lo que nos ocupa, abrió las puertas a la posibilidad de que los diferentes gobiernos de América elaboraran sus propios planes de desarrollo, para poder ser objeto de la ayuda ofrecida por los Estados Unidos.

Curiosa y triste situación, por cierto, esto de necesitar la bendición imperial para poder pensar el futuro y decidir la forma de construir un destino propio. Habla claramente de la persistencia de la dependencia y de un colonialismo no superado, característico de nuestros países. Más curioso y triste aún, es constatar que nuevamente hoy, algunos líderes políticos contagiados por el neoliberalismo reinante (incluso líderes de los llamados sectores progresistas), reniegan una vez más de la planificación como actividad previsoras para guiar la gestión del gobierno.

⁵ Reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la OEA en , Uruguay.

Así pues, en 1963–64, una idea comenzaba a tomar cuerpo: crear un organismo planificador al más alto nivel de gobierno para coordinar las políticas públicas. Los partidos políticos de centro y de izquierda, con diferencias más de tipo ideológico que por sus particulares enfoques acerca de cómo tratar los diferentes temas asociados al desarrollo económico y la justicia social, proponen audaces programas de acción, que requieren de una firme voluntad, organización social y capacidad para coordinar las nuevas y revolucionarias políticas económicas y sociales que deben guiar a los ciudadanos y normar la actuación del gobierno.

Tanto la Oficina Central de Planificación (OCEPLAN) del comando de campaña de Salvador Allende,⁶ como el Centro Coordinador del Programa (CECOP)⁷, del comando de Eduardo Frei Montalva, generaron en 1964, sendos documentos programáticos donde se incluían propuestas de cambio, lineamientos de política económica y social, así como criterios de organización institucional, dejando allí establecidas las bases para la creación, una vez en el Gobierno, de un organismo de planificación y coordinación, colaborador inmediato del Presidente de la República.

El candidato del Frente de Acción Popular, lo expresaba en estos términos: *“Apenas aprobado el Programa, creamos la Oficina Central de Planificación (OCEPLAN), como anticipo del mecanismo de planificación popular que estableceremos formalmente como instrumento fundamental de gobierno, y con el encargo específico de ir desde ya traduciendo esas líneas programáticas en términos de planes concretos y con la participación activa de distintos sectores de la población nacional. De allí el diálogo directo que hemos sostenido sistemáticamente con el pueblo chileno; las jornadas de planificación que organizamos en distintas regiones del país; los pactos que hemos suscrito con empleados y obreros.”*⁸

Por su parte, en el comando del Partido Demócrata Cristiano, el Director de CECOP Joaquín Undurraga, informaba al aún candidato Eduardo Frei Montalva acerca de la complejidad de las tareas que tenían por delante y la necesidad de contar con una organización apropiada a tales desafíos:⁹ *“No parece fácil conciliar tantos factores antagónicos como son el desarrollo con la estabilidad, la justa distribución de la renta con el respeto a las personas de situación privilegiada, el ataque a los factores económicos regresivos como el monopolio y la concentración del poder financiero y, a la vez, el aliento a la empresa privada”...* *“El plan aunque aparece como un calendario de medidas coherentes, requiere para su exitosa ejecución, un*

⁶ OCEPLAN, encargado de elaborar el programa de gobierno en la campaña presidencial de Salvador Allende, bajo la dirección de Max Nolf Cuevas y de Ricardo García Posada.

⁷ CECOP, encargado de elaborar el programa de gobierno para la campaña presidencial de Eduardo Frei Montalva, bajo la conducción superior de Jorge Ahumada y la dirección de Joaquín Undurraga.

⁸ Intervención de Salvador Allende en la 49 Reunión Plenaria de la Oficina Central de Planificación del Comando de la Campaña Presidencial. Santiago, agosto de 1964.

⁹ Carta a Eduardo Frei Montalva de Joaquín Undurraga, Coordinador del CECOP, Santiago, 24 de Septiembre de 1964.

equipo orgánico, poseído de un espíritu y de una mística, audaz para impulsar lo que tu denominaste “el salto de Chile hacia adelante”, y decidido a jugarse y entregarse por la causa sin reservas.”

Transcurridos tres meses del Gobierno de Frei Montalva y, en cierto modo, presionando para la pronta creación de ODEPLAN, esta vez Undurraga sugiere a Jorge Ahumada y a Alvaro Marfán, la forma de abordar el Plan de Desarrollo (*in extenso en documento de referencia*), en los siguientes términos: *“La confección del Plan requiere de un equipo nacional incrustado en los mecanismos de decisiones, orgánicamente estructurado y operando en forma institucional, con el apoyo permanente de las más altas autoridades y asesorado por expertos de gran versación. Los elementos humanos estarían disponibles, tanto en el plano nacional como foráneo”*.¹⁰

El triunfo de Frei Montalva en las elecciones de 1964, significó la puesta en práctica de las propuestas de CECOP. La Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) inicia sus actividades en 1965 en forma poco convencional y aún sin reconocimiento jurídico, como un órgano asesor de la Presidencia de la República. En el año 1967 se crea formalmente como organismo de servicio público descentralizado.¹¹

El Senado -donde el Gobierno estaba en minoría- acordó aprobar el proyecto de Ley, sujeto a que ODEPLAN no tuviera ninguna función ejecutiva que pudiera interferir con los órganos existentes de la administración del Estado, asumiendo un papel estrictamente asesor de la Presidencia de la República.

Al respecto, uno de los testigos presenciales y activo participante en aquellas negociaciones políticas, expresa su contrariedad frente a las restricciones que le fueron impuestas a ODEPLAN, en los siguientes términos: *“Este precio, que el gobierno decidió pagar, coartaría seriamente la capacidad de acción de ODEPLAN, incluso en su necesario papel de coordinador de la política económica y social.”*¹² Curiosa contradicción al momento de interpretar los acontecimientos de ayer y de hoy. En aquel tiempo se consideró una seria limitación ser sólo una oficina asesora de la Presidencia, en el presente algunos se lamentan que se haya perdido tal condición al convertir a ODEPLAN en un Ministerio.

Desde su inicio hasta hoy han transcurrido cuarenta y cuatro intensos años. Notables sucesos han ocurrido desde entonces, como importantes han sido también los desafíos institucionales que han debido enfrentar sus profesionales y técnicos. De sus aportes y realizaciones hasta el presente trata esta narración, describiendo sus actuaciones en la elaboración, coordinación y aplicación de políticas públicas.

¹⁰ Carta de Joaquín Undurraga C. del 2 de febrero de 1965, dirigida a Jorge Ahumada y Alvaro Marfán.

¹¹ ODEPLAN se crea en virtud de la Ley N° 16.635, publicada en el Diario Oficial el 14 de julio de 1967.

¹² Eduardo García D’Acuña, Subdirector Nacional de ODEPLAN entre 1965 y 1970, en su ponencia: La Experiencia de Planificación en el Gobierno del Presidente Frei: 1964–70, presentada al Primer Congreso Nacional organizado por la Sociedad Chilena de Planificación (SOCHIPLAN) en 1989.

En un país como Chile propenso a desastres de todo tipo, algunas personas atribuyen la creación de determinadas instituciones a la ocurrencia de catástrofes naturales o crisis económicas. Evidentemente sin relación alguna con los motivos de fondo que llevaron a la creación de ODEPLAN y simplemente como un dato anecdótico, se da la casualidad que ODEPLAN surge en medio de dos situaciones de este tipo: el 28 de Marzo de 1965 un fuerte sismo sacude con inusitada violencia la zona central del país y en 1967 se inicia una grave crisis económica que habrá de afectar seriamente y por mucho tiempo el proyecto político en marcha.

NACE UN CENTRO DE PENSAMIENTO ESTRATEGICO (1964 – 1970)

Creemos que por primera vez en Chile llega a gobernar el país un Presidente: 1) con un Programa básico de Gobierno, moderno, completo y fundamentado en una doctrina clara y definida; 2) con prácticamente todos los proyectos de leyes y decretos ya redactados, los cuales son necesarios no sólo para realizar el Programa en sus aspectos más importantes, sino también para crear y reformar las Instituciones que lo harán posible; 3) con un grupo muy numeroso de expertos colaboradores, muchos ya de vasta experiencia, otros, jóvenes, llenos de entusiasmo y dinamismo, todos con patriotismo y calidad, que han trabajado durante tres años coordinadamente en la preparación de los trabajos.

Alvaro Marfán J.¹³

Como se mencionó en páginas anteriores, la campaña presidencial de 1964 estuvo marcada por apremiantes demandas sociales y promesas de profundos cambios revolucionarios. Tales expectativas se enfrentaban con una organización del Estado bastante tradicional y, en ciertos sectores, dispersa e ineficiente, incapaz por sí sola de acometer los desafíos propuestos en los programas de Gobierno.

Al asumir el candidato triunfante Eduardo Frei Montalva, había sido reconocida por todos o por casi todos, la necesidad de avanzar hacia una mayor justicia social, como un requisito indispensable para poder hablar de un real proceso de desarrollo nacional.

El programa inicialmente estuvo centrado en la reducción de las presiones inflacionarias, la redistribución del ingreso, la aceleración del crecimiento económico, el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores marginados y la reforma agraria. Para ello, se despliega una vasta acción del Estado a través de sus órganos sectoriales: Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA); Corporación de la Reforma Agraria (CORA), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Empresa Nacional de Minería (ENAMI), Corporación del Cobre (CODELCO), Ministerios de Salud, de Educación, de Justicia, de Obras Públicas y recientemente creado el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.¹⁴

¹³ Álvaro Marfán Jaramillo. Asesor personal de Eduardo Frei Montalva y fundador de ODEPLAN, en columna de prensa publicada a fines de 1964.

¹⁴ El Ministerio de Vivienda y Urbanismo fue creado en 1965, por Ley N° 16.391.

El proceso inflacionario en curso constituía una grave amenaza, dados sus desastrosos efectos sobre la calidad de vida de la gente que cada día se veía despojada del producto de su trabajo y la posibilidad e impedida de alcanzar una vida más digna.

A fines del Gobierno de Alessandri e inicio del Gobierno de Frei, el índice de precios al consumidor arrastraba una variación promedio anual de alrededor del 45% y el índice de precios al por mayor del 50%; dentro de estos últimos, los bienes industriales eran los que registraban el mayor incremento anual.

En este contexto, el nuevo gobierno colocó la estabilización como uno de sus objetivos primordiales y se propuso abatir la inflación, gradualmente, en cuatro años. Con este propósito, se definió una estrategia tendiente a incrementar la oferta y contener el consumo, estimando metas para el alza de los precios de 25%, 15% y 10% para los años 1965, 1966 y 1967, respectivamente, y valores cercanos a cero a partir de 1968.

La desigual distribución del ingreso, según estudios basados en la muestra nacional de hogares efectuado por la Dirección Nacional de Estadísticas en 1968, queda de manifiesto en el hecho simple de que el 80,6% de la población ocupada total percibía ingresos inferiores a dos *sueldos vitales* y, en el extremo superior, sólo el 1,3% percibía más de diez *sueldos vitales*. En el sector agropecuario la distribución del ingreso era aún peor, por cuanto el 88,4% percibía ingresos inferiores a dos *sueldos vitales*.

En gran medida lo anterior se explica por la concentración de la propiedad, tanto de la tierra como de los activos industriales, de los mecanismos de comercialización de bienes y servicios y de los organismos financieros.

En cuanto al crecimiento económico, en particular en lo que se refiere a la expansión de la industria manufacturera, el proceso de sustitución de importaciones iniciado veinte años antes ya se encontraba bastante agotado en su posibilidad de seguir incrementando la producción de bienes de consumo durable, sin perjuicio de una ligera tendencia aún presente a sustituir bienes intermedios, por lo general, componentes de bienes finales ya sustituidos con anterioridad. Desde 1964 en adelante, sin embargo, se aprecia un significativo aumento del producto por persona ocupada en las industrias de consumo durable y de bienes de capital, lo que indica un incremento de la demanda interna y avances importantes en el campo tecnológico.

En el sector agropecuario, que absorbía una cuarta parte de la población ocupada total del país y de la cual dependía una población aún mayor, la producción efectiva no fue capaz de acompañar el crecimiento de la demanda nacional, derivando en un proceso creciente de importación de bienes de consumo y alimentos. En la década 60–70 las importaciones del sector aumentaron en un 68%, en especial las importaciones agrícolas que se incrementaron en un 80%.¹⁵

15 Más antecedentes pueden ser consultados en Antecedentes sobre el Desarrollo Chileno 1960-70, publicado por ODEPLAN en 1971.

Los reducidos ingresos de la inmensa mayoría de la población rural, así como su baja productividad promedio, en gran medida se explica por la estructura de propiedad de la tierra (latifundio–minifundio), donde un 62% de las explotaciones se desenvolvían en el 1,4% de la superficie agrícola del país (la mitad de dichas explotaciones no permitían ni siquiera el sustento de una familia). Mientras, en el otro extremo, el 1,3% de las explotaciones ocupaba el 73% de la superficie agrícola. Todo ello, sin mencionar las penosas condiciones de vida de los inquilinos en los latifundios.

A su vez, como consecuencia de la mala utilización de la tierra, la falta de tecnología y las pésimas condiciones de trabajo, factores que impedían absorber el crecimiento vegetativo de la población campesina, se venían generando intensas migraciones hacia las principales ciudades originando cinturones de marginalidad y situaciones críticas de saneamiento básico, vivienda y equipamiento social. Un gran problema que también debió enfrentar el nuevo Gobierno.

En este escenario, se asigna la máxima prioridad a la Reforma Agraria, promulgando una segunda Ley¹⁶ en reemplazo de la heredada de la administración anterior, lo que permite poner en marcha un ambicioso programa de expropiaciones, apoyos de todo tipo a la producción campesina y una más equitativa distribución del agua.

No obstante, hacia fines de la década el proceso de la reforma agraria se frena considerablemente, con repercusiones políticas que habrían de afectar duramente al partido en el Gobierno.

En una perspectiva más general, es importante recordar que los desafíos para avanzar en la modernización del país y dinamizar su crecimiento económico implicaban tareas nada sencillas, como romper las estructuras de dominación en el campo, poner fin al monopolio industrial y recuperar en beneficio del país las utilidades que obtenían los capitales extranjeros en la explotación de la gran minería del cobre.

En pocas palabras, para sustentar las reformas propuestas, se requería de un nuevo orden en lo relativo a la organización social y la configuración del poder político. En este sentido, para que los frutos del crecimiento se distribuyeran equitativamente se necesitaba elevar la capacidad de los sectores más postergados para influir sobre las decisiones. Con tal propósito, se buscó por todos los medios disponibles acrecentar el nivel de compromiso ciudadano, promover activamente las organizaciones sindicales y gremiales, fortalecer las redes vecinales urbanas y rurales, así como impulsar las formas cooperativas de organización en la producción agraria, pesquera, minera e industrial.

¹⁶ Ley de la Reforma Agraria N° 16.640, promulgada en julio de 1967.

Los instrumentos propuestos para convertir *crecimiento* en *desarrollo*, se situaron fundamentalmente en el ámbito de lo político: organización, mayor participación, reducción de la marginalidad, acceso al poder de los sectores populares. Todas ellas condiciones necesarias para revitalizar el sistema político bajo nuevos parámetros.

La necesidad de *promover a los sectores populares*, pasa de este modo a convertirse en el eje de la política gubernamental, pero sin buscarlo, también en el principal canal de expresión del descontento en los años posteriores a la crisis de 1967 y probablemente un factor decisivo en la recomposición y polarización del escenario político hacia 1970.

En el ideario gubernamental, la llamada **Promoción Popular** haría posible avanzar en las reformas y reducir las brechas sociales. *“El mayor poder de los sectores populares mejoraría las condiciones de igualdad en el sistema político, contrarrestando la influencia que ejercían a su favor los poderes económicos tradicionales. Esto permitiría consolidar en breve plazo las reformas estructurales destinadas a terminar con las injusticias sociales y a mejorar sustancialmente la distribución del ingreso.”*¹⁷

Para llevar adelante el programa de gobierno, surge la pregunta de cómo se puede asegurar la coordinación general de las políticas propuestas, la evaluación de sus efectos sociales, la anticipación de escenarios para reducir incertidumbre, mejorar la toma de decisiones y dar mayor coherencia a los programas de inversión.

Es en ese momento y contexto político preciso, en que comienza a apreciar la importancia de crear la Oficina de Planificación Nacional, como un órgano asesor de la presidencia de la República, con equipos profesionales de excelencia.

Pocos profesionales y técnicos estaban preparados y disponibles en el país con formación en planificación global, en modelos analíticos explicativos del funcionamiento de la economía, en proyección de tendencias y metodologías complementarias destinadas a proponer políticas públicas adecuadas a la realidad que se comenzaba a vivir. Tampoco se contaba con los recursos financieros suficientes para poner en marcha, en breve plazo, una oficina como la que se estaba gestando.

El primer grupo de trabajo estuvo formado por ingenieros y economistas de la Dirección de Planificación de la Corporación de Fomento, cuyo Vicepresidente Ejecutivo, Raúl Sáez, accedió a traspasar en comisión de servicio al naciente ODEPLAN. El compromiso de Sáez incluía entregar en préstamo el local donde funcionaba la Dirección mencionada, en el segundo piso del Edificio España, en la esquina de Huérfanos con Estado, pleno centro de Santiago.

17 Rebolledo Leyton, Romy: La crisis económica de 1967 en el contexto de la ruptura del sistema democrático; U. de Talca; 2005.

En ese momento, CORFO cede su rol planificador de la economía nacional y de elaboración de las cuentas nacionales. De allí en adelante será el organismo encargado del desarrollo industrial del país.

Con el equipo de profesionales heredado y algunos más que se sumaron en los meses siguientes, la mayoría de ellos jóvenes recién egresados,¹⁸ se puso en marcha ODEPLAN en tiempo record, con base en una organización acordada con el Presidente de la República y oficializada por decreto. *“La Ley definitiva, sancionada casi después de dos años por el Congreso Nacional, aprobó la estructura adoptada, si bien redujo de forma significativa las facultades que tanto su equipo directivo como la sala de diputados de la Democracia Cristiana, quería imprimirle.”*¹⁹

En correspondencia con la decisión de poner en funcionamiento ODEPLAN y como una instancia principal para la coordinación de la política económica, se resuelve constituir un Comité Económico de Ministros cuyas funciones serían asegurar la coherencia de las políticas públicas, mantener los equilibrios macroeconómicos y supervisar la coyuntura económica. Este Comité, presidido regularmente por el Presidente Frei, reunía a los ministros del área económica (Hacienda, Economía, Minería, Agricultura, Obras Públicas y Trabajo), los Vicepresidentes de CORFO, Banco Central y el Director de ODEPLAN, que integraba la Secretaría Técnica del Comité.

Es oportuno hacer notar que la presencia de ODEPLAN en el Comité Económico, con su bagaje de información y capacidad de análisis, permitió desde el primer momento establecer un nexo operativo eficiente entre el programa de gobierno de mediano plazo y las políticas de corto plazo, con resultados notables en materia de organización y gestión para la ejecución de programas sociales y la materialización de proyectos de inversión.

Tanto en la estructura original de ODEPLAN, como en la que finalmente se habría de imponer a partir de la promulgación de la Ley N° 16.635 en 1967, se aprecia una lógica similar a lo que hoy se conoce como *trabajo en red* con otros organismos públicos, con pretensiones de operar como modelo organizacional desconcentrado de planificación y gestión, capaz de movilizar y dar mayor coherencia a una administración pública hasta ese momento de corte bastante tradicional en cuanto a su complejidad y forma de funcionamiento.

18 Entre ellos: Juan Cavada, Marta Herrera, Irene Cerón, Juan Godínez, Oriana Román, Raúl Gatica, José Arjona y quien escribe.

19 Parte de los antecedentes acerca de los primeros pasos de ODEPLAN proviene de la citada ponencia de Eduardo García; 1989. También de los testimonios de funcionarios de aquel entonces y las propias vivencias del autor de este libro, en esa época analista de la Subdirección Regional de ODEPLAN.

Dicho modelo suponía la existencia de un órgano central con dependencia directa de la Presidencia de la República; oficinas sectoriales de planificación y presupuesto en cada uno de los principales ministerios responsables y en los principales servicios y empresas públicas.

En el territorio, estaba prevista la creación de Oficinas Regionales de Planificación (ORPLANES), las que se fueron instalando estratégicamente en algunas ciudades de las once regiones y una Zona Metropolitana en que se dividió el país: en la ciudad de Concepción, Región del Bio Bio; en Iquique, Región de Tarapacá, con una subsele en Arica; en Talca, Región del Maule; en Puerto Montt, Región de Los Canales (Llanquihue, Chiloé y Aysen); en Punta Arenas, Región de Magallanes, así como una Secretaría Técnica de Planificación en Temuco, Región de Cautín.

El Director de ODEPLAN era designado por el Presidente de la República, los directores de planificación y presupuesto a propuesta conjunta del Director de ODEPLAN y del Ministro del ramo. Los directores de los ORPLANES, designados de común acuerdo con los Intendentes. Mediante esta fórmula se buscaba conciliar el criterio político con el técnico, ya que los directores sectoriales y los regionales debían necesariamente reportar sus actividades tanto al Director de ODEPLAN como al jefe institucional correspondiente.

Las actividades de planificación de todos estos organismos, funcionando en red, consistirían desde ese momento en lo siguiente:

- a. Preparar en forma coordinada el plan nacional de mediano plazo;
- b. Preparar programas y políticas globales, sectoriales y regionales;
- c. Coordinar las políticas específicas de cada sector;
- d. Colaborar con la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda en la preparación del Presupuesto Anual de la Nación;
- e. Asesorar al correspondiente jefe de servicio, en la formulación de las políticas institucionales de su ámbito de competencia.

Así, más que crear una organización paralela a la administración del Estado, se trataba de fortalecerla y dotarla de cuadros técnicos capaces de hacer funcionar dichas entidades conforme a un programa de acción conocido y asumido por todos.

Al cabo de dos años, ODEPLAN ya disponía de una estructura interna y funciones específicas, se habían creado o fortalecido oficinas sectoriales en los ministerios de Agricultura; Minería; Obras Públicas y Transporte; Vivienda y Urbanismo; Trabajo; Educación; Salud y Justicia.

En la CORFO se constituyó una dirección a cargo de la planificación del sector industrial, de energía y telecomunicaciones. Algunas de estas oficinas sectoriales, en especial las de Agricultura, Obras Públicas y Transporte, Vivienda y Educación lograron montar una sólida organización interna. En otros casos, fueron unidades

simples, destinadas a actuar como puntos focales o nodos del sistema, que debían mantener vínculos permanentes con ODEPLAN.

Con pocas modificaciones, esta organización general se mantuvo durante los periodos de gobierno del Presidente Frei Montalva y del Presidente Allende. Los estudios, estrategias, planes y programas generados, fueron de este modo el resultado de iniciativas articuladas y consensuadas por todo el aparato de gobierno.

La estructura interna de ODEPLAN era en si misma bastante sencilla y orientada directamente a cumplir con las tareas que le habían sido encomendadas. Del Director General dependían un Subdirector Nacional y un Subdirector Regional. El Subdirector Nacional, tenía bajo su tuición los Departamentos de Programación Global y el de Cuentas Nacionales. El Subdirector Regional, a su vez, supervisaba el Departamento de Planificación Regional y las Oficinas Regionales de Planificación (ORPLANES).

Dependiendo directamente del Director General, se constituyó también el Departamento de Asistencia Técnica Internacional (DATI), encargado de recoger las peticiones nacionales y los ofrecimientos de las agencias de cooperación y preparar un programa anual de prioridades. Como se puede apreciar el DATI es precursor de lo que muchos años más tarde y con el regreso de Chile a la democracia, se constituiría como un servicio de MIDEPLAN: la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI).

El Departamento de Programación Global de la Subdirección Nacional tenía como tareas centrales definir la estrategia global a mediano plazo y formular el programa macroeconómico a corto plazo, este último, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Chile. El Departamento de Cuentas Nacionales efectuaba el cálculo de dichas cuentas y realizaba el correspondiente informe anual de evaluación en materias tanto económicas como sociales.

El Departamento de Planificación de la Subdirección Regional efectuaba diagnósticos, definía la estrategia nacional para el desarrollo regional a mediano plazo y apoyaba técnicamente a los ORPLANES que poco a poco se iban constituyendo.

A cargo de un pequeño equipo de profesionales de ambas Subdirecciones y en coordinación con el Ministerio de Hacienda, se dio inicio a una actividad pionera, la regionalización presupuestaria, a partir de criterios de carencias relativas, tendencias de gasto por sector, pero también asociados a las expectativas de crecimiento demográfico y productivo de cada región y provincia. Con el tiempo, este ejercicio fue madurando y evolucionando hasta convertirse en lo que hoy constituye la base instrumental para las negociaciones presupuestarias anuales entre el gobierno central y los gobiernos regionales.

PRINCIPALES APORTES EN PLANIFICACION PERIODO 1964–70

Con la organización descrita, ODEPLAN fue capaz de realizar un conjunto de tareas destinada a una mejor coordinación de la gestión del gobierno. Para tal propósito, se elaboraron instrumentos analíticos, estudios y documentos programáticos orientadores, estos últimos en remplazo de lo que podría haber sido un verdadero Plan de Desarrollo para el Sexenio 1964-1970, según lo originalmente pensado por los equipos técnicos y las autoridades de la institución.

Para ofrecer argumentos sólidos que garantizaran la coherencia entre las líneas programáticas de mediano plazo y las decisiones de corto plazo, se trabajó fundamentalmente con tres instrumentos complementarios:

- a. Un modelo macroeconómico que permitía asegurar la coherencia entre las decisiones de gasto de consumo e inversión con la evolución previsible de la oferta interna y de la balanza de pagos;
- b. un modelo de presiones de costos que evaluaba la coherencia de las políticas salariales y cambiarias con las metas de control inflacionario;
- c. un modelo del sector monetario que evaluaba la coherencia entre la expansión de la oferta de dinero y la demanda de saldos reales.

Estos instrumentos permitieron generar certeras previsiones económicas, lo que hizo posible proponer rangos de tolerancia admisibles para las políticas fiscal, monetaria, de precios y de comercio exterior.

Entre los documentos del período que dejaron una huella significativa y perdurable para el análisis económico, destaca asimismo la elaboración de la primera **Matriz de Insumo-Producto** para Chile,²⁰ sobre cuya base se revisaron anualmente las cifras de las Cuentas Nacionales. La información estadística allí reunida es de primera calidad y, como herramienta, fue fundamental para los análisis coyunturales y prospectivos de la economía nacional y regional, permitiendo indagar las repercusiones globales y sectoriales de las decisiones tanto del gasto público como privado.

Demás está decirlo, ODEPLAN mantuvo siempre actualizado un detallado diagnóstico de la situación social y económica del país, con el propósito de dar soporte e influir en la definición de las políticas públicas. Dicho sea de paso, la expresión *la información da poder* resulta aquí perfectamente aplicable para entender algunos de los ciclos de mayor y menor influencia en las decisiones que ha experimentado ODEPLAN/ MIDEPLAN, a lo largo de su historia.

²⁰ ODEPLAN; 1967.

El traspaso en 1965 de CORFO a ODEPLAN de la función de elaboración de las cuentas nacionales y con ella la capacidad de interpretación, análisis y predicción del comportamiento de la economía nacional, constituye un paso decisivo en la configuración del rol superior de asesoría al Presidente y de coordinación con los organismos sectoriales, característicos de la labor de ODEPLAN. Por el contrario, la entrega de esta misma función al Banco Central -con sus especialistas incluidos- a principios de los ochenta, se tradujo en un notable desperfilamiento y una pérdida de influencia de la institución en los años sucesivos, a lo menos en lo que se refiere a la coordinación de las políticas de desarrollo económico.

En conjunto con el Banco Central y con la asesoría de ILPES/CEPAL, se realizó además un pionero **Estudio de Fuentes y Usos de Fondos**,²¹ para el período 1960-64. Como se sabe, los flujos de recursos permiten comprender la estructura del mercado de capitales, la magnitud y origen de los recursos financieros y la importancia relativa de los instrumentos utilizados en la movilización de dichos recursos. Los antecedentes que surgieron de este trabajo fueron de gran utilidad para analizar las formas de financiamiento de la economía y apreciar el papel que, en esos años, jugaba el sistema financiero como instrumento de desarrollo económico.

Estos y otros aportes a las decisiones de gobierno hablan por sí mismos de la calidad profesional que caracterizaba al grupo de jóvenes profesionales y técnicos de ODEPLAN. En palabras de quien fuera Subdirector Nacional en esos años: *“... la existencia de un equipo de técnicos con una formación económica similar y una visión política común fue un elemento clave que permitió desarrollar durante el sexenio una política económica razonablemente exitosa en términos de sus resultados en materia de crecimiento económico, estabilidad de precios y distribución del ingreso.”*²²

En el campo de la planificación, destaca la denominada **Política Nacional de Desarrollo, Directivas Nacionales y Regionales**.²³ Se trata de un documento indispensable para comprender el contexto económico y social de aquel momento y de muchos acontecimientos posteriores, inclusive de orden institucional, como se podrá apreciar más adelante.

La estrategia global, sectorial y territorial allí propuesta, se guiaba por ciertos objetivos centrales, entre los que destacan:

- a. Aceleración del crecimiento económico;
- b. Redistribución progresiva del ingreso en beneficio de los trabajadores;
- c. Alcanzar el pleno empleo de la fuerza de trabajo;
- d. Detener gradualmente el proceso inflacionario;

21 Banco Central / ODEPLAN; 1967.

22 Eduardo García, Op. Cit. 1989.

23 ODEPLAN; 1968.

- e. Realizar reformas estructurales en materia de tenencia de la tierra;
- f. Mejorar las condiciones de vida de los sectores marginados;
- g. Instaurar un sistema de justicia al alcance de toda la población;
- h. Promover la organización y participación de la comunidad.

En lo que se refiere a la expresión territorial de la política nacional, el documento en cuestión incluye cuatro componentes: las prioridades de desarrollo sectorial en cada región del país, la definición de funciones de los polos y focos de desarrollo que se visualizaban como más probables, la identificación de los recursos disponibles en las zonas en que estos probables polos se localizarían y, por último, una somera caracterización de cada uno de los territorios, en función de su dinamismo y su potencial de desarrollo.

En las primeras páginas de la publicación mencionada, el Director de ODEPLAN²⁴ hace una breve, pero muy didáctica presentación del libro, explicando en detalle el concepto de planificación y sus alcances. Este prólogo se comprende mejor si se tiene presente el interés por parte de la autoridad política de la época de que el Programa de Gobierno no fuera entendido como un simple manual de instrucciones, sino como una propuesta integral y coherente para el desarrollo nacional, susceptible de ser cabalmente asumida por los organismos públicos y privados, los gremios, las organizaciones sindicales y por los ciudadanos en general.

Evidentemente, las presiones generadas por un programa como el que se describe en el citado documento, hacía particularmente difícil la tarea de compatibilización entre los objetivos y los recursos disponibles. A pesar de la existencia de algunos factores muy positivos, como los préstamos externos y el alto precio del cobre, la crisis económica que se inicia en 1967 obligó a reducir los propósitos originales, dando paso a diversas medidas excepcionales de recuperación económica.

Es así que las políticas de estabilización aplicadas por el equipo económico, que habían tenido éxito entre 1964 y 1966, con variaciones decrecientes de la inflación anual, comienzan a fallar a partir de 1967. Las tasas de inflación empiezan a subir de un 21,9% en 1967 a un 34,9% en 1970. Por su parte, el impresionante crecimiento inicial del PGB (Producto Geográfico Bruto) de un 17,2% en el bienio 65-66, dio paso a un decepcionante 4,9% en el bienio 67-68.

Un factor que agravó la situación descrita fue la prolongada sequía de 1968 a 1970, que se tradujo en bruscas caídas de la producción y el empleo agrícola y una creciente importación de bienes de consumo, principalmente de alimentos e insumos de origen agropecuario, distraendo recursos financieros significativos, que bien podrían haberse destinado al cumplimiento de otros objetivos importantes del Gobierno.

²⁴ El siempre recordado Fernando Aguirre Tupper, primer Director de la Oficina de Planificación Nacional.

En este contexto de entusiasmo inicial y luego crisis, las demandas por reajustes salariales de los trabajadores de la ciudad y el campo no se hicieron esperar, con consecuencias bastante complejas que a poco andar pasaron a transformarse en planteamientos políticos más radicales.

En plena crisis, los equipos técnicos de ODEPLAN elaboraron el documento llamado **Programa Básico del Bienio 1969-1970; Análisis y perspectivas**.²⁵ Este trabajo de naturaleza prospectiva contenía importantes sugerencias de política económica destinadas a recuperar el ritmo de crecimiento del país y consolidar los avances logrados en los primeros tres años de gobierno, considerando el conjunto de restricciones externas e internas que comenzaron a surgir a partir de 1967.

