

LA PLANIFICACIÓN GUBERNAMENTAL EN AMÉRICA LATINA Y EN CHILE

RODRIGO EGAÑA BARAONA¹

Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile
regana@iap.uchile.cl

MARCO AURELIO MÁRQUEZ POBLETE²

mmarquezp@vtr.net

La planificación gubernamental ocupa un rol relevante en la gestión pública moderna, sin embargo, la inclinación hacia las políticas neoliberales y de libre mercado que han predominado en Chile en las últimas décadas, especialmente en el medio empresarial, fueron entendidas como contradictorias con el rol planificador del Estado.

Existen indicios que esta concepción estaría cambiando, incluso en medios empresariales, en especial luego de la crisis social que afecta al país a partir de octubre del 2019 y de los efectos económicos y sociales generados tanto en Chile como el todo el mundo por pandemia de Coronavirus COVID-19. Es bastante generalizada la opinión de que el país requiere contar con una visión compartida de los desafíos que plantea el futuro y que hay ciertas respuestas a problemas públicos que se enfrentan mejor desde el Estado que desde entes privados. Sin embargo, el cómo se genera esa visión y cómo se materializa presupuestariamente son temas para estudiar y debatir.

El presente artículo investiga la evolución de la planificación pública en Chile, analizando el grado de integración actual entre la definición de las

-
- 1 Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Diplomado en Competencias Genéricas para la Alta Dirección Pública de la Universidad del Desarrollo y con estudios en Planificación del Desarrollo del Instituto de Estudios Sociales de La Haya. Profesor adjunto del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. regana@iap.uchile.cl
 - 2 Geógrafo y Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad Adolfo Ibáñez. Post-titulado en Preparación y Evaluación de Proyectos en el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y Diplomado en Desarrollo Rural en Development Study Center de Rehovot, Israel. mmarquezp@vtr.net

metas expresadas en los diferentes instrumentos (planes nacionales, sectoriales, territoriales) y su expresión en el presupuesto público anual.

El estudio aborda la definición de planificación gubernamental, su evolución en América Latina y en Chile para finalmente proponer algunas medidas para avanzar en su perfeccionamiento.

Palabras clave: planificación gubernamental; historia de la planificación; nueva gestión pública.

GOVERNMENT PLANNING IN LATIN AMERICA AND IN CHILE

Government planning plays a relevant role in modern public management, however, the inclination towards neoliberal and free market policies that have predominated in Chile in recent decades, especially in the business world, were understood as contradictory to the planning role of the State. There are indications that this conception will change, even in business circles, especially after the social crisis that affects the country from October 2019 and also the economic and social effects generated both in Chile and worldwide due the Coronavirus COVID pandemic-19.

The opinion is quite widespread that the country requires a shared vision of the challenges posed by the future and that there are certain responses to public problems that are better faced by the state than by private ones. However, how this vision is generated and how it is materialized in a budget are subjects to study and debate.

This article investigates the evolution of public planning in the Chilean case, analyzing the current degree of integration.

between the definition of the goals expressed in the different instruments (national, sectoral, territorial levels) and their expression in the annual public budget.

The study approaches the definition of government planning, its evolution in Latin America and in Chile to finally propose some measures to advance its improvement.

Keywords: government planning; planning history; new public management

INTRODUCCIÓN

La planificación gubernamental es un instrumento de gran importancia para lograr una gestión pública eficiente y eficaz que permita acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor de los países del continente. Sin embargo, en las últimas décadas, la región ha experimentado cambios importantes en la perspectiva y en la institucionalización de la planificación.

