

INT-1043

LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACION EN EL
GOBIERNO DEL PRESIDENTE-FREI
1964-1970



✓ D'ACORDO
Eduardo García

En esta presentación abordaré cuatro aspectos principales en la experiencia de la planificación durante el Gobierno de la Revolución en Libertad. En primer lugar señalaré algunos antecedentes previos; luego, las tareas de organización de ODEPLAN; a continuación haré una breve reseña de las labores realizadas; y por último, indicaré algunos puntos pertinentes para una evaluación de la experiencia.

1. Antecedentes previos

El inicio de las tareas de planificación en el Gobierno de Frei se remontan por lo menos un año antes de su elección como Presidente de la República el 4 de septiembre de 1964. A fines de 1963 él llama a quien fuera su principal asesor económico, Jorge Ahumada, para encomendarle la tarea de dirigir y coordinar la preparación del Programa de Gobierno. Jorge Ahumada constituye inicialmente un equipo de trabajo coordinado por Joaquín Undurraga para programar y poner en marcha un conjunto de trabajos globales y sectoriales para dar forma definitiva al Programa de Gobierno. Cabe señalar que ya existían importantes planteamientos programáticos emanados del Primer Congreso de Profesionales y Técnicos de la Democracia Cristiana e Independientes, celebrado en Santiago de Chile en 1962.

Para tal propósito se crea el Centro Coordinador del Programa (CECCOP) bajo la conducción superior de Jorge Ahumada y la dirección de Joaquín Undurraga. Este Centro funcionó durante todo el año 1964 y logró estructurar un conjunto de comisiones globales y sectoriales de trabajo, las que prepararon en detalle los lineamientos de política y los principales programas de gobierno. En la práctica, este procedimiento permitió además ir

destacando a quienes serían los principales encargados de la gestión pública en el futuro gobierno. Prácticamente, todo el equipo ministerial y de altos jefes del sector económico que fueron designados posteriormente, trabajaron previamente como responsables de áreas y comisiones en CECOP. Ello fue un factor que facilitó grandemente el trabajo de equipo de la futura Administración. Además, a base de esquemas simples de compatibilización macroeconómica se buscó detectar las inconsistencias de políticas y los conflictos ya emergentes en la asignación de recursos públicos, entre las varias reformas estructurales que se venían anunciando, creándose una conciencia de la necesidad de trabajar en equipo entre los varios participantes.

Ganada la elección, hubo un natural trasvasije de los cuadros técnicos agrupados en CECOP hacia las responsabilidades ministeriales de gobierno. Surgió obviamente la pregunta de cómo se mantendría la coordinación general, ya que no existía ningún mecanismo ya establecido como un organismo central de planificación y coordinación económica. Por ello, y dado que el propio programa de gobierno postulaba la creación de tal organismo, se planteó la necesidad de preparar una ley especial para este efecto, lo cual sin embargo pasaba a ser un proyecto a mediano plazo.

En el intertanto, se tomó la decisión de constituir una Oficina de Planificación Nacional, como órgano adscrito a la Secretaría General de Gobierno de la Presidencia. Sin embargo dada la carencia de cuadros técnicos y recursos financieros, se procedió a formarla sobre la base de la Dirección de Planificación de Corporación de Fomento. El Vicepresidente Ejecutivo de esta entidad accedió a ceder en comisión de servicios a cerca de 100 funcionarios y a dar en préstamo el local donde funcionaba tal Dirección. Con este equipo de profesionales, más otros del Partido triunfante, se organizó en

un tiempo record ODEPLAN, con una estructura acordada con el Presidente de la República, oficializada por decreto. La Ley definitiva, que fue sancionada casi después de dos años por el Congreso Nacional, aprobó la estructura adoptada, si bien redujo significativamente las facultades que tanto su equipo directivo como la sala de diputados de la Democracia Cristiana, quería imprimirle. Sin embargo, el Senado, donde se recordará que el Gobierno estaba en minoría, acordó finalmente 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 por tanto un papel estrictamente asesor de la Presidencia de la República. 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.

2. Las tareas de organización de ODEPLAN

Tanto en su organización de facto, como en la propuesta legal, se planteó un modelo descentralizado de planificación capaz de permear una administración pública bastante tradicional en su organización y funcionamiento.

Dicho modelo suponía la existencia de un órgano central de planificación, dependiente de la Presidencia de la República; de oficinas sectoriales de planificación y presupuesto, adscritas a los principales ministerios responsables de las áreas económicas y sociales; de oficinas de programación y presupuesto, instaladas en las principales instituciones descentralizadas y empresas públicas; y por cierto, de oficinas regionales de planificación (ORPLANES) organizadas en cada una de las regiones socio-económicas en que se dividió el país.