En forma simultánea, en colaboración con el Servicio de Cooperación Técnica de la CORFO, se llevó a cabo un extenso programa de investigaciones destinado a explorar la factibilidad de *vías alternativas de desarrollo* para Chile, incluyendo interesantes estudios pioneros sobre concentración patrimonial, organizaciones empresariales, sindicatos y empresas autogestionarias.²⁶

Al analizar el período 1964-70 en su conjunto, merece una particular mención la incorporación de la dimensión territorial en todo lo que se refiere al análisis y la planificación nacional.

Importantes escritos posteriores sobre desarrollo regional y descentralización, reconocen al Gobierno de Frei Montalva como el primero en la historia de Chile que asume en forma explícita la preocupación por generar una *estrategia nacional de desarrollo regional* y propone reorganizar la administración del país en función de una división territorial basada en criterios teóricos y estudios técnicos muy precisos. Tales escritos destacan, en especial, la labor de ODEPLAN tanto en la elaboración de la primera propuesta de regionalización del país, como por la estrategia sugerida sustentada en la teoría del desarrollo polarizado.

Estas aclaraciones son particularmente necesarias porque aún se leen y escuchan versiones que sustentan que la preocupación en Chile por el desarrollo regional sólo se inicia en 1975, con la regionalización impulsada por el Gobierno Militar. Al parecer, estas versiones surgen de los afanes fundacionales que suelen acompañar a todo proyecto autoritario, donde todo lo antes realizado es desechable.

²⁵ ODEPLAN; 1969.

²⁶ Un resumen de algunos de estos trabajos se encuentran en **Cuadernos de la Realidad Nacional (1971)**. Véanse los artículos de Oscar Guillermo Garretón y Jaime Cisternas, Guillermo Campero y Silvestre Jaramillo y Marcela Noé.

Es así que, en 1966, se propuso una nueva organización del territorio para impulsar el desarrollo de regiones, provincias y comunas. El país se dividió en 11 Regiones y una Zona Metropolitana:²⁷

- Región de Tarapacá;
- Región de Antofagasta;
- Región de Atacama– Coquimbo;
- Región de Valparaíso– Aconcagua;
- Región Metropolitana de Santiago;
- Región de O´Higgins– Colchagua;
- Región del Maule (Curicó, Talca, Linares y Maule);
- Región del Bio Bio (Ñuble, Concepción, Arauco, Bio Bio y Malleco);
- Región de Cautín;
- Región de Valdivia– Osorno;
- Región de Los Canales (Llanquihue, Chiloé, Aysen);
- Región de Magallanes.

En el contexto de esta regionalización, con fines administrativos explícitos pero también con el propósito de impulsar la planificación y la gestión del desarrollo en el territorio nacional, se convoca a los ministerios sectoriales a organizarse según el nuevo diseño territorial y se procede a la elaboración de todo tipo de estudios de diagnóstico y propuestas de acción estratégicas.

Como resultado de todo este esfuerzo,²⁸ se logran avances notables en el conocimiento de la problemática regional de Chile, se genera una base cartográfica, estadística y documental de gran calidad, se establecen redes interinstitucionales al interior del Gobierno y con las Universidades del país, pero especialmente se logra la integración de un grupo de profesionales estudiosos y con un real interés por comprender, en la teoría y en la práctica, la problemática del desarrollo nacional. En paralelo, se inicia la discusión sobre la necesidad de crear nuevos instrumentos de financiamiento, entre ellos, un fondo especial para el desarrollo de regiones y compensatorio de desequilibrios territoriales, mecanismos para la regionalización del crédito, formas de participación regional en las decisiones sectoriales de inversión y otras medidas desconcentradoras similares.

La idea de futuro se manifiesta en una estrategia nacional orientadora del proceso de desarrollo de las regiones, a partir de conceptos teóricos nacidos en otras latitudes pero que empezaban a ser asimilados y adaptados a nuestra realidad latinoamericana, entre otros la teoría del desarrollo polarizado, los conceptos de lugar central y centro periferia.

²⁷ En algunos textos se habla de 10 regiones y una Zona Metropolitana, pues esa fue la primera propuesta de ODEPLAN, pero a poco andar fue necesario considerar a Cautín como región separada de Valdivia y Osorno.

²⁸ Esfuerzo enorme en verdad, dada la escasa sensibilidad frente a estos temas de una administración pública que se ha caracterizado desde siempre por una visión centralista y sectorizada de la realidad nacional.

Así, la estrategia nacional proponía la consolidación e impulso de un conjunto de polos y sub-polos de base industrial y urbana, normalmente asociados a los recursos específicos de cada lugar. En la zona central y sur, no obstante, se le reconoce a la actividad agropecuaria un papel significativo como motor del desarrollo, anticipando como un requisito previo insoslayable la reorganización y racionalización de la estructura productiva heredada (latifundio y minifundio) mediante la aplicación de la Ley de Reforma Agraria.

En algunas de las nuevas regiones se inició la formulación de estrategias para el desarrollo. Las tres primeras, correspondieron a las Regiones del Bio Bio,²⁹ del Maule y de Magallanes.

Si bien no se logra remontar la inercia centralista y las formas tradicionales de aproximación sectorial a la realidad regional, estas primeras estrategias regionales constituyen, sin duda, el punto de partida para una nueva forma de pensar, que permite anticipar visiones de futuro, definir vocaciones regionales y mejorar la distribución territorial del gasto fiscal, en particular en salud, vivienda, educación y obras públicas. Se puede decir que los planes y estrategias regionales llegaron para quedarse. Pese a los vaivenes en el tiempo, ocasionales deficiencias metodológicas y problemas de gestión, las sucesivas versiones de este tipo de instrumentos siguen siendo en nuestros días la expresión mayor de las regiones en su permanente lucha por la descentralización.

A nivel sectorial, es preciso destacar el aporte realizado por la Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA) al formular el **Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980**,³⁰ trabajo destinado a ordenar las políticas agropecuarias de acuerdo con los objetivos programáticos. Además, la ODEPA se constituyó en el centro de análisis y diseño de políticas de corto plazo para el sector, tarea que fue realizada en estrecho contacto con ODEPLAN. A un nivel menos formalizado, cabe destacar los planes y programas para el sector industrial realizados en conjunto con la CORFO; y en Educación y Vivienda, con los ministerios correspondientes.

En el campo de la cooperación técnica internacional se logró ordenar las prioridades nacionales de acuerdo a las líneas programáticas de las políticas globales, sectoriales y regionales de desarrollo, para así maximizar los beneficios provenientes de la cooperación multi y bilateral. Ello permitió establecer un interlocutor único frente a gobiernos y agencias cooperantes evitándose duplicaciones y posible mal uso de los recursos disponibles.

²⁹ Esta pionera estrategia fue elaborada en 1966 por profesionales de ORPLAN Bio Bio, dirigidos por Bernardino Sanhueza P. Un análisis de su contenido puede ser consultado en texto citado en la bibliografía: Boisier, Sergio; Tesis Doctoral; 2007.

³⁰ Oficina de Planificación Agrícola (1968).

Por último, como herencia para el siguiente gobierno, ODEPLAN preparó un estudio prospectivo llamado **El desarrollo económico y social de Chile en la década 1970-1980**,³¹ el cual entregaba las bases para la elaboración de un plan decenal. Este estudio fue entregado formalmente a los tres candidatos que se presentaron para las elecciones presidenciales de 1970.

No es posible terminar de narrar lo ocurrido en este período inicial de ODEPLAN, sin rescatar lo más valioso que allí se gestó. Los documentos aquí comentados son sólo los productos más emblemáticos. Detrás de estos documentos y de muchos otros valiosos aportes hay personas, la mayoría bastante jóvenes, equipos humanos en formación, receptivos a las experiencias propias y externas, tratando de intervenir con buen juicio en los procesos económicos y sociales, para construir un país más justo, más próspero y más equitativo.

En este empeño fue necesario profundizar conocimientos e incorporar con prudencia y sabiduría la experiencia externa. A modo de ejemplo, para desarrollar nuevas técnicas de planificación, se hizo un convenio con el Instituto Tecnológico de Massachusetts, mediante el cual fue posible contar con la asesoría de calificados expertos internacionales en modelos multisectoriales, evaluación social de proyectos de inversión, previsión económica y definición de políticas de corto plazo. En materias relativas al desarrollo regional, asimilar la experiencia de especialistas de ILPES /CEPAL, como Stevam Strauss y Jader de Andrade, así como el invaluable aporte, desde la Fundación Ford, de John Friedmann y Walter Stöhr.

³¹ ODEPLAN (1970).

PLANIFICACION PARA LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES (1970 – 1973)

“ ... uno de los criterios generales para definir el área de propiedad social es la necesidad de concebirla como un todo único, integrado, capaz de generar todas sus potencialidades en corto y mediano plazo. Esto implica la urgencia de establecer un sistema de planificación que asigne los excedentes económicos a las distintas tareas de la producción. Este año hemos comenzado a estructurar dicho sistema creando órganos asesores como los Consejos Nacionales y Regionales de Desarrollo; se ha formulado el Plan Anual 1971 y durante el resto del año los organismos de planificación elaborarán el Plan de la Economía Nacional 1971-76. Es nuestro propósito que ningún proyecto de inversión se lleve adelante si no está incluido en los planes que centralmente aprobará el Gobierno”.

Salvador Allende G.³²

Mucho se ha escrito sobre este período de la historia de Chile, el proyecto social y político conocido como la *“vía chilena al socialismo”*, que propuso transformar la vieja institucionalidad y abrir caminos al futuro a partir de un modelo diferente de desarrollo. Acerca de los empeños y logros del Gobierno del Presidente Allende, *in extenso*, es preciso remitir a la amplia y variada literatura disponible.³³ En particular y para los propósitos del presente trabajo, se hará referencia sólo a aquellos textos temáticos y documentos formales que remiten al contexto social y económico de la época, así como a los desafíos y compromisos institucionales que le correspondió asumir a ODEPLAN y sus oficinas regionales.³⁴

Es claro que la movilización de los trabajadores venía en ascenso desde hace un largo tiempo y era totalmente previsible que muy pronto llegarían a incidir en la conformación de un nuevo orden político, abriendo paso a la oportunidad de realizar las profundas reformas que gran parte del país demandaba. Los sectores progresistas

³² Mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno el 21 de mayo de 1971.

³³ La mayor parte de la información sobre su pensamiento, proyecto político y forma de encarar el gobierno del país se encuentra disponible en los veinte tomos que integran el Archivo Salvador Allende, compilado y dirigido por Alejandro Witker, desde el Instituto de Estudios Latinoamericanos de Concepción. 1993.

³⁴ Entre otros: Gonzalo Martner, 1988 y 1989; Hernán Frigolett, 1990; Miguel Lawner, 2008; Moisés Bedrack, 1974; Esteban Soms, 1972 y 1989; Sergio Aranda, 1972.

del arco político así lo comprendieron y lo expresaron con toda nitidez en sus propuestas programáticas de campaña.³⁵

Sin lugar a dudas, más haya del proceso político en marcha, la coyuntura económica también influyó en los resultados electorales de 1970. A modo de recuento, he aquí algunas pinceladas de la situación en que se encontraba el país en aquel año.

La economía nacional no lograba aún recuperarse de la crisis de 1967. El crecimiento promedio del producto, que en el período 1961-66 había sido de un 5,4% anual, entre 1967 y 1970, alcanzó sólo un 2,7% anual, llegando este último año apenas a un 1,96%.

La actividad industrial, que era la de mayor peso en el conjunto de la economía, crecía muy lentamente, con un manifiesto desaprovechamiento de las capacidades instaladas, en especial en lo que se refiere a la producción de bienes de consumo habitual y la de bienes de capital.

La agricultura repuntaba levemente tras una sequía de dos años consecutivos. Las importaciones de productos agropecuarios y alimentos elaborados crecieron en más de un 40% entre 1966 y 1970, consumiendo divisas que inicialmente estaban destinadas a la adquisición de bienes de capital o equipamiento para el desarrollo de programas sociales.

La minería en los últimos tres años creció en promedio sólo un 1,4% -pese al buen precio del cobre- remontando en 1969 a un menguado 2,5%.

El sector de la construcción comienza a recuperarse en 1969-70, luego de cuatro años de estancamiento (1964-68), pese al importante esfuerzo desplegado en años anteriores en materia de viviendas sociales, hospitales, escuelas e infraestructura social en general.

La tasa de desocupación abierta, que en 1967 había llegado a un mínimo histórico de 4,7%, fue incrementándose en los siguientes años hasta llegar a 6,0% en 1970. Lo anterior, en directa correspondencia con lo que ocurría en las actividades productivas: concentración de nuevos empleos en los sectores de mayor crecimiento (comercio y servicios), poco avance en materia de empleos industriales y casi nula capacidad de absorción de nuevos trabajadores en la minería y la agricultura.

En cuanto a la participación en el ingreso de las remuneraciones al trabajo de empleados y obreros, según datos del Banco Central³⁶ y estimaciones del propio ODEPLAN, estas se mantuvieron estables en torno al 49,1% promedio anual en 1965-70, aumentando al 62,3%, en el período 1971-72.

³⁵ De hecho, no sólo Salvador Allende sino también Radomiro Tomic, candidato de la Democracia Cristiana, habían manifestado en sus programas de campaña propósitos parecidos en materia de reformas estructurales.

³⁶ Banco Central: Indicadores Económicos y Sociales 1960-1985.

No obstante estas cifras, es preciso destacar algunos importantes logros sociales alcanzados durante el decenio anterior (1960-1970). Entre ellos, los avances en la agricultura, con la mejoría de los salarios agrícolas y su monetización; los avances en educación, con el aumento de la escolaridad básica de un 77,0% en 1960 a un 93,5% en 1970 y de la escolaridad media de un 14,5% a un 29,3% en esos mismos años; los avances en la salud, que se reflejan en la disminución de la mortalidad infantil de un 12,2% a un 8,5%; los avances en la vivienda, con el gran impulso que logró dar a la construcción de viviendas sociales el joven Ministerio de Vivienda.

Como era de esperar y ante la mirada expectante del mundo entero, la coalición de partidos integrantes de la Unidad Popular,³⁷ logra llevar a Salvador Allende al mando de la nación en noviembre de 1970 con la promesa de realizar cambios revolucionarios y resolver los principales problemas del país en plazos breves, respetando la legalidad vigente.

En este escenario, los tres años transcurridos entre 1970 y 1973 deben ser entendidos como uno de los períodos más intensos de la historia contemporánea de Chile, donde afloran ideales, esperanzas y también temores, en un ambiente altamente sensible desde el punto de vista de las expectativas sociales y de las definiciones políticas.

Sin duda, el gran desafío nacional era poner en marcha las reformas contenidas en el programa de Gobierno. Entre ellas la formación de las áreas social y mixta de la economía, la nacionalización del cobre y de la banca, así como la redistribución del ingreso. Desde el primer momento se consideró que para encauzar tales reformas era imprescindible elaborar una estrategia nacional y un conjunto de planes sectoriales y regionales, sustentados en la más amplia participación de los trabajadores.

El control por el Estado de una parte significativa de los excedentes generados por el sistema económico, constituye el punto de partida para diseñar nuevas estrategias de desarrollo. Un objetivo central sería asegurar un crecimiento económico rápido y descentralizado, utilizando al máximo los recursos disponibles e incrementando la productividad del trabajo, de modo de atender las necesidades de la población.³⁸

Durante 1971, particularmente contundente en lo que se refiere a reformas estructurales, se nacionalizaron la gran minería del cobre, el hierro, el salitre, el yodo y el carbón; se estatizaron empresas del acero y el cemento, las que se agregaron a otras actividades que ya eran estatales como el petróleo y la electricidad.

37 Partidos Comunista, Socialista, Radical y el Movimiento de Acción Popular Unitaria.

38 Para información exhaustiva acerca de los avances y logros en el período 1970-1973, se sugiere consultar los Informes Económicos Anuales de ODEPLAN y/o los resúmenes de los Planes Anuales de 1971 y 1972.

En ese mismo año, fueron además estatizados 16 bancos comerciales y puestas bajo control estatal diversas empresas textiles, cerveceras, electrónicas y manufactureras de cobre. En total, más de 70 empresas industriales fueron expropiadas, requisadas o intervenidas dando origen a la llamada área social de la economía.

El proceso de Reforma Agraria, que hasta 1970 se había traducido en la expropiación de 1.400 predios agrícolas con una superficie total de 3,5 millones de hás., continuó con más fuerza entre 1971 y 1973, afectando esta vez a 4.400 predios con una superficie total de 6,4 millones de hás.

El fundamento de las reformas mencionadas es destacado por el propio Presidente de la República, en los siguientes términos: *“Es preciso ampliar la propiedad social y construirla con una nueva mentalidad. Las expropiaciones de los medios de producción más importantes permitirán lograr el grado de cohesión del aparato público imprescindible para los grandes objetivos nacionales.”*³⁹ En estas palabras queda en claro, además, el vínculo estrecho y permanente entre las reformas iniciadas y la necesidad de reforzar la coordinación y capacidad de gestión del Gobierno, en los niveles nacional, sectorial y regional. Como se verá más adelante, ODEPLAN será el órgano principal encargado de organizar el sistema e impulsar la elaboración de los planes, así como de su periódica evaluación.

Para llevar a cabo tal iniciativa, se diseñó y puso en marcha un renovado **Sistema Nacional de Planificación**.⁴⁰ Su organización y procedimientos fueron aprobados teniendo presente la conveniencia de disponer de un mecanismo para garantizar la congruencia de las propuestas del Gobierno, pero también para atender las demandas e intereses de los actores sociales y recoger sugerencias sobre la conducción de la política económica. Los organismos integrantes del Sistema eran: ODEPLAN y sus Oficinas Regionales de Planificación (ORPLAN); las oficinas sectoriales de planificación y presupuesto, ya creadas o por crear, en los Ministerios y en los órganos descentralizados y las empresas del área social. Además, se incluyó a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el INE, los Comités de Desarrollo Sectorial de la CORFO y las corporaciones de desarrollo regional ya existentes y aquellas en formación.⁴¹

La instancia superior del sistema era el Consejo Nacional de Desarrollo, creado por Decreto N° 303 de marzo de 1971. Este Consejo lo presidía el Presidente de la

³⁹ Mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno el 21 de mayo de 1971.

⁴⁰ El Decreto N°180 de febrero de 1971, se refiere explícitamente a este tema al fijar la estructura orgánica del mencionado Sistema Nacional de Planificación.

⁴¹ **Corporaciones existentes** como la Junta de Adelanto de Arica; Zonas Francas Alimenticias e Industriales de Arica, Iquique, Tocopilla y Taltal; Institutos CORFO Norte (INCONOR, Antofagasta), CORFO Chiloé y CORFO Aysén; Comité Programador de Inversiones de Iquique-Pisagua, Comité de Desarrollo de O’ Higgins; Corporación de Magallanes. **En formación:** las Corporaciones para el Desarrollo de Atacama-Coquimbo y de Valparaíso-Aconcagua; la Junta Industrial de Bio Bio-Malleco-Cautín; los Comités Programadores de Valdivia-Osorno y el de Llanquihue. **En trámite legislativo,** la Corporación para el Desarrollo del Maule.

República y estaba integrado por representantes de diversos Ministerios y servicios públicos, seis representantes de los trabajadores, seis representantes de los empresarios, un representante de los Colegios Profesionales y dos representantes de la juventud. La función de este Consejo era colaborar con el Presidente de la República en la orientación del proceso de desarrollo, conocer los planes de largo, mediano y corto plazo, recomendar políticas de financiamiento y velar por la congruencia de los diferentes planes entre sí y con respecto al presupuesto fiscal.

El mismo Decreto N° 303 crea en cada una de las regiones del país los Consejos de Desarrollo Regional, de carácter consultivo, con estructura y funciones comparables a las del Consejo Nacional, pero limitadas al ámbito de cada región. Estos Consejos Regionales se encargarían de orientar y promover el desarrollo económico y social y de velar por el cumplimiento de los planes y programas.

En este modelo de organización, la planificación y los planes se consideran instrumentos indispensables para poder materializar los objetivos del programa de Gobierno y el Sistema de Planificación como una instancia excepcional para la coordinación de la gestión pública y plataforma de negociación para impulsar la concertación de iniciativas programáticas globales, sectoriales y regionales.

El modelo pone especial énfasis en que debe asegurarse la participación activa de los trabajadores organizados, tanto en el diseño y aprobación de los contenidos esenciales de los planes como en su posterior evaluación y seguimiento. Este compromiso llevó a crear instancias de debate a un nivel superior de Gobierno, pero también en los sectores, ramas de la producción e incluso en las unidades productivas, tanto en las empresas del área social como en los centros y asentamientos de reforma agraria.⁴²

En otro orden de cosas, hay que tener presente que en ese tiempo, más de un 75% de la inversión nacional era realizada por el sector público. La salud, la educación y la vivienda social eran provistas desde instancias públicas y le correspondía al Estado la administración de un importante número de empresas productivas, así como las que se irían incorporando al área social de la economía. Asimismo, la infraestructura (de todo tipo) era otro de los componentes mayores de los planes, a lo que se agregaba un ambicioso programa de construcción de viviendas y el cumplimiento de las metas sociales asociadas a la calidad y cantidad de las prestaciones en materia de salud, educación y previsión social.

Como se puede apreciar, elaborar planes en estas circunstancias no era una tarea sencilla. Un capítulo central de tales planes eran, por ejemplo, las metas de producción de bienes y servicios, con la debida estimación de los recursos materiales, humanos y financieros necesarios para cumplir con dichos propósitos.

⁴² Para mayor información sobre el Sistema de Planificación, sus componentes y funciones, consultar ODEPLAN: La Planificación bajo el Gobierno Popular; 1971; citado en Bibliografía.

Por instrucciones del Presidente de la República y capitalizando la experiencia acumulada, le correspondió a ODEPLAN asumir los nuevos desafíos, agregando a sus funciones históricas como órgano encargado de generar una visión analítica y estratégica del desarrollo nacional y regional, el conjunto de atribuciones necesarias para la coordinación de una extensa red encargada de la elaboración de los planes de desarrollo anuales y sexenales, tanto de nivel nacional, como sectoriales y regionales. Todo lo anterior abordando además la compleja tarea de crear los mecanismos para que dichos planes se llevaran a cabo según lo previsto, así como disponer de los instrumentos para evaluar sus resultados y dar a conocer las medidas correctivas necesarias.

En el primer mes de gobierno⁴³ fue modificada la organización interna de ODEPLAN para adaptarla a los nuevos requerimientos de la planificación nacional y regional. En algunos aspectos, la estructura era bastante similar a la del periodo anterior, pero con mayor acento en la formulación y evaluación de planes de desarrollo económico y social.⁴⁴

El Director de ODEPLAN, por decreto presidencial adquiere el rango de Ministro, lo que lo coloca en situación de igualdad con el resto del Gabinete, facilitándole la misión de coordinar el Comité Económico de Ministros y la intervención directa en las políticas nacional e internacional en su ámbito de competencia. En el segundo nivel jerárquico, se mantuvieron las dos Subdirecciones (Nacional y Regional) de la organización original, pero con el cometido de llevar adelante la elaboración de los planes y estrategias de desarrollo.

En el nuevo diseño institucional, dependen del Subdirector Nacional tres Departamentos: Estrategia y Planes de Mediano Plazo; Planificación Anual y Balances Económicos; Planificación del Comercio Exterior. Por su parte, del Subdirector Regional dependen otros tres Departamentos: Análisis Territorial; Planificación Territorial a Largo y Mediano Plazo; Planes Anuales Regionales; además de la coordinación de las Oficinas Regionales de Planificación.

Por decisión del Ministro Director el cambio de autoridades en ODEPLAN no afectó en absoluto a los profesionales, administrativos y técnicos que allí se desempeñaban desde el gobierno anterior. Sólo se sumaron algunos especialistas en materias específicas y asesores del Presidente. En cuanto a la dotación regional, sin embargo, la ampliación de la capacidad operativa en el territorio significó aumentar de ocho a diecisiete las Oficinas Regionales de Planificación,⁴⁵ contratando con ese propósito a un importante número de jóvenes profesionales para poder enfrentar los desafíos y demandas sociales que el programa de gobierno exigía.

⁴³ Decreto N° 2.110 de diciembre de 1970.

⁴⁴ Martner G., Gonzalo, Revista SIAP; 1972. También en ODEPLAN, La Planificación bajo el Gobierno Popular; 1971; op cit.

⁴⁵ Las Oficinas Regionales y Delegaciones Provinciales de ODEPLAN en el gobierno de Frei eran: Arica, Iquique, Maule, Bio Bio, Cautin, Valdivia-Osorno, Los Canales y Magallanes. Durante el gobierno de Allende se agregan: Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Aconcagua, Valparaíso, Santiago, O'Higgins, Colchagua y Aysén.

Las Oficinas Regionales de ODEPLAN, vieron fortalecidas sus atribuciones en materia de planificación y gestión del desarrollo, así como su influencia en las decisiones regionales de corto plazo. Es importante recordar, en este sentido, que además de los Intendentes, los únicos funcionarios en regiones de la confianza exclusiva del Presidente eran los Directores de ORPLAN, lo que los colocaba como *primus inter pares*, respecto al resto de las autoridades regionales.

Teniendo en cuenta la persistente tendencia a la parcelación histórica de la gestión pública por sectores de actividad y la existencia de múltiples servicios escasamente vinculados entre sí, resulta muy destacable el acuerdo logrado en aquellos años entre ODEPLAN y la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano (DPDU) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Este acuerdo de trabajo permitió crear oficinas integradas ODEPLAN/ MINVU en todas las regiones, en las cuales se elaboraron tanto los planes de desarrollo económico y de infraestructura, como los planes reguladores urbanos.

Nunca antes ni después se dio tal convergencia sinérgica en la planificación de las regiones del país. Hoy, treinta y nueve años después, se ha venido impulsando algo similar al formalizarse el traspaso de competencias de planificación y ordenamiento territorial, desde MIDEPLAN y MINVU, a las recién creadas Divisiones de Planificación de los Gobiernos Regionales.

En el entorno de la red de planificación encabezada por ODEPLAN se refuerzan las Oficinas de Planificación y Programación ya existentes en los Ministerios y se crean otras nuevas en aquellos organismos que se consideran fundamentales para la elaboración de los planes anuales y el plan sexenal. Por supuesto, el Presidente de la República podía establecer comisiones coordinadoras entre aquellos Ministerios que preparaban parcialmente planes sectoriales de desarrollo económico y social.

Además se crean o reestructuran, según el caso, los organismos regionales de programación y financiamiento de los diferentes Ministerios buscando, en la medida de lo posible, abarcar la totalidad del país. En el nivel regional, la coordinación se extiende a través de los ORPLANES a las Corporaciones de Desarrollo, a los Comités Programadores de Inversiones, así como a los Consejos Regionales y los diversos órganos de la participación ciudadana.

Las denominadas Corporaciones para el Desarrollo -antecesoras de las actualmente llamadas Agencias Regionales para el Desarrollo Productivo- eran visualizadas como un extraordinario instrumento de dirección económica y de participación ciudadana, capaces de movilizar gran cantidad de ideas y proyectos locales. Así lo demuestra el balance de las experiencias de los años 1971, 72 y 73 y el creciente interés de los actores regionales, públicos y privados, por integrar tales organizaciones.⁴⁶

⁴⁶ Soms García, Esteban, Revista Nueva Economía, 1972.

Avalando este relato general acerca de la organización y actividades de ODEPLAN en el período 1970-73, queda el testimonio escrito de lo que fueron las preocupaciones y objetivos de la planificación en ese tiempo. El solo listado de documentos producidos por la institución da una idea aproximada del nivel de actividad durante esos años así como de la complejidad de las tareas que le correspondió dirigir y coordinar. La Biblioteca institucional registra más de 360 documentos generados por ODEPLAN, la mayoría de carácter oficial formal y diversos insumos técnicos elaborados por sus profesionales.

Destacan los planes sexenales y los planes operativos anuales (de nivel nacional y para cada una de las doce regiones); los informes anuales del desempeño de la economía; las metodologías y modelos analíticos desarrollados por los especialistas de ODEPLAN; los estudios sobre inversión pública y comercio exterior; los estudios sobre la propiedad de los medios de producción; la información proveniente de las cuentas nacionales; los proyectos de interés nacional y regionales; los balances sectoriales y por ramas de la producción.

Más allá de la diversidad de tareas encomendadas a ODEPLAN, es preciso destacar el ambiente de trabajo que se estaba viviendo, especialmente en lo relativo al nivel de compromiso de los funcionarios con el proyecto político, considerando el ambiente de efervescencia existente en el país. Me refiero en particular a la disposición mayoritaria de los funcionarios a participar en trabajos voluntarios organizados tanto en las empresas del área social y en apoyo a los asentamientos de la reforma agraria, como en la construcción de viviendas populares y en la distribución de bienes de consumo esenciales para la población. No había para esto ni límites de horario ni fines de semana ociosos.

PRINCIPALES APORTES EN PLANIFICACION PERIODO 1970- 73

Para los efectos de ilustrar este recuento histórico, se entrega a continuación una breve explicación relativa al contenido y alcances de algunos trabajos seleccionados que dejaron profunda huella.

Estrategia Global del Plan de la Economía Nacional 1971 -76.⁴⁷

Documento programático elaborado por los profesionales de ODEPLAN y desarrollado, en lo que corresponde, por los equipos sectoriales integrantes del Sistema Nacional de Planificación. Al ser aprobado por el Consejo Nacional de Desarrollo, pasó a constituirse en texto guía para las decisiones gubernamentales, durante los siguientes tres años de gobierno. El documento resumen y el documento *in extenso* de la estrategia y plan 1971- 76, contienen los lineamientos económicos de la estrategia elegida, los planes de los sectores productivos, los planes de infraestructura, transporte y energía, los programas de construcción y desarrollo urbano, los programas de educación, salud pública, seguridad social, vivienda popular, turismo popular y receptivo. Además, en dichos documentos se describen, a grandes rasgos, las estrategias elegidas para las cinco zonas geográficas prioritarias, y se identifican los principales programas y proyectos regionales y provinciales.

Los doce Planes Regionales para el período 1971-76, elaborados por las Oficinas Regionales de Planificación con el apoyo de la Subdirección Regional de ODEPLAN, deben entenderse como complementarios del Plan Nacional. En dichos Planes es posible apreciar en detalle las propuestas estratégicas específicas de cada una de las regiones, en especial en materia de inversiones en infraestructura y equipamiento social.

El eje central de la política de mediano plazo del Gobierno de Allende está claramente expresado en esta Estrategia 1970-76, en el entendido que -en condiciones normales de continuidad- esta sería materializada a través de sucesivos Planes Operativos Anuales. La intencionalidad de dicha propuesta, queda de manifiesto en sus principales objetivos: lograr una mayor independencia económica; pasar de una economía excluyente a una de participación popular; mejorar la distribución del ingreso; incrementar la acumulación y reorientar su destino; ampliar el área de propiedad social como actividad líder del desarrollo; crear una economía espacialmente más equilibrada.

La constitución del área de propiedad social y mixta de la economía, con activa participación de los trabajadores en su gestión, permitiría un vuelco de la producción hacia la satisfacción de las necesidades de la mayoría. Junto a lo anterior, se lograría

⁴⁷ ODEPLAN, Planes Sexenales, Agosto 1971.

también el control de una parte importante de los excedentes generados por el sistema económico, lo que permitiría concebir y poner en marcha nuevos diseños estratégicos.

Los lineamientos estratégicos para la acción se centraban en la necesidad de cambiar la orientación de las políticas históricas para permitir la materialización de las reformas e iniciativas de desarrollo comprometidas en el programa de Gobierno de la Unidad Popular.

En este sentido, a inicios del Gobierno, se estudiaron diversas opciones de política pública en función del destino preferente de los excedentes captados.⁴⁸ Entre ellas, por ejemplo, se consideró la posibilidad de elevar la tasa de crecimiento mediante la acumulación de los excedentes siguiendo las pautas tradicionales de la estructura heredada de la demanda. Esta opción significaba mantener o aumentar la concentración del ingreso, por lo que fue desechada.

Otras opciones se referían a la posibilidad de destinar los excedentes al desarrollo de grandes proyectos de exportación que permitieran elevar la productividad media y atender por la vía de importaciones las necesidades de la población, o bien concentrar dichos excedentes en un crecimiento importante de la industria pesada, sentando las bases para un desarrollo autosuficiente. Ambos esquemas tenían las mismas limitaciones que la primera alternativa en cuanto a no traer consigo cambios importantes en la redistribución del ingreso, a lo menos durante el período de maduración de los grandes proyectos de exportación o de desarrollo de la industrialización pesada.

En contraste con las opciones señaladas, la estrategia finalmente elegida privilegió la necesidad de avanzar en materia de equidad distributiva e incorporación de la población en los procesos de cambio. Para ello, era imprescindible ofrecer soluciones inmediatas para mejorar las condiciones de vida de la población, lo que implicaba dos procesos simultáneos: un gran aumento de la ocupación y un aumento real de los sueldos y salarios del estrato de menor ingreso.