A partir de la década 1960 predominó la concepción de que el desarrollo socioeconómico estaba asociado principalmente a la capacidad planificadora de un Estado centralizado y, como consecuencia, se otorgó un rol secundario al mercado. Posteriormente, durante la década de 1980, la crisis de la deuda, las críticas a las políticas centradas en el Estado y la irrupción del modelo neoliberal impulsaron a varios países a abandonar la planificación de mediano plazo y a desmontar las oficinas creadas para cumplir esa función, llevados por la idea de que el mercado podía resolverlo todo y por el menosprecio del rol del Estado. Finalmente, desde mediados de la década de 1990 se concibe la planificación como una función fundamental del Estado y como el instrumento para lograr acuerdos nacionales y alinear los esfuerzos institucionales en torno a ellos (Lira, 2006).

El presente ensayo se ha planteado como objetivo caracterizar la evolución de la planificación en Chile, revisando conceptualmente cuál es su finalidad, estudiando su desarrollo en América Latina desde 1970 a la actualidad, detallando sus principales componentes para el caso chileno desde 1930 en la delante y como ella se plasma el presupuesto público de la Nación.

La pregunta que motivo la investigación fue entender cómo ha evolucionado la planificación chilena en las décadas pasadas y cuales son sus desafíos actuales. Para ello metodológicamente se realizó un levantamiento de información con fuentes secundarias sobre la temática y luego discusión y reflexión que toma como base el trabajo en diferentes instituciones públicas que han tenidos los autores en los últimos 30 años.

1. PLANIFICACIÓN GUBERNAMENTAL: DEFINICIÓN Y CONCEPTOS

La comunidad humana necesita usar herramientas, instrumentos y procedimientos que le permitan obtener acuerdos fundamentales y metas de interés general, así como contribuir a la organización de sus acciones a fin de desplegar los medios necesarios para alcanzarlos y hacerlos realidad. En las sociedades contemporáneas, la planificación gubernamental forma parte de una amplia familia de materias afines, como la administración, la gestión y las políticas públicas, por mencionar las más importantes (Máttar y Cuervo, 2017).

La planificación tiene orígenes muy remotos y aplicaciones muy antiguas, así, por ejemplo, las ciudades, como obra humana, supuso emplear la planificación desde sus más lejanos orígenes. En el contexto moderno y mirando como se relacionan la planificación y el desarrollo, su origen es más reciente y remite al surgimiento mismo de la idea de desarrollo. Por tanto, entendida como paradigma de la acción pública con amplitud global y significado geopolítico mayor, puede decirse que la planificación gubernamental surge a mediados del siglo xx y la proclamación de la Carta Internacional de Derechos Humanos, el nacimiento de las Naciones Unidas y la disputa geopolítica mayor del mundo de ese entonces (entre el Este y el Oeste) marcan el surgimiento de la planeación como tal (Máttar y Cuervo, 2017).

En el ámbito latinoamericano por su parte, las doctrinas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Alianza para el Progreso dieron un impulso especial a la creación de entidades de gobierno dedicadas a la planificación del desarrollo.

En el año 2010 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), señalaba que la planificación gubernamental es el instrumento que los gobiernos utilizan para definir la carta de navegación del país, es decir, su rumbo y su destino. Para ello, un país debe responder a tres preguntas básicas: ¿dónde estamos?, ¿a dónde queremos ir? y ¿cómo podemos llegar? Para contestar a la primera pregunta se realizan análisis de la situación social y económica del país mediante el uso de información estadística confiable. La respuesta a la segunda pregunta se relaciona con los objetivos del gobierno vigente, convenientemente respaldados por el Poder Legislativo

y ciudadanía. Contestar a la tercera pregunta conlleva analizar distintas opciones para lograr los objetivos, y elegir aquellas que se muestren más pertinentes y eficientes.

Por tanto, según el BID, la planificación gubernamental debe ser estratégica, participativa y operativa. Estratégica porque las respuestas a la pregunta ¿adónde queremos ir? deben partir de una visión clara del futuro, por lo menos a mediano plazo, y plantear un conjunto de objetivos que se han priorizado y jerarquizado a partir de un análisis riguroso de los factores políticos, económicos y sociales del entorno. No se pueden considerar estratégicos aquellos planes formulados con innumerables objetivos y metas, pues no permiten focalizar los esfuerzos y recursos gubernamentales en las áreas o aspectos más importantes.