Así, más que crear una organización de planificación paralela a la administración del Estado, se trataba de fortalecer

ésta dotándola de cuadros técnicos capaces de hacer funcionar dichas entidades en una lógica conforme a un plan de desarrollo.

Las tareas de estas instituciones consistiría básicamente en a) preparar coordinadamente el plan nacional de desarrollo a mediano plazo; b) preparar programas y diseñar políticas sectoriales, regionales e institucionales a corto y mediano plazo; c) coordinar las políticas específicas de cada sector; d) colaborar con la Dirección del Presupuesto del Ministerio de Hacienda en la preparación del Presupuesto Anual de la Nación; e) asesorar al correspondiente Jefe de servicio en las políticas institucionales.

Mientras el Director Nacional de ODEPLAN era designado por el Presidente de la República, los Directores de Planificación y Presupuestos eran designados a propuesta conjunta del Director de ODEPLAN y del Ministro del ramo; y los directores de los ORPLANES, de acuerdo con los Intendentes Regionales. Mediante esta fórmula se buscaba conciliar el criterio político con el técnico-funcional, ya que los Directores Sectoriales y los Regionales debían reportar tanto al Director de ODEPLAN como a su jefe institucional.

La puesta en marcha de esta organización tomó aproximadamente dos años, al cabo de los cuales ODEPLAN estaba organizado internamente y se habían creado Oficinas Sectoriales en los Ministerios de Agricultura (ODEPA); Minería; Obras Públicas y Transportes; Vivienda; Trabajo; Educación; Salud; y Justicia; y en la CORFO se constituyó una dirección a cargo de la planificación del sector industrial, de energía y telecomunicaciones. Algunas de estas, como Agricultura, Transportes, Vivienda y Educación lograron montar una organización interna sólida y operativa. En otros casos, fueron unidades simples destinadas a actuar como puntos focales de ODEPLAN. En cuanto a los ORPLANES, la regionalización adoptada

distinguió 10 regiones más la Región Metropolitana, y se constituyeron oficinas en Concepción, Puerto Montt, Arica e Iquique, Talca, Valdivia y Puerto Montt. El ORPLAN de Concepción, Región del Bio-Bio, fue sin lugar a dudas el mejor organizado llegando a constituirse en un modelo para las restantes regiones.

En cuanto a su organización interna, ODEPLAN era dirigido por un Director General secundado por un Subdirector Nacional y otro Regional. El primero de éstos tenía bajo su tuición los Departamentos de Programación Global y de Cuentas Nacionales; el segundo supervisaba el Departamento de Planificación Regional y los ORPLANES. Además se constituyó el Departamento de Cooperación Técnica Internacional, que dependía directamente del Director General.

El Departamento de Programación Global tenía como tarea central definir tanto la estrategia global a mediano plazo en estrecha vinculación con las Oficinas Sectoriales como formular el programa macroeconómico a corto plazo, este último, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y el Banco Central. El Departamento de Cuentas Nacionales efectuaba el cálculo anual de éstas y realizaba un informe anual de evaluación económica y social. El Departamento de Planificación Regional efectuaba los diagnósticos regionales, definía la estrategia de desarrollo regional a mediano plazo y apoyaba técnicamente a los ORPLANES. El Departamento de Cooperación Técnica Internacional recogía las peticiones nacionales y los ofrecimientos de agencias de cooperación y preparaba un programa anual de prioridades en la materia.

3. Reseña de las principales labores realizadas

Con la organización adoptada, ODEPLAN fue capaz de realizar un conjunto de tareas que hacían a una mejor coordinación y ordenamiento de la gestión del gobierno. Para facilitar esta

labor, se elaboraron diversos documentos programáticos y de definición de políticas, en sustitución de lo que podría haberse llamado un plan de desarrollo para el sexenio 1964-1970. La verdad es que las tareas de organización institucional y las presiones del trabajo cotidiano no dieron tiempo para haber hecho un esfuerzo de formalización de un plan de desarrollo que hubiese incorporado los programas sectoriales y las políticas específicas en curso.

a) Planificación global

En un primer trabajo Política Nacional de Desarrollo, Directivas nacionales y regionales,¹ el nuevo equipo de ODEPLAN se abocó a la tarea de definir los lineamientos centrales de políticas de desarrollo que emergían de los diversos planteamientos políticos-programáticos previos a la elección presidencial, a la luz de la situación real de gobierno asumida y particularmente en función de las restricciones económicas y políticas encontradas en la gestión pública. Este fue un documento que permitió asentar y difundir la concepción y prioridades aceptadas en materia de políticas y programas de desarrollo.