La propuesta estratégica no podía ignorar o descuidar los requisitos y necesidades para la expansión de la economía, es decir, los procesos de ahorro e inversión. La estrategia debía conjugar las necesidades de redistribución de la riqueza con la de generación de ahorro, para suplir el pequeño margen de los grupos de altos ingresos. Se contaba además con los excedentes que habrían de generar las empresas monopólicas chilenas y extranjeras que pasarían a integrar el área de propiedad social y, por último, con los nuevos excedentes que se generarían en toda la economía al poner en funcionamiento la totalidad de la capacidad instalada.

⁴⁸ Síntesis extraída de algunos textos de Gonzalo Martner, entonces Ministro Director de ODEPLAN. Entre ellos: Martner G., 1983 y 1989, citados en Bibliografía. Además, en documento ODEPLAN: Plan de la Economía Nacional 1971 – 1976; Santiago de Chile, 1971 y diversos artículos de prensa.

Este conjunto de premisas económicas, fundamentaron los lineamientos para la acción de corto plazo, permitiendo establecer los criterios necesarios y las prioridades de acción para todo el aparato público, tanto nacional como regional y provincial.

No hay duda alguna -y así se reconoció en su momento- que tal estrategia suponía la postergación de algunas metas nacionales importantes, entre ellas el incremento de la productividad media de la economía, la expansión y diversificación del comercio exterior, así como el aplazamiento durante algún tiempo de las posibilidades de impulsar una mayor industrialización del país centrada en la producción de bienes de capital y algunos bienes de consumo sofisticados, en función del aumento del ingreso previsto de amplios sectores de la población.

Se abrían, en cambio, grandes expectativas para la reorganización territorial del proceso de desarrollo, en especial considerando las transformaciones en las áreas social y mixta de la economía, la nacionalización de las riquezas básicas y la profundización de la reforma agraria. Dichas expectativas hicieron surgir propuestas como la posibilidad de articular los enclaves mineros con las economías de cada región, desarrollar las actividades agrícolas, pecuarias y agroindustriales hasta convertirlas en alternativas reales de desarrollo a mediano plazo, desconcentrar la producción industrial, promover el desarrollo de la pesca, impulsar el turismo regional y otras iniciativas del mismo tenor.

Las ideas motrices eran la diversificación de la estructura productiva, la reactivación de las actividades industrial y minera y su articulación con el desarrollo de los demás sectores, el mejor aprovechamiento de los recursos potenciales de cada territorio y la creación de la infraestructura necesaria para estos fines.

Así, en la Estrategia 1971-1976 la dimensión territorial aparece como un conjunto de iniciativas para impulsar el desarrollo productivo, proveer equipamiento social e infraestructura para superar carencias históricas y dar soporte a las iniciativas de desarrollo, en cinco grandes zonas que abarcan la totalidad del país (Zona Norte, Zona Centro, Zona Centro-Sur, Zona Sur y Zona Sur-Austral). Es necesario aclarar que esta agregación en cinco zonas fue sólo un recurso para exponer los objetivos, programas y proyectos de la Estrategia Nacional y no un intento por reconsiderar la regionalización vigente, como podría suponerse.

Procurando compensar inequidades sociales se propusieron, en forma simultánea, múltiples iniciativas de inversión y fomento para algunas zonas rezagadas y de gran inestabilidad económica y social, como las provincias de Chiloé, Arauco, Malleco, Coquimbo y Cautín.

Se otorga asimismo una gran importancia a la vocación marítima y pesquera del país y a la necesidad de mejorar la conectividad interna impulsando el desarrollo del transporte marítimo de pasajeros y carga. A más largo plazo, se plantea la posibilidad de crear grandes complejos industriales capaces de transformar las economías regionales.

Asimismo, se reconoce como un problema nacional la concentración excesiva de la población y de la actividad económica en las grandes ciudades y la necesidad de alentar el crecimiento demográfico en los centros poblados de rango medio, apelando a la ampliación territorial de la red de servicios a la producción y a la población, promoviendo la localización desconcentrada de las nuevas industrias e incorporando nuevos territorios al proceso productivo.

Desde una vertiente más cercana a la geopolítica, se brinda particular atención al desarrollo y consolidación de la zona fronteriza del extremo norte del país y a la zona fronteriza desde Malleco hasta Valdivia. Los planes para dichas zonas fronterizas fueron elaborados por una Comisión especial integrada por quien escribe, en calidad de representante del Ministro Director de ODEPLAN, un representante del Ministerio del Interior, otro de la Dirección de Fronteras y Límites del Ministerio de Relaciones Exteriores y cuatro representantes de las diferentes ramas del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Por estimar que uno de los principales obstáculos para el desarrollo del país reside en la excesiva concentración del aparato administrativo, el Gobierno puso en marcha una estrategia de desconcentración gradual, con el propósito explícito de asegurar una efectiva participación ciudadana en la aprobación y seguimiento de los planes, así como avanzar en la instalación de un sistema racional de decisiones administrativas.

En lo fundamental, el marco conceptual del proyecto para impulsar el desarrollo económico y social de las regiones era muy similar al propuesto durante el gobierno anterior, con algunas modificaciones surgidas de revisiones críticas respecto a las posibilidades de impulsar un modelo de desarrollo polarizado, principalmente por las características y tamaño de la economía de nuestro país. Las críticas más sugerentes tenían que ver con el concepto mismo de *polo de crecimiento*,⁴⁹ asociado desde su origen con la lógica de expansión internacional del modo capitalista de producción, así como con los parámetros básicos que la teoría recomendaba considerar para la implantación y crecimiento de un polo de desarrollo.

La estrategia de desarrollo aquí reseñada dio lugar a una nutrida agenda de conversaciones con los diversos actores sociales, sector por sector, región por región, que se tradujo en breve plazo en planes sexenales regionales y planes operativos anuales.

Una formulación de política territorial que, en su esencia, no se percibe muy diferente con lo aquí expresado, es la contenida en el documento llamado **Estrategia de Desarrollo Espacial**,⁵⁰ cuya principal contribución fue proponer políticas diferenciadas entre aquellos territorios ya consolidados como el llamado Corredor Central (de Coquimbo a Llanquihue), las regiones extremas del norte y del sur del

49 Los conceptos teóricos de Perroux, Boudeville, Lasuén, Paelink y otros.

50 ODEPLAN, Estrategia de Desarrollo Espacial (borrador preliminar); 1972

país y algunas áreas especiales como Arauco, Chiloé y los territorios insulares. Esta propuesta elaborada por un grupo de profesionales de la Subdirección Regional con la asesoría de expertos de ILPES no llegó sin embargo a traducirse en política de Gobierno, porque simplemente ya no hubo tiempo para promover su discusión en las instancias regionales.

Plan Anual 1971⁵¹

Este Plan Operativo se enmarca en los lineamientos del Plan de la Economía Nacional 1971-76 e incluye medidas encaminadas a armonizar el esfuerzo de transformación estructural, priorizando la redistribución del ingreso, la contención del ritmo inflacionario, el aumento de la tasa de ocupación y la expansión de la economía. Contiene tanto el plan de producción como el plan de inversiones del sector público. El programa financiero global y el plan operativo de las empresas del área de propiedad social, son materia de otras publicaciones complementarias.

En su condición de plan operativo anual, define el conjunto de programas de corto plazo para los sectores productivos, los planes de infraestructura, los planes de los sectores sociales de educación, salud pública, viviendas populares y turismo. El documento central del Plan contiene también una síntesis de los planes específicos elaborados en cada una de las doce regiones del país.⁵² En cada región se establecía una línea básica de programas movilizados, complementada con un conjunto de inversiones sociales y productivas, estudios de factibilidad de proyectos para un mejor aprovechamiento de los recursos regionales, medidas de coordinación institucional y mecanismos para garantizar la participación popular.

Desde el punto de vista metodológico, el Plan Anual 1971 y su expresión territorial en doce planes regionales, se cuentan entre los más completos, didácticos y estructurados producidos en nuestro país. La forma en que fue realizado, apelando a todas las instituciones que integraban el Sistema Nacional de Planificación, incluidas las múltiples organizaciones gremiales nacionales y regionales, lo hacen también un ejemplo de real participación ciudadana.

Plan Anual 1972⁵³

Considerando los avances logrados durante el año 1971 en materia de reformas estructurales y el cumplimiento de las metas iniciales establecidas por el Gobierno, el plan económico para 1972 establece entre sus objetivos centrales: completar la expropiación de los latifundios, la estatización de la banca y la agilización del sistema

51 ODEPLAN, Plan Anual 1971; Marzo de 1971.

52 Las mismas 11 regiones y una Zona Metropolitana, identificadas por ODEPLAN durante el Gobierno anterior.

53 ODEPLAN; Plan Anual 1972; Serie VI N° 4; Enero de 1972.

crediticio. Mantiene la política de liquidación de los monopolios industriales y de distribución y propone avanzar en la estatización del comercio exterior.

Sus lineamientos programáticos apuntan al mejoramiento del nivel de vida, incrementando la producción de bienes de consumo, mejorando los abastecimientos, elevando el nivel del empleo y ampliando la educación, nutrición, atención sanitaria y vivienda popular. Además, al desarrollo de la industria básica y la infraestructura, la recuperación de la inversión privada; la renovación de equipos de transporte; la recuperación de las exportaciones no mineras y la descentralización del desarrollo económico a través de planes para las diferentes regiones del país y activación de zonas geográficas específicas.

En esencia se trata de un programa de continuidad, con énfasis en la consolidación de los logros alcanzados hasta ese momento. Como en el anterior, la experiencia adquirida y la mayor organización de los trabajadores, hizo posible una amplia participación ciudadana en la elaboración de las metas y compromisos del plan.

Balances Económicos de Chile 1960-1970.⁵⁴

De conformidad con lo que la Ley N° 16.635 encomendaba a ODEPLAN, a comienzos de 1973 se publicaron los estimativos del ingreso y el producto nacionales y regionalizados para el período 1960 -1970.

En dicha publicación se incluye información de Cuentas Nacionales, distribución del ingreso, cuentas de la producción y el balance de la población ocupada en el período considerado. La información allí registrada ha sido de inmensa utilidad para el análisis económico de coyuntura y para alimentar modelos prospectivos, entregando una sólida base cuantitativa para la toma de decisiones, tanto por parte de los agentes públicos como de los privados.

El antecedente inmediato de dicho Balance Económico fue un extenso y detallado informe denominado **Antecedentes sobre el Desarrollo Chileno 1960-70**,⁵⁵ donde se analiza la evolución del producto geográfico bruto, la productividad del trabajo, el destino de la producción, las tendencias inflacionarias, la evolución real de las remuneraciones por persona ocupada, la ocupación, el desarrollo tecnológico y, uno por uno, la evolución de los sectores productivos, sociales y de infraestructura.

Los documentos aquí descritos son sólo aquellos de mayor trascendencia y más expresivos de las funciones de ODEPLAN. Otros notables aportes y contribuciones, quizás menos conocidos, son por ejemplo: el crédito externo como fuente de financiamiento; el capital privado extranjero en Chile; la distribución del ingreso; los informes económicos anuales; el modelo ODEPLAN de largo plazo; los planes

⁵⁴ ODEPLAN, Balances Económicos; Serie IV N° 2; Marzo de 1973.

⁵⁵ ODEPLAN, Antecedentes sobre el Desarrollo Chileno en la década 1960-70; 1971.

de reconstrucción de Coquimbo, Valparaíso y Aconcagua así como numerosos estudios nacionales y regionales de gran calidad.

En esta breve pero crucial etapa del devenir institucional, se confirma el aserto inicial de este libro al considerar a ODEPLAN como una verdadera escuela del pensamiento para impulsar el cambio social. La naturaleza de los trabajos desarrollados y la intensidad de sus contenidos, ya sea que se estuviera a favor o en contra, no dejaron a nadie indiferente. No existiendo experiencias previas acerca del proceso de transición al socialismo en un contexto democrático, todo debió ser pensado y analizado cuidadosamente, improvisando algunas veces, pero evaluando las repercusiones de cada decisión.

Con el golpe militar de 1973 termina una etapa muy representativa de las actividades de ODEPLAN, como entidad coordinadora de la planificación en Chile. En adelante la institución entrará en una secuencia de cambios de enfoque y prioridades, donde la formulación de estrategias y planes nacionales y regionales pasa a un segundo plano, pero se fortalecen otras áreas de trabajo como la evaluación de las inversiones públicas, los estudios sobre la extrema pobreza y los aportes a la construcción de un nuevo modelo económico.

ESCENARIO DE LA CONTRARREFORMA (1973 – 1990)

"Para quien no conoció de cerca cómo se generaba la política económica y social en esos años, resulta difícil imaginar la influencia decisiva que logró alcanzar ODEPLAN, combinando la experiencia de Roberto Kelly, en su calidad de Ministro Director de la entidad, con los conocimientos técnicos y el empuje de este grupo de economistas jóvenes. La realidad es que gran parte de las principales reformas económicas de fondo realizadas durante (esa) administración, partieron siendo estudiadas y analizadas en ODEPLAN. Este es el caso de la política arancelaria, la reforma tributaria, la reducción del gasto público, la reforma previsional, los cambios en la legislación laboral y la reasignación del gasto social..... Todos estos estudios se realizaron en ODEPLAN y muchas veces eran los economistas de dicha oficina los que se encargaban también de implementarlos, repartiéndose en diferentes cargos de la administración pública."

Joaquín Lavín Infante⁵⁶

Desde fines de septiembre de 1973 y hasta la recuperación de la democracia en marzo de 1990, se producen sucesivos cambios que alterarán radicalmente el estilo de conducción económica, la percepción del futuro, el enfoque de las políticas sociales y el concepto mismo de desarrollo. Numerosos libros y documentos se han escrito sobre este período de la historia de Chile y los dramáticos cambios económicos, políticos, sociales y hasta culturales, que tuvieron lugar en el país en su conjunto y en cada una de las regiones.⁵⁷

No es el propósito en este texto abundar sobre lo expuesto y analizado por tantos destacados especialistas, sino mostrar algunos aspectos específicos que fueron modificando el rumbo y las prioridades de ODEPLAN, en cuanto órgano asesor de la Presidencia de la República.⁵⁸

Las controversias en torno a ODEPLAN como instancia superior del sistema nacional de planificación y órgano coordinador de las políticas públicas para el desarrollo, comienzan a manifestarse durante este período. Los primeros síntomas ya estuvieron presentes en los cuestionamientos iniciales respecto a su existencia misma, más tarde en el progresivo debilitamiento de la función de planificación así como en la

⁵⁶ Lavín, Joaquín. 2003.

⁵⁷ Destacan los excelentes aportes de Ricardo Ffrench Davis, Verónica Valdivia Ortiz de Zarate y Carlos Huneeus; todos ellos citados en la Bibliografía.

⁵⁸ El relato de lo ocurrido en ODEPLAN en este período se basa en publicaciones oficiales, documentos informales, conversaciones con antiguos funcionarios y artículos de prensa. Se trató de captar lo principal, es decir, aquellos factores que incidieron significativamente en la evolución de la institución.

tendencia a la dispersión temática derivada de los variados requerimientos de que fuera objeto la institución en distintos momentos.

En especial las primeras semanas y meses no fueron nada de fáciles. A pocos días del golpe de Estado, un coronel de ejército se hace cargo de ODEPLAN citando a reunión a algunos directivos de confianza del derrocado Presidente Allende, impartiendo instrucciones administrativas y solicitando el apoyo profesional para reactivar las tareas de planificación. En forma inesperada -dadas las circunstancias del momento- a quienes allí estábamos se nos indicó que seríamos reconfirmados en nuestros respectivos cargos. Por supuesto, ninguno aceptó tal oferta.

En menos de una semana este escenario conciliador cambió bruscamente al asumir formalmente el cargo de Ministro Director el almirante Roberto Kelly, iniciándose un proceso muy diferente con intimidaciones de todo tipo, interrogatorios selectivos, allanamiento y desalojo de oficinas, elaboración de listas negras por parte de espontáneos colaboradores surgidos al interior del propio ODEPLAN, órdenes de detención y despidos.

En el anecdotario de la época se cuenta que por esos días, el entonces Ministro de Hacienda almirante Lorenzo Gotuzzo, sugirió al Ministro Director de ODEPLAN, *"que cerrara ODEPLAN, ya que sólo había servido para reclutar agitadores en todo Chile"*.⁵⁹

A poco andar, en este clima de desconcierto y ausencia de directrices concretas, el Ministro Director encuentra sobre su escritorio una orden escrita a mano: *"Que el director de ODEPLAN exponga ante la Junta de Gobierno para qué sirve"*.⁶⁰ Según las propias declaraciones de Kelly, esta orden se interpretó como una forma de presión del Comité Asesor de la Junta de Gobierno,⁶¹ por la supuesta superposición de competencias con dicho Comité y porque el modelo económico que postulaba ODEPLAN era considerado demasiado liberal.

Como se puede suponer, estas reacciones tenían un propósito bastante claro: neutralizar a ODEPLAN como ente coordinador de las políticas económicas y sociales. Las razones que se esgrimen eran un poco más confusas: por reclutar *agitadores*, por perfilarse como rival del recién creado Comité Asesor de la Junta, como un primer desencuentro entre la Marina y el Ejército y/o por postular una economía de mercado totalmente abierta y permisiva, en un entorno militar inicialmente contrario a los postulados neoliberales.

59 Artículo en Revista Que Pasa, diciembre de 2005; extractado del libro "Conversando con Roberto Kelly" de la periodista Patricia Arancibia Clavel.

60 Id. P. Arancibia; 2005.

61 Órgano creado por Pinochet pocas semanas después del golpe y que reunía a destacados oficiales del Ejército.

Pese a todo, en estos mares agitados y enfrentando tropiezos como los mencionados, Kelly manifestaba que tenía “una mina de oro” en sus manos. La Oficina de Planificación Nacional era una generadora de proyectos estratégicos, manejaba abundante información de calidad acerca del funcionamiento de la economía nacional, tenía facultades para intervenir en la coordinación entre ministerios y, por si esto fuera poco, estaba situada en el más alto nivel, asesorando directamente al Ejecutivo. En este sentido, hay que reconocer que durante los primeros siete años del período autoritario, ODEPLAN llegó a convertirse en un espacio privilegiado donde nace y toma cuerpo la contrarreforma neoliberal, la que adquiere plena vigencia y se consolida como proyecto económico y político, hacia fines de la década de los setenta.

Como el tiempo se encargó de demostrarlo, por su organización y experiencia profesional, ODEPLAN llevó a cabo una eficaz labor de apoyo a la gestión de gobierno. En efecto, en ODEPLAN tempranamente se estaban realizando los estudios que darían soporte a las reformas económicas y sociales, así como elaborando las metodologías, criterios y procedimientos para la formulación y evaluación de los proyectos de inversión pública. El reconocimiento por estas labores de ODEPLAN “se puso de manifiesto en una sesión de la Junta de Gobierno a fines de 1974 en que ODEPLAN tuvo que exponer su plan de trabajo, haciendo una maciza exposición de la situación económica y de las tareas que estaba desarrollando.”⁶²

El aporte de ODEPLAN fue invaluable, en particular en lo que se refiere al estudio de las políticas sobre nuevas alternativas para el mercado de capitales, reforma tributaria, previsión social, salud, evaluación de proyectos de inversión y primeras iniciativas para enfrentar la pobreza extrema. En palabras de Huneeus: “ODEPLAN fue la agencia estatal en la cual se reunió, inmediatamente después del golpe de Estado, el amplio grupo de economistas que transformarán la economía del país y, más tarde, reclutó una enorme cantidad de profesionales que pudo ubicar luego en numerosos e importantes puestos de gobierno, con lo cual aumentó la influencia de los economistas neoliberales en el régimen militar, lo que les dio una enorme fuerza política”.

Es importante recordar que, desde un principio, ODEPLAN contó con todo el apoyo de la Marina en el cumplimiento de sus funciones y trabajó estrechamente al interior del gobierno con el equipo integrado por los ministerios económicos. Hacia afuera, ODEPLAN buscó apoyo en el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

El gobierno militar estableció dos consejos de Ministros, presidido cada uno de ellos por un integrante de la Junta de Gobierno: el **Comité Económico**, a cargo del almirante José Toribio Merino y el **Comité Social**, encabezado por el general Gustavo Leigh. En ambos casos, ODEPLAN actuaba como Secretaría Técnica. En paralelo,

⁶² Huneeus, Carlos. Profesor de Ciencia Política de la Universidad Católica; 1998.

ODEPLAN colaboraba activamente con la **Comisión Nacional de la Reforma Administrativa** (CONARA) en la gestación del proyecto para la regionalización y desconcentración administrativa del país, dimensión muy valorada por la Junta de Gobierno que habría de traducirse en un fuerte empoderamiento de las Oficinas Regionales de Planificación (ORPLAN), al convertirse estas en Secretarías de Planificación y Coordinación (SERPLAC), con mayores atribuciones y funciones.

Si bien es cierto que su presencia en las más altas esferas de las decisiones del Gobierno, colocó a ODEPLAN en una posición de privilegio, también a la larga le acarreó un problema serio de identidad, principalmente por la variedad de temas en que debió involucrarse. La historia posterior demuestra que, al diluirse la situación de privilegio de ODEPLAN en aquellos años, se comienza a manifestar una cierta tendencia a la dispersión y pérdida de foco en algunos equipos técnicos que, sin entender cabalmente los cambios que iban ocurriendo, continuarían en sus empeños en medio de una creciente frustración profesional.

Lo anterior, sin mencionar el conflicto de identidad de un organismo, cuyo solo nombre -Oficina de Planificación- aparecía como contradictorio a la pretensión de liderar la instalación de un modelo económico que postula como dogma principal minimizar la intervención del Estado y de la planificación como instrumento de conducción de la política pública, reduciéndola a un simple ejercicio de programación de las actividades de las agencias ejecutoras sectoriales. En este contexto, la función de planificación y la misión de elaborar planes y estrategias, se perciben como esfuerzos destinados básicamente a cumplir con el mandato legal de ODEPLAN, así como con los compromisos suscritos cada año en los Programas Ministeriales de la institución.

Tanto planes como estrategias, como se verá más adelante, se concentran en reiterar el discurso oficial,⁶³ reafirmar objetivos globales y establecer un conjunto de políticas a partir de los principios básicos que sustentan el modelo económico. En el caso de los planes y estrategias regionales, en particular, se aprecia una evidente preocupación por identificar aquellas “*ventajas comparativas*” que podrían servir de base para el surgimiento de nuevas actividades productivas y, en consistencia con el principio de subsidiariedad, atraer el interés de eventuales inversionistas privados.

Una muestra evidente del desapego respecto a la función de planificación, es el traspaso de las Cuentas Nacionales en 1981 al Banco Central de Chile y, dos o tres años más tarde, el traspaso también de las Cuentas Regionales, ambos considerados instrumentos clave para el análisis coyuntural y tendencial de la economía, para la definición de objetivos, el dimensionamiento de las políticas y programas y la evaluación de los impactos de la gestión gubernamental.

⁶³ Principalmente lo señalado Declaración de Principios del Gobierno de Chile de marzo de 1974 y el documento llamado El Objetivo Nacional.

Carlos Huneeus, que ha estudiado en detalle lo ocurrido en ODEPLAN durante esta época, no hace mención alguna de los planes o los avances en planificación como un tema sustantivo, valorando en cambio la actuación institucional en los siguientes términos: *“ODEPLAN cumplió tres importantes funciones políticas. En primer lugar tuvo la función de reclutamiento del personal profesional destinado a ocupar cargos de gobierno... En segundo lugar, constituyó el lugar en que se prepararon algunas de las principales reformas económicas, como la privatización del sistema de pensiones y de la salud, así como también las privatizaciones que pusieron fin al Estado empresario que fueron implementadas en la segunda mitad de los ochenta. En tercer lugar ODEPLAN colaboró en servir el rol de “conciencia social” del modelo neoliberal, a través de la formulación de las políticas contra la extrema pobreza y de la evaluación social de los proyectos de inversión que le dieron al modelo económico una perspectiva “popular” que contrastaba con la imagen de concentración de la riqueza que transmitía su política de privatizaciones”*.⁶⁴

Sin embargo una nueva crisis institucional ya se perfilaba en el horizonte y se empieza a manifestar a partir de 1982, de la mano con la puesta en duda del modelo económico y la emigración de personas clave hacia otros servicios públicos. Todo esto se refleja con claridad en la rotativa de Ministros Directores que se inicia en esa fecha y se mantiene hasta 1990, donde la permanencia promedio en el cargo era de algo menos de un año.

No obstante, un componente fundamental para el diseño estratégico y la planificación permanece intacto e incluso por momentos adquiere gran relevancia: el análisis prospectivo y la exploración del futuro.

Durante el gobierno militar este tipo de análisis surge desde tres vertientes principales. La primera, entre 1974 y 1984, en el seno mismo de la administración del Estado y al alero de Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, como un análisis de apertura de posibilidades en los inicios del proceso de globalización de la economía. La segunda, entre 1987 y 1990, de tipo más académico, impulsada desde ODEPLAN y radicada en la Universidad de Chile, en el Proyecto PNUD-FUNTURO de apoyo a la Ciencia, Tecnología y Planificación Estratégica. La tercera, durante este mismo período, está representada por una iniciativa presidencial denominada Chile Futuro, coordinada por el abogado Mario Arnelo, con un enfoque y métodos eminentemente geopolíticos.

En la antesala del plebiscito de 1988, los resultados de estos estudios de futuro son utilizados parcialmente para describir visiones exitistas que alimentan el plan nacional y los planes regionales, transformándolos en una especie de instrumentos de difusión y propaganda que destacan lo realizado por el Gobierno desde el golpe de estado en adelante y muestran promisorias imágenes del futuro posible.

⁶⁴ Huneeus, C.; Op cit.

Para una narración relativamente ordenada del amplio espectro de actividades desarrolladas durante los diecisiete años del Gobierno Militar, es necesario distinguir cuatro ejes principales del quehacer institucional, todos ellos de gran trascendencia en sí mismos, pero escasamente articulados entre sí. Estos cuatro ejes, por demás, se perciben claramente en la línea argumental de la exposición que, a comienzos de 1975, realizara el Ministro Director de ODEPLAN ante los señores generales y almirantes.⁶⁵

Son los siguientes:

- Contribución a las principales reformas y a la instalación del modelo económico neoliberal;
- Propuestas metodológicas para medir la pobreza extrema y focalizar los recursos públicos para su erradicación;
- Creación de un sistema nacional para formular y evaluar las inversiones públicas;
- Esfuerzos por dotar al gobierno de una estrategia nacional para el desarrollo regional.

Hacia fines de la década de los setenta, el modelo económico y las iniciativas de reformas que de él se derivan, se despliegan e involucran a todo el aparato público, diluyéndose el papel central que inicialmente desempeñó ODEPLAN. Las preocupaciones por la extrema pobreza, en cambio, permanecen y se refuerzan, especialmente de 1980 en adelante. La evaluación de inversiones pasa a la vanguardia y ocupa un papel protagónico, que se ve reforzado en 1985 con la puesta en marcha del Banco Integrado de Proyectos. Las tareas asociadas a la planificación del desarrollo de las regiones, sin embargo, son parcialmente eclipsadas por el proyecto de regionalización impulsado desde el Ministerio del Interior.

1. Reformas económicas y sociales

En abril de 1975, por orden del general Pinochet, ODEPLAN elabora y hace entrega del **Plan de Recuperación Económica**, documento principal con el cual se habría de activar la anunciada *refundación de la economía nacional*.

Este Plan de Recuperación implicaba nombrar a un ministro con amplias facultades y el control total de las decisiones económicas, responsabilidad que recayó en el entonces Ministro de Hacienda, Jorge Cauas. Es el primer paso concreto que conduce a la toma de control por parte del grupo conocido como los Chicago Boys, en estrecha alianza con el proyecto político del gremialismo.

⁶⁵ Consultar el documento (mimeo) Líneas Generales de Desarrollo Económico Nacional y Regional. Kelly; 1975.

Con la participación de los equipos profesionales existentes y algunos nuevos colaboradores, el Departamento de Estudios de ODEPLAN desde fines de 1973 ya venía dando forma a los diferentes aspectos de la propuesta de contrarreforma, núcleo del modelo que se habría de imponer en los años siguientes.

Las reformas económicas propuestas se aplicaron en dos etapas: desde 1974 a 1981 y desde 1985 a 1990. La primera etapa orientada al control de la inflación y los desequilibrios macroeconómicos, la reforma tributaria para aumentar los ingresos fiscales, la eliminación de prohibiciones y aranceles al comercio exterior y la privatización de más de 500 empresas, hasta entonces en manos del Estado. A esta etapa se le considera “*un ejemplo de ortodoxia o neoliberalismo en su forma más pura o extrema.*”⁶⁶ Los resultados de la *política de shock* aplicada, sólo se comenzaron a ver a fines de 1975: declinación de la inflación, expansión de las exportaciones, la inversión y el consumo, pero todo ello con elevados costos sociales.

El descontento popular iba en aumento y se hacía cada vez más visible, superando las barreras de temor imperantes. En todo el país surgen múltiples manifestaciones populares en que se entrelazan demandas por un empleo digno y mejores ingresos, con presiones por lograr un cambio político sustantivo y un pronto retorno a la democracia.

Las estadísticas muestran que entre 1975 y 1976, Chile experimentó una grave recesión económica superada transitoriamente en 1977, para volver a caer en poco tiempo en la crisis financiera de 1981-82, conocida como *crisis de la deuda*, la que ha sido considerada por algunos economistas como la peor de las recesiones chilenas de las décadas de los ochenta y los noventa. Esta crisis llevó a la economía chilena a una depresión similar a la de 1975, lo que dio pie a discusiones sustantivas al interior del Gobierno, poniéndose en duda, incluso, la propia sobrevivencia del modelo económico imperante.

La segunda etapa, 1985-90, trae consigo una consistente reactivación económica pero no logra frenar el proceso social en marcha. En efecto, con un nuevo equipo económico en el gobierno, a partir de 1985 se logra revertir la crisis retomando las premisas básicas del modelo, consolidando y profundizando las reformas y propuestas iniciales.

En lo fundamental, se inicia un proceso de reactivación tanto de la inversión como de las exportaciones, crece el consumo de las familias aunque más lento que en el período anterior, disminuye la inflación y se reduce la deuda externa pública. Ffrench Davis,⁶⁷ caracteriza esta fase como “*una política que, dentro del mismo enfoque general, introdujo numerosas intervenciones heterodoxas que le dieron un*

⁶⁶ Ffrench-Davis, Ricardo. 2004.

⁶⁷ Ffrench-Davis, Ricardo. Op cit. 2004.

matiz más pragmático”, en especial en lo relativo al ajuste del gasto público, la devaluación de la moneda, el estímulo a las exportaciones no tradicionales y el equilibrio de la balanza de pagos.

Sin embargo, esta recuperación de las cifras económicas no se tradujo en mejoras significativas para la sociedad en su conjunto, tanto en lo relativo al empleo y los salarios reales, como en el acceso a los servicios básicos de salud y educación, por lo que se mantuvieron, e incluso se acrecentaron, los niveles de desigualdad en el país y sus regiones.

El protagonismo de ODEPLAN en la gestación de las reformas económicas fue notorio y claro en el inicio de la primera de las etapas mencionadas, por supuesto en estrecha colaboración con el Ministerio de Hacienda y el Banco Central. No obstante, al ponerse en marcha las diferentes reformas, ODEPLAN va poco a poco cediendo iniciativa a otros ministerios. En la segunda etapa la rectoría de las reformas ya se encuentra plenamente instalada en el Ministerio de Hacienda.

2. Mapa de la extrema pobreza

Haciendo un poco de historia, a mediados de los años sesenta, Lyndon B. Johnson, Presidente de los Estados Unidos, puso en marcha un amplio programa asistencial que denominó *Guerra contra la Pobreza*, como parte de la agenda del *Gran Programa de la Sociedad* anunciado en enero de 1965. Este programa asistencial estaba dirigido a los sectores más desposeídos de su país e incluía todo tipo de ayudas contra la pobreza como subsidios directos, soluciones de vivienda, salud gratuita para los pobres, planes de empleo mínimo, control y prevención de la delincuencia y otras medidas similares. Con base en dicha experiencia, los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial en primer lugar y luego el Banco Interamericano de Desarrollo), comenzaron a condicionar sus aportes a los países en vías de desarrollo a la activación de programas nacionales específicos, similares al aplicado en los Estados Unidos.

Los críticos de este tipo de programas, los han motejado de *asistencialismo*, de penalizar al productivo en beneficio del no-productivo, de ignorar que la productividad es la vía más confiable para salir de la pobreza, que no es otra cosa sino *maquillaje social* para un modelo económico concentrador y excluyente, una compensación social del Estado ante la imposibilidad de reducir la inequidad distributiva o reducir el desempleo e incluso considerado como recurso retórico del capitalismo extremo para aplacar el descontento popular.

Con todo, en las circunstancias del momento Chile no sería una excepción. Lo concreto es que en octubre de 1973 el Comité de Ministros para el Desarrollo Social inició estudios orientados a la elaboración de un plan para la erradicación de la pobreza que incluía dos etapas: a) elaborar un mapa de la extrema pobreza, tarea encargada a ODEPLAN quien buscaría el apoyo del Instituto de Economía de la Universidad Católica; b) preparar un plan de acción para la erradicación de la

extrema pobreza, coordinando los esfuerzos del Estado y de las instituciones de la sociedad civil.