Un ejercicio que contribuye significativamente a responder a la pregunta ¿adónde queremos ir? es la formulación de una visión de largo plazo, pues esto permite que los países establezcan un consenso nacional en torno a los desafíos que los gobiernos deberían emprender durante los siguientes 20 o 25 años. Aunque las visiones de largo plazo no establecen objetivos ni estrategias detalladas, parten de un pronóstico bien documentado sobre las tendencias socioeconómicas del país y su entorno, y presentan metas generales a lograr en cada una de las áreas estratégicas.

La planificación gubernamental aún lleva para muchos una connotación negativa, derivada de los grandes planes nacionales de desarrollo de los años sesenta y setenta, cuando el capitalismo de Estado produjo visiones de desarrollo enfocadas en un macro rol de las entidades del sector público, incluidas las extintas corporaciones públicas de desarrollo, la banca pública de fomento y las empresas públicas productivas. La planificación pública también suele recordar a las grandes visiones utópicas de los regímenes soviéticos, donde los planes eran, o debían ser, el marco obligatorio que regulaba las acciones hasta el mínimo nivel (Kaufmann, Sanginés, y García, 2015).

La planificación gubernamental moderna debe ser entendida como el paso esencial e inicial de la gestión para resultados, paso en el cual se definen precisamente aquellos resultados hacia cuyo logro se orientan los distintos elementos de la gestión pública. Sin un sistema que articule una visión coherente de objetivos, metas

y resultados en el mediano plazo, la gestión no tiene rumbo. Los sistemas de evaluación de políticas, programas y proyectos deben retroalimentar la planificación para orientar las decisiones estratégicas.

Sin embargo, la planificación gubernamental orientada a resultados no termina con la dimensión estratégica, también deben existir mecanismos que ayuden a traducirla en una programación operativa anual que esté asociada a metas concretas de producción y que facilite la asignación de recursos presupuestarios. Esta dimensión de la planificación orientada a resultados está íntimamente vinculada a la gestión del presupuesto, ya que las estructuras programáticas constituyen un elemento clave para hacer operativa la planificación (Kaufmann, Sanginés, y García, 2015).

Por otro lado, los procesos de consolidación democrática han dado lugar a una sociedad civil muy involucrada e interesada en los asuntos de gestión pública; por lo tanto, el modelo de planificación hacia resultados otorga mucha importancia a los mecanismos de participación ciudadana y legislativa.

Una adecuada planificación gubernamental requiere de un proceso permanente de interacción entre el Estado y la sociedad, con el propósito de orientar la acción del primero a aumentar efectiva y eficientemente el bienestar de los ciudadanos. Así, la planificación debe evitar que se desarrollen actividades de política pública inconexas o contradictorias, ayudando, por el contrario, a unificar criterios y a coordinar esfuerzos. La planificación debe ayudar a prever los recursos necesarios para dar sustentabilidad a las políticas públicas. Asimismo, debe ser capaz de identificar distintos escenarios posibles para poder reaccionar ante contingencias. La planificación, además, debe identificar las necesidades propias de los distintos grupos sociales, etarios y geográficos (Granados, Larraín y Rodríguez, 2010).

El BID sostiene que las experiencias de los últimos años permiten inferir que no hay contradicción entre la planificación y el mercado, tal como se pensaba anteriormente. En efecto, la visión de largo plazo y la flexibilidad son fundamentales en un entorno de cambios acelerados como el actual, y la democracia tanto como la participación son condiciones previas y necesarias para un proceso de planificación con una visión integral del desarrollo.