Dicha concepción planteaba una ambiciosa estrategia de desarrollo que buscaba el logro simultáneo de cinco objetivos centrales a) la aceleración del crecimiento económico; b) la redistribución progresiva del ingreso y la propiedad en beneficio de los trabajadores del campo y la ciudad; c) la reducción de las presiones inflacionarias; d) la realización de reformas estructurales en materia de tenencia de la tierra y educación; e) y el mejoramiento de las condiciones sociales de los sectores marginados, particularmente en los servicios de salud y dotación de viviendas.

¹ Véase ODEPLAN (1968).

Evidentemente, las presiones generadas por un programa de esta envergadura hizo la tarea de compatibilización entre objetivos y recursos particularmente difícil, y al final, a pesar de la existencia de factores positivos, como los préstamos externos y el alto precio del cobre, hubo que sacrificar en alguna medida el logro pleno de los objetivos planteados. No obstante, puede afirmarse sin exagerar que el sexenio 1964-1970 presentó probablemente uno de los mejores desempeños de la historia de Chile, si se hace una evaluación conjunta de desarrollo económico y social y estabilidad política.

Un segundo documento programático elaborado fue el Programa Básico del Bienio 1969-1970.² Análisis y Perspectivas. Este trabajo expresó el planteamiento global de política económica de la Administración Frei para recuperar la economía luego de la crisis de 1967 y consolidar los avances de la Revolución en Libertad ganados en el primer bienio de gobierno 1965-1967, dado el conjunto de restricciones externas e internas surgidas a partir de 1967.

Por último, se preparó como herencia para el gobierno siguiente, el trabajo El desarrollo económico y social de Chile en la década 1970-1980,³ el cual entregaba las bases para la elaboración de un plan decenal. Este estudio, que resumió el cúmulo de antecedentes compilados por ODEPLAN fue entregado formalmente a los tres candidatos presidenciales a las elecciones de 1970.

b) Coordinación de la política económica a corto plazo

Quizá la labor directa más fructífera en este campo, fue la constitución del Comité Económico de Ministros, el cual se transformó en la instancia única de coordinación y decisión sobre

² Véase ODEPLAN (1969).

³ Véase ODEPLAN (1970).

la política económica a corto plazo y la cual se mantuvo funcionando durante los seis años de la Administración Frei. Este Comité, presidido regularmente por Frei, reunía en su seno a los Ministros del área económica (Hacienda, Economía, Minería, Agricultura, Obras Públicas y Trabajo) más altos funcionarios de organismos públicos (Vicepresidentes de CORFO, Banco Central y Director de ODEPLAN) y asesores calificados. ODEPLAN compartió la secretaría técnica de este Comité y a través de él se aseguró la coherencia de las políticas macroeconómicas, y la mantención de los equilibrios macroeconómicos, junto a una supervisión permanente de la coyuntura económica.

Claramente, y en ausencia de instrumentos propios de coordinación, la existencia de este Comité permitió a ODEPLAN establecer un nexo entre el programa de gobierno de mediano plazo y las políticas específicas a corto plazo, asunto que ha mostrado ser el talón de Aquiles de varias experiencias de planificación en América Latina.

Para asegurar esta coherencia, se trabajó a nivel metodológico con tres instrumentos básicos. Por una parte, con un modelo macroeconómico agregado que permitía asegurar la coherencia entre las decisiones de gasto de consumo e inversión de los sectores públicos y privados con la evolución previsible de la oferta interna y de la balanza de pagos. Por otra, con un modelo de presiones de costo, que evaluaba la coherencia de las políticas salariales y cambiarias con las metas de control inflacionario aceptadas. Y en tercer término, con un modelo del sector monetario que evaluaba la coherencia entre la expansión previsible de la oferta de dinero y la demanda previsible de saldos reales.³ Sin embargo, más que el logro de una solución matemática única, estos instrumentos permitían generar

³ Los instrumentos señalados están descritos en los trabajos de García (1965), Ossa (1974) y Ffrench-Davis (1969), respectivamente.

previsiones económicas, cuya discusión entre los técnicos de los organismos pertinentes entregaba los rangos admisibles para la política económica en el área fiscal, monetaria, de precios y comercio exterior. Desde luego 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.

c) Planificación regional

En este campo, se hizo en primer término una importante contribución al proponer e implementar una regionalización geoeconómica del país, definiendo una política de desarrollo regional basada en la constitución de polos de desarrollo a nivel nacional, regional y local. Esta contribución se formuló formalmente en el documento de Directivas ya citado.