Cronológicamente, en 1974 se crea el primer programa de pensiones no contributivas (PASIS) para quienes no tenían posibilidad alguna de acceder a las prestaciones normales del sistema previsional.

En 1975 se genera un primer documento sobre la situación de pobreza en el país y en 1978 ya se encuentra elaborado, con la colaboración de especialistas de la Universidad Católica, el **Mapa de la Extrema Pobreza**.

En 1979 se crean a nivel comunal los **Comités de Asistencia Social** para la ejecución de los programas sociales del Estado. Para contar con un instrumento estandarizado y único que permitiera focalizar los programas sociales que administraban los Comités de Asistencia Social de las diferentes comunas, en 1980 surge la primera versión de la **Ficha CAS**, la que se perfeccionaría siete años más tarde, en la Ficha CAS 2.⁶⁸

En 1981 por Ley 18.020, se crea el Subsidio Único Familiar destinado a personas de escasos recursos que no pueden acceder al beneficio de Asignación Familiar, por no ser trabajadores dependientes afiliados a un sistema previsional.⁶⁹

En 1984, seis años después de haberse elaborado la primera versión ya mencionada anteriormente, se publica el Mapa de la Extrema Pobreza.

En 1985 y 1987 se aplicaron en el país las primeras encuestas de Caracterización Socio Económica Nacional (CASEN), cuyo principal objetivo era realizar un diagnóstico de la situación socioeconómica de los hogares y de la población, así como evaluar el grado de focalización e impacto distributivo de los programas sociales de alcance nacional. Los resultados de la primera de estas encuestas sólo pudieron conocerse tiempo después, tras el advenimiento de la democracia en 1990.

Se abre así un área temática que será característica de ODEPLAN y MIDEPLAN en los años sucesivos y hasta nuestros días: la preocupación por la superación de la extrema pobreza.

⁶⁸ Ficha destinada a identificar, priorizar y seleccionar a los potenciales beneficiarios de los diferentes programas sociales existentes a la fecha.

⁶⁹ Es mérito de ODEPLAN y en particular del Ministro Director Miguel Kast que, en plena euforia neoliberal, se haya logrado imponer la idea de entregar aportes y subsidios no contributivos a quienes no pueden optar por los sistemas formales.

3. Sistema nacional de inversiones

Con el propósito de racionalizar la gestión inversora pública, en 1974 se pone en marcha un sistema de decisión que incluiría: prioridades de inversión, recopilación y análisis de los proyectos de inversión, cursos de capacitación para funcionarios públicos en evaluación de proyectos, manuales metodológicos para la formulación y evaluación de proyectos y estimación de precios sociales de diversos insumos básicos para los estudios de factibilidad.⁷⁰

El criterio básico es la eficiente asignación de recursos, entendida como el máximo posible de beneficio social de los proyectos y programas a realizar.

En 1975, la Oficina de Planificación Nacional en conjunto con la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda,⁷¹ considerando el nuevo enfoque y metodologías, sistematizan y elaboran en conjunto el presupuesto de inversión de las distintas instituciones y empresas del Estado, desglosado por proyectos.

Para homogeneizar la información, se diseñó una ficha común para todas las instituciones, que permite sistematizar las principales características de cada proyecto y su rentabilidad social. Una vez completada esta ficha por la institución que presenta el proyecto se envía a ODEPLAN para su análisis. También la ficha ha sido utilizada como elemento para la toma de decisiones en las discusiones con el Ministerio de Hacienda y la entidad interesada en ejecutar el proyecto.

La obligatoriedad legal de ingresar las diversas iniciativas y proyectos proviene de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, donde se establece que *“los estudios pre inversionales y los proyectos de inversión deberán contar como documento interno de la Administración, con informe del organismo de planificación nacional o regional en su caso, el cual deberá estar fundamentado en una evaluación técnico-económica que analice su rentabilidad”*.⁷²

El Sistema, en lo fundamental, está formado por: a) la institucionalidad pertinente y los canales administrativos a nivel nacional, regional y comunal; b) el sistema de dirección basado en las políticas de inversión pública y normativas específicas; c) los recursos humanos y materiales necesarios; d) las herramientas metodológicas para identificar, formular, evaluar, ejecutar y administrar proyectos. Coordinando el Sistema, ODEPLAN es el encargado de definir las normas para preparar y evaluar proyectos, verificar que estas normas se cumplan, elaborar metodologías de evaluación social y llevar a cabo los programas de capacitación de funcionarios públicos en todo lo referente a la preparación y evaluación de proyectos de inversión.

⁷⁰ Villablanca Mónica, et al. Universidad Adolfo Ibáñez; 2005, citado en Bibliografía.

⁷¹ Ministerio de Hacienda y ODEPLAN. Identificación de proyectos de inversión 1975.

⁷² Ley 18.768, Art. N° 68, Letra C; Diario Oficial del 29.12.88.

Son los primeros pasos del que sería conocido como el **Sistema Nacional de Inversiones**, considerado hasta hoy como uno de los ejes fundamentales de la gestión de ODEPLAN y luego MIDEPLAN incluyendo sus Secretarías Regionales. Lo anterior, pese a las críticas fundadas e infundadas que cada cierto tiempo surgen desde el propio aparato público, acerca de las exigencias de información, rigideces metodológicas, criterios de valoración de costos y beneficios sociales y otras similares.

Desde 1976 en adelante, el sistema madura y se perfecciona, incorporando nuevas metodologías y procedimientos, lo que le permite operar cada vez con un mayor volumen de proyectos de inversión.

En paralelo a los avances en la instalación del sistema nacional de inversiones, en 1982 y con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se impulsa la organización de un banco de proyectos cuyo objetivo es reunir la información necesaria para evaluar las iniciativas de inversión pública y facilitar su seguimiento durante todo su ciclo de vida. El **Banco Integrado de Proyectos (BIP)**, administrado por ODEPLAN, se activa formalmente en 1985, como una base de datos que desde ese momento será la plataforma para el funcionamiento regular del Sistema Nacional de Inversiones.⁷³

Un hecho destacable en la lógica de funcionamiento inicial del sistema es que la evaluación de iniciativas de inversión se realizaba a partir de un conjunto de proyectos conocido de antemano, surgidos casi todos ellos de los planes nacionales y regionales y sus respectivas actualizaciones. Con el correr del tiempo, en especial a partir de 1987, esta práctica se abandona, con la consiguiente pérdida del marco contextual que inspira los proyectos a realizar y el fomento de cierta arbitrariedad y desorden en la postulación de las nuevas iniciativas.

Siendo el recurso humano un factor fundamental para el funcionamiento del Sistema, por esos años se pone también en marcha un intenso programa de capacitación en preparación y evaluación de proyectos, que incluye un curso central de nueve meses y tres cursos en regiones de un mes cada uno. Con posterioridad se realizarían también cursos breves de dos semanas, cada año, en todas las regiones del país. Todo ello, en el marco de un convenio suscrito entre ODEPLAN y la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Completando el proceso de instalación del Sistema y con el propósito de generar una cartera abundante de iniciativas y proyectos de calidad, se crea un Fondo Nacional de Pre-inversión con recursos del BID. Para operar dicho Fondo se modificó

⁷³ En justicia, durante el Gobierno de Frei Montalva ya se utilizaba el llamado *Kardex de Proyectos*, diseñado por Ivan Berger J., el cual reunía en planillas la información aportada por los Ministerios y servicios públicos integrantes del Sistema Nacional de Planificación. Durante el Gobierno de Allende, con similar propósito, se creó el Comité (interministerial) de Inversiones dirigido por Albán Lataste. El primer manual metodológico para la evaluación de proyectos fue elaborado en la CEPAL, en 1968, con la activa participación de los economistas de ODEPLAN.

en 1988 el Título I, artículo 3°, de la Ley 16.635, agregando el siguiente párrafo: “A la Oficina de Planificación Nacional le corresponderá, asimismo, orientar, promover, evaluar y controlar la realización de estudios de pre inversión en aquellos sectores y actividades prioritarias para el desarrollo nacional”.

4. Estrategia territorial y regionalización.

Gran parte del trabajo realizado por ODEPLAN en materia de desconcentración y apoyo a las iniciativas para el desarrollo de las regiones, tradicional del quehacer institucional, en este periodo estuvo orientado principalmente a colaborar con la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA),⁷⁴ tanto en los estudios para la definición de una nueva regionalización, como en la aplicación de los instrumentos financieros y organizacionales que aquella implicaba.

Dicho sea de paso, algunos de los más relevantes aportes al proyecto de regionalización y los instrumentos para llevarla a cabo fueron elaborados a partir del diseño conceptual elaborado por profesionales de ODEPLAN en los dos gobiernos precedentes. A modo de ejemplo, los criterios básicos utilizados para la definición de regiones son similares a los de la primera regionalización en 1967.⁷⁵

La existencia de los Consejos Regionales estaba prevista en el decreto N° 303 de 1971 y funcionaron normalmente desde esa fecha y hasta el golpe militar, con representantes elegidos por sus bases territoriales.

La propuesta para la creación de un Fondo Nacional para el Desarrollo Regional estaba también considerada desde mucho tiempo antes, incluso con características más novedosas que con las que finalmente se implementó. Destaca en este sentido la propuesta elaborada en ODEPLAN,⁷⁶ que en lo esencial sugería la creación de un Sistema de Fondos, constituido por un fondo central y fondos por región. Entre los fondos regionales y el fondo central se establecían relaciones financieras que permitían un uso más eficiente de los recursos ya que no se amarraban a la exigencia de ejecución dentro del año presupuestario.

Cuando el fondo de una determinada región tenía más recursos que los que podía invertir eficientemente, la región podía adquirir del fondo central “valores” que aseguraban reajustabilidad y una tasa de interés real; cuando se requerían fondos

⁷⁴ La Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) creada por Decreto Ley 212 de diciembre de 1973, funcionó hasta 1983. En 1984 por Ley N° 18.359 se crea el cargo de Subsecretario de Desarrollo Regional en el Ministerio del Interior y en 1985 la SUBDERE, heredera de la CONARA, da inicio a sus funciones.

⁷⁵ Las regiones son prácticamente las mismas, con tres modificaciones: Atacama es separada de Coquimbo y se anexa Llanquihue y Chiloé a la que pasaría a llamarse Región de Los Lagos, dejando a Aysén como región aparte.

⁷⁶ Propuesta elaborada por el economista Juan Cavada A., cuyo texto original desafortunadamente no ha sido posible encontrar.

líquidos vendía los valores al fondo central. Si ocurría lo contrario, es decir, si una región tenía un déficit transitorio de recursos para financiar proyectos de calidad en un año determinado, podía recurrir al fondo central pero debía pagar reajustes e intereses reales por esos recursos.

Por supuesto que esto requería una regulación especial, por ejemplo, en los valores que servirían para las transacciones, niveles máximos de endeudamiento, uso de recursos del fondo central en valores seguros y rentables. Estas ideas quizás eran un poco adelantadas para los tiempos que se vivían, pero hoy se perciben como bastante realistas, pensando por ejemplo en el tipo de regulación que tienen las AFP para invertir los recursos que captan de los afiliados.

A nivel nacional ODEPLAN realizó algunas importantes contribuciones conceptuales, como las contenidas en el documento **Restauración Nacional y Desarrollo Regional - Bases para una política**, elaborado por un grupo de expertos a fines de 1973. En opinión de quién dirigió este grupo, el documento mencionado tenía el propósito, en cierto sentido, de *“rescatar la obra realizada en ODEPLAN en materia de planificación regional y aprovechar, desde el punto de vista del desarrollo regional, la coyuntura de profundos cambios que se avizoraba...”*.⁷⁷

En sus objetivos, el documento apela a principios permanentes como la igualdad de oportunidades para todos los individuos independiente del lugar en que habiten, la descentralización del sector público, el crecimiento económico de las regiones no centrales. Además, en consonancia con el discurso oficial, agrega objetivos relativos a seguridad y unidad nacional, haciendo un vínculo con la necesidad de lograr un *amplio consenso social* en torno a dichos objetivos y propuestas.

En otro orden de cosas relativas al desarrollo regional, es destacable la actuación de ODEPLAN a través de sus Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) en la administración del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR),⁷⁸ con base en las funciones y atribuciones que les fueron asignadas a dichas Secretarías Regionales, en cuanto a la coordinación de la administración pública en regiones y asesores directos de los Intendentes.

En los años siguientes, las Secretarías Regionales de ODEPLAN verían potenciado su rol coordinador y de asesoría a la autoridad regional,⁷⁹ principalmente en torno a cuatro ejes temáticos: la coordinación del aparato público desconcentrado, la administración del Sistema Nacional de Inversiones, la focalización de los subsidios destinados a la lucha contra la extrema pobreza y la elaboración de planes y estrategias de desarrollo.

⁷⁷ Boisier, Sergio. 2000 y 2007, ambos textos citados en Bibliografía.

⁷⁸ FNDR, creado en 1974 para dar cumplimiento a los objetivos económicos del proceso de regionalización.

⁷⁹ DL 573 y 575 de 1974 y DL 746 y 937 de 1975.

La crisis de 1982, deja en evidencia que el mercado no resuelve algunos problemas de fondo, entre otros, el que se refiere al desarrollo equilibrado de las regiones. La necesidad de validación y reconocimiento de los programas en curso impulsa al gobierno a recuperar algunas formas tradicionales de interacción con los agentes sociales.

Para ello, se reactivan los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES) y los Consejos Comunales de Desarrollo (CODECOS). Con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se asignan mayores recursos al Fondo Nacional de Desarrollo Regional y se dan nuevos pasos en materia de desconcentración administrativa, principalmente mediante el traspaso a las municipalidades de la salud primaria y de la educación básica. Todo lo anterior, en el marco de un discurso a favor de la innovación tecnológica, el estímulo a las actividades exportadoras y la reivindicación de la regionalización como mecanismo de reestructuración del Estado para alcanzar mayor eficiencia.

En síntesis, durante el período autoritario, el Estado se reorganiza utilizando la regionalización como marco operacional y administrativo más que como instrumento para promover la actividad económica. De allí que de todas las funciones de las SERPLAC, la más valorada sea la de coordinación, ya que contribuye a poner orden en la asignación de los recursos públicos, en particular en aquellos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. En esta misma dirección operan funciones como la evaluación de proyectos de inversión y la focalización de subsidios a los más pobres, ya que también se entienden como formas de control y administración directa de los programas de gobierno.

Nuevamente aquí se percibe que los ejercicios de planificación son una función paralela, un recuento ordenado de lo que estaba ocurriendo en el territorio y de las políticas sectoriales (nacionales) que se aplicaban en cada una de las regiones.

PRINCIPALES APORTES EN PLANIFICACION, PERIODO 1973 – 90

Estrategia Nacional de Desarrollo Regional⁸⁰

El enfoque y principales contenidos de este documento de planificación a mediano plazo, se perciben desde sus primeras páginas: *“La Estrategia no pretende sino constituir un análisis integral de la realidad regional del país que permita definir objetivos y seleccionar roles regionales, acciones, políticas e instrumentos, a fin de orientar el esfuerzo de desarrollo económico y social de las regiones, teniendo en cuenta las limitaciones o restricciones propias del sistema socioeconómico existente”*⁸¹

La curiosa redacción del párrafo anterior y otros de similar naturaleza a lo largo del documento, habla de un contrapunto no resuelto entre una planificación comandada desde el Estado central y sus agencias en regiones, versus el simple reconocimiento y difusión de las *vocaciones regionales*, entendidas estas como una plataforma de oportunidades para atraer a los inversionistas privados.

A modo de ejemplo, los objetivos que allí se plantean hablan de un necesario equilibrio entre el potencial de recursos, la distribución de la población en el territorio, los propósitos de seguridad nacional y el compromiso con ciertos objetivos superiores del país definidos, por supuesto, desde el nivel central. Pero, en forma bastante acotada y dentro de la misma línea argumental, abre también algunas expectativas para la iniciativa regional, con frases tales como: *“contribuir a los objetivos del crecimiento económico regional a través de un mayor conocimiento y de una racional y mejor utilización del territorio y sus recursos”*.

En lo que se refiere a los lineamientos de política, la estrategia nacional para el desarrollo regional propone concentrar los esfuerzos en lugares del espacio geográfico nacional que, por sus características, permitirían optimizar el uso de los limitados recursos disponibles. En otras palabras, en lugar de abrir un amplio abanico de posibilidades a la creatividad regional, llama a focalizar la acción gubernamental sólo en aquello que sea más rentable para el país y, en particular, más rentable para los inversionistas privados.

Como se puede apreciar, más que una estrategia de largo plazo, el documento constituye un marco referencial para el desempeño de los agentes económicos privados, tanto nacionales como extranjeros. La tarea de los organismos tradicionalmente encargados del desarrollo territorial queda así reducida al análisis de los problemas y potencialidades de cada región, a la redefinición de funciones regionales en concordancia con el discurso central y al planteamiento de algunas prioridades para orientar las acciones de las agencias sectoriales del Gobierno.

⁸⁰ ODEPLAN. Estrategia Nacional de Desarrollo Regional 1976–1990; 1975.

⁸¹ ODEPLAN; 1976.

Planes Nacionales Indicativos de Desarrollo⁸²

Por definición, estos Planes cubren un período de seis años, se consideran *mandatorios* para el sector público e *indicativos* para el sector privado. Su expresión formal es un conjunto de políticas económicas, sociales y territoriales. En general, se trata de documentos bastante similares entre sí, cuyos contenidos eran revisados anualmente para incorporar nueva información y perfeccionar las políticas globales y sectoriales. En todos ellos se apela a la coherencia del sistema de planificación, mencionando algunos documentos considerados fundamentales, entre ellos: la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno (1974); el Objetivo Nacional (1975); la Estrategia Nacional de Desarrollo Regional (1975); la Estrategia de Desarrollo Económico y Social (1977), así como los Programas Ministeriales que cada año fijaban tareas a los diferentes Ministerios, en forma coordinada con el Presupuesto de la Nación.

Con relación al sector privado estos planes reiteran, bajo la fórmula de políticas globales, los principios neoliberales sobre subsidiaridad del Estado, desregulación de la inversión extranjera, reducción de barreras arancelarias, apertura a la competencia externa, mercado libre y competitivo, precios que reflejen los costos reales, reducción de la carga tributaria y, en general, todas aquellas medidas tendientes a configurar un libre mercado de bienes y factores.

En particular, el Plan 1978–83 elaborado en plena recuperación de la crisis de 1975 retoma, en sus fundamentos y enunciado de políticas, lo ya expresado en la Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social, en cuanto a la orientación y propósitos del Gobierno. Los objetivos allí expuestos parten del supuesto que el grueso de los cambios estructurales necesarios ya han sido realizados, incluida la privatización de empresas y la reducción del gasto fiscal, por lo que se demanda consolidar lo logrado hasta ese momento, reactivar las actividades industriales y agropecuarias, lograr la plena incorporación al mercado financiero internacional y aumentar la participación del sector privado en la economía.

En lo social, un poco más convencionales, los objetivos apuntan a identificar las familias más pobres, capacitar a los trabajadores, disminuir la tasa de rechazo en salud, reforzar la educación en sus diferentes niveles, *continuar con la erradicación de las viviendas insalubres* (sic). Por cierto, es importante recordar lo que esto último significaba: traslado de pobres desde sectores del barrio alto hacia las comunas de la periferia sur, norte y poniente de Santiago, así como los procedimientos compulsivos utilizados para llevar a cabo tal erradicación. En palabras de Alfredo Rodríguez, Director de la Corporación Sur, al recordar el traslado de más de 150 mil personas de bajos recursos a distintos sectores periféricos de la capital: *“más que una erradicación, esa fue una ‘limpieza humana’ de las comunas con mayores*

⁸² El primero fue el Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1975-80, actualizado en los años siguientes para los períodos 1976-81, 1977-82, 1978-83 y 1979-84.

*recursos, como La Reina, Providencia y Las Condes, para preparar el terreno a futuras operaciones inmobiliarias”.*⁸³

En lo relativo al espacio geográfico propiamente tal, los objetivos de los Planes Indicativos hablan de *“aminorar la subutilización del territorio nacional y aprovechar al máximo las potencialidades y riquezas de las distintas regiones del país”*. Este enfoque, una vez más, remite a dos conceptos de distinto origen: el resguardo de la seguridad nacional y el desarrollo basado en ventajas comparativas.

Varios de los demás objetivos del Plan en materia territorial giran en torno a estos mismos conceptos, tales como integrar el territorio nacional, impulsar el desarrollo de las zonas extremas, conocer los recursos naturales del país, materializar las vocaciones regionales.

En forma complementaria a estos Planes, las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación elaboraron estrategias regionales para el período 1976-80 y planes regionales para el período 1978-83.

Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social⁸⁴

Contiene las políticas de largo plazo tanto globales como específicas para los distintos sectores de la actividad nacional.⁸⁵ Esta Estrategia Nacional de Desarrollo, al igual que los Planes Nacionales Indicativos de 1978 en adelante, apela al mercado como principal regulador de la economía, al rol subsidiario del Estado, haciendo continuas referencias a la necesaria eficiencia de la administración pública y a la voluntad de crear las condiciones para alcanzar el bienestar de los individuos.

En el marco de los principios básicos que la sustentan, se entiende la función del Estado como la de *“impulsar y orientar permanentemente la acción del sector privado hacia la consecución de las grandes metas de la Estrategia de Desarrollo”*, y la función del sector privado como la de *“llevar adelante los procesos productivos que permitan incrementar el bienestar material y espiritual de los chilenos”*.

Las *grandes metas* a las que hace referencia son sólo cuatro escuetos enunciados: a) alcanzar un desarrollo económico alto y sostenido; b) lograr un desarrollo social concordante con el desarrollo económico y que elimine las desigualdades extremas; c) propender hacia una efectiva desconcentración espacial de la economía; y d) lograr una efectiva Seguridad Nacional.

⁸³ Diario La Nación; Crónicas de la Población; abril de 2005.

⁸⁴ ODEPLAN; 1977, citado en Bibliografía.

⁸⁵ El DL 971 de septiembre de 1977, aprueba las políticas globales y sectoriales enunciadas en esta Estrategia Nacional y responsabiliza a todos los Ministros por su cabal cumplimiento.

Más elocuentes, aunque en gran medida ya mencionadas en los Planes Nacionales Indicativos, son las políticas globales, regionales y sectoriales. Entre las políticas globales para el desarrollo económico, están aquellas orientadas a la eficiente asignación de recursos, tales como las políticas de precios, de comercio exterior, tributaria, de eficiencia del sector público, manejo de empresas públicas, manejo de información, de promoción y defensa de la libre competencia. En lo relativo al ahorro y la inversión: las políticas de mercado de capitales, de incentivo a la inversión privada nacional y extranjera y de racionalización de la inversión pública.

Entre las políticas para el desarrollo social se mencionan las de redistribución del ingreso, erradicación de la pobreza, mejoramiento de la seguridad social y perfeccionamiento del mercado de trabajo, participación en la gestión de las empresas, desarrollo de organizaciones comunitarias y sindicales, deporte y recreación, cultura.

Las políticas para el desarrollo regional reiteran el llamado para un aprovechamiento integral de las ventajas comparativas propias de cada región, la localización industrial preferente en regiones, el desarrollo rural y el fomento al desarrollo de las regiones extremas.

Por último, tanto los objetivos como las políticas sectoriales, se detallan largamente según las especificidades de cada sector, incluyendo los sectores sociales, el marítimo, la minería, la industria y la agricultura.

Planes Regionales de Desarrollo 1978-1983 y 1986-1990

Dos conjuntos de planes regionales, el primero elaborado antes de la crisis de 1982 y el segundo al inicio del proceso de recuperación. Ambos conjuntos son, en lo formal, muy parecidos entre sí, en tanto se formulan con base en instructivos metodológicos elaborados por ODEPLAN central.

En esencia, se trata de presentaciones sectoriales (sectores productivos, sociales y de infraestructura), cada cual con su respectivo diagnóstico, objetivos, políticas y listado de inversiones. No se entrega una visión de conjunto de las perspectivas y prioridades globales de las regiones.

La diferencia entre ambos conjuntos de planes proviene más bien del contexto en que ellos fueron elaborados, ya que muchas cosas importantes habían ocurrido entre 1978 y 1985. Las más significativas fueron la crisis de 1982 ya mencionada, la puesta en vigencia de la Constitución Política de 1980, la consolidación de la primera etapa de la regionalización del país, con grandes cambios en la organización administrativa regional y en el manejo de los recursos del FNDR, así como el traspaso de la administración de los establecimientos educacionales y de salud a los municipios.

Pero no sólo eso, además la incorporación en el período de nuevos elementos de política, entre otros: mayor acento en la apertura al comercio exterior, estrategia para la eliminación de la pobreza, puesta en marcha del nuevo sistema previsional y el sistema mixto de salud.

Plan Decenal de Gobierno 1989 – 98: consolidación y proyección al siglo XXI

Los primeros tres capítulos del documento incluyen una extensa relación de los antecedentes sobre el origen histórico del Gobierno de las Fuerzas Armadas y la obra realizada en los catorce años transcurridos hasta ese momento. A partir del cuarto capítulo se presenta una imagen del proyecto nacional para el decenio, la estrategia del Plan y el aporte esperado de cada uno de los sectores.

Lo interesante de este Plan Decenal es su fundamentación en los estudios de futuro impulsados por el Ministro Director Sergio Melnick, que logran dar un carácter diferente al tradicional listado de iniciativas públicas, ofreciendo un escenario de oportunidades de desarrollo.

El Plan Decenal 1989-98 invoca la existencia de un Sistema de Planificación en plena operación, cuya expresión más evidente sería la línea de continuidad que se percibe, al decir de sus autores, entre la *Declaración de Principios de 1974*, los *Planes Nacionales Indicativos de Desarrollo* y sus actualizaciones anuales desde 1975 al 81, el *Plan Trienal* del período de inestabilidad económica de 1982, las *Políticas de Largo Plazo de 1977* y el *Plan de Desarrollo del Estado de Chile 1983-89*. El Plan Decenal 89-98 sería, así expresado, un eslabón más de esta cadena.

El enfoque estratégico consiste básicamente en consolidar lo realizado y abrir una discusión sobre el futuro deseable. Hay que tener presente que este documento se elabora y difunde en la antesala del plebiscito de 1988, por lo que resulta bastante evidente la apelación que allí se hace a la necesidad de continuidad política y permanencia del modelo económico.

En consonancia con este llamado a la continuidad, se publican en 1988 una significativa cantidad de documentos cuyos títulos hablan por sí mismos, por ejemplo: *Logros Regionales; Sumando logros alcanzamos el desarrollo; La Regionalización, trascendental obra del Presidente Pinochet; Una nueva clave al éxito; Chile un país moderno, un país que conquistó el presente... un país que mira al futuro; Nuestro compromiso... un país ganador.*

En el mismo sentido, nace una colección de escritos sobre la visión de futuro de cada una de las regiones, con títulos tales como: *Antofagasta 2000 - la reconquista del desierto; La región de Valparaíso se proyecta más allá del horizonte; Región de Los Lagos donde la inteligencia todo transforma en riqueza; Región del Libertador 2000... tierra de tradición y porvenir.*

Está claro que el mensaje no llegó al corazón de la mayoría de los chilenos, quienes optan en 1988 por el retorno a la democracia y por la puesta en primer plano de las aspiraciones ciudadanas.

EQUIDAD Y DESARROLLO EN DEMOCRACIA (1990 – 2000)

“La década de los 90 estuvo marcada por las administraciones de la Concertación de Partidos por la Democracia, que asumieron la conducción del país en 1990 con los sucesivos gobiernos de Aylwin (1990-1994) y de Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000). Ambos dieron forma a uno de los períodos de mayor prosperidad de la historia económica de Chile, con una tasa de crecimiento promedio anual de 7% que se sostuvo entre 1989 y 1998, marcando un claro quiebre en la tendencia histórica de expansión del PIB, asociado a una alta formación de capital, y a un ambiente de estabilidad generalizado hasta 1998.”

Ricardo Ffrench-Davis⁸⁶

Para dar una idea del dinamismo que caracterizaba el ambiente político desde la segunda mitad de la década de los ochenta y la forma en que este ambiente influyó en el perfilamiento del futuro del país, es necesario destacar algunos eventos que dejaron profunda huella y marcaron el inicio de la transición a la plena democracia.

En particular, aquí se hará referencia a aquellos eventos relacionados con la preocupación por dar forma a un nuevo **proyecto-país**, definiendo objetivos, prioridades y propuestas que partían por reconocer las restricciones y posibilidades del modelo económico, la magnitud de la deuda social heredada, la demanda política por el respeto a los derechos humanos, la necesidad de desarticular los enclaves autoritarios y abrir oportunidades para una real participación ciudadana en las decisiones sobre asuntos de interés público.

En medio de reiteradas manifestaciones de descontento popular y bajo una dura represión policial, las primeras señales de cambio surgen como respuesta al llamado del Cardenal Arzobispo de Santiago para promover la reconciliación nacional en el llamado **Acuerdo Nacional para la transición a la plena democracia** de agosto de 1985, suscrito por un grupo de ciudadanos con responsabilidades en el campo político, provenientes de distintas vertientes ideológicas.

Los términos en que está redactado este documento apuntan a disipar la idea de confrontación y despejar el camino para la búsqueda de consensos para un pronto retorno a la democracia. Ante un muy probable triunfo electoral de las fuerzas

⁸⁶ Ffrench-Davis, Ricardo. Citado en Bibliografía; 2004.

políticas de la centro izquierda, un factor de potencial conflicto era una posible mayor intervención del Estado en la economía, por lo que la aclaración de intenciones en este campo era considerada de crucial importancia para allanar caminos y apresurar el inicio del proceso de transición.

Al respecto, el mencionado Acuerdo Nacional señalaba: *“El Estado debe tener una función activa y le corresponde determinar los grandes objetivos nacionales, sobre la base de una planificación directa de su propia acción e indicativa para los demás agentes económicos, usando de preferencia instrumentos indirectos de persuasión e incentivo. Así coordinará y orientará la marcha de la economía, sin perjuicio de sus funciones reguladoras y redistributivas. De este modo se configura una economía mixta en que Estado y Empresa Privada se complementan mediante una definida diferenciación de funciones y la consiguiente división de tareas, y en la cual el mercado, la concertación y la acción del Estado constituyen, entre otros, mecanismos para la asignación eficiente de los recursos”*.

Este enfoque fue el marco de referencia que condicionó, en gran medida, las definiciones programáticas del primer gobierno de la Concertación.

En otros ámbitos del quehacer político, numerosos gremios profesionales, organizaciones sociales y grupos de estudio analizaban la situación del país y de sus regiones, evaluaban alternativas y elaboraban propuestas de acción en materias tan variadas como medio ambiente, estrategias para el desarrollo de las regiones, pobreza crítica, formación de capital humano y capital social, fomento a las actividades productivas, proyectos de infraestructura y transporte, análisis de las carencias en vivienda, salud, educación y cultura, formas de participación ciudadana, preocupación por los grupos sociales vulnerables, integración social y no discriminación de los pueblos originarios.

Era frecuente, en cada región del país, la organización de grupos de reflexión y la realización de talleres destinados a analizar el proceso que se estaba viviendo, los desafíos que se percibían para el futuro inmediato y el dimensionamiento de las demandas sociales de las cuales habría que hacerse cargo en democracia. La mayoría de estos eventos eran asistidos por especialistas en los diferentes temas, provenientes de diversas agrupaciones civiles, centros de investigación, colegios profesionales y organizaciones de iglesia.

En la materia que nos ocupa, a fines de 1984 un grupo de profesionales de muy variadas disciplinas se dieron a la tarea de poner en marcha una abierta, plural e interesante agrupación gremial, la **Sociedad Chilena de Planificación (SOCHIPLAN)**, con la sola idea de establecer un foro permanente para debatir el futuro del país en democracia y reflexionar acerca de los caminos a seguir para poder avanzar en tal sentido.

Funcionando en precarias condiciones en una casona antigua del barrio Bellavista y sin otros recursos que el menguado aporte de los socios, SOCHIPLAN se transformó rápidamente en un punto de encuentro de notables especialistas, pero también en

una especie de escuela a la que asistían profesores y estudiantes universitarios, dirigentes sociales e incluso funcionarios públicos. Tal fue su impacto, que cualquier modesta convocatoria a charlas o talleres atraía a decenas de personas interesadas en escuchar un pensamiento alternativo. En el terreno anecdótico, esta situación empujó a la directiva a apurar la constitución legal de la Sociedad, para evitar complicaciones en un período en que cualquier reunión de más de cinco personas era considerada sospechosa.

Tras el triunfo del NO en el plebiscito de octubre de 1988 y previo a la elección presidencial de 1989, se produce una notable intensificación de actividades, todas ellas dirigidas a la formulación de propuestas para el futuro de Chile en democracia. De gran trascendencia en tal sentido, fue el **Primer Congreso Nacional de Planificación**, convocado por SOCHIPLAN y realizado entre el 12 y 14 de junio de 1989 en las instalaciones de la CEPAL. El propósito de este evento era reunir a una amplia gama de especialistas para debatir y proponer una nueva concepción y práctica de la planificación en Chile, a partir de un análisis crítico de experiencias anteriores y de las exigencias de encauzar el desarrollo en una perspectiva de eficacia, equidad social y participación ciudadana.