El BID identifica que los instrumentos con que cuentan actualmente los países de la región latinoamericana para planificar son fundamentalmente cuatro:

- i) Las visiones de largo plazo: Estas son instrumentos que contienen un acuerdo nacional en torno a objetivos prioritarios de largo plazo que se espera actúen como referente para el ejercicio de la planificación gubernamental de mediano plazo.
- ii) Los planes nacionales de mediano plazo (PNMP): Establecen los objetivos prioritarios y las estrategias correspondientes para el conjunto del sector público en un determinado período gubernamental; se elaboran mediante un proceso formal conducido por el ente central encargado de la planificación y deben contar con programas, indicadores y metas sólidamente justificados.
- iii) Las agendas presidenciales: Trazan los objetivos de gestión del Ejecutivo a partir de su oferta electoral y son menos estructuradas que los planes de mediano plazo.
- iv) Las estrategias de lucha contra la pobreza: Son preparadas por las autoridades de los países pobres altamente endeudados, mediante un proceso en el que participan las partes interesadas del país y los socios externos en el desarrollo.

Todos estos instrumentos se complementan con planes sectoriales en varias o en todas las áreas de intervención (García y García,2010).

2. LA PLANIFICACIÓN GUBERNAMENTAL Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO

Se puede señalar inicialmente que las funciones esenciales de la planificación gubernamental son la prospección, la coordinación y la evaluación en tanto que el presupuesto público debe preservar la solvencia fiscal de mediano plazo del sector público, promover una entrega eficiente de bienes y servicios públicos y asignar los recursos públicos de acuerdo con las prioridades gubernamentales (Shack, 2008).

La discusión sobre la vinculación y articulación armoniosa de la planificación gubernamental y el presupuesto público es en definitiva expresión del dilema central de la ciencia económica que es la asignación de recursos escasos entre fines

alternativos y ello es una expresión particular del conflicto general entre lo que se quiere hacer una sociedad y lo que puede hacer efectivamente dado los recursos existentes.

Los planificadores y los especialistas en presupuesto público están de acuerdo en términos teóricos que el presupuesto es el reflejo financiero de un plan, sin embargo, en la práctica, aunque existe claridad de cuál es el presupuesto vigente, generalmente es difuso saber con precisión a qué plan responde, existiendo déficit de articulación entre el plan y el presupuesto, dado que muchas veces no existe tal plan.

Como se ha señalado, en todos los países, bajo distintas denominaciones, composiciones, grados de formalidad y coberturas, existe “una carta de navegación” que orienta estratégicamente las acciones del Estado, en particular del Gobierno de turno. En varios países hay un plan nacional de desarrollo, en otros, un acuerdo nacional, en algunos simplemente una oferta electoral y unos mensajes presidenciales o una estrategia de lucha contra la pobreza concertada con los organismos internacionales. Sin embargo, si se contrasta efectivamente lo que el presupuesto de la nación financia, generalmente no siempre lo que se dice que es lo prioritario se termina financiando (Shack, 2008).

En definitiva, la vinculación de la planificación con el presupuesto se refiere al grado de integración que existe entre la definición de las metas expresadas en los diferentes instrumentos (planes nacionales, sectoriales, territoriales) que tiene cada país con su expresión financiera establecida en el presupuesto (CEPAL 2018).

El trabajo armónico y continuo entre las instituciones rectoras responsables de la planificación (ministerios o secretarías de Planificación) y del presupuesto (ministerios o secretarías de Hacienda, Finanzas y Presupuesto) es clave. La aplicación de instrumentos de gestión tradicionales o innovadores, como la armonización programática, planes operativos anuales que recojan las metas de los planes de desarrollo, y los marcos fiscales de mediano plazo constituyen algunos medios para lograr esa adecuada integración entre la planificación y el presupuesto (Kaufmann, Sanginés, y García, 2015).

En los países de la región hay múltiples ejemplos en los cuales, a pesar de que existen instrumentos de planificación gubernamental, donde se establecen proyectos concretos y acciones específicas que deben ser financiadas de cara a la expectativa de contribuir sustantivamente con el proceso de desarrollo, muchas veces no se asignan los recursos presupuestarios necesarios a dichos propósitos, declarados formalmente como prioridades de la política pública.