En segundo término se inició la formulación de estrategias de desarrollo para cada una de las regiones definidas. En particular cabe citar la estrategia para el desarrollo de la Región del Bío-Bío y aquella para la Región de Magallanes.⁴

En tercer lugar se hizo un importante esfuerzo de regionalizar las políticas globales a fin de adecuarlas a las definiciones regionales. Así, se logró regionalizar el presupuesto de inversiones públicas y se racionalizaron las leyes de fomento regional, algunas de ellas surgidas en gobiernos anteriores por meras presiones de grupos de interés.

⁴ Véase ORPLAN Bío-Bío (1966) y ODEPLAN (1969).

d) Planificación sectorial

A nivel sectorial, cabe citar el notable esfuerzo realizado por la Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA) al formular el Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980,⁷ que fue un importante trabajo para ordenar las políticas agropecuarias de acuerdo con objetivos programáticos. Además, la ODEPA se constituyó en el centro de discusión, análisis y diseño de políticas de corto plazo para el sector, tarea que se realizó en estrecho contacto con ODEPLAN.

A un nivel menos formalizado, cabe destacar los trabajos de formulación de planes y programas para el sector industrial realizados por la CORFO; y en Educación y Vivienda, efectuados por los ministerios correspondientes.

e) Estudios de base e instrumentos de planificación

Hubo necesidad de llevar a cabo diversos estudios de base en apoyo de la planificación, entre los cuales pueden citarse los siguientes.

Se elaboró la primera matriz de insumo-producto para Chile, sobre cuya base se reestimaron las cifras de las Cuentas Nacionales, actualizando los estudios existentes.⁸ Se preparó un detallado diagnóstico de la situación socio-económica del país el cual no alcanzó a ser publicado antes de 1970; y se hizo un estudio de fuentes y usos de fondos conjuntamente con el Banco Central.⁹

Para incorporar nuevas técnicas de planificación, se celebró un convenio con el Instituto Tecnológico de Massachusetts, por

⁷ Véase Oficina de Planificación Agrícola (1968).

⁸ Véase ODEPLAN (1967).

⁹ Véase Banco Central (1967).

el cual se contó con la asesoría de calificados expertos internacionales en modelos multisectoriales, evaluación social de proyectos de inversión, previsión y políticas de corto plazo e integración económica. Hubo un importante impacto de aprendizaje sobre técnicos nacionales, y los trabajos realizados fructificaron posteriormente en diversas publicaciones.¹⁰

Por último, en colaboración con el Servicio de Cooperación Técnica de la CORFO se llevó a cabo un programa de investigaciones socio-económicas para explorar la viabilidad de vías alternativas de desarrollo para Chile, incluyendo estudios sobre concentración patrimonial, organizaciones empresariales y sindicales y empresas autogestionarias.¹¹

f) Cooperación técnica internacional

En este campo se logró ordenar las prioridades nacionales de cooperación 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 las duplicaciones y mal uso de los recursos disponibles.

4. Evaluación general

Mirada a la distancia, 20 años después, la experiencia de ODEPLAN con Frei, deja al suscrito, quien participó estrechamente en la conducción del organismo durante todo el período de gobierno, con una sensación favorable, en que los factores

¹⁰ Véase por ejemplo, Eckaus y Rosenstein-Rodan (1973), Foxley (1975) y Foxley y García (1972).

¹¹ 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 Noe.

positivos claramente superan a los negativos, los cuales ciertamente existieron.

Como factores claramente positivos podrían destacarse en primer término el esfuerzo exitoso de coordinar y racionalizar las políticas macroeconómicas y sociales dentro de la lógica de un plan de desarrollo. Puede argumentarse que ello fue fácil porque existían abundantes recursos externos. Pero también hay que apuntar que en otras experiencias nacionales y externas, donde también ha existido tal abundancia, ella se ha dilapidado distorsionando la política económica y afectando negativamente el desarrollo interno.

En segundo lugar, ODEPLAN se transformó gradualmente en la oficina de estudios del Gobierno. Este elemento, que algunos criticaron como una deficiencia, en definitiva terminó siendo un activo, ya que se reconoció en ella una capacidad objetiva e independiente de información y análisis, más allá de intereses político-partidistas. Además, esta condición estuvo avalada por el reconocido pluralismo político e ideológico de su personal técnico, entre quienes se dió una suerte de compromiso con el desarrollo del país, como criterio central de sus trabajos. En particular, ODEPLAN proveyó una útil información sobre el desarrollo del país y las políticas económicas vigentes a interlocutores internos, tanto del gobierno como del sector privado y a organismos internacionales de cooperación y financiamiento.