Quienes participamos en su organización,⁸⁷ estimábamos que asistirían no más de 60 personas y que se presentarían alrededor de 15 a 20 ponencias. La sorpresa para todos fue que concurrieron más de 400 expertos en materias diversas y se inscribieron 72 ponencias, lo que implicó cambios de última hora en la organización y el funcionamiento simultáneo de once mesas temáticas.⁸⁸ Esta experiencia habla por sí sola del entusiasmo, convergencia de voluntades y evidente ansiedad por expresar ideas y propuestas de desarrollo que habían estado contenidas durante más de dieciséis años.

El gobierno que encabezaría el proceso de transición a la democracia era el destinatario natural de esta verdadera avalancha creativa, seria y muy bien fundamentada. En las **Bases Programáticas** de la Concertación de Partidos por la Democracia se acoge gran parte de lo propuesto, estableciendo, eso sí, algunas prioridades. Entre ellas: esclarecer la verdad y hacer justicia en materia de derechos humanos; democratizar las instituciones; promover la justicia social; impulsar el desarrollo y modernización del país; reinsertar a Chile en el lugar que históricamente había ganado en la comunidad internacional.⁸⁹

Directa o indirectamente algunas de estas prioridades políticas habrían de traducirse en compromisos institucionales específicos para ODEPLAN y/o para las instituciones relacionadas que luego acompañarían la creación de MIDEPLAN. Por lo pronto, de

⁸⁷ Gonzalo Martner G., Ricardo Jordán S., Carlos de Mattos, Sergio Galilea, Eduardo García D., Esteban Soms, Ximena Molina, Hernán Frigolett, Luis Lira.

⁸⁸ Algunas de estas ponencias pueden ser consultadas en Revista Interamericana de Planificación; Sociedad Interamericana de Planificación; Volumen XXIII; N° 91 y 92 del período Julio – Diciembre de 1990.

⁸⁹ Mensaje Presidencial Aylwin, Sesión del Congreso Pleno del 21 de mayo de 1990.

estas prioridades y compromisos surgen algunos de los principales argumentos para proponer el cambio de oficina asesora de la Presidencia en Ministerio de Planificación y Cooperación.

En el Mensaje del 21 de mayo de 1990, el propio Presidente Aylwin, al manifestar su voluntad por mejorar sustantivamente la coordinación de las políticas públicas, se expresa en los siguientes términos: *“...nos parece necesario elevar el nivel de responsabilidad política y administrativa de los servicios preocupados de la actividad global del Gobierno. Es lo que pretenden los proyectos de ley que he sometido a vuestra consideración y que transforman en Ministerio a ODEPLAN y a la Secretaría General de la Presidencia. La complejidad que adquiere en la actualidad el ejercicio de la función gubernamental exige elevar los niveles de coordinación en el Gobierno para hacer posible la necesaria complementación interministerial en el desarrollo de las políticas públicas. Esta necesidad de coordinación es impuesta tanto por el carácter multidimensional que adquieren las materias de Gobierno como por la necesidad de ahorrar al país el máximo de recursos, tanto humanos como materiales, a través de una gestión estatal ágil y eficiente.”*

En la presentación ante el Senado de la República del proyecto de ley para la creación de MIDEPLAN, el entonces Ministro Director de ODEPLAN, Sergio Molina, expresa con toda claridad los propósitos y razón de ser de la nueva institución en los siguientes términos: *“el proyecto tiene por finalidad satisfacer los requerimientos de desarrollo social de los sectores más desposeídos, a través de mecanismos que aseguren una eficiente y equitativa distribución de los recursos disponibles para estos efectos.”*

Más adelante señala *“... se le otorgará a esta (a ODEPLAN) las funciones y atribuciones propias de una Secretaría de Estado. Sólo así la autoridad de gobierno encargada de la identificación de las políticas de desarrollo, de la evaluación de los proyectos de inversión del sector público, de la coordinación de las políticas sociales y de la planificación del desarrollo regional, podrá detentar la jerarquía y potestades necesarias para cumplir estas funciones.”*

De este modo y con base en los argumentos mencionados, a mediados de 1990, ODEPLAN finalmente se transforma en el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).⁹⁰

La responsabilidad por el diseño y aplicación de políticas en apoyo a los sectores más vulnerables de la población hizo también necesario crear y poner en marcha un conjunto de servicios relacionados: en 1990 el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) para financiar proyectos que benefician a los sectores más pobres; en 1991 la Secretaría Nacional de la Mujer (SERNAM) con rango de Ministerio; en 1992 el Instituto de la Juventud (INJUV); en 1993 la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI); en 1994 el Fondo Nacional de la Discapacidad

⁹⁰ MIDEPLAN es creado en 1990, en virtud de la Ley N° 18.989 –publicada en el Diario Oficial el 19 de julio de ese año.

(FONADIS). Ya en esa época se estaba avanzando también en la forma de llegar a otros grupos considerados muy vulnerables como niños y adultos mayores.

En otro campo temático, para generar las condiciones adecuadas y canalizar de manera eficiente la cooperación externa se creó en 1990 la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), con residencia administrativa en MIDEPLAN pero dependiente de un Consejo donde estaban representados los tres Ministerios responsables de distintos aspectos de la cooperación: Relaciones Exteriores, MIDEPLAN y Hacienda. Como se sabe, en la actualidad AGCI depende administrativamente de Relaciones Exteriores.

Años después, criticando debilidades e indefiniciones de la gestión pública, en materias que son propias de MIDEPLAN o que lo fueron del extinto ODEPLAN, algunas personas llegaron a sostener que la transformación de oficina asesora de la Presidencia a Ministerio no fue una decisión afortunada e incluso que habría sido un paso en falso que le hizo perder influencia y orientación. Lo anterior en lo que se refiere a su capacidad de análisis coyuntural y prospectivo de la realidad nacional y las tareas vinculadas a la planificación del desarrollo nacional y regional. También en lo que se refiere a su capacidad de orientar, supervisar y evaluar el proceso de inversión pública, lo que estaría afectando severamente la efectividad de las políticas públicas en estas materias.⁹¹

Si bien es muy probable que la medida aludida haya tenido ciertas consecuencias, es importante recordar que según antecedentes expuestos en este mismo libro, la emigración o extinción de algunas funciones claves previstas en la estructura original de ODEPLAN ya se había producido durante el régimen anterior. Entre ellas las de coordinación del proyecto económico nacional, la capacidad de análisis asociada al proceso de elaboración de las cuentas nacionales, la desafección progresiva de los organismos sectoriales que integraron el Sistema de Planificación y la cesión de liderazgo en materia de descentralización a la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) y luego, como heredera de esta, a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

Esto último, dicho sea de paso, trajo como consecuencia colateral el virtual abandono del paradigma territorial nacional como marco de referencia para el proceso de desarrollo de las regiones, uno de los temas destacados de la actuación de ODEPLAN en sus primeros años y con el cual este llegó a convertirse en un referente obligado para otros países de América Latina, tal como se puede apreciar en publicaciones y eventos internacionales realizados en aquella época.

⁹¹ Carlos Cantero, Senador, en Quo Vadis MIDEPLAN *“la nueva ley de MIDEPLAN desperfiló su línea de trabajo específica, dándole una estructura inorgánica y amorfa, con una serie de reparticiones ejecutoras adosadas”*. Gonzalo Martner Fanta, en declaraciones de prensa de 1998, sostiene que es un *Ministerio inútil y que fue un error crearlo*. Roberto Pizarro, ex Ministro de Planificación manifiesta que *la decisión fue perjudicial y debería volver a ser una oficina de la Presidencia*. Sergio Boisier, más cauto, habla de la transformación de ODEPLAN en MIDEPLAN como *“una decisión plagada de problemas”*.

Tan cierto es lo anterior que, en marzo de 1990, las nuevas autoridades se sorprendieron al constatar que la actividad institucional giraba casi exclusivamente en torno a la administración del Sistema Nacional de Inversiones, la realización de algunos estudios sobre pobreza y, a través de las SERPLAC, la administración de recursos del Fondo Nacional para el Desarrollo Regional así como de algunos subsidios a las personas de escasos recursos. Como dato anecdótico, la División de Planificación Regional sólo contaba con cinco o seis funcionarios, la mayoría de los cuales manifestaron en ese momento no tener tareas definidas y estar a la espera de alguna otra destinación dentro de la organización.

De este modo, al momento de su transformación en Ministerio, la institución era tensionada tanto por los nuevos y abrumadores desafíos que habrían de enfrentarse, como por la desarticulación progresiva de las que habían sido sus fortalezas históricas. En un plano más íntimo, esta tensión se manifestaba también en un sutil rechazo y desconfianza mutua entre los antiguos funcionarios y los recién llegados. Los primeros prejuzgados como *herederos de la dictadura*, los segundos como advenedizos que querían barrer con todo lo realizado.

La restauración de confianzas y generación de un clima laboral positivo, sin embargo, no fue tan difícil, en gran medida por la destacable actuación del Ministro Sergio Molina y sus colaboradores. Una interesante experiencia en este sentido, fue la realización de una jornada de conversación cara a cara entre funcionarios antiguos y nuevos para expresar sus recelos, temores y expectativas respecto a los momentos que se estaban viviendo.

En todo caso, en el nuevo escenario político, la iniciativa para transformar ODEPLAN en MIDEPLAN se tradujo en los hechos en un reposicionamiento institucional, particularmente en lo que se refiere al diseño y aplicación de políticas sociales, planificación estratégica del desarrollo regional y ampliación de la capacidad operativa del sistema nacional de inversiones. Lo anterior, al menos durante la primera mitad de la década de los noventa, período en el cual se incrementa notablemente la influencia de MIDEPLAN y sus servicios relacionados, tanto en lo que se refiere a las decisiones al interior del Gobierno, como en su articulación externa con el Parlamento y con sectores y organizaciones de la sociedad civil afines al compromiso institucional.

En un breve pero expresivo folleto de difusión denominado **Una visión hacia adelante**, (1990) más conocido por todos como el *documento del ojo*, por el diseño que aparece en su portada, el Ministerio se describe a si mismo como la institución *“responsable de proporcionar al país y a la administración del Estado, propuestas de desarrollo que conduzcan a un crecimiento sostenido, humano y justo para todos, así como de impulsar las iniciativas que se requieren para lograrlo”*.

Las funciones que allí se destacan son *informar y anticipar, coordinar y orientar, buscar la cooperación e impulsar acciones conjuntas*. Lo expresado bajo estos sugerentes títulos permite apreciar la enorme importancia que se concede a la generación y transmisión de información conocimiento, al estudio y evaluación de

iniciativas, al pensamiento estratégico y a la necesidad de unir esfuerzos para resolver problemas complejos de la sociedad. Esta forma de ilustrar el quehacer institucional habla de un profundo respeto al pensamiento que antecede a la acción.

Reforzando lo dicho, es evidente que se asume como propio del quehacer de MIDEPLAN la elaboración de escenarios prospectivos, la anticipación de eventuales cambios económicos y sociales, así como la estimación de aquellos recursos humanos, materiales y financieros que el país podría demandar en el futuro. Todo ello con el fin de disminuir la incertidumbre y minimizar el riesgo en la toma de decisiones.

A buen entendedor pocas palabras: nace una institución que estudia y planifica para poder ejercer con propiedad la coordinación de las políticas de desarrollo. Demás está decirlo, este enfoque contrasta con la miopía de quienes suelen subestimar la investigación y la mirada de futuro, manifestando su preferencia por reducir el Ministerio a la sola ejecución de algunos programas específicos.

En el diseño original de MIDEPLAN se percibe una evidente intención de recuperar las funciones de planificación y coordinación, en la lógica del ODEPLAN primitivo, así como el propósito por mantener otras funciones de más reciente data como la administración del sistema nacional de inversiones y las funciones asociadas a la focalización del gasto social, complementando el diseño con el apoyo a los grupos más vulnerables, esta vez en una perspectiva y cobertura que espera superar con creces lo iniciado en la década anterior. De este modo, la organización prevista en la Ley prevé la existencia de cinco Divisiones: Administrativa; Jurídica; de Planificación, Estudios e Inversión; Social y de Planificación Regional, entendiendo estas tres últimas como las encargadas directas de materializar los objetivos institucionales prioritarios.⁹²

La División de Planificación Estudios e Inversión retiene la administración del Sistema Nacional de Inversiones y pretende dar un nuevo impulso a algunas actividades propias de la planificación nacional como la evaluación periódica del crecimiento económico y de los avances sociales en materia de vivienda, salud, educación, empleo y previsión, así como elaborar propuestas de políticas en estos mismos sectores. También reside en esta División la coordinación con la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda para la elaboración del Presupuesto de la Nación.

La creación de la División Social, tiene por misión colocar en un plano mucho más relevante esta línea de acción, esta vez atendiendo a las prioridades programáticas planteadas por el nuevo gobierno. En esta División se analiza la situación los grupos más vulnerables, aplicando los instrumentos ya existentes para evaluar la situación socioeconómica del país y el impacto de los programas sociales. Además, se

92 Puede decirse que la División de Planificación Estudios e Inversión y la División de Planificación Regional son respectivamente comparables a la Subdirección Nacional y la Subdirección Regional, del extinto ODEPLAN.

elaboran políticas de subsidio y se establecen las coordinaciones necesarias con las principales organizaciones de la sociedad civil orientadas a la asistencia de los grupos vulnerables.

Por último, la División Regional se dedica por entero a respaldar las iniciativas de descentralización y fortalecimiento institucional en regiones y comunas, en particular aquellas relacionadas con la planificación estratégica y la gestión del desarrollo.

Para comprender mejor la posterior evolución de MIDEPLAN es importante destacar cierta indefinición o fuente potencial de conflicto, en su diseño de origen. Se trata de la superposición de funciones entre las dos divisiones que asumen la temática social, la primera con propósitos de planificación global y orientada a sectores, la segunda más vinculada con la asistencia social a grupos vulnerables.

Esta situación se corrige formalmente en 1995, con el traspaso del equipo profesional encargado del tema social en la División de Planificación, Estudios e Inversión a la División Social. Sin embargo, las consecuencias no tardarían mucho en llegar: el quehacer de la División de Planificación, Estudios e Inversión empieza a concentrarse sólo en la administración del sistema de inversiones y las funciones de planificación quedan reducidas a su mínima expresión.

Hacia fines de la década del noventa, también la División de Planificación Regional empieza a ser insistentemente requerida para que se involucre en la coordinación territorial de los programas sociales, en desmedro de sus funciones tradicionales de asistencia técnica y capacitación a los gobiernos regionales y de apoyo a los Intendentes, en materia de planificación estratégica y gestión del desarrollo.

Pero volvamos al tema principal, es decir a los asuntos que debería abordar la nueva institución, conjugando la experiencia del pasado con los complejos desafíos del futuro y sacando máximo provecho del capital humano que le ha dado continuidad y prestigio a ODEPLAN/MIDEPLAN.

Una amplia y elocuente exposición acerca de los propósitos centrales del Ministerio está contenida en el libro **Abriendo Caminos**.⁹³ En el conjunto de textos que integran este documento se reflexiona acerca de la política regional de desarrollo, la descentralización, el desafío de la pobreza, las nuevas fronteras del desarrollo humano, la integración nacional y la configuración de la institucionalidad social. Allí también es posible entrever el compromiso de trabajo y la mística reinante en la organización, especialmente aquella admirable capacidad para colocar cualquier tarea cotidiana en una perspectiva realmente trascendente.

Para conocer en su esencia lo realizado en cada área, parece apropiado ordenar las actuaciones de MIDEPLAN en función de tres áreas principales: *1. Elaboración y aplicación de las políticas sociales; 2. Análisis de la calidad de la inversión pública;*

⁹³ Molina S., Sergio. Ministro de Planificación 1990-94; **ABRIENDO CAMINOS**; 1993.

3. *Descentralización y planificación del desarrollo en el territorio.* En las próximas páginas se exponen los principales desafíos enfrentados en cada una de estas tres áreas.

Para una apreciación en detalle de los empeños y resultados de la acción del gobierno en la década de los noventa, se sugiere revisar el documento de MIDEPLAN denominado **Balance Económico y Social 1990-1999**,⁹⁴ donde se entrega una visión muy completa de los logros alcanzados en la economía nacional, el empleo y las remuneraciones, las políticas sociales por sectores y grupos prioritarios, la descentralización y desarrollo territorial, así como los avances en la modernización del Estado y la evaluación del sector público.

1. Elaboración y aplicación de las políticas sociales

El desarrollo social, se entiende vinculado a dos conceptos: el principio ético de que toda la población logre al más breve plazo satisfacer sus necesidades básicas y la posibilidad a mediano plazo de alcanzar una mayor integración e igualdad de oportunidades para toda la población.

Existe consenso sobre la grave situación de pobreza que afectaba a importantes sectores de la población nacional en 1990. Esto hizo que la Concertación Democrática colocara como su mayor prioridad el desafío de superar la pobreza. Para hacerlo fue necesario una acción positiva y dinámica, donde MIDEPLAN tuvo y sigue teniendo un rol preponderante. Las primeras acciones iban dirigidas a elaborar un programa de intervención estatal y estimular la participación de la ciudadanía para hacerlo realidad. La estrategia elegida: focalizar mejor los subsidios, coordinar las políticas públicas en torno a los objetivos sociales propuestos y motivar la acción conjunta del gobierno y las organizaciones privadas de asistencia social.

Cada dos años, entre 1990 y 2000, se aplicó, procesó y analizó la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), destinada a evaluar la situación socioeconómica del país y sus regiones, así como el impacto de los programas sociales en las condiciones de vida de la población, con el propósito de mejorar la eficacia de las políticas sociales.

Los resultados de estas encuestas muestran una significativa disminución del porcentaje de población en situación de pobreza de 38,6% a 20,2% y la indigencia de 13,0% a 5,6% entre los años 1990 y 2000. La información y los estudios realizados a partir de cada encuesta fueron dados a conocer en el país y todas las regiones y comunas, tanto para apoyar la toma de decisiones de corto plazo como para contribuir a la definición de objetivos y cursos de acción estratégicos.

⁹⁴ MIDEPLAN. Balance Económico y Social 1990-1999. Elaborado por un grupo de 24 profesionales coordinados por Reinaldo Ruiz, publicado a fines de 1999.

Numerosos fueron los estudios internos y las publicaciones sobre materias sociales realizados entre 1990 y principios del 2000 por los profesionales de MIDEPLAN, principalmente de las Divisiones Social, de Planificación, Estudios e Inversión y de las SERPLAC. Entre ellos, destacan las series de documentos temáticos que exploran los resultados de las encuestas CASEN aplicadas entre 1990 y 1998.⁹⁵

Para focalizar las carencias personales y familiares de los distintos segmentos de la población se consideró indispensable, por su parte, perfeccionar los instrumentos de captación de información,⁹⁶ las bases de datos y los criterios de evaluación de resultados, de modo de permitir un diagnóstico constante y confiable sobre la situación de pobreza, cobertura de programas y eficacia de las políticas de gobierno.

De utilidad comprobada para las decisiones de gobierno, fueron también los balances realizados cada dos años para evaluar los resultados de las políticas sociales, el Balance de seis años en 1996 y el antes citado Balance Económico y Social 1990-1999.

En lo referente a instrumentos regionales, destacan los Planes Regionales de la Infancia y la Adolescencia de 1994 y los **Programas Regionales para la Superación de la Pobreza** en 1996, ambos trabajos coordinados por las SERPLAC en las trece regiones del país.

En el camino hacia una nueva institucionalidad social, en 1994 se da un paso fundamental al crear el **Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza**,⁹⁷ el cual quedó integrado por personalidades de distintos sectores de la actividad nacional. La misión del Consejo Nacional se resumía en dos objetivos: constituir un centro de reflexión y propuesta de iniciativas de la sociedad civil para superar la pobreza extrema y asesorar a las autoridades en la aplicación del Programa Nacional para la Superación de la Pobreza.

Dos años más tarde, en 1996, el Consejo hizo entrega al gobierno de un extenso y detallado informe que incluye comentarios y recomendaciones específicas respecto a las materias que le fueron encomendadas.⁹⁸ El informe hace referencia también a la necesidad de crear una Autoridad Social con gran poder de decisión.

Este llamado a instalar una entidad rectora superior de las políticas sociales colocará en el tapete, una vez más, la cuestión del grado real de influencia que ejerce MIDEPLAN en la coordinación de tales políticas, tema recurrente y fuente habitual

⁹⁵ La serie Documentos Sociales, elaborada por MIDEPLAN, entrega visiones analíticas sobre los principales temas que abarca la encuesta CASEN, entre ellos la situación de educación, salud, vivienda, empleo e ingresos.

⁹⁶ En el año 1998 se estimó pertinente someter a la Ficha CAS-2 a técnicas de análisis discriminante para mejorar su capacidad para identificar a la población objetivo de los subsidios sociales.

⁹⁷ Decreto Supremo N° 227 de 1994.

⁹⁸ **Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza.** LA POBREZA EN CHILE. UN DESAFÍO DE EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL. Agosto 1996.

de tensiones institucionales tanto internas como externas. Dice textualmente el Informe: *“Hoy se ve la necesidad de profundos cambios institucionales en la administración central del Estado los que deben traducirse en una modernización, re-organización y racionalización de las carteras ministeriales del ámbito social. En esta perspectiva este Informe propone la creación de una entidad pública relevante, rectora y coordinadora del desarrollo social, dotada de poderes suficientes y con rango ministerial, que reemplace la institucionalidad existente. Debería tener a su cargo todas las políticas sociales, permitiendo su manejo integrado. Se debería tender a que en la estructura central del Estado se produjese un triángulo equilibrado entre la autoridad política, la autoridad económica y financiera del país, y la autoridad social que aquí sé esta proponiendo.”*

Con base en las recomendaciones del Consejo Nacional, la Secretaría Ejecutiva del **Comité Interministerial Social**,⁹⁹ elaboró y puso en marcha el llamado **Programa Nacional de Superación de la Pobreza**, cuyo contenido habla del acceso igualitario de todos los chilenos a los servicios básicos, de la orientación de la inversión hacia la infraestructura social en áreas pobres y apartadas, de la importancia del desarrollo productivo y laboral, así como de la necesidad de incrementar las capacidades para llevar a cabo una gestión descentralizada y participativa.¹⁰⁰

En los dos últimos años de esta década, surgen ciertos cuestionamientos teóricos y prácticos que llevan a pensar en una eventual revisión de enfoques y estrategias de acción. La base de estos cuestionamientos fue la constatación de que aunque los porcentajes de pobreza seguían disminuyendo, lo hacían a un ritmo menor que en años anteriores y los de indigencia simplemente se estancaron a partir de 1996.

Estas y otras verificaciones en terreno llevaron MIDEPLAN a la preparar un conjunto de propuestas específicas, entre las que destacan la urgente necesidad de consolidar la oferta pública de beneficios y servicios para asegurar una intervención coordinada e integral, la importancia de trabajar con familias más que con personas individuales, así como una sólida argumentación a favor de una nueva estrategia de intervención donde se asumiera en plenitud el concepto de *derechos sociales*. Entre enero y mayo de 1998 se genera una escalada de declaraciones y expresión de opiniones en torno a estos temas.

El enfoque de MIDEPLAN está orientado a conseguir resultados más significativos desde el punto de vista de la superación de la extrema pobreza, lo que no depende sólo del mejoramiento de los instrumentos, sino también de la puesta en práctica de un nuevo modelo de intervención. En esta materia, lo que en esencia se propone es revisar y perfeccionar la estrategia de lucha contra la pobreza y fortalecer la

⁹⁹ El **Comité Interministerial Social** (CIS), constituido en 1994 por el Presidente Frei Ruiz Tagle, integrado por 12 Ministerios y dirigido por MIDEPLAN, como instancia coordinadora de las políticas sociales.

¹⁰⁰ **Programa Nacional de Superación de la Pobreza**. Cinco impulsos para superar la pobreza. Metas y tareas de gobierno para 1996.

coordinación intersectorial de las políticas sociales. Las propuestas reconocen la urgente necesidad de modificar la institucionalidad social sugiriendo, entre otras cosas, concentrar el diseño y planificación de las políticas y descentralizar la asistencia a los grupos más vulnerables.

En marzo de 1998, ante la escasa receptividad a los planteamientos realizados, el Ministro de Planificación declara a la prensa que la institución no tenía el peso político necesario, ni los recursos, para atender las funciones que la Ley le otorga y que su autoridad como coordinador del Comité Social de Ministros ha sido menoscabada.¹⁰¹ En el mismo diario, el Ministro Secretario General de Gobierno responde en los siguientes términos: *“la estructuración o incluso el término del Ministerio de Planificación y Coordinación surgen al interior del Gobierno como alternativas para mejorar en el largo plazo la incapacidad que ha presentado esa secretaría de Estado para resolver problemas sociales.”*

En medio de cuestionamientos como este y otros similares desestimando la labor realizada y la trayectoria general de la institución ocurren dos episodios desagradables. El primero de ellos fue la aprobación de la agenda social para los dos últimos años del gobierno, sin consultar al Ministro de Planificación (lo que provocó su renuncia) y, el segundo fue el anuncio del Presidente en mayo de 1998, en el sentido de que había decidido *reorganizar las funciones de MIDEPLAN y suprimir este organismo al término de su gobierno.*

Como era de esperar, al desconcierto inicial siguió un profundo malestar y desencanto al interior de todos los equipos de trabajo del Ministerio, a nivel central y en regiones, dejando profundas heridas que aún perduran. Esto no sólo porque quedaron en suspenso definiciones importantes con relación a la posibilidad de poner en marcha la nueva estrategia en la lucha contra la pobreza, sino además porque emergen otros temas controversiales asociados a una eventual *supresión* de MIDEPLAN.

Entre ellos, por ejemplo: ¿adonde irían a parar la administración del Sistema Nacional de Inversiones y los funcionarios del nivel central y de las regiones encargados de esta función ministerial?, ¿de quien dependerían en adelante los organismos encargados de la aplicación de las políticas dirigidas a los grupos vulnerables?, ¿serían las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación traspasadas a los Gobiernos Regionales, incluidas las personas que allí se desempeñan?. Naturalmente a todas estas interrogantes se agrega, demás está decirlo, el manifiesto malestar e incluso temor de los funcionarios respecto a su futuro laboral.

Dos años más tarde, a pocos días de haber asumido el mando de la nación, el Presidente Ricardo Lagos resuelve mantener y potenciar el diseño legal e institucional de MIDEPLAN, dejando sin efecto las medidas de la anterior administración. Por razones diversas, incluidas las relacionadas con los efectos de la crisis de 1998, la

¹⁰¹ Ministro Roberto Pizarro, en declaraciones a El Mercurio del 7 de Marzo de 1998.

incorporación de las propuestas de MIDEPLAN para una nueva estrategia de intervención social, se dilata en el tiempo y sólo habrá de prosperar algunos años más tarde, bajo la forma de un programa piloto diseñado por el FOSIS¹⁰² que sería aplicado, en principio, en cuatro regiones del país: Antofagasta, Maule, Magallanes y Metropolitana.

Por instrucciones del Presidente de la República, cinco meses después, a partir del modelo conceptual y operativo de este programa piloto, en 2002 se puso en marcha en todo el país el **Sistema de Protección Social CHILE SOLIDARIO**, destinado a coordinar los esfuerzos gubernamentales para la superación de la pobreza. Esta materia será expuesta con mayor detalle en el capítulo siguiente, que se refiere a la actuación de MIDEPLAN en el periodo 2000-2009.

Es importante destacar aquí que los estudios y propuestas realizados entre 1998 y 2001, vinieron en cierta medida a confirmar las intuiciones y propuestas iniciales de MIDEPLAN, al momento de su creación en 1990. En especial, aquellas relacionadas con la necesidad de coordinar la oferta pública en materia de programas sociales y romper con el modelo sectorial tradicional, estructurado en función de la demanda. De igual manera, en lo que se refiere a la importancia de trabajar con familias y territorios.

2. Análisis de la calidad de la inversión pública

MIDEPLAN ha tenido a lo largo de su historia, incluida por supuesto la historia de ODEPLAN, un doble compromiso en materia de inversión. Por una parte, asegurar que los recursos públicos se apliquen de manera eficiente y, por otra, anticipar escenarios y generar propuestas acerca de las prioridades que dicha inversión debe atender. Ambos compromisos, en mayor o menor medida, deberían buscar articularse con las iniciativas y proyectos privados, de modo de multiplicar los efectos de la propia inversión pública y contribuir en conjunto a alcanzar mayores grados de desarrollo social y productivo.

Con estos propósitos, durante gran parte del período que se analiza, MIDEPLAN procede a estudiar la realidad socioeconómica del país y proyectar sus tendencias a futuro. No obstante, en lo organizacional e instrumental dedica sus mejores esfuerzos a perfeccionar el **Sistema Nacional de Inversiones (SNI)**, especialmente lo que se refiere a la revisión de las metodologías en uso y a la reglamentación y organización del proceso inversionista en su conjunto.

Como se sabe en este Sistema participan diferentes actores institucionales: Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN y entidades públicas inversoras como los ministerios, servicios, empresas estatales y gobiernos regionales. El Ministerio de Hacienda y

¹⁰² Programa Puente, del Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

MIDEPLAN administran conjuntamente el Sistema pero tienen competencias y responsabilidades diferentes.

El primero define los marcos presupuestarios, evalúa la gestión financiera de las instituciones públicas, regula la formulación de los presupuestos y establece procedimientos y plazos que permiten articular el SNI con el presupuesto. MIDEPLAN, por su parte, establece los procedimientos y plazos de presentación de proyectos al Sistema asegurando su compatibilidad con el calendario presupuestario y dispone los enfoques metodológicos que serán aplicados, tanto en la formulación como en la evaluación de proyectos, por todos los actores que demandan recursos públicos para invertir.¹⁰³

El soporte informático del Sistema es el **Banco Integrado de Proyectos (BIP)**, el cual contiene información homogénea acerca de los proyectos y programas así como antecedentes sobre sus avances, cualquiera sea el estado y etapa en que ellos se encuentren. Constituye una gran base de datos a la que tienen acceso los diferentes usuarios de manera desconcentrada e interactiva, a través de una red de terminales.

En correspondencia con la evolución del Sistema Nacional de Inversiones, el Banco Integrado de Proyectos experimenta cambios notables en esta década, principalmente por los avances tecnológicos incorporados y la generación de nuevas regulaciones del sistema en su conjunto.

Por algunos años, el BIP operó utilizando una línea de comunicaciones compartida con el Registro Civil. Los analistas de aquella época en las SERPLAC recuerdan con humor las dificultades que enfrentaban para ingresar las Fichas de Estadísticas Básicas de Inversión (Fichas EBI), utilizando el terminal de datos VT-100 durante la noche porque estaba más desocupada la línea, ingresando sólo ochenta caracteres por vez y expuesto a inexplicables cruces con la base de datos del Registro Civil, donde un determinado código BIP podía entregar, por ejemplo, un certificado de nacimiento o defunción.

En 1992 el Ministerio ya pudo contar con una línea propia y una red de servidores en regiones conectada a un servidor central, utilizando el sistema operativo UNIX. Esto último obligó a un intenso programa de capacitación a analistas de regiones y del nivel central para poder trabajar con este nuevo sistema. Al funcionar con servidores regionales, las bases de datos sobre proyectos de inversión eran administradas de manera bastante desconcentrada. Paradojalmente, cuando la tecnología permitió subir la información a Internet y superar las barreras que hacían el proceso lento y complicado, ya no fueron necesarios los servidores regionales y todo comenzó a operar en torno a un servidor central, perdiendo las regiones un poco de autonomía.

¹⁰³ Ver definiciones actualizadas y especificidades del SNI en <http://sni.mideplan.cl>
También en: Cavada, Juan, *Sistemas nacionales de inversión pública*; 2001.
Villablanca, Mónica et al., *Op Cit.*, 2005.

A partir de 1996 y con el manifiesto propósito de contribuir a la desconcentración territorial de las decisiones, tanto el proceso de revisión de los proyectos regionales como la emisión de sus correspondientes informes técnicos fue traspasada en su totalidad a las SERPLAC, delegando así la responsabilidad de la evaluación social de las diferentes iniciativas comunales y regionales, con la sola excepción de los proyectos de carácter interregional y/o considerados de impacto nacional.

Una de las características del Sistema Nacional de Inversiones es su alto grado de dependencia del uso intensivo de recursos humanos calificados. De allí que haya sido necesario desarrollar permanentes esfuerzos de capacitación y actualización de funcionarios a lo largo del país y en todas las esferas de la Administración del Estado, en formulación, evaluación y administración de proyectos.

Un aspecto que es necesario destacar en este sentido, es la alta rotación de profesionales de buen nivel, principalmente por la gran demanda por especialistas en evaluación de proyectos y la gran diferencia de remuneraciones respecto al sector privado. Un estudio de la época llegó a estimar en alrededor de un 5% los profesionales con capacitación en estas materias que aún se mantenían en el sector público, sin mencionar las migraciones de comunas de menores recursos hacia comunas mayores o a los gobiernos regionales.