Así entonces los especialistas en presupuesto público reconocen la existencia de ciertas prioridades en los planes de desarrollo, pero no necesariamente las toman en cuenta cuando se hacen los presupuestos. Por otra parte, los planificadores reconocen que los presupuestos se elaboran siguiendo otros criterios y no necesariamente los planes.

No existe un modelo óptimo para lograr esta vinculación, siendo requisitos y prácticas comunes en los países de América Latina para este fin: el desarrollo de presupuestos por programas, que permita costear en torno a un resultado esperado u objetivo; el desarrollo de presupuestos plurianuales, que le permita al presupuesto tener un horizonte de un plazo similar al plan; y el desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación asociado a los presupuestos por resultados, que permita monitorear mediante indicadores el logro de los objetivos y metas establecidas en los planes, en forma asociada al uso de los recursos (CEPAL, 2018).

Uno de los factores que obstaculiza la buena articulación entre la planificación y el presupuesto es la desigual importancia política que se otorga a ambas funciones. En muchos países de la región, la discusión real sobre la asignación de recursos no se hace en el plan sino en el presupuesto, pues está vigente de manera inercial el modelo de décadas anteriores centrado en el manejo del corto plazo.

En la mayoría de los países de América Latina, las instituciones de planificación y presupuesto han sido y son, espacios de poder competitivo; ambos espacios son hoy el resultado de procesos colectivos en los que varios actores tienden a inducir sus intereses, por encima de los de la colectividad. A ello se debe sumar que en el ejercicio presupuestario también participan otros actores, como el Poder Legislativo, que en cada negociación introduce más elementos de conflicto que de convergencia, dado que los actores involucrados en las negociaciones

del presupuesto cuentan con puntos de vista propios acerca de las necesidades de la sociedad y de los beneficios y costos de determinadas políticas (Kaufmann, Sanginés, y García, 2015).

3. LA PLANIFICACIÓN GUBERNAMENTAL EN AMÉRICA LATINA

La planificación gubernamental en América Latina y ha tenido una larga historia de desarrollo con altos y bajos desde la primera mitad del siglo pasado. Según Leiva (2012) identifica cuatro grandes etapas que podemos sintetizar en:

- i) Desarrollo hasta los años 70;
- ii) Transición en los 70;
- iii) Caída de la planificación en los 80 y 90;
- iv) Auge de la planificación en el siglo XXI.

En la primera etapa la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), tiene un rol muy relevante con las aportaciones de importantes economistas como Celso Furtado y Raúl Prebisch. Esta etapa también estuvo marcada por la Carta de Punta del Este de agosto de 1961, en el marco de la Alianza para el Progreso del Presidente Kennedy.

Los gobiernos del continente adquirieron el compromiso de emprender un esfuerzo de cooperación, entre los EE.UU. y los organismos financieros internacionales para lograr ambiciosas metas de crecimiento económico, redistribución del ingreso, modernización productiva, bienestar social, estabilidad de precios e integración regional. Se define en ese marco un papel clave del Estado en el desarrollo de los países, incluyendo, no solamente aspectos de crecimiento económico sino de transformación productiva y redistribución de la renta.

Este esfuerzo promovido por Estados Unidos tenía el fin político último de reducir las desigualdades existentes en la región, que generaban condiciones políticas sociales para la generación de movimientos guerrilleros revolucionarios, siguiendo el ejemplo de la revolución cubana que terminó con la dictadura de Batista el año 1959.

En ese papel, la planificación se considera como una herramienta fundamental y desde la visión “cepaliana”, fomentándose la tecnificación del proceso planificador mediante la elaboración de sistemas de información, que permitieran implementar las nuevas visiones de los planes nacionales de desarrollo. Lo anterior, enmarcado en la transformación de la estructura productiva que pretendía desarrollar un proceso de industrialización.