Y por último, ODEPLAN cumplió una importante labor de capacitación informal de cuadros técnicos y políticos entregando la posibilidad de formación en el servicio sobre la estructura económica e institucional del país, sobre los programas de desarrollo y de técnicas específicas de trabajo. Este trabajo rebasó los propios límites de la institución irradiando al resto del sector público y a las universidades.

En el plano de las deficiencias, no alcanzó a establecerse una organización nacional de participación en la planificación, por parte de los agentes y actores sociales. Existió un proyecto de creación de un consejo económico y social, el cual fue finalmente abandonado debido a la crisis político-económica de 1967. Esto fue un error por parte de las autoridades del gobierno. La constitución de este consejo habría sido un importante instrumento para racionalizar el diálogo entre el gobierno y las organizaciones sociales, el cual estaba extremadamente politizado. Así, la planificación fue un ejercicio útil, pero básicamente como instrumento de racionalización de la acción del sector público.

Un segundo proyecto elaborado en el contexto del programa de investigaciones con SERCOTEC, también fue abandonado. El se refería a la constitución de un tercer sector productivo urbano, distinto del estatal y del privado tradicional, y que buscaba promover y fomentar empresas de trabajadores o autogestionarias, como una nueva forma de organización empresarial privada. Este programa, que llegó a definirse a nivel de un gran número de proyectos específicos, y para el cual pudieron aprovecharse los excedentes del cobre producidos en 1969, tampoco fue avalado políticamente, desperdiciándose una alternativa de desarrollo productivo y ocupacional prometedor.

Como conclusión central de esta experiencia podríamos decir que la creación y desarrollo de un organismo de planificación nacional abrió un espacio de análisis, estudio y diálogo sobre los grandes temas del desarrollo nacional y su proyección futura. El no estar directamente ligado al quehacer cotidiano del Gobierno le permitió tener una distancia frente a los problemas como para dar consejos útiles al gobierno en la búsqueda de soluciones. A futuro su función asesora debiera extenderse al Congreso Nacional y al Consejo Económico y Social. Podría así actuar como un órgano intermedio de reflexión y análisis entre

los poderes públicos, para ir creando conciencia sobre problemas existentes, previendo la aparición de otros y proponiendo soluciones alternativas que requieran el concurso no sólo del gobierno sino que también del sector privado y de las organizaciones sociales. Ser la conciencia vigilante del desarrollo equitativo deberá transformarse en el lema fundamental de ODEPLAN.

REFERENCIAS

- Banco Central de Chile (1967) - Estudio de fuentes y usos de fondos, Chile, 1960-1964, Santiago.
- CEREN (1971) - Cuadernos de la Realidad Nacional, Nº 7 y Nº 8.
- R.S. Eckaus y P.N. Rosenstein-Rodan (1973) - Analysis of Development Problems, Studies of the Chilean Economy, North-Holland.
- Ricardo French-Davis (1968) - "El programa monetario y la emisión", Estudios Monetarios, Banco Central de Chile.
- Alejandro Foxley (1975) - Estrategia de desarrollo y modelos de planificación, Fondo de Cultura Económica, México.
- Alejandro Foxley y Eduardo García (1972) - "El papel de las proyecciones en la planificación nacional: una metodología para proyecciones de mediano plazo y su aplicación a Chile", Revista de la Planificación del Desarrollo, Naciones Unidas, Nº 4.
- Eduardo García (1965) - Un modelo de programación de Cuentas Nacionales, ODEPLAN (mimeo.).
- Oficina de Planificación Agrícola (1968) - Plan de desarrollo agropecuario, 1965-1980, Santiago de Chile.
- ODEPLAN (1967) - Cuadro de transacciones intersectoriales para la economía chilena, 1962, Santiago de Chile.
- ODEPLAN (1968) - Política de desarrollo nacional. Directivas nacionales y regionales, Santiago, 1968.
- _____ (1969) - Programa básico del bienio 1969-1970. Análisis y perspectivas, Santiago, 1969.
- _____ (1969b) - Estrategia para el desarrollo de la Región de Magallanes, Santiago, 1969.
- _____ (1970) - El desarrollo económico y social de Chile en la década 1970-1980, (Tomos I y II), Santiago, 1970.
- ORPLAN Bio-Bío (1966) - Región del Bío-Bío: estrategia para el desarrollo económico 1966-1970, Concepción, 1966.
- Cristián Ossa (1974) - "La planificación anual en Chile", Revista de la Planificación del Desarrollo, Naciones Unidas, Nº 6.