Esto obliga a la institución a mantener programas permanentes de capacitación, con un costo nada despreciable. En esta década, se capacitó un gran número de profesionales a través del Curso Interamericano de Preparación y Evaluación de Proyectos (CIAPEP), en el marco del convenio suscrito entre la Pontificia Universidad Católica de Chile y MIDEPLAN.

Se realizaba cada año, por lo general, un curso nacional y tres o más en regiones, así como diversos otros talleres de formación y/o actualización según demandas específicas de regiones y comunas. En cifras redondas, no menos de 1.200 alumnos por año eran capacitados en preparación y evaluación de proyectos y otros 1.000 en la operación del Banco Integrado de Proyectos. Lo anterior sin contar los talleres de revisión de criterios, metodologías y procedimientos que se realizaban en forma periódica con los especialistas de las SERPLAC.

El Sistema Nacional de Inversiones, por estas fechas ya había trascendido las fronteras nacionales. Cada año se recibían misiones de América Latina y El Caribe que querían conocer la experiencia, con la intención de replicarla en sus respectivos países. Numerosas eran también las invitaciones a Seminarios Internacionales sobre la materia.

3. Descentralización y planificación del desarrollo regional

A fines de los años ochenta el país sólo había logrado avanzar en materia de desconcentración administrativa, principalmente con el propósito de lograr un control más eficiente del territorio pero lejano a cualquier posible iniciativa relacionada con la redistribución del poder político hacia regiones y comunas. En materia de desarrollo, por su parte, los planes y estrategias se limitan a valorar el potencial de recursos y, en lo propositivo, a exponer el proyecto regional en función de la simple sumatoria de iniciativas sectoriales previstas para cada región, acompañadas de un despliegue de argumentos acerca del mejor aprovechamiento de las llamadas ventajas comparativas. Ninguna referencia a una mirada global del desarrollo elaborada e impulsada por la propia región, a excepción de los intentos prospectivos desarrollados entre los años 1987 y 1989, ya mencionado en páginas anteriores de este mismo libro.

Entre los meses de mayo y junio de 1990, en tres eventos sucesivos convocados por diferentes instituciones, el gobierno democrático dio a conocer el enfoque y propósitos de lo que sería en adelante la política nacional de descentralización y desarrollo regional.¹⁰⁴

Pudo apreciarse en las intervenciones allí realizadas un notable cambio de perspectiva en lo que se refiere a la descentralización y el desarrollo de las regiones. Cambio de perspectiva que encuentra su fundamento en la tesis *“descentralización igual democracia”*.

Es decir el objetivo principal, en adelante, será acercar las decisiones a las personas, fortalecer las capacidades regionales para impulsar el desarrollo social y económico e impulsar la participación y compromiso ciudadano en la solución de los problemas que les afectan. Destacan, en este sentido, las intervenciones del propio Presidente de la República y del Ministro de Planificación en la inauguración de las Séptimas Jornadas de la Descentralización en Valparaíso, donde se fijaron pautas y establecieron prioridades de actuación gubernamental.

Los principios básicos expresados en esa ocasión se constituyeron en carta de navegación para la acción de MIDEPLAN en los siguientes años. El primero de estos principios se refiere a la convicción de que para lograr una democracia estable se debe impulsar la descentralización de la vida nacional, entendida esta última como el traspaso real de poderes y competencias a las comunidades regionales y locales, para que estén en condiciones de liderar sus propios procesos de desarrollo.

¹⁰⁴ 4 de mayo de 1990 en Concepción; Sergio Molina, Op. Cit. 1993.

6 y 7 de junio de 1990, Seminario Descentralización y Regionalización. organizado por el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL) de la UCV.

29 de junio de 1990 en Valparaíso; VII Jornadas de Regionalización, organizado por CORCHILE y CORQUINTA.

El segundo principio es que el fortalecimiento de las economías regionales no es un desafío independiente del desarrollo general del país, sino por el contrario, el crecimiento de la economía nacional está íntimamente asociado a las posibilidades regionales de incrementar su producción, el volumen de exportaciones, avanzar en la incorporación de tecnologías, reducir el desempleo, elevar el nivel de capacitación y demostrar eficacia en la solución de las más agudas carencias sociales.

En estrecha relación con los dos anteriores, un tercer principio consiste en asumir, como factor clave para el desarrollo, la gestión coordinada entre el nivel regional y el nivel nacional de las iniciativas y proyectos estratégicos. En el nivel regional, concertando voluntades en torno a un proyecto global de futuro, más allá de la simple sumatoria de iniciativas sectoriales. En el nivel nacional, promoviendo la descentralización del poder político y el traspaso de funciones, atribuciones y recursos a los gobiernos regionales.

La organización prevista en la ley original de MIDEPLAN da cuenta de los tres principios mencionados al fortalecer las atribuciones de las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación y revitalizar la División de Planificación Regional en el nivel central, respaldando sus principales intervenciones y esfuerzos de coordinación, como los desplegados en todo el país para la elaboración de las correspondientes Estrategias Regionales para el Desarrollo en 1990 y en 1994.

Cierto es que las SERPLAC, ya eran desde antes una instancia poderosa en sus respectivas regiones, en particular por su función coordinadora, su rol como secretaría técnica asesora del Intendente en materias relativas a la planificación del desarrollo, la administración presupuestaria del FNDR y el control ejercido sobre las decisiones de inversión. Contaban para estas funciones con equipos de reconocida capacidad profesional y probado compromiso con su región, capaces de abordar sin dificultad todo tipo de tareas permanentes o esporádicas.

La División de Planificación Regional de MIDEPLAN, en el nuevo contexto, sería la encargada de realizar estudios, dar asistencia técnica en planificación y gestión regional y comunal, así como proponer una política nacional para el desarrollo regional, tareas a las que habría que sumar la representación de los intereses de las regiones frente al gobierno nacional. Para cumplir tales cometidos esta instancia del nivel central debió orientarse al análisis de la realidad del país en su conjunto, la generación de metodologías para la formulación de planes y estrategias regionales, la elaboración y sistematización de información regionalizada y la definición criterios de política para el desarrollo territorial, en apoyo a los diferentes Gobiernos Regionales, a través de las SERPLAC.

Las **Estrategias Regionales para el Desarrollo** de cada una de las trece regiones del país, tanto para el período **1990-1994**, como luego para el período **1995-2000**, constituyeron en su momento una expresión del pensamiento de los actores regionales en torno a los principales desafíos del futuro. En su elaboración las

SERPLAC, con el apoyo técnico de la División de Planificación Regional jugaron un papel principal, apoyando en forma continua a los Intendentes y autoridades regionales.

Las definiciones estratégicas establecidas por la política nacional para el desarrollo regional, estaban centradas en la responsabilidad y compromiso de la comunidad con el desarrollo económico, social y cultural, la modernización tecnológica e innovación, la creación de condiciones para el despliegue de iniciativas del sector privado, la provisión de servicios sociales básicos y la equidad interregional e intrarregional.

Todo esto, en el marco del proceso de reformas institucionales llevado a cabo entre 1990 y 1994, que incluía la democratización de los municipios, la creación de los Gobiernos Regionales con amplias funciones y competencias respecto al desarrollo económico, social y territorial. Además, de un notable y sostenido incremento de los recursos presupuestarios de decisión regional.

Acerca del proceso en marcha en cuanto a la política nacional para el desarrollo regional, las principales propuestas, lo realizado en los primeros dos años de gobierno y las prioridades de futuro de cada región, da cuenta el documento de balance denominado **La Acción Regional del Gobierno**.¹⁰⁵ En dicho documento se refuerza el planteamiento básico expresado en 1990 de que las posibilidades de desarrollo en el territorio están condicionadas por la disposición a devolver capacidad de decisión a regiones y comunas.

En lo referente a los aportes de MIDEPLAN a la descentralización del país, conviene recordar dos experiencias de reflexión y análisis de gran significación. La primera entre 1991 y 1993, con la activa participación de profesionales de MIDEPLAN, la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y la Secretaria de la Presidencia para elaborar el proyecto de Ley de Gobierno y Administración Regional que permitiría la creación de los Gobiernos Regionales.¹⁰⁶

La segunda, a través del proyecto denominado **Reflexión y Análisis sobre el proceso de Descentralización en Chile**,¹⁰⁷ cuya parte medular consistió en tres Seminarios sucesivos, entre septiembre de 1997 y enero de 1998, en La Serena, Puerto Varas y Viña del Mar, a los cuales fueron convocados expertos en el tema, representantes regionales, autoridades políticas y dirigentes sociales. Las contribuciones teóricas y prácticas generadas en tales eventos, fueron y siguen siendo de enorme trascendencia para esclarecer los diferentes aspectos involucrados en el proceso de descentralización y proponer ideas realistas y innovadoras. No resulta exagerado

¹⁰⁵ MIDEPLAN. LA ACCION REGIONAL DEL GOBIERNO. junio de 1992.

¹⁰⁶ Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional N° 19.175, promulgada en 1993. En marzo de 1994 de constituyen por primera vez los Gobiernos Regionales en todo el país.

¹⁰⁷ Proyecto coordinado por MIDEPLAN, con la colaboración del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la SUBDERE. Publicado en 1998.

afirmar que gran parte de lo que hoy se dice y escribe sobre el proceso de descentralización del país está influido por los conceptos y planteamientos allí analizados.

En materia de capacitación profesional para la planificación estratégica en regiones, provincias y comunas, grandes fueron también los logros alcanzados durante la década de los noventa. MIDEPLAN pudo contar con el apoyo de la cooperación japonesa para enviar anualmente al Japón a alrededor de 15 personas a estudiar planificación regional.

Un área temática fundamental que requería de un intenso esfuerzo en materia de capacitación y actualización de conocimientos es el de la prospectiva y la exploración de futuros. Desde 1993-94 se dieron los pasos necesarios para reinstalar capacidades en regiones y a nivel central del Ministerio. El apoyo de la cooperación francesa hizo posible traer expertos a Chile y enviar profesionales a Francia para estudiar las técnicas prospectivas y el método de escenarios.

Con la cooperación alemana y su agencia GTZ, fue posible poner en marcha un ambicioso programa de Magister en Desarrollo Regional, con sede en la Universidad Austral de la ciudad de Valdivia, que ha recibido y formado a varias generaciones de profesionales de todas las regiones y también de otros países de América Latina.

En cuanto a instrumentos para la planificación, en el contexto del **Proyecto PADERE Nacional**,¹⁰⁸ se elaboraron diversos documentos sobre métodos y técnicas de planificación regional, análisis prospectivo, así como la serie **Apuntes Metodológicos** orientada a la elaboración de estrategias regionales, planes comunales y herramientas para analizar carteras de proyectos. Todos ellos de amplia difusión y aplicación en las regiones y comunas de país.

En cuanto a información de soporte para la planificación y la gestión del territorio, desde inicios de la década se desarrollaron bases de información, entre las que destacan las **Carpetas Comunales**, la **Serie Regionalizada de la Inversión Pública Efectiva**, la **Serie de Exportaciones Regionales**, el **Gasto Social Regionalizado** y el desarrollo de un amplísimo **Compendio de Estadísticas Regionales** de probada utilidad en la elaboración de estrategias y planes regionales. Las series de inversión, gasto social y exportaciones son publicaciones periódicas (anuales) y se mantienen actualizadas hasta el día de hoy.

A finales del período, se puso a disposición de las nuevas autoridades que asumirían el año 2000 el documento llamado **Desafíos Territoriales 2000 – 2010**,¹⁰⁹ en el cual se incluyeron los objetivos para una renovada política nacional del desarrollo

¹⁰⁸ Programa de Apoyo al Desarrollo Regional (PADERE), financiado con recursos de MIDEPLAN y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1994-98.

¹⁰⁹ MIDEPLAN. DESAFIOS REGIONALES 2000-2010, Publicado en 2001.

regional, destacando entre sus principales componentes la coordinación del sistema de regiones, la demanda por una mayor descentralización y capacidad de gestión regional, participación ciudadana, fomento productivo, ordenamiento del territorio, redes de enlace, igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y fortalecimiento de la identidad regional.

Como anexo se incluye un listado completo de las intenciones de inversión hasta el 2010, tanto públicas como privadas, agrupadas por zonas geográficas. La base conceptual previa de la citada publicación se encuentra en el documento **Bases para una Política Nacional de Desarrollo Regional**, elaborado con participación de SUBDERE, MOP, MINVU y CONAMA y algunos expertos externos seleccionados.¹¹⁰

En síntesis, la acción desarrollada por MIDEPLAN durante estos diez años tuvo por finalidad garantizar la coherencia territorial de las políticas públicas y asegurar que la formulación de dichas políticas incorporara, en la medida de lo posible, la dimensión territorial del desarrollo. Para ello se procedió a generar abundante información acerca de la evolución económica y social de cada región, así como a evaluar los efectos territoriales de las políticas macroeconómicas y sectoriales. En el territorio, en conjunto con las SERPLAC, se impulsaron propuestas estratégicas para el desarrollo regional, promoviendo la elaboración de programas y proyectos coherentes con dichas propuestas.

¹¹⁰ MIDEPLAN. Bases para una Política Nacional de Desarrollo Regional.2001.

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES (2000 - 2010)

La pobreza, mis amigos, es una espina que atraviesa el alma de toda una sociedad. Disminuir drásticamente la pobreza es un elemento central para combatir la desigualdad. En quince años de democracia hemos bajado la pobreza de un 38,5 a un 18,8% y la indigencia de 12,9 a 4,7%. Creamos nuevos instrumentos para hacer frente a la pobreza extrema. Por eso el Programa Chile Solidario, que anunciamos en este Congreso Nacional hace tres años, sigue trabajando para hacer realidad nuestro sueño de terminar con la miseria en Chile.

Ricardo Lagos Escobar¹¹¹

El Chile del Bicentenario cuenta con una red integral de políticas, servicios y programas que hacen efectivos los derechos sociales que reconocemos a los ciudadanos. Esta red nos permite apoyar a los grupos más vulnerables, combatir las discriminaciones, crear oportunidades para la clase media y reducir las desigualdades y, como siempre me han escuchado decir, desde la cuna hasta la vejez.

Michelle Bachelet Jeria¹¹²

Desde mediados de 1997 el país venía primero observando y luego experimentando en carne propia los efectos de la llamada *crisis asiática*. Nada extraño si se considera la estrecha relación comercial de Chile con los países de esa región del mundo, cultivada durante toda una década con el propósito de diversificar el destino de las exportaciones del país y abrir nuevos horizontes a la producción de bienes y servicios.

Los países del sudeste asiático sorprendieron al mundo y en especial a los organismos financieros internacionales con la brusca contracción de sus economías, a lo que se agregó en poco tiempo el virtual estancamiento de la economía japonesa.

Las exportaciones chilenas a China y otros países de Asia disminuyeron en forma notable y los precios de los bienes exportados cayeron en el mercado mundial, incluido el precio del cobre. La sobreproducción asiática y la depreciación de sus monedas, fueron los factores que desencadenaron la crisis. La excesiva oferta de bienes manufacturados, además, trajo consigo una reducción de precios a nivel

¹¹¹ Mensaje Presidencial del 21 de Mayo de 2005 ante el Congreso Pleno.

¹¹² Mensaje Presidencial del 21 de Mayo de 2009 ante el Congreso Pleno.

mundial. Las importaciones chilenas desde Asia a precios reducidos, en breve plazo terminaron por afectar las ventas de las empresas nacionales productoras de bienes similares.

El producto interno bruto que venía creciendo a tasas superiores al 7% durante varios años seguidos, entre 1998 y 1999 tuvo un crecimiento negativo de -0,4%, cifra que comenzó a recuperarse lentamente en los años siguientes. La desocupación, por su parte, aumentó en forma significativa, desde un 6% en años anteriores a cifras cercanas al 12%. Por la estabilidad y solvencia de su economía, Chile logró enfrentar y superar esta crisis mucho mejor que otros países del área, pero ya no fue posible recuperar las cifras de crecimiento de los años noventa.

En este escenario el Gobierno se vio obligado a modificar sus prioridades programáticas y redestinar recursos para poder remontar los problemas económicos y sociales derivados de la crisis, aplicando instrumentos de ajuste que no estaban originalmente considerados. En particular, destinó significativos recursos y sus mejores esfuerzos a la disminución del desempleo y la recuperación de las actividades productivas más afectadas.

En relación directa con la situación económica y social descrita, comienza a tomar fuerza una vez más la argumentación a favor del restablecimiento de algunas funciones tradicionales de MIDEPLAN o más propiamente del antiguo ODEPLAN, en orden a disponer de una instancia superior de análisis del funcionamiento de la economía nacional y desarrollar una mejor capacidad predictiva en esta materia. Sin embargo, esta postura, por diversas razones no llegó a instalarse en la lógica administrativa del momento, ni en el ámbito político.

Lo que si se reconoce, como se mencionó en páginas anteriores, son los planteamientos acerca de las consecuencias sociales de la crisis y, en particular, la evidencia de un virtual estancamiento en la reducción de la indigencia a partir de 1996. En lo que se refiere a las políticas sociales, la misión institucional de MIDEPLAN, de 2000 en adelante, será promover el desarrollo del país con integración y protección de las personas y sus familias, articulando las acciones que sean necesarias con las autoridades políticas, los órganos del Estado y las organizaciones e instituciones solidarias de la sociedad civil, tanto en el nivel nacional, como en las regiones y comunas.

Por su parte, en lo que atañe a la función de evaluación de proyectos de inversión, la División correspondiente acrecienta su nivel de operatividad y dinámica de trabajo, al menos durante los primeros cinco años, recuperándose de la crisis interna generada por el anuncio de cierre del Ministerio y elevando notablemente la eficiencia general del Sistema Nacional de Inversiones.

En planificación regional, el nuevo siglo se inicia con la elaboración de las Estrategias Regionales para el Desarrollo 2000-2006 y el desarrollo de metodologías para la elaboración de los Convenios Marco 2001-2003 imprimiendo con ello una renovada dinámica a la relación entre MIDEPLAN, las SERPLAC y los Gobiernos Regionales.

Para contribuir al perfilamiento de la visión de futuro, se crea una Unidad de Estudios Prospectivos, dirigida y coordinada por el recordado Subsecretario Humberto Vega,¹¹³ cuyas actividades y estudios se habrían de concentrar en el ámbito de las proyecciones económicas y el empleo.

En este ambiente institucional, renovado y creativo, los esfuerzos se multiplican en cada una de las principales áreas temáticas ministeriales, es decir, en materia de protección social, evaluación de inversiones y planificación regional.

Para mayor claridad, en las siguientes páginas se hará un recuento por separado de actividades, logros y también tropiezos, de lo que han sido los grandes ejes de trabajo de MIDEPLAN, a partir del año 2000.

1. Construyendo una red de protección social

Como se mencionó, desde hace un tiempo estaba presente en MIDEPLAN la preocupación por el relativo estancamiento de las cifras de la población en situación de extrema pobreza, por lo que ya se venía estudiando la posibilidad de aplicar una nueva estrategia de intervención.

Precisamente, para analizar la evolución de la pobreza durante el periodo comprendido entre 1996 y 2001, se realizó este último año una primera **Encuesta Panel** para conocer la trayectoria de la población indigente, la población pobre no indigente y la población no pobre.¹¹⁴ El interés principal era explicar los cambios ocurridos, proporcionando información acerca de los factores que influyeron en la condición de pobreza de un importante número de personas, la permanencia de otras y la caída en tal condición de personas que antes no lo estaban.

Dicha encuesta permitió comprobar, por ejemplo, que los factores de mayor incidencia en la situación de pobreza estaban relacionados con la composición de los hogares, el tamaño de los mismos, el nivel de escolaridad del jefe de hogar, la tasa de dependencia, disponibilidad de trabajo y la calidad del empleo. Para mayor información acerca de la evolución de las familias en situación de pobreza, se recomienda consultar el estudio **Dinámica de la Pobreza: Resultados de la Encuesta PANEL 1996-2001**.¹¹⁵

¹¹³ Humberto Vega Fernández, fallecido en marzo de 2009.

¹¹⁴ Una **encuesta panel** permite hacer mediciones sucesivas sobre un mismo grupo de observaciones en distintos momentos de tiempo, para conocer las variables que inciden en su evolución.

¹¹⁵ MIDEPLAN. *Dinámica de la Pobreza: Resultados de la Encuesta PANEL 1996-2001*, elaborado por el sociólogo Omar Aguilar; Santiago, 2002.

Asimismo resulta particularmente ilustrativo el documento del Departamento de Economía de la Universidad de Chile **Dinámica de la Pobreza y Movilidad Social: Chile 1996-2001**, en particular los resultados expuestos en el Capítulo 5 de esa publicación.¹¹⁶

Tal como se menciona en un documento de la Secretaria Ejecutiva de CHILE SOLIDARIO,¹¹⁷ la información entregada por la encuesta permitió *“evaluar distintas alternativas para la conformación de un dispositivo institucional que permitiera coordinar los servicios y beneficios disponibles, haciendo coincidir su focalización en el grupo de los extremadamente pobres, lo que obligaba necesariamente a revisar los esquemas vigentes de administración y provisión de la oferta pública.”* A su vez, permitió también reconocer que *“el foco de intervención en torno al cual se habían organizado tradicionalmente las prestaciones sociales del Estado eran las personas individuales, no las familias, lo que generaba grados importantes de dispersión en la provisión de servicios y beneficios.”*

Posteriormente, en 2003 y en 2006, se realizaron otras encuestas con similar propósito a la de 2001. La importancia de esta primera encuesta es que permitió revisar criterios y formas de actuación, entregando valiosos elementos de juicio que, en último término, se traducirían en importantes cambios institucionales y ajustes a las políticas de intervención. Era necesario, en consecuencia, determinar cuál sería la estrategia más adecuada y acordar las instancias de coordinación institucional.

Pese a los esfuerzos realizados en las administraciones anteriores para lograr una mayor coordinación de los ministerios y servicios públicos del área social, la oferta estatal continuaba bajo una lógica sectorial, en el sentido que cada responsable utilizaba criterios de asignación específicos y no parecían muy dispuestos a compartir criterios de elegibilidad uniformes con las demás instituciones.

Las nuevas modalidades de intervención deberían abarcar la complejidad de la situación de las familias, no sólo subsidiando los ingresos, sino entregando una protección social integral, mediante mecanismos y procedimientos capaces de integrar las múltiples variables que determinan la permanencia de las familias en la situación de pobreza extrema. El documento **Estrategia de Intervención Integral a favor de familias en Situación de Pobreza**, elaborado por la División Social de MIDEPLAN, da cuenta de este nuevo enfoque.¹¹⁸ Allí se propone un conjunto de acciones dirigidas a trabajar con cada familia, mediante operadores encargados de acompañar y apoyar a las familias a su cargo, en las tareas y metas que van configurando su proceso de nivelación y posterior integración.

¹¹⁶ Contreras, Dante, et. al. DINAMICA DE LA POBREZA Y MOVILIDAD SOCIAL: CHILE 1996-2001; Departamento de Economía Universidad de Chile; Agosto 2004.

¹¹⁷ CUADERNO DE INFORMACIÓN N° 06, Secretaria Ejecutiva CHILE SOLIDARIO, 2004.

¹¹⁸ MIDEPLAN; División Social; 2002.

Una dimensión muy interesante de la estrategia propuesta es su apego a lo que se ha dado en llamar el *enfoque de derechos*.¹¹⁹ En las políticas sociales este enfoque implica reconocer y garantizar por parte del Estado la satisfacción de un conjunto de requerimientos mínimos de todos los ciudadanos. Para ello se establecen normas y sistemas por medio de los cuales la sociedad se compromete a respetar dichos derechos, sean de orden social, económico, cívico o cultural. En pocas palabras, se busca crear, habilitar y consolidar capacidades y oportunidades para que las personas puedan incrementar su bienestar material y espiritual, dispongan de mayor libertad individual y tengan la posibilidad de influir en las decisiones que las afectan.

La estrategia incluye criterios para la coordinación y fortalecimiento de la red institucional local -pública y privada- de servicios y beneficios puestos a disposición de las familias, a fin de garantizar una mayor accesibilidad a ellas, desde la lógica y prioridades establecidas. Su diseño entrega orientaciones básicas para una intervención integral considerando los requerimientos mínimos necesarios para superar la condición de extrema pobreza de cada familia. El Presidente Lagos pone en marcha la nueva estrategia cuando informa al país, ante el Congreso Pleno: *“A estos hermanos chilenos, a quienes la vida les ha sido tan adversa, queremos tenderle una mano solidaria y generosa. Por eso hablamos de este nuevo programa “Chile Solidario”: por primera vez en nuestra historia las personas más pobres dentro de los pobres tendrán garantizado el acceso a la salud, la educación, la previsión social.”*¹²⁰

Aunque el Presidente lo menciona como un *programa*, lo que comienza a tomar forma en ese momento es un verdadero Sistema de Protección Social, entendido como un conjunto de instrumentos, procedimientos y normas, que está destinado a brindar seguridad a las personas durante toda su vida, garantizando derechos sociales y reduciendo los riesgos en empleo, salud, educación y previsión, generando así condiciones de mayor igualdad y oportunidades de progreso.¹²¹

Acerca de los fundamentos, principios rectores, componentes y modelo de gestión del **Sistema de Protección Social CHILE SOLIDARIO**, se recomienda consultar los **Cuadernos de Información** números 01 al 06, citados en la bibliografía adjunta, que fueron elaborados por la Secretaría Ejecutiva de CHILE SOLIDARIO, la División Social de MIDEPLAN y el FOSIS. Además, el completo estudio analítico **Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile**,¹²² en el cual y desde una mirada externa, se aprecia en retrospectiva el enfoque de pobreza y prioridades

119 Martin, María Pía; Sistema de Protección Social basado en Derechos, 2008.

120 Ricardo Lagos E., Mensaje del 21 de Mayo de 2002 ante el Congreso de la Nación.

121 El Sistema de Protección Social CHILE SOLIDARIO pudo ser oficializado recién en el año 2004, al promulgarse la Ley N° 19.949.

122 Dagmar Raczynski. SISTEMA CHILE SOLIDARIO Y LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE CHILE: Lecciones del pasado y Agenda para el futuro; 2008.

de los cuatro gobiernos democráticos, se analiza el modelo de gestión vigente, se exponen sus limitaciones y se anticipan algunos de los desafíos que deberá enfrentar el Sistema de Protección Social en un futuro cercano.

Por cierto, el compromiso asumido por MIDEPLAN para poner en marcha en el más breve plazo el mencionado Sistema de Protección Social implicó resolver problemas bastante complejos, particularmente los que se refieren a los procedimientos para la obtención de información fidedigna y oportuna, a los aspectos operativos del Sistema y al desarrollo de los mecanismos de control y seguimiento de las prestaciones otorgadas. Todas estas tareas, y otras que sería largo enumerar, fueron abordadas con gran profesionalismo y las metas se alcanzaron en el tiempo previsto.

Uno de los problemas que fue necesario resolver fue la transformación del principal instrumento de captación de información sobre las personas y sus familias: la Ficha CAS. Con importantes cambios de forma y contenido esta ficha pasó a llamarse en adelante **Ficha de Protección Social**.

En palabras de la Secretaria Ejecutiva de Chile Solidario: *la Ficha CAS se inspiraba en la noción de carencias (necesidades básicas insatisfechas) recogiendo una concepción estática de la pobreza que clasifica a los hogares y personas según sus ingresos presentes. La Ficha de Protección Social, en cambio, se inspira en una concepción dinámica de la pobreza o vulnerabilidad, entendida como la situación de riesgo de estar en pobreza (como un hecho presente o potencial).*

Durante los dos últimos gobiernos, la agenda social se ha concentrado en la creación y puesta en marcha de múltiples iniciativas destinadas a asegurar condiciones básicas de bienestar a la población. Se han impulsado múltiples programas orientados a los grupos más vulnerables, entre ellos: el ya citado **Programa Puente** dirigido a familias en situación de pobreza extrema; el **Programa Vínculos** en apoyo a adultos mayores vulnerables y que viven solos; el **Programa Calle** orientado al trabajo con personas que se encuentran en tal situación; el **Programa Chile Crece Contigo** que ofrece apoyos diferenciados a todos los niños, desde el embarazo de la madre hasta que el niño cumple 4 años de edad; el **Programa Caminos** dirigido a apoyar a niños y niñas de familias donde hay separación forzosa en razón del cumplimiento de condena de alguno de sus integrantes.

A inicios de su periodo de Gobierno, en marzo de 2006, la Presidenta Bachelet convocó a un **Consejo Asesor en Políticas de Infancia**,¹²³ conformado por especialistas de alto nivel, cuyas recomendaciones fueron la base para la creación del Programa y luego Sistema Chile Crece Contigo. Más allá del conjunto de prestaciones que incluye este programa para las madres y niños, resulta a todas luces impactante la construcción de 2.600 salas cuna en sólo cuatro años lo que equivale a quintuplicar la disponibilidad inicial. Esto, sin duda, es un gran avance para las mujeres que desean estudiar o trabajar, así como para sus niños y niñas.¹²⁴

¹²³ Información detallada en: www.consejoinfancia.cl

¹²⁴ Documentos e información en: www.crececontigo.cl

Otro aporte notable a la orientación de las políticas sociales, es el que proviene del **Consejo Asesor sobre Trabajo y Equidad**, constituido en agosto de 2007, en el cual trabajaron 48 figuras públicas del más alto nivel. Dicho Consejo, un año después hizo entrega del informe denominado **Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social**.¹²⁵ Según este Informe, las viejas políticas sociales del siglo XX estaban destinadas a aliviar la pobreza; en cambio, las del nuevo siglo deberían orientarse a la incorporación de las personas al mundo laboral.

Textualmente el Informe señala: *“... el nuevo principio básico de las políticas sociales no radicaría en aliviar la situación aflictiva de los que están fuera del mercado del trabajo para que permanezcan al margen. El propósito central es inducir e incentivar a las personas a capacitarse, buscar empleo y trabajar. Este nuevo foco sustituye los problemas de dependencia y asistencialismo de las políticas sociales del siglo XX, poniendo los acentos en la autoestima y la autosustentación.”*

La propuesta que ofrece el Consejo Asesor sugiere algunas formas de fortalecer y focalizar la labor de MIDEPLAN en la coordinación y la rendición de cuentas de la política de desarrollo social del gobierno. Es pocas palabras, hace presente la necesidad de establecer una autoridad social dedicada a la coordinación de las políticas sociales, responsable de su consistencia y coherencia, así como de hacer un seguimiento continuo de su cumplimiento y evaluar sus resultados.

Como se puede apreciar, la construcción del Red de Protección Social ha sido paulatina y prudente, pero bastante rápida. Hoy forman parte de esta Red, además de Chile Solidario para apoyar a los más pobres, el Plan AUGE en salud, el Seguro de Cesantía y el subsidio a la contratación de jóvenes en el área laboral, la nueva política habitacional, a lo que se agrega el subsistema Chile Crece Contigo, que se preocupa de los más pequeños. A todo ello se agrega la emblemática Reforma Previsional que entrega protección efectiva a toda la población mayor, independientemente de las oportunidades que las personas hayan tenido durante su vida activa, reconociéndolos como individuos valiosos que, aunque no hayan cotizado en el sistema previsional, han aportado al país.

A mi juicio, hay tres aspectos fundamentales que dan un sello especial a los avances logrados durante el Gobierno de la Presidenta Bachelet: 1) la consolidación de la **gestión intersectorial y descentralizada** como modelo de intervención social; 2) la coordinación de dicha intervención **enfocada a las necesidades de la población en general** (no solo en torno a la extrema pobreza) y 3) la **instalación de una política de Estado** mediante la formalización en una Ley de la República tanto del Sistema de Protección Social Chile Solidario, como del Subsistema Chile Crece Contigo.

¹²⁵ Informe completo en: www.trabajoyequidad.cl

La reafirmación de lo dicho en relación con los tres aspectos señalados, queda meridianamente claro en el texto de la recién aprobada y promulgada Ley 20.379,¹²⁶ así como en el mensaje con que se dio inicio, diez meses antes, al proyecto de ley. En particular cuando se hace hincapié en la naturaleza intersectorial y descentralizada del modelo de gestión, destacando el papel coordinador que le corresponde a MIDEPLAN.

Como plataforma operativa e instrumento de gestión del Sistema de Protección Social en su conjunto, especial mención merece el diseño y puesta en marcha del **Sistema Integrado de Información Social** (SIIS). En dicho Sistema computacional se registra, almacena y procesa la información necesaria para la asignación y racionalización de las prestaciones sociales que otorga el Estado.

El SIIS es el soporte de la Ficha de Protección Social y puerta de entrada a los beneficios sociales. Algunas de las funciones que cumple esta plataforma son la interacción de los servicios públicos, la validación de la información social y los módulos de consulta en línea. Uno de los elementos centrales que ha permitido el funcionamiento del SIIS es el acceso que éste tiene a la información, la cual se analiza, modela e integra para la implementación de las políticas sociales. Esta información proviene básicamente de las instituciones públicas que forman parte de la Red de Programas Sociales, tales como: ministerios, servicios públicos, empresas del Estado y especialmente de los municipios.