Así CEPAL asumió un papel de gran importancia al no solo fomentar la tecnificación en la búsqueda de información y análisis, sino que también desarrollo nuevas ideas sobre los procesos nacionales de desarrollo. Las propuestas de CEPAL cuestionaron las visiones del orden mundial funcionales a los países desarrollados. Proponiendo en cambio transformaciones profundas en las estructuras productivas, superar la especialización en la explotación de recursos naturales y generar un complejo de industrias. (Leiva, 2012)

Esto implicaba un importante papel del Estado en la generación de infraestructuras y la industria pesada, lo que explica el importante peso que se da en ese momento a las inversiones en el proceso de planificación y la reducida preocupación por la vinculación del plan con el presupuesto. A finales del periodo, esa preocupación comienza a desarrollarse y la relevancia del presupuesto en relación con la planificación se empieza a plantear, al menos a nivel teórico y de propuestas (Leiva, 2012).

A partir de los años 1970 se produce un periodo de transición, donde ganan protagonismo los enfoques que colocaban al mercado como centro dinámico del crecimiento económico. Asimismo, los problemas derivados del crecimiento tan acelerado de la deuda externa en los países de la región facilitaron la visión neoliberal, priorizando el problema de la estabilidad por encima de los otros aspectos de la actuación del sector público. Esta situación se concreta en una caída de la planificación en los años 80 y 90 en torno al denominado consenso de Washington (Sanz, 2015).

Este proceso se da en un contexto de fuertes cambios políticos, por medio de los cuales se truncaron diversos proyectos desarrollistas o de cambios más profundos, que significaron la pérdida de sistemas democráticos y su sustitución por

dictaduras militares, que por lo general fueron más inclinadas a favorecer las políticas promercado bajo orientaciones neoliberales.

Lo anterior tiene como consecuencia, la desaparición o relegación de las instituciones responsables de la planificación y un importante fortalecimiento de los ministerios de Hacienda, especialmente en su faceta de garantes de la ortodoxia de la estabilidad y de la asignación de recursos a aquellos programas que se imponían desde gobiernos autoritarios.

Al comienzo del nuevo siglo, en América Latina se da un renacer de la planificación, motivada tanto por los organismos internacionales, como los propios gobiernos y sobre todo los ciudadanos, que eran conscientes de que el modelo sin planificación había producido en ciertos países crecimiento económico, pero no desarrollo.

La evolución de la planificación gubernamental en la última década se vincula con la búsqueda de un desarrollo integral, ya no concentrado casi exclusivamente en el crecimiento económico, como solía ocurrir en la planificación de los años cincuenta y sesenta, sino que abarca todo el espectro del desarrollo sostenible, valorizando el medio ambiente y basándose en los derechos económicos y sociales. En particular, cabe mencionar la incorporación paulatina de la consideración del largo plazo en las estrategias de desarrollo y la importancia de la acción colectiva para beneficio de las próximas generaciones.

La capacidad que ha construido el Estado para responder a choques externos, mediante ahorros fiscales derivados de políticas contracíclicas, aunado al saneamiento fiscal, ha impulsado la asignación de recursos públicos a proyectos de inversión de envergadura, como los que demanda el desarrollo de infraestructura. Se trata de un proceso que requiere planificación, con visión de largo plazo.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha sido otro actor internacional clave en el avance en este campo y en el reconocimiento del papel de la planificación. Así García y García consideran la Planificación como uno de los cinco pilares de la Gestión para Resultados en el Desarrollo, incluyendo tres tipos elementos o características de esta: estratégica, operativa y participativa (García y García 2010).

4. LA PLANIFICACIÓN GUBERNAMENTAL Y SU EXPRESIÓN TERRITORIAL

La planificación gubernamental tiene una expresión en el espacio geográfico por cuanto las acciones que hace un gobierno para lograr sus metas de desarrollo se realizan sobre un territorio determinado en un periodo de tiempo específico.

La planificación territorial se presenta como una modalidad de planificación referida a un objeto de intervención denominado territorio y no necesariamente sobre una localidad o una región. Este tipo de planificación es funcional a la definición del territorio, relacionada desde sus orígenes con la idea de gestión dentro de un espacio determinado y por esta razón, estrechamente vinculado a la idea de poder público en todas sus escalas de análisis (Escudero, 2014).

Para revisar la historia de la planificación territorial en Latinoamérica se deben entender que esta, corresponde a una de las estrategias de desarrollo territorial aplicadas durante las últimas décadas. Así, un estudio realizado por CEPAL el año 2009 en torno a las estrategias territoriales para el desarrollo económico que han manejado los gobiernos de América Latina, permite identificar cinco grandes conjuntos de acciones planificadas sistemáticamente en el tiempo que se han aplicado.

Estas estrategias de desarrollo promovidas desde los estados nacionales hacia los territorios se deben entender como conjunto de criterios, modalidades, y herramientas de intervención pública utilizados por el gobierno central con el propósito de corregir brechas de desarrollo entre las diferentes jurisdicciones de un mismo territorio nacional o dar respuestas a los problemas específicos de ciertas regiones (CEPAL, 2009).

Las estrategias aplicadas en Latinoamérica, corresponde al “desarrollo regional”, “la “planificación del uso del suelo urbano”, “la descentralización”, el “desarrollo territorial” y el ordenamiento territorial”.

5. LA PLANIFICACIÓN GUBERNAMENTAL EN CHILE

La planificación económica y social surge en Chile, como una aspiración de amplios sectores intelectuales y políticos hacia fines de los años 1930, a partir de la crisis internacional iniciada en 1929, que tuvo efectos negativos de una magnitud que significó la desarticulación del modelo primario exportador existente en el país desde finales de la independencia. Esta crisis produjo un verdadero colapso en el comercio exterior, con consecuencias devastadoras para la ocupación, la producción y las finanzas, generándose un periodo de intensa inestabilidad social y política (Leiva, 2010).

En marzo de 1939, el gobierno del Frente Popular propone al Congreso una ley que crea la Corporación de Fomento de la Producción Nacional (CORFO), cuya tarea fundamental era la formulación de un plan general de fomento de la producción, destinado a elevar el nivel de vida de la población, mediante el aprovechamiento de las condiciones naturales del país y la disminución de los costos de producción, y a mejorar la situación de la balanza de pagos internacionales. Así, CORFO asumió un papel de liderazgo en la transformación de la estructura y funcionamiento de la economía chilena y sus actividades otorgarían al Estado chileno un rol muy activo en el desarrollo económico y social del país.

La CORFO impulsó planes, realizó estudios, creó empresas y estableció formas de financiamiento que contribuyeron, decisivamente, al desarrollo de la industria manufacturera, al sector agropecuario y a la producción de energía, sin descuidar del fomento al comercio, del transporte, del turismo, de la construcción de viviendas y de la forestación.

En forma paralela, pero particularmente a partir de los años 1950, la CORFO desarrolló el instrumental que le permitiera pasar de la formulación de planes sectoriales, a la elaboración de planes integrales de desarrollo de mediano y largo plazo; creando el Departamento de Planificación y Estudios para integrar las distintas iniciativas de planificación sectorial y las investigaciones emprendidas hasta entonces y responder así a las demandas de las instituciones financieras internacionales.

El Plan de Desarrollo Agrícola y de Transportes, aprobado para el periodo 1954-1961, es el primer plan con una visión más sistémica de la economía nacional y su propósito fue enfrentar el atraso de la agricultura, que representaba un factor regresivo para el desarrollo económico del país.

En el ámbito sectorial el año 1952, durante el gobierno del Presidente Gabriel González Videla se aprobó la Ley N°10.383, que creaba el Sistema Nacional de Salud (SNS). Este sistema fusionó bajo una dirección única, a una serie de instituciones que cumplían funciones diversas como la Dirección General de Beneficencia y Asistencia Social, el Servicio Nacional de Salubridad, el Servicio Médico de la Caja de Seguro Obrero, la Dirección General de Protección a la Infancia y a la Adolescencia, la Sección Técnica de Higiene y Seguridad Industrial de la Dirección General del Trabajo, los servicios médicos y sanitarios de las municipalidades y el Instituto Bacteriológico de Chile. Tuvo carácter de institución estatal autónoma con financiamiento propio, vinculándose con el poder ejecutivo a través de la cartera de salud, que desde 1953 pasó a llamarse Ministerio de Salud Pública y Previsión Social.