El SIIS permite también apoyar los procesos operacionales y satisfacer los requerimientos de información comunal para la atención de público y la atención de las demandas sociales de las familias de escasos recursos. Ha tenido una implementación gradual en el tiempo, permitiendo consolidar la plataforma tecnológica de los programas sociales que MIDEPLAN ha desarrollado y ejecutado a través de la Secretaría Ejecutiva Chile Solidario.

2. Nuevo enfoque para evaluar la inversión pública.

Desde las primeras iniciativas a fines de los cincuenta para evaluar grandes proyectos vinculados a las empresas estatales, hasta el presente, ha sido verdaderamente notable lo que se ha logrado avanzar en la creación y desarrollo de un sistema que permite procesar prácticamente toda la inversión pública del país.

Como coordinador del Sistema Nacional de Inversiones, MIDEPLAN ha mantenido una presencia efectiva en la toma de decisiones. Tanto así que, en períodos difíciles, la función evaluadora se mantuvo como la principal fortaleza y soporte para la actuación institucional, tanto de MIDEPLAN central como de las SERPLAC.

¹²⁶ Ley N° 20.379, promulgada en septiembre de 2009, crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo.

El diseño y consolidación de este Sistema han merecido un merecido y justo reconocimiento nacional e internacional. En el proceso de desarrollo del Sistema han participado múltiples actores e instituciones, con el propósito último de mejorar la calidad de la inversión pública. Para esto ha sido necesario encarar y resolver numerosos problemas metodológicos, de coordinación institucional, de perfeccionamiento de la plataforma tecnológica y de dotación de recursos humanos calificados.

Un aspecto importante de considerar, son los reiterados esfuerzos desplegados por desconcentrar la administración del Sistema al punto que, a comienzos de la presente década, más del 95% de los proyectos de inversión eran informados por instancias regionales, permaneciendo en el nivel central sólo la emisión de informes técnicos de aquellos proyectos de carácter nacional o multirregional con dos excepciones de tipo sectorial derivadas de condiciones propias de algunos de los Ministerios: las inversiones asociadas a la Reforma Procesal Penal y los grandes proyectos de vialidad urbana.

El volumen de trabajo que conlleva la administración del Sistema se percibe en los registros anuales del Banco Integrado de Proyectos. Al inicio del gobierno del presidente Lagos, por ejemplo, el entonces Jefe de la División de Planificación, Estudios e Inversión de MIDEPLAN señalaba:¹²⁷ *“En los primeros 10 meses del año 2001, han ingresado al Sistema Nacional de Inversiones, para su análisis y recomendación técnica correspondiente, unas 21.200 iniciativas de inversión; de ellas 4.800 son inversiones a realizar o iniciar durante el presente año y 16.400 son iniciativas a ejecutarse con recursos presupuestarios del año 2002 y siguientes.”*

A inicios del periodo de la presente década se impulsaron algunos cambios importantes, todos ellos indispensables para la operación del Sistema Nacional de Inversiones, entre los cuales merecen ser mencionados la actualización tecnológica del Banco Integrado de Proyectos, la simplificación de procedimientos para la revisión de iniciativas de inversión y la adopción de algunas nuevas metodologías y criterios de análisis.

Ante el creciente número de proyectos que ingresaban al Sistema y para mayor eficiencia en el proceso de evaluación, en 2003 se estableció la priorización previa de iniciativas por parte de los GORE y el acotamiento de los montos involucrados a dos veces el marco presupuestario establecido. Con lo primero se evitaba la dispersión en miles de iniciativas que no tenía el necesario respaldo; con lo segundo se controlaba el exceso de proyectos, programas y estudios sin posibilidad real de ser financiados, pero permitía disponer de una razonable cartera regional de reemplazo.

¹²⁷ Juan Cavada Artigues; Seminario sobre los sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe; CEPAL; 2001.

Sin lugar a dudas, para que un sistema de evaluación de este tipo funcione, es condición necesaria el respaldo de la autoridad política y el blindaje o protección para resistir presiones de cualquier origen, respaldando el trabajo de los analistas y manifestando el mayor respeto por la función evaluadora y las personas que la desempeñan.

La construcción progresiva del Sistema Nacional de Inversiones ha tenido, a lo largo de su historia, algunos momentos críticos como cuando se desestimaron los planes nacionales y regionales como fuente de prioridades de inversión en 1987, el debilitamiento institucional de fines de los noventa y los recurrentes embates externos e internos al Sistema y sus procedimientos.

En años recientes se desencadenaron algunos sucesos que, en mayor o menor medida, atentan contra las bases mismas del Sistema. Entre ellos: la proliferación de prácticas destinadas a evitar el paso de los proyectos por MIDEPLAN, los cuestionamientos acerca de las metodologías utilizadas y la desregulación del calendario anual para el ingreso de iniciativas de inversión, lo que conduce a un serio conflicto de asignación de prioridades y una cierta desarticulación entre la evaluación de iniciativas de inversión y las previsiones presupuestarias. Más sutil, pero no menos perjudiciales para el Sistema, han sido algunas acciones y declaraciones que dejan a los analistas sin respaldo para enfrentar la crítica, objetando su labor profesional e incluso instándoles a sumarse a otras tareas, sin duda importantes, pero lejanas a la especialización que han logrado con años de estudio y experiencia en el campo del análisis y la evaluación de proyectos.

Naturalmente, quien detenta una función de control con posibilidad de objetar iniciativas de terceros, suele recibir merecidas e inmerecidas críticas acerca de las metodologías, el excesivo celo en la revisión de los proyectos, las posibles arbitrariedades al solicitar información adicional y, en especial, la presunta insensibilidad política de los analistas. Por supuesto, la expresión *insensibilidad política* suele usarse en estos casos como argumento para descalificar a aquellos funcionarios que no están dispuestos a aprobar con ligereza un determinado proyecto.

Es necesario reconocer aquí que, desde un punto de vista conceptual, han sido aún poco valorados importantes contribuciones metodológicas, como la posibilidad de evaluar en conjunto aquellos *proyectos integrales* o *proyectos en red* que comparten un mismo territorio y persiguen metas comunes. En este caso, por ejemplo, hacia 2007 se había avanzado en el diseño de una metodología específica, se consultó a expertos nacionales y extranjeros, se realizaron talleres experimentales, se incluyó esta posibilidad de presentación de proyectos en las instrucciones para el proceso presupuestario de 2008, pero finalmente y sin explicación razonable, los *proyectos integrales* no han sido tomados en cuenta.

Por cierto, esto hubiera permitido establecer un puente instrumental de gran valor entre la planificación regional o comunal y el proceso de evaluación caso a caso de las diferentes iniciativas de inversión.

En el Sistema Nacional de Inversiones todo puede ser revisado, actualizado o perfeccionado, adaptándose a los nuevos tiempos: las metodologías, las variables y criterios a considerar, la forma de valorar costos y beneficios, incluso la naturaleza y contenido de los programas de capacitación que se realizan en forma periódica. Lo que en ningún caso es aceptable, son aquellas intervenciones que afectan su seriedad y prestigio o tienden a socavar la credibilidad del Sistema.

No está demás recordar que la evaluación de proyectos, programas y estudios, así como el acceso público a la información que los fundamenta, no sólo contribuyen al objetivo central de racionalizar el gasto público, sino que representa una enorme contribución a la transparencia de la gestión de gobierno.

3. La dimensión territorial del desarrollo

Desde una perspectiva estratégica, para generar propuestas de desarrollo, concertar iniciativas y proponer cursos de acción, resulta imprescindible desarrollar instrumentos de análisis y planificación que permitan visualizar escenarios de futuro y reducir la incertidumbre en las decisiones que afectan las posibilidades de expansión productiva y/o el bienestar de la población.

La premisa básica para diseñar tales instrumentos metodológicos es que el crecimiento económico y sus efectos sobre las condiciones de vida de la población se manifiestan en el territorio en forma aleatoria, con consecuencias difíciles de pronosticar y sobrepasando muchas veces la voluntad explícita de las instancias gubernamentales o las organizaciones sociales que intentan regular las eventuales consecuencias de tal proceso.

Aspectos importantes en la planificación del desarrollo, considerando su dimensión territorial, son el necesario equilibrio que debe existir entre el progreso material y la calidad de vida de las personas, la valorización del espacio público, la importancia de recuperar una relación privilegiada con el entorno natural, el rescate de los rasgos esenciales de la identidad socio cultural y la preservación del patrimonio histórico.

En un esfuerzo de explicación integral de las transformaciones territoriales asociadas al desarrollo económico y la distribución geográfica de la población, merecen particular atención aquellos factores que tienen la capacidad de inducir procesos dinámicos durante períodos de tiempo prolongados. Entre ellos: los que afectan en forma determinante la evolución de la economía regional; los que influyen en las decisiones de localización de las empresas líderes; la concentración de capacidades tecnológicas; la presencia de organizaciones de productores y de redes sociales relativamente consolidadas.

En la historia larga de ODEPLAN/MIDEPLAN y de sus oficinas en regiones, la perspectiva territorial del desarrollo ha estado siempre presente. Al comienzo, como tema de investigación y plataforma para la implantación de un modelo estratégico destinado a fortalecer un conjunto de polos de desarrollo. Luego, como una dimensión cercana a los ciudadanos para generar planes anuales y de mediano plazo en cada región, todos ellos articulados al proyecto nacional para el desarrollo regional. En el marco del proceso de regionalización y desconcentración administrativa, generando un discurso articulador de las iniciativas sectoriales en regiones.

La División de Planificación Regional se ha guiado por este enfoque general del desarrollo y ha desplegado sus mejores esfuerzos para hacerlo valer dentro y fuera del Ministerio y, por supuesto, en regiones. Sus principales líneas de trabajo han sido además un sustento permanente para los esfuerzos de descentralización que el Estado chileno ha decidido impulsar, un entramado institucional para la coordinación de estrategias y planes en todas las regiones y una oferta constante de capacitación y apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y Municipalidades del país.

Un apretado recuento de lo que MIDEPLAN y sus Secretarías Regionales de Planificación han realizado en materia de planificación para el desarrollo de las regiones, incluye necesariamente los programas de capacitación y asistencia técnica, la difusión de material didáctico, los estudios sobre la realidad interregional, regional y comunal, así como la generación permanente de información estadística regionalizada.

A comienzos del gobierno del presidente Lagos en el año 2000, como en ocasiones anteriores, la División de Planificación Regional y las SERPLAC debieron asumir la coordinación de las **Estrategias Regionales para el Desarrollo 2000-2006**. En esta oportunidad se puso particular acento en la exploración y diseño de escenarios, en el análisis de posibles alianzas estratégicas, en la definición de ejes y lineamientos de desarrollo, así como en la importancia de lograr una expresión territorial de las iniciativas propuestas.

Como el mensaje no siempre fue cabalmente comprendido y/o asumido por todas las regiones, de allí en adelante se puso particular atención al reforzamiento de los aspectos conceptuales y metodológicos asociados a la elaboración de los diferentes instrumentos de planificación. Con ese propósito se contrataron estudios de evaluación de anteriores experiencias de planificación estratégica regional, se elaboraron manuales e instructivos metodológicos y se realizaron talleres y cursos destinados a capacitar a los profesionales de los Gobiernos Regionales.

Los estudios de evaluación de las experiencias en planificación fueron encargados a especialistas nacionales de primera línea y sus resultados están disponibles en los archivos de la División de Planificación Regional. Entre ellos destacan: **Sistematización de la experiencia acumulada en el diseño y aplicación de instrumentos de planificación; Bases para la elaboración de una guía metodológica**

que articule los instrumentos de planificación y gestión territorial;¹²⁸ y Coherencia de los instrumentos de planificación regional y local.¹²⁹

Entre los instrumentos metodológicos: los manuales para elaborar los **Convenios Marco 2001–2003 y 2004–2006**, elaborados en conjunto con SUBDERE; la metodología para la elaboración de **Planes de Desarrollo Comunal**;¹³⁰ las metodologías para **Identificar Territorios de Planificación**, aplicadas como experiencia piloto en las regiones de Valparaíso, O’Higgins, Maule y Los Lagos, posteriormente difundida a todas las regiones a partir de 2004.

En lo que se refiere a herramientas para el planificador, especial mención merecen el **Catálogo** de métodos y técnicas para incorporar la dimensión territorial en la planificación regional y los **Cuadernos metodológicos sobre Planificación Territorial**,¹³¹ publicados en junio de 2005, sobre Zonificación, Métodos de Visualización, Identificación de Territorios para la Planificación y el de Prospectiva y Construcción de Escenarios. Todos estos trabajos fueron ampliamente difundidos en el país y han sido intensamente requeridos por organismos de planificación y por universidades de varios países de América Latina.

En particular, en el caso de los estudios sobre Territorios de Planificación, su objetivo principal fue explorar métodos para reconocer territorios en razón de su potencial de desarrollo endógeno. Por lo general se adoptó un marco conceptual que permitiera lograr una visión sistémica, revelando las interrelaciones entre los diversos factores que componen el sistema económico regional. La línea analítica de información territorial responde a un enfoque teórico en el cual se analiza y pondera la malla de relaciones funcionales del sistema regional como aquella que sustenta o potencia las dinámicas económicas, productivas y sociales del territorio.

El resultado fue un conjunto de mapas que representan la aptitud del territorio para desarrollar nuevas actividades económicas. Como era previsible, en muchos casos las áreas de varios subsistemas productivos se superponen, o visto de otra manera, un mismo territorio tiene diversas aptitudes. Esto es justamente la mayor fortaleza de las metodologías utilizadas, ya que permiten observar qué subsistemas están presentes en una determinada área y percibir con mayor claridad la competencia entre ellos por el uso del espacio. Además es posible simular situaciones cambiando la ponderación de alguna de las variables consideradas.

¹²⁸ Raquel Oyarzun B., Ricardo Cifuentes L., Renán Fuentealba M., integrantes de la empresa A&C Consultorías Ltda, 2004.

¹²⁹ Martija, Mikel y Robles, Emilio; Universidad de Talca. 2002.

¹³⁰ Esteban Soms, PLANES DE DESARROLLO COMUNAL. Publicación PNUD y MIDEPLAN en 1995; segunda edición 2002.

¹³¹ MIDEPLAN /Fundación Eduardo Frei. CATALOGO y CUADERNOS 1, 2, 3 Y 4, Serie Planificación Territorial, 2005.

En suma, se buscó poner a disposición de los Gobiernos Regionales un procedimiento de análisis que complementa y enriquece la visión global y lineamientos de acción contenidos en las Estrategias Regionales de Desarrollo, el cual además permite verificar los impactos territoriales de los procesos sociales y económicos que dichas Estrategias postulan.

Con este instrumental metodológico y el material didáctico preparado por los profesionales de la División de Planificación Regional, se dio un nuevo impulso y orientación a las actividades tradicionales de capacitación y asistencia técnica de MIDEPLAN y las SERPLAC, principalmente a través de cursos y talleres sobre métodos y técnicas de análisis territorial, de planificación estratégica, prospectiva, planificación del desarrollo comunal, dirigidos según el caso, a funcionarios de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades del país.

Adicionalmente, durante 2004-2005 y a partir de experiencias previas desarrolladas en las Regiones de Aysén y Bio Bio, se puso en marcha un vasto programa de capacitación en **Zonificación de Usos del Borde Costero**, diseñado y ejecutado en conjunto con la Subsecretaría de Marina y con el apoyo técnico de la Agencia de Cooperación Alemana GTZ.

Dicho programa, en el cual participaron autoridades y técnicos de las comunas litorales, organizaciones de pescadores, empresas marítimas, pesqueras y de turismo, tuvo su inicio en la región de Coquimbo, para luego continuar sucesivamente en las Regiones de Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Valparaíso, O'Higgins, Maule y Magallanes. Como complemento, se estimó necesario realizar un curso especial de capacitación a los monitores encargados de la zonificación del Borde Costero de todas las regiones, en Tomé, Región del Bio Bio.

En total, en un período de tan sólo ocho años entre 2000 y 2008, se capacitó a más de dos mil quinientos funcionarios en todo el país en materias como las mencionadas, es decir, en métodos y técnicas de análisis y planificación estratégica regional y comunal, prospectiva territorial y zonificación del uso del borde costero.

Hacia fines de 2005 se produce en instancias centrales del Gobierno, una interesante convergencia de voluntades en torno a la idea de impulsar en todas las regiones un amplio trabajo de revisión y actualización de sus postulados estratégicos, pero esta vez para sentar las bases de los **Planes Regionales de Gobierno 2006-2010**,¹³² instrumento definido en dicha ocasión como complementario de las Estrategias, centrado en la actuación del gobierno y de sus agencias sectoriales y regionales.

En efecto, en septiembre de 2005, la Ministra de Planificación y la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, más algunos Jefes de División de ambas instituciones y representantes del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, coincidieron en la necesidad de abordar la mencionada tarea de elaboración de los

¹³² Disponibles en Portal INFOPAIS de MIDEPLAN: <http://infopais.mideplan.cl>

Planes Regionales de Gobierno para el período 2006-2010 y encargar la coordinación nacional de este trabajo a quien escribe.

En los cinco meses siguientes, mediante la acción organizada de más de trescientas personas en todo el país, se sistematizaron los antecedentes e información necesaria para la elaboración de los citados planes, todo lo cual fue entregado en febrero de 2006 a la Presidenta electa y a los nuevos Ministros e Intendentes. Seis meses más tarde, en agosto de 2006, se terminó la elaboración de los trece Planes Regionales, aprobados por los correspondientes Consejos Regionales. La revisión de sus contenidos y su concordancia con el Programa de Gobierno de la Presidenta Bachelet, estuvo a cargo de una Comisión integrada por especialistas de MIDEPLAN, SUBDERE y SEGPRES.

Una guía metodológica que recoge lo esencial de la experiencia acumulada en esta ocasión y así como en procesos anteriores, es la contenida en el libro **Estrategias y Planes Regionales**.¹³³ Allí se definen conceptos y se propone un método de planificación, partiendo por señalar las diferencias y razón de ser de una estrategia y de un plan regional de gobierno, sin perjuicio de la necesaria coherencia que debe existir entre ellos.

En otro orden de cosas y fiel a su misión histórica de apoyar el proceso de descentralización del país, en 2001 MIDEPLAN convocó a un selecto grupo de expertos y representantes de instituciones de gobierno, para definir y concordar posiciones en torno a ciertos temas clave que parecían entorpecer el proceso iniciado en 1990.

En un documento de circulación restringida denominado **El Proceso de Descentralización del Estado: el enfoque de MIDEPLAN**, se proponía resolver la cuestión de la legitimidad de representación de los Consejeros Regionales, la revisión de la dualidad de lealtades que enfrentan los Intendentes en cuanto representantes del Gobierno y Presidentes de los Consejos Regionales, la urgente necesidad de impulsar la descentralización fiscal y otras materias afines. Temas que ocho años después, aún se encuentran en su mayoría pendientes.

La propuesta aludida incluía cuatro ejes principales.

1. *Eje de las reformas políticas*, relativo a la redistribución territorial del poder central del Estado, la autonomía de las regiones y el ejercicio de nuevos poderes por representantes democráticamente elegidos.
2. *Eje del cambio cultural y la participación ciudadana*, relativo al involucramiento de los habitantes en las decisiones que les afectan y la fiscalización de la gestión de sus representantes. En forma especial, la activa intervención ciudadana en el fortalecimiento de las identidades regionales que conlleva una real descentralización del poder.

¹³³ Esteban Soms G., publicado en 2007.

3. *Eje de los cambios administrativos*, directamente relacionado con el proceso de modernización estatal, incluyendo el traspaso de funciones y la redefinición de competencias al interior del aparato público nacional, regional y municipal.
4. *Eje de la reforma fiscal y financiera*, asociado directamente con el anterior y relacionado con la disponibilidad de recursos regionales propios y de compensación entre regiones, así como la formulación de presupuestos regionales integrados al Presupuesto de la Nación.

Al cumplirse diez años de la instalación de los gobiernos regionales, en 2003, MIDEPLAN convoca nuevamente a un Seminario de reflexión sobre los avances y logros alcanzados y las medidas que serían necesarias para mejorar la gestión regional y lograr una mayor autonomía en las decisiones.¹³⁴ Asistieron a dicho Seminario representantes de partidos e instituciones afines al Gobierno y también de los sectores de oposición. Además, numerosos profesionales con amplia experiencia académica y personalidades destacadas de los Gobiernos Regionales.

Gran parte de los empeños gubernamentales desde la dictación de la Ley sobre Gobierno y Administración Regional, se habían concentrado en el mejoramiento de la gestión, la coordinación intersectorial en regiones y el incremento progresivo de las inversiones de decisión regional. Poco se había avanzado en materia de traspaso de competencias del gobierno central a los gobiernos regionales.

Al inicio de su gobierno en 2006, la Presidenta Bachelet instruyó a sus Ministros en el sentido de acelerar dicho traspaso de competencias, en aquellas materias más sensibles y necesarias. En lo que corresponde a MIDEPLAN, esta instrucción implicaba ceder la responsabilidad legal de preparar políticas, planes y programas de desarrollo regional que recaía hasta ese momento en las Secretarías Regionales de Planificación.

Tras la firma de un acuerdo de voluntades entre MIDEPLAN y la SUBDERE, se envió al Congreso un proyecto de ley para eliminar esta función de la ley de MIDEPLAN y dejar bajo responsabilidad de las SERPLAC sólo la asistencia técnica y asesoría a los Gobiernos Regionales para la realización de estas tareas. En palabras de la Ministra Hardy, firmante del acuerdo mencionado: *“esto significa que los gobiernos regionales pasan a tener absoluta autonomía en lo que respecta a la planificación de su propio territorio y en lo que son las estrategias de desarrollo de su región”*.

Consecuencia de tal iniciativa, entre 2006 y 2008 los esfuerzos de la División de Planificación Regional de MIDEPLAN, se concentraron en proporcionar a los Gobiernos Regionales gran cantidad de información estadística, asistencia técnica y desarrollo de capacidades en planificación.

¹³⁴ Seminario: **Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales**. Congreso Nacional; Valparaíso; Mayo del 2003. Lo allí expresado, está publicado en un libro del mismo nombre, elaborado por la División de Planificación Regional de MIDEPLAN, 2004.

Como parte de este proceso, correspondió a MIDEPLAN validar los planes de trabajo de las recientemente creadas Divisiones de Planificación de los Gobiernos Regionales y proceder a desarrollar un intenso programa de capacitación de funcionarios de las quince regiones del país. Dicho programa incluía cuatro módulos, de una semana completa por mes, que buscaban generar capacidades en las nuevas Divisiones para enfrentar con eficiencia los desafíos de planificación a corto y mediano plazo, entre otros la actualización de las estrategias regionales para el desarrollo.

El programa se ejecutó en dos ocasiones, 2007 y 2008, en la segunda versión incluyendo además los temas de ordenamiento territorial. Todo ello fue posible con la colaboración de la SUBDERE y el invaluable apoyo de la Agencia de Cooperación Alemana GTZ. En una segunda versión del programa, se contó además con la activa participación de CEPAL/ONU.

Antes de cerrar este breve balance de lo realizado por MIDEPLAN de 2000 a 2010 en lo relativo al desarrollo regional y la descentralización, no es posible dejar de mencionar el quizás más contundente aunque silencioso aporte a la planificación y gestión del desarrollo regional y local. Se trata de la amplia y confiable base de datos que la División de Planificación Regional ha logrado reunir, sistematizar y mantener siempre actualizada. Destacan allí las ya mencionadas series regionalizadas de inversión, gasto social y exportaciones, los compendios estadísticos realizados en conjunto con el INE, las carpetas regionales y comunales, la estratificación demográfica a nivel local, el análisis de las brechas de capital humano y múltiples estudios relacionados.

4. Prospectiva nacional y regional

Coordinado desde la División de Planificación Regional y guiado por el Subsecretario de MIDEPLAN, desde mediados del año 2008, se ha venido desarrollando un programa de actividades denominado **Visión del Desarrollo Nacional, Chile 2018**.

Esta línea de trabajo busca describir los escenarios de desarrollo futuro más probables para el país y sus regiones, a partir del análisis de ciertas tendencias evidentes y de las variables que las determinan y/o condicionan. La identificación de los escenarios alternativos constituye una referencia indispensable para comprender los desafíos y complejidades que involucran las decisiones políticas acerca del desarrollo nacional y la forma de enfrentar las situaciones emergentes.

El programa de actividades mencionado, hasta el momento se traducido en la elaboración de una serie de estudios de soporte, foros prospectivos¹³⁵ y encuentros académicos regionales.¹³⁶ Las reuniones de trabajo han tenido como objetivo

¹³⁵ Foros Prospectivos con: Emprendedores, alumnos de diversas Universidades, trabajadores y dirigentes sindicales, organizaciones comunitarias y destacados académicos e investigadores.

¹³⁶ Encuentros regionales en universidades de Antofagasta, Coquimbo, Concepción, Temuco, Valparaíso y Valdivia.

principal tratar de comprender el futuro e intentar influir en él, visualizando escenarios en base al flujo de tendencias, la ocurrencia de eventos y los lineamientos ordenadores del proyecto político a futuro.

La primera etapa de este estudio prospectivo, se plasma en el documento **Construyendo una Visión del Desarrollo Nacional: Chile 2018**.¹³⁷ Esta publicación presenta el enfoque metodológico del trabajo y hace una revisión de experiencias internacionales sobre trabajos prospectivos. Además, entrega las primeras conclusiones obtenidas de los diferentes talleres en los que participaron universidades regionales como anfitrionas de esos encuentros. También se recogen aportes de visiones de futuro sobre determinadas temáticas, que fueron abordadas por destacados autores nacionales en que expresan su opinión sobre la probable evolución de algunas variables y qué debería hacerse para cambiar o mejorar los escenarios que visualizan.

En cada periodo de la historia de ODEPLAN / MIDEPLAN se han llevado a cabo ejercicios de prospectiva. Con mayor o menor éxito, en su momento, dichos estudios han permitido iluminar el pensamiento sobre los contrastes entre el país deseable y el que estaría resultando. La exploración de los futuros posibles no siempre ha sido una empresa de gran visibilidad dentro del quehacer institucional, pero ha permitido colocar en primer plano los grandes desafíos que se habrán de enfrentar a corto y mediano plazo.

¹³⁷ MIDEPLAN; Construyendo una Visión del Desarrollo Nacional: Chile 2018; 2009.

REFLEXIONES SOBRE UN LARGO CAMINO

Minino de Cheshire, pregunta Alicia ¿podrías decirme, por favor, qué camino debo seguir para salir de aquí? Esto depende en gran parte del sitio al que quieras llegar dijo el Gato. No me importa mucho el sitio... dijo Alicia. Entonces tampoco importa mucho el camino que tomes, dijo el Gato. ...siempre que llegue a alguna parte, añadió Alicia como explicación. ¡Oh, siempre llegarás a alguna parte - aseguró el Gato- si caminas lo suficiente!

Lewis Carroll, 1865

Hace sólo algunos meses, al comenzar a escribir este libro, se estimó conveniente que este recorrido por la historia de ODEPLAN/MIDEPLAN derivara en algunas sugerencias acerca de los escenarios posibles para el futuro devenir institucional. Hoy, esta intención inicial se ve un tanto alterada debido a que las opciones que se visualizan a futuro no parecen estar muy abiertas. Entre otras cosas, porque en días recientes algunos importantes personajes de la vida pública nacional se han pronunciado a favor de impulsar la existencia de un órgano rector de las políticas sociales y coordinador de la red de protección social.

Aparentemente, habría que decidir si sería el propio MIDEPLAN quien realizaría esa función y, en tal caso, resolver cual sería el destino de las otras funciones que, por mandato de la Ley, MIDEPLAN debe cumplir y que no tienen una clara vinculación con la coordinación de políticas sociales.

En razón de tales pronunciamientos y antes de dar por cerrado este último capítulo, vale la pena al menos intentar un esfuerzo explicativo acerca de los procesos y sucesos que llevaron a la actual disyuntiva institucional.

En el prólogo del libro ya se insinuaba que por encima de las *tendencias observables*, la historia de ODEPLAN/MIDEPLAN, parecía estar influida por determinados *eventos y circunstancias*,¹³⁸ al menos en lo que se refiere a la adopción de diversas configuraciones administrativas y sucesivos cambios en sus prioridades temáticas.

¹³⁸ En el lenguaje del análisis prospectivo un EVENTO es un suceso inesperado con baja probabilidad de ocurrencia, pero de alto impacto sobre el curso normal de los acontecimientos.

Entre los eventos y circunstancias que más parecen haber afectado la evolución de ODEPLAN/MIDEPLAN se cuentan los siguientes:

- La instalación en ODEPLAN -en los inicios del gobierno militar- de los impulsores del modelo neoliberal y luego su emigración, pocos años después, hacia otras instituciones del área económica.
- El inusitado protagonismo que adquieren las Secretarías Regionales de Planificación en la coordinación intersectorial regional, producto del proceso de regionalización impulsado a partir de 1974 por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa.
- La importancia que llegó a adquirir, a partir de 1985, la función de evaluación individual de los proyectos de inversión pública, al punto que algunos llegaron a entenderla con un sustituto de la planificación, relativizando el valor de esta última como instrumento de coherencia y de percepción de escenarios de largo plazo.
- La rotativa de Ministros Directores de ODEPLAN entre 1982 y 1990 y de Ministros de MIDEPLAN entre 1996 y 2008,¹³⁹ algunos de ellos portadores de algún proyecto de rediseño que estremecía a la institución y generaba en el entorno de los funcionarios todo tipo de estrategias de adaptación o de supervivencia en las sombras.
- La transformación de ODEPLAN en MIDEPLAN en 1990, apelando a argumentos relacionados casi exclusivamente con la importancia de elaborar y coordinar la aplicación de políticas sociales.
- El “*desencuentro*” entre las máximas autoridades en 1998 y el inesperado anuncio del cierre del Ministerio de Planificación, así como la posterior revocación de tal instrucción.
- El deterioro evidente, en los últimos años, de los dos pilares más sólidos *del otro MIDEPLAN*: la administración del Sistema Nacional de Inversiones y la tutoría sobre los Gobiernos Regionales en materia de planificación estratégica.

En términos generales estos son los eventos principales. Podrían incluirse quizás otros acontecimientos de menor relevancia que también tuvieron consecuencias en el orden interno pero, en todo caso, han sido de más fácil rectificación. Entre otros, la poca flexibilidad para mejorar algunas metodologías de uso habitual, la resistencia recurrente a desconcentrar decisiones, los periodos en que se descuidó la prospectiva como instrumento esencial de análisis.

¹³⁹ Diez Ministros Directores de ODEPLAN entre enero de 1982 y marzo de 1990, con una permanencia en el cargo de 11,2 meses promedio.

Siete Ministros de MIDEPLAN y un subrogante entre octubre de 1996 y enero de 2008, con una permanencia en el cargo de 1 año y 4 meses promedio.

Para entender en mejor forma el dilema de la institución en la última década, es preciso escuchar los variados planteamientos que hoy se debaten sobre el presente y futuro de MIDEPLAN.

En principio, todo parece girar en torno a tres visiones extremas: a) volver lisa y llanamente a lo que fue el ODEPLAN original; b) recuperar el protagonismo como institución coordinadora de la administración pública, parecido al que tuvo durante el Gobierno Militar;¹⁴⁰ c) convertir a MIDEPLAN definitivamente en la autoridad social que muchos han soñado.

Entre las tres visiones extremas que se destacan existen por supuesto diversas variantes intermedias, la mayoría intentando conciliar y/o dar un nuevo sentido a las funciones históricas de MIDEPLAN, pero siempre en la tónica de que lo que está en marcha es un *ministerio coordinador de políticas sociales*.

La nostalgia por lo que fue el ODEPLAN original tiene como base argumental la posibilidad de volver a funcionar como un sistema integrado, con un órgano central situado en la Presidencia, oficinas sectoriales en los ministerios y oficinas regionales adscritas a los Gobiernos Regionales, pero tuteladas desde el centro. En esta hipótesis, MIDEPLAN sería el responsable de coordinar los diversos aspectos del desarrollo económico y social del país en cuanto fenómeno complejo y multidimensional. Esto haría posible, por ejemplo, su intervención efectiva de la institución en las decisiones tanto en el seno de un Comité Económico como de un Comité Social de Ministros y la presencia activa en la formulación y aplicación de una política de inversiones.

Como se puede apreciar tal esquema solo tendría sentido y viabilidad si se cumplieran algunos requisitos casi imposibles, entre ellos: recuperar la capacidad de análisis acerca de la realidad económica nacional y regional, reunir especialistas en temas del desarrollo que ya no tiene, incorporar métodos de planificación estratégica y de análisis prospectivo acordes al contexto actual, restablecer las funciones de coordinación entre instituciones del campo económico así como con aquellas que regulan la asignación de recursos para inversión.

La segunda visión, recuperar el importante rol coordinador asumido durante el Gobierno Militar, suele no considerar que tal grado de influencia se consiguió en circunstancias muy particulares, por un lado en torno a los apóstoles del modelo económico concentrados en ODEPLAN y por otro, por el importante papel que tuvieron las SERPLAC en el contexto del proceso de regionalización iniciado por CONARA.

¹⁴⁰ Esta opción está más presente en el imaginario regional que en el nivel central.

La primera causal se disipó a comienzos de los ochenta, con la diáspora de neoliberales hacia otros ministerios y el traspaso de las cuentas nacionales al Banco Central. La coordinación en regiones, sin embargo, se mantuvo vigente al menos hasta fines de los noventa, cuando MIDEPLAN comenzó a alejarse primero de los temas asociados a la descentralización y luego de la planificación del desarrollo en el territorio.

Nadie desconoce que en esta crisis de identidad, la más persistente de las visiones es la tercera, es decir aquella que postula convertir a MIDEPLAN en autoridad rectora, coordinadora y hasta ejecutora de las políticas sociales del gobierno. Así se aprecia, de inicio, en el discurso ante el Congreso para pedir la aprobación de la ley que crearía MIDEPLAN en 1990, luego en conferencias y seminarios nacionales e internacionales, en los argumentos y propuestas del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza en 1996, en documentos clave como la Estrategia de intervención integral a favor de familias en situación de Pobreza de 2002, en la puesta en marcha del Programa Chile Solidario en 2003, en las recomendaciones del Consejo Asesor sobre Trabajo y Equidad en 2008 y en la promulgación de la Ley que institucionaliza el Sistema Intersectorial de Protección Social, sólo para mencionar aquellos hitos más relevantes.

En pocas palabras, objetivamente ya no existen varias opciones sino sólo una: la del ministerio de protección social. El verdadero problema está en poder definir, con base en la experiencia histórica, qué tan rectora puede llegar a ser la actual institución, qué se está entendiendo en este predicamento por coordinación de la red de protección y, por cierto, qué hacer con las funciones tradicionales del Ministerio que no se ajustan a tal escenario.

El Ministro del Interior, Edmundo Pérez Yoma, a pocos días de haber asumido su cargo y con motivo de un encuentro con los empresarios, manifestó que el Chile del Siglo XXI requiere de un Estado capaz de elaborar y ejecutar políticas públicas bajo escenarios cambiantes, en perspectiva de largo plazo. Esto implicaría, dicho en sus propias palabras: *superación de la mirada sectorial compartimentada; articulación de esfuerzos con el sector privado; construcción de políticas públicas transversales de largo plazo; consolidación del proceso de descentralización en su dimensión territorial*. Agregó que esto sólo era posible si se contaba con órganos públicos de excelencia, que ofrezcan una mirada técnica, fundada e imparcial sobre las políticas públicas actuales y que además contribuyan con una mirada prospectiva respecto de cómo abordar los desafíos futuros. Es bueno mirar lejos en el futuro para advertir el país que se está construyendo y juzgar si es realmente lo que se anhela. Es clave la transparencia y confiabilidad en la gestión pública, pero también en las actividades privadas.

La sola lectura de aquel discurso en la prensa, motivó en los pasillos de MIDEPLAN un comentario inmediato: *el Ministro del Interior propone recrear ODEPLAN*. Los opinantes reconocían eso sí que, de alguna manera, se reforzaba la idea del ministerio social, principalmente por aquello de superar la visión compartimentada y la necesidad de construir políticas transversales. Pero sin lugar a dudas, el Ministro

estaba pensando en algo mucho más profundo, una reforma del Estado capaz de reordenar y modernizar toda la administración pública.

Dejando a un lado factores subjetivos como el *amor a la camiseta* o aquello de que *todo tiempo pasado fue mejor*, detalles no menores para algunos funcionarios y ex funcionarios, es necesario reconocer que el proceso en marcha no tiene vuelta atrás y con frialdad es importante decidir acerca de los siguientes pasos. Algunas pistas empiezan a surgir desde la experiencia política y profesional.

Quisiera, en las últimas páginas de este libro, expresar algunas opiniones sobre estos temas. Opiniones modeladas a lo largo del tiempo y reforzadas por este repaso obligado de lo que ha sido la historia institucional. De partida es necesario reconocer que las tres principales funciones que hoy cumple MIDEPLAN, tal como están definidas, no pertenecen a un mismo conjunto. Si se quisiera forzar una convivencia lógica entre ellas, sería seguramente en desmedro de algo importante que dejaría de hacerse, sin que se visualice una solución de reemplazo en alguna otra institución.

Por ejemplo, si se quiere asegurar el buen uso de los recursos de inversión, es a partir de la evaluación de todos los proyectos públicos, sin excepción. Condicionar la revisión de proyectos según su monto o su propósito final, a corto plazo termina por debilitar las bases mismas del sistema de inversiones. Su correcta administración supone actuar desde una total independencia y con criterios estrictamente técnicos. No se trata sólo de eficiencia en el gasto, sino de transparencia y credibilidad. Todos conocen las mil fórmulas que se suelen usar para eludir una revisión o evitar una recomendación técnica desfavorable: dividir iniciativas mayores en varios proyectos menores, exhibir costos razonables y luego con el proyecto en marcha solicitar aumento de presupuesto, exagerar los beneficios sociales o declarar como vulnerables todos los lugares de una comuna, entre otros.

Por otra parte, el grado de descentralización que ha ido alcanzando el país implica que la administración del sistema de inversiones sea cada vez más desconcentrada, por lo que la institución que se haga cargo debería contar con una red nacional de analistas distribuidos en el territorio. Esa red no existe, por ahora sólo las SERPLAC están en condiciones de cumplir este cometido con total independencia.

Si no ha de estar en MIDEPLAN la administración del Sistema Nacional de Inversiones, igual tendría que continuar en otra institución transversal, no sectorial. Además, no parece adecuado poner bajo el mismo mando la evaluación de la calidad de los proyectos y la decisión de asignar recursos para su ejecución.

En cuanto a las funciones relacionadas con el desarrollo regional, desde los tiempos de ODEPLAN estaba claro que algún día el tutelaje sobre las regiones habría de terminar, cuando tuvieran sus propios gobiernos y la capacidad para administrar los recursos disponibles. En lo que a MIDEPLAN concierne, en 1994 traspasó cupos en regiones a los nacientes Gobiernos Regionales y entregó la administración del Fondo Nacional de Desarrollo Regional; en 2007 se procedió al traspaso formal de

la elaboración de los planes y estrategias y se mantuvo un programa de dos años para la capacitación de profesionales en planificación estratégica y temas afines. Si eso fuera todo, la División de Planificación Regional podría dejar de existir. Sin embargo, hay por lo menos cuatro compromisos institucionales irrenunciables:

- a) definir una **política nacional para el desarrollo regional** que se constituya en marco orientador para la gestión de gobierno en la totalidad del territorio;
- b) difundir **información y entregar conocimientos** especialmente a las regiones menos consolidadas;
- c) elaborar un **proyecto país con perspectiva de futuro** y una estrategia para alcanzar los objetivos que se definan;
- d) volver a **articular la planificación nacional y regional con las decisiones de inversión**.

Estas cuatro tareas, requieren de buen juicio y sólidas bases teóricas para interpretar el proceso del desarrollo económico presente y futuro, tanto del sistema de regiones y como del país en su conjunto. Velar por el sistema de regiones y poner en marcha un proyecto nacional de desarrollo con perspectiva territorial, si no se percibe como algo coherente con el diseño de un *ministerio social*, debería al menos formar parte de un modelo organizacional como el sugerido por el Ministro del Interior, en el discurso comentado anteriormente.

Siguiendo en esta misma lógica, parece razonable volver a unir en el nivel nacional la planificación estratégica con la política de inversiones, pero en el entendido que ambas tienen finalmente una expresión territorial. La planificación para el desarrollo económico y la formulación y evaluación de proyectos, en el contexto de la descentralización serían de competencia exclusiva de los gobiernos regionales.

Sin embargo, la política nacional para el desarrollo regional debería ser concebida e impulsada desde una instancia central, al más alto nivel de gobierno. Por su parte y para asegurar el correcto funcionamiento y transparencia del Sistema Nacional de Inversiones, la misma instancia central debería actuar como una superintendencia, fiscalizando en forma periódica la calidad y rigor con que se realiza la evaluación de proyectos en cada una de las regiones.

En lo que se refiere a la función hoy dominante, es decir la de coordinación de las políticas sociales, es preciso en el contexto más amplio del gran proyecto que actualmente se encuentra en pleno desarrollo: contar con una extensa *red de protección social* para todos los ciudadanos. Esto es más complejo aún que la administración de los programas orientados a los sectores más pobres y a los grupos vulnerables. Actualmente involucra las reformas al sistema previsional, garantías explícitas en salud, nuevas modalidades de subsidio para la vivienda, seguros de desempleo y subsidio a la contratación de jóvenes, becas de estudio y diversas otras medidas aplicables a toda la población.

La coordinación de esta red de protección social, definitivamente requiere de una transformación mayor de la institucionalidad pública, no sólo de MIDEPLAN. Hoy en día, el debate está centrado en si la institución debe hacerse cargo directamente de la ejecución de los programas sociales o asumir que debe situarse en un rol superior de coordinación.

Un muy respetable enfoque de referencia es precisamente el que se expresa en el **Informe Final del Consejo Asesor Presidencial sobre Trabajo y Equidad** de agosto de 2008. En el contexto de un conjunto de propuestas en los más diversos ámbitos, en lo referente al fortalecimiento de la institucionalidad social plantea: *“Un mecanismo que permita avanzar hacia una estrategia social coherente y de largo plazo sugiere una transformación sustancial de MIDEPLAN, que refuerce sustantivamente su rol como ministerio coordinador en el área de políticas sociales.”*

Más adelante propone: *“Si MIDEPLAN fuera la institución elegida para la realización de esta función coordinadora, su transformación requeriría, entre otras cosas y especialmente, cesar sus funciones ejecutivas de programas y políticas sociales, con el objeto de evitar conflictos de intereses, lo que implica cambiar la dependencia jerárquica de varias de sus unidades.”* (subrayado del autor).

Aquí el Informe pone el dedo en la llaga, en el sentido de que un Ministerio rector y coordinador de las políticas sociales no puede ni debe confundir su papel con el de las instituciones o programas que habrá de coordinar. Ejemplos de nítida separación de funciones hay muchos. Nadie confunde, por ejemplo, el Ministerio de Economía con la CORFO, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo con el SERVIU o el Ministerio de Agricultura con INDAP.

Parece bastante probable que en un futuro no lejano MIDEPLAN deberá repensarse superando sus principales contradicciones internas y quizás perfilarse como un órgano coordinador y rector de la política social. Esto, en el contexto de una reforma que indudablemente afectará su propia organización y la de otros organismos públicos. Los profesionales, técnicos y administrativos de MIDEPLAN sabrán adaptarse a los nuevos tiempos, como siempre lo hicieron en el pasado. Sobre esto no hay ninguna duda, bajo el alero de ODEPLAN y luego de MIDEPLAN siempre han hecho bien las tareas que les han sido encomendadas.

Retomando el concepto que inspira este libro, ODEPLAN y MIDEPLAN han sido una valiosa escuela para interpretar e impulsar los cambios sociales, demostrando en todo momento una asombrosa capacidad de adaptación a circunstancias cambiantes y nuevos desafíos. Así ocurrió en los primeros días y en los azarosos sucesos políticos posteriores. También se pudo percibir en la reconstrucción democrática y el periodo de transición.

Las tareas de planificación y previsión del futuro deben continuar, ninguna institución, menos un país, puede prescindir de ellas. Menos aún cuando, a escala global, las debilidades de la ortodoxia neoliberal respecto a la función del mercado han ido quedando al descubierto como resultado de la reciente crisis financiera y sus efectos devastadores en todo el planeta. Ahora casi todos coinciden en que se requiere mayor presencia del Estado, visión de largo plazo, regulaciones que impidan los desbordes especulativos, protección a los derechos de los trabajadores, justicia distributiva y defensa de los ciudadanos.

Al terminar, tengo la sensación que han quedado muchas cosas fuera de este relato. En primer lugar *“aquellos que no se dijo”*, es decir divertidas anécdotas, conspiraciones de pasillo, frases y acciones imprudentes y situaciones embarazosas ocurridas en toda esta larga aventura. En segundo lugar, alguien debería escribir algún día la historia específica de cada uno de los ORPLAN/SERPLAC, rica en aprendizajes y desafíos de toda índole. En tercer lugar, indagar en los archivos históricos y periodísticos para construir una galería de fotografías que incluya personajes de ODEPLAN/MIDEPLAN de todos los tiempos.

En lo que a mi respecta, como dice el tango *me toca hoy emprender la retirada.... barra querida de aquellos tiempos*, dejando a otros la narración de los capítulos siguientes, pero habrá que esperar un poco, hasta que se acumule suficiente información.

BIBLIOGRAFÍA

- Achurra Larraín, Manuel.** LA EXPERIENCIA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL EN CHILE. Programa de Capacitación ILPES; Documento CPRD–E/8, Santiago de Chile; 1969.
- Ahumada C., Jorge.** EN VEZ DE LA MISERIA. 183 pp. Editado e impreso por Editorial del Pacífico, S.A, Santiago de Chile; 1958.
- A & C Consultorías Ltda,** - SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA ACUMULADA EN EL DISEÑO Y APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN. Documento elaborado para MIDEPLAN, publicado en página Web www.infopais.cl, 2004.
- Banco Central de Chile y Oficina de Planificación Nacional.** ESTUDIO DE FUENTES Y USOS DE FONDOS, CHILE, 1960-1964, Santiago de Chile; 1967.
- Bedrack, Moisés.** LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ESPACIAL EN CHILE, 1970-1973. Ediciones Siap-Planteos; Buenos Aires; 1974.
- Bitar, Sergio.** TRANSICIÓN, SOCIALISMO Y DEMOCRACIA: LA EXPERIENCIA CHILENA. Ed. Siglo XXI; México; 1979.
- Boisier E., Sergio.** TERRITORIO, ESTADO Y SOCIEDAD EN CHILE. LA DIALÉCTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN: ENTRE LA GEOGRAFÍA Y LA GOBERNABILIDAD. Tesis Doctoral; Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Alcalá; España; 2007.
- _____, LA VOCACIÓN REGIONALISTA DEL GOBIERNO MILITAR; Revista de Estudios Urbanos y Regionales, EURE N° 77, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile; 2000.
- Cantero Ojeda, Carlos.** CRONOLOGÍA DE UNA MUERTE ANUNCIADA. Intervención ante el Senado de la República. Legislatura Extraordinaria 341; 2000.
- Cavada Artigues, Juan.** SISTEMAS NACIONALES DE INVERSIÓN PÚBLICA: NOTAS SOBRE LA EXPERIENCIA DE CHILE; Seminario sobre los sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe; Santiago de Chile; noviembre de 2001.
- CEREN,** Cuadernos de la realidad nacional No. 7 y 8; 1971.
- Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA);** CHILE: HACIA UN NUEVO DESTINO; Santiago de Chile; 1975.

- Comité Interministerial Social.** Taller CONCEPTUALIZACIÓN OPERACIONAL DE LA POBREZA Y FOCALIZACIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL DE PROGRAMAS. (Documentos Sociales MIDEPLAN, 37); Santiago; 1994.
- Comité Interministerial Social - Secretaría Ejecutiva.** PROGRAMA NACIONAL DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA. Cinco impulsos para superar la pobreza. Metas y tareas de gobierno para 1996.
- Consejo Asesor Presidencial sobre Trabajo y Equidad, HACIA UN CHILE MÁS JUSTO: TRABAJO, SALARIO, COMPETITIVIDAD Y EQUIDAD SOCIAL.** Informe Final, www.trabajoyequidad.cl, agosto de 2008.
- Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza.** LA POBREZA EN CHILE. UN DESAFÍO DE EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL. Informe del Consejo. Agosto 1996.
- Contreras, Dante; Cooper, Ryan; Herman, Jorge; Neilson, Christopher.** DINÁMICA DE LA POBREZA Y MOVILIDAD SOCIAL: CHILE 1996-2001; Departamento de Economía Universidad de Chile Agosto 2004.
- Ffrench-Davis, Ricardo.** ENTRE EL NEOLIBERALISMO Y EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD: TRES DÉCADAS DE POLÍTICA ECONÓMICA EN CHILE; Ed. Siglo XXI; Argentina; 2004.
- Frigolett R., Hernán.** EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA: PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS; Revista Interamericana de Planificación; Vol XXIII, N° 91 y 92; Julio – Diciembre de 1990.
- García D´Acuña, Eduardo.** LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE FREI: 1964–70. Ponencia N° 15, Primer Congreso Nacional de Planificación. Sociedad Chilena de Planificación. Junio de 1989.
- Huneus, Carlos.** TECNÓCRATAS Y POLÍTICOS EN UN RÉGIMEN AUTORITARIO. Revista Ciencia Política, Volumen XIX, N° 2; 1998.
- Krauss Valle, Alejandra.** EL DESARROLLO ESTRATÉGICO REGIONAL: DESAFÍO DEL DECENIO. Intervención en Seminario *Estrategias de desarrollo regional y globalización: una reflexión necesaria*, realizado en Valparaíso, 7-8 septiembre 2000. Publicado por SUBDERE, en 2000.
- Lavín, Joaquín.** MIGUEL KAST, LA PASIÓN DE VIVIR; Editorial Zig-Zag; 8a edición; Santiago de Chile; 2003.
- Lawner, Miguel.** VIVIENDAS DIGNAS PARA HOMBRES DIGNOS, en "SALVADOR ALLENDE: PRESENCIA EN LA AUSENCIA" Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA); Lom Ediciones; 2008.
- Maira Aguirre, Luis;** Ministro de Planificación y Cooperación, PROGRAMA NACIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA. Discurso a Intendentes y Gobernadores en el Palacio de La Moneda. Santiago; Oct. 1994.
- Martin, María Pía;** SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL BASADO EN DERECHOS, consultoría realizada para MIDEPLAN, documento de circulación restringida, 2008.

Martija, Mikel y Robles, Emilio. COHERENCIA DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN REGIONAL Y LOCAL; MIDEPLAN; Universidad de Talca. 2002.

Martner García, Gonzalo, EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE SALVADOR ALLENDE 1970-73. UNA EVALUACIÓN, Ediciones LAR, Santiago de Chile; 1983.

_____, LA ECONOMÍA CHILENA EN EL SIGLO VEINTE, Tendencias Macroeconómicas. Colección de varios artículos publicados en el Diario La Época y en Revista Análisis; Programa de Estudios del Desarrollo Nacional (PEDNA). Santiago, junio de 1988.

_____, LA EXPERIENCIA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE ALLENDE: 1970-73. Ponencia N° 26, Primer Congreso Nacional de Planificación. Sociedad Chilena de Planificación; 1989.

Ministerio de Planificación y Cooperación. ACCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO 1990-1991: UN PROCESO DE INTEGRACIÓN AL DESARROLLO. Santiago, Chile. Dic. 1990.

_____, ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL, 1990-1994. (13 documentos); Coordinados y elaborados por las SERPLAC en 1990, con información de los diversos sectores y guía metodológica de la División de Planificación Regional.

_____, SERIE REGIONALIZADA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA. División de Planificación Regional; María Dolores Vera; Publicación actualizada cada año, de las series de los últimos 10 años.

_____, EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES Y EL BANCO INTEGRADO DE PROYECTOS. (Documentos Inversiones, 04) Santiago, 1991.

_____, LA ACCIÓN REGIONAL DEL GOBIERNO: BALANCE DE LA GESTIÓN 90-91; Santiago, Chile; Imprenta Alborada; junio de 1992.

_____, DIMENSIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA SEGÚN CASEN 1990. División de Planificación, Estudios e Inversión. (Documentos Sociales, 15); 1992.

_____, PLANES REGIONALES DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA (13 documentos). Elaborados por las SERPLAC en 1994, con apoyo de los Comités Sociales Regionales y orientación metodológica de la División Social.

_____, ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL, 1995-2000. (13 documentos); Elaborados por las SERPLAC en 1995, en colaboración a los respectivos Gobiernos Regionales y orientación metodológica de la División de Planificación Regional.

_____, MAPAS TERRITORIALES DE LA POBREZA POR REGIÓN: Áreas Pobres y Comunas Prioritarias. (Documentos Regionales) jul. 1995.

_____, BALANCE DE SEIS AÑOS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES 1990/1996. Ago. 1996.

- _____, REFLEXIÓN Y ANÁLISIS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE
Coordinación del proyecto: Marcelo Ramírez; Reúne exposiciones de expertos
en tres seminarios organizados por MIDEPLAN/SUBDERE/PNUD; 1998.
- _____, BALANCE ECONÓMICO Y SOCIAL 1990-1999. Informe coordinado por
Reinaldo Ruiz Valdés y elaborado por un grupo de 24 profesionales de MIDEPLAN;
Santiago de Chile; Diciembre 1999.
- _____, BASES DE UNA POLÍTICA NACIONAL PARA EL DESARROLLO REGIONAL.
División de Planificación Regional con la colaboración de SUBDERE, MOP,
MINVU y CONAMA y expertos externos. 2001.
- _____, DESAFÍOS REGIONALES 2000-2010, Bases para una Política Nacional de
Desarrollo Regional; Producción General: TEGEA Consultores Ltda. 2001.
- _____, ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN INTEGRAL A FAVOR DE FAMILIAS EN
EXTREMA POBREZA; División Social; Santiago, Enero del 2002.
- _____, DINÁMICA DE LA POBREZA: RESULTADOS DE LA ENCUESTA PANEL 1996-
2001, elaborado por el sociólogo Omar Aguilar; Santiago, 2002.
- _____, CUADERNOS DE INFORMACIÓN, números 01 al 06; elaborados por la
Secretaría Ejecutiva Chile Solidario en colaboración con la División Social de
MIDEPLAN y el FOSIS; s/f.
- _____, BALANCE DE UNA DÉCADA DE GOBIERNOS REGIONALES. Conjunto de
artículos de especialistas; publicado por MIDEPLAN en 2004.
- _____, /**Fundación Eduardo Frei**: CATÁLOGO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.
Glosario de Términos para la planificación territorial. Impresión Grafica Funny
S.A.; Santiago de Chile, 2005.
- _____, /**Fundación Eduardo Frei**. CUADERNOS 1, 2, 3 Y 4, Serie Planificación
Territorial, División de Planificación Regional. Impresión Grafica Funny S.A.;
Santiago de Chile, 2005.
- _____, CONSTRUYENDO UNA VISIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL: CHILE 2018;
División de Planificación Regional, Departamento de Planificación y Gestión
del Territorio. Imprenta MAVAL. Edición Marzo de 2009.
- Molina Silva, Sergio**. ABRIENDO CAMINOS; Centro de Investigaciones para el
Desarrollo; Santiago de Chile; 1993.
- Oficina de Planificación Nacional**, CUADRO DE TRANSACCIONES INTERSECTORIALES
PARA LA ECONOMÍA CHILENA, Santiago de Chile. 1967.
- _____, PLAN DE DESARROLLO AGROPECUARIO 1965-1980. ODEPA; Santiago;
1968.
- _____, POLÍTICA DE DESARROLLO NACIONAL: Directivas Nacionales y Regionales;
Santiago de Chile; Ed. Universitaria 1968.
- _____, PROGRAMA BÁSICO DEL BIENIO 1969-1970, ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS.
Santiago de Chile, 1969.

- _____, ANTECEDENTES SOBRE EL DESARROLLO CHILENO EN LA DÉCADA 60 – 70, Volumen I, Santiago de Chile; 1971.
- _____, LA PLANIFICACIÓN BAJO EL GOBIERNO POPULAR, Serie V- N° 1; Publicaciones especiales; 1971.
- _____, PLAN ANUAL 1971, Santiago de Chile; Marzo de 1971.
- _____, ESTRATEGIA GLOBAL DEL PLAN DE LA ECONOMÍA NACIONAL 1971 -76; Planes Sexenales, Agosto 1971.
- _____, RESUMEN DEL PLAN DE LA ECONOMÍA REGIONAL 1971- 76; Serie VI – N° 3; Noviembre 1971.
- _____, RESUMEN DEL PLAN ANUAL 1972; Serie VI N° 4; Santiago; Enero de 1972.
- _____, ESTRATEGIA DE DESARROLLO ESPACIAL (borrador preliminar); 1972.
- _____, DIRECTIVAS NACIONALES Y REGIONALES PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN 1974. Santiago de Chile; 1973.
- _____, BALANCES ECONÓMICOS DE CHILE 1960-1970; Serie IV N° 2; Santiago de Chile; Marzo de 1973.
- _____, RESTAURACIÓN NACIONAL Y DESARROLLO REGIONAL, Informe al Ministro-Director; 1973.
- _____, DIAGNÓSTICO DEL DESARROLLO REGIONAL – Períodos pre 1970 y 1970-1973; Santiago de Chile; octubre de 1973.
- _____, ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL 1976–1990; 3 v.; Santiago de Chile; agosto 1975.
- _____, PLAN NACIONAL INDICATIVO DE DESARROLLO 1978 – 1983; Actualización de documentos anteriores similares; Ed. Universitaria 1976.
- _____, ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL, Políticas de Largo Plazo; Aprobado por DL 971 de septiembre de 1977; Ed. Universitaria; 1977.
- _____, PLAN DECENAL DE GOBIERNO 1989-98: Consolidación y Proyección Nacional al Siglo XXI. Santiago; 1988.
- OEA/CEPAL/MIDEPLAN INSTITUCIONALIDAD SOCIAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y PROMOCIÓN DE LA EQUIDAD.** Seminario taller. Santiago, Chile, mayo 1997. Publicado en 1998.
- ORPLAN Bío-Bío, REGIÓN DEL BÍO-BÍO: ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO 1966-1970.** Concepción, 1966.
- ORPLAN Magallanes, ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO DE LA REGIÓN DE MAGALLANES, 1969.**
- Pérez Yoma, Edmundo.** Ministro del interior. EL ESTADO QUE CHILE NECESITA. Conferencia en ICARE, 8 de abril de 2008.

- Raczynski Dagmar.** SISTEMA CHILE SOLIDARIO Y LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE CHILE: Lecciones del pasado y Agenda para el futuro; contribución al proyecto Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina; Instituto Fernando Henrique Cardoso y CIEPLAN; 2008.
- Rebolledo Leyton, Romy.** LA CRISIS ECONÓMICA DE 1967 EN EL CONTEXTO DE LA RUPTURA DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO; Revista UNIVERSUM N° 20; U. de Talca Vol. 1; 2005.
- Schkolnik, Mariana; Riquelme, Luis Eduardo.** EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE 1920-1991. (Documentos Sociales, 02) Ago. 1991.
- Sociedad Interamericana de Planificación.** Revista de la SIAP, Volumen VI, N° 23; 1972; diversos artículos relativos a la planificación durante el Gobierno de la Unidad Popular: Sergio Aranda B., Gonzalo Martner G., Esteban Soms G., Hernán Latorre C., Moisés Bedrack y otros.
- _____, Revista Interamericana de Planificación; Volumen XXIII; N° 91 y 92; período Julio – Diciembre de 1990.
- Soms García, Esteban,** CORPORACIONES DE DESARROLLO REGIONAL; Revista Nueva Economía; Santiago de Chile; mayo-agosto de 1972.
- _____, EL PAPEL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DE LAS REGIONES; Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL); Universidad Católica de Valparaíso; Febrero de 1990. Publicado posteriormente en Revista Interamericana de Planificación; Volumen XXIV, N° 96; 1991.
- _____, PLANES DE DESARROLLO COMUNAL. Publicado por PNUD / MIDEPLAN; primera edición en 1995; segunda edición corregida y aumentada en 2002.
- _____, APUNTES METODOLÓGICOS PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES Y ESTRATEGIAS REGIONALES; Publicación PNUD - MIDEPLAN; 1995.
- _____, HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE LA CARTERA DE PROYECTOS REGIONALES. Serie: Apuntes Metodológicos. Publicación PNUD - MIDEPLAN; 1997.
- _____, ESTRATEGIAS Y PLANES REGIONALES (guía metodológica). Elaborado por encargo de MIDEPLAN para apoyar la gestión regional; publicado en 2007.
- Undurraga C., Joaquín.** Intercambio epistolar con el Presidente Eduardo Frei Montalva, Jorge Ahumada y Alvaro Márfán, referente a la misión que le fue encomendada de poner en marcha ODEPLAN. Documentos inéditos del período 63 al 67, gentilmente proporcionados por Isabel Undurraga, como aporte a este libro.
- Valdivia Ortiz de Zárate, Verónica.** ESTATISMO Y NEOLIBERALISMO: un contrapunto militar Chile 1973-1979. *Historia (Santiago)*; vol. 34, pp. 167-226. 2001.
- Villablanca Mónica, et al.** EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES A TRES DÉCADAS DE SU CREACIÓN. Tesis para el Magíster en Gerencia y Políticas Públicas; Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez; Santiago; 2005.

ANEXO

**AUTORIDADES DE ODEPLAN Y MIDEPLAN
DE 1965 A 2010**

DIRECTORES DE ODEPLAN

AÑO	DIRECTOR	Profesión	GOBIERNO
1965	Joaquín Undurraga C	Ingeniero	Eduardo Frei Montalva
1966	Eduardo García D'Acuña	Economista	
1967	Fernando Aguirre Tupper	Ingeniero	
1968			
1969			
1970			
1971	Gonzalo Martner García	Economista y abogado	Salvador Allende
1972			
1973			
1974	Roberto Kelly Vásquez	Capitán de Navío (R)	Augusto Pinochet
1975			
1976			
1977			
1978			

AÑO		DIRECTOR	Profesión	GOBIERNO
1979		Miguel Kast Rist	Ing. Comercial	Augusto Pinochet
1980				
1981		Alvaro Donoso Barros	Ing. Comercial	
1982		Luis Danús Covián	Gal. de Ejército	
		Gastón Frez Arancibia	Gal. de Ejército	
		Sergio Pérez Hormazábal	Gal. de Ejército	
1983				
1984		Hernán Büchi Buc	Ing. Civil	
		Luis Figueroa del Río	Abogado	
1985		Sergio Valenzuela Ramírez	Gal. de Ejército	
1986		Francisco Ramírez Migliasi	Gal. de Ejército	
1987				
1988		Sergio Melnick Israel	Ing. Comercial	
1989		Luis Larraín Arroyo	Ing. Comercial	

MINISTROS DE MIDEPLAN

AÑO	MINISTRO	Profesión	GOBIERNO
1990	Sergio Molina Silva	Ing. Comercial	Patricio Aylwin
1991			
1992			
1993			
1994	Luis Maira Aguirre	Abogado	Eduardo Frei Ruiz Tagle
1995			
1996			
1997	Roberto Pizarro Hofer	Ing. Comercial	
1998	Antonio Lara Bravo (s)		
	Germán Quintana Peña	Ing. Civil Eléctrico	
1999			
2000	Alejandra Krauss Valle	Abogada	Ricardo Lagos
2001			
2002	Cecilia Pérez Díaz	Asistente Social	

AÑO		MINISTRO	Profesión	GOBIERNO
2003		Andrés Palma Irrarázaval	Ing. Comercial	Ricardo Lagos
2004				
2005		Yasna Provoste Campillay	Prof. Educación Física	
2006		Clarisa Hardy Rascovan	Sicóloga y antropóloga	
2007				
2008		Paula Quintana Meléndez	Socióloga	
2009				
2010				

Desde sus orígenes durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva y en todas sus etapas de desarrollo, ODEPLAN/MIDEPLAN ha constituido una verdadera escuela para el cambio social, jugando también un rol como vector o vehículo de dichos cambios, con equipos humanos de primer nivel caracterizados por un profundo sentido de misión (no obstante haber sido éstos, históricamente, de muy distinto signo ideológico).

El presente libro constituye, por lo tanto, un aporte invaluable a la historia de las instituciones de nuestro país, narrado desde la óptica de un actor privilegiado, quien fue parte del primer grupo de profesionales que integró ODEPLAN –el antecedente orgánico del Ministerio de Planificación–, vivió desde dentro los convulsionados períodos de gobierno de Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende, sufrió el exilio y se reintegró a la institución durante la restauración democrática.

Este trabajo será apreciado sin duda por los estudiosos de la planificación, pero también por quienes buscan claves profundas sobre la historia política y económica de Chile desde los años sesenta del siglo pasado hasta nuestros días.

ESTEBAN SOMS GARCIA

Arquitecto urbanista. Es especialista en planificación y gestión del desarrollo regional y urbano. Posee una experiencia profesional de más de 40 años en la formulación de políticas públicas para la descentralización y el desarrollo regional, elaboración de planes estratégicos, desarrollo de instrumentos metodológicos y proyectos de renovación urbana.

Ha sido profesor universitario, consultor internacional del PNUD, ILPES, BID y Banco Mundial, y ha ocupado cargos de dirección en organismos públicos relacionados con la especialidad. Es autor de diversas publicaciones sobre teoría, métodos y técnicas de planificación, programas de capacitación y formación de profesionales, propuestas de desarrollo regional e instrumentos de coordinación institucional.

Desde 2000 a 2008, fue Jefe de Planificación y Gestión del Territorio del Ministerio de Planificación de Chile. Actualmente se desempeña como asesor en planificación y gestión estratégica de Municipalidades y Gobiernos Regionales.