El SNS se estructuraba en zonas de salud regionales, con una red interrelacionada de hospitales, consultorios y postas rurales. De esta manera, se implementaron programas integrales de salud de forma coordinada en todo el territorio nacional. Destacan aquellos destinados a combatir la desnutrición infantil, como la distribución de leche a los niños y de alimentación complementaria, el control del niño sano, el control de la embarazada, la atención profesional del parto, los programas de vacunación infantil y de adultos, de saneamiento ambiental, los programas de planificación familiar y la elaboración del Formulario Nacional de Medicamentos. SNS permitió avances notables en el desarrollo de políticas públicas de salud eficientes, que impactaron en la mejora de la situación de salud del país. (Universidad del Desarrollo, 2019).

La creación de la Oficina de Planificación Nacional

A partir del año 1963 empieza a tomar fuerza la idea de crear un organismo gubernamental para coordinar las políticas públicas, lo que es plasmado en los programas

de gobierno de los candidatos presidenciales de la época Salvador Allende G. y Eduardo Frei M., quienes señalan la necesidad de crear un organismo de planificación y coordinación, colaborador inmediato del Presidente de la República. (Soms, 2010).

El gobierno del Presidente Frei Montalva que se inició a fines de año 1964, creó una Oficina de Planificación que dependía de la Presidencia de la República, la que prestaba asesoría económica al presidente y funcionaba con el apoyo del Departamento de Planificación y Estudios de la CORFO. Esta oficina diseñó un programa de política económica que logró disminuir la inflación y elevar el crecimiento en 1965 y 1966. En 1967, se promulgó la ley que transformó esta oficina de planificación de la presidencia en la ODEPLAN, un organismo de servicio público descentralizado, con patrimonio propio y dependencia directa del Presidente de la República a quien asesoraba. Su responsabilidad central era la planificación a nivel nacional y regional; como también la formulación de programas, evaluación de proyectos y la coordinación de las políticas públicas.

La ley, además, facultó a su director crear Oficinas Regionales de Planificación y la CORFO traspasó a ODEPLAN su Subdirección de Planificación Regional. Este traspaso institucional le permitió a ODEPLAN avanzar en la formulación de políticas públicas de desarrollo regional, y contribuir al reordenamiento y homogeneización dentro del sector público, de la organización territorial del país y su división en regiones. Los planes de desarrollo regional eran de carácter indicativo, identificaban objetivos para el desarrollo de cada región y establecían prioridades regionales, a través de la definición de sus polos de crecimiento. Proponía los organismos regionales que desarrollarían las tareas de coordinación y de ejecución, como también estatutos especiales para ciertas regiones. (Leiva, 2010).

La estrategia de Gobierno del Presidente Frei Montalva era fortalecer el Estado como pivote estratégico para el desarrollo del país, que se expresó no sólo en el fortalecimiento de CORFO, y por su intermedio todo el área industrial y económica del país, sino también en el fortalecimiento del estado en diversas áreas como fueron agricultura, creando una serie de entidades para hacerse cargo de la estrategia de desarrollo para el mundo rural, en vivienda y urbanismo para enfrentar el desarrollo planificado de las ciudades, en la promoción popular para el desarrollo

social, la minería con la chilenización del cobre, las obras públicas en un ministerio que mantuvo su organización pero amplió su acción, y otros sectores.

Este periodo estuvo marcado por un esfuerzo por regionalizar el desarrollo productivo a nivel sectorial, el que ya había impulsado CORFO desde las décadas anteriores. Estos planes indicativos lograron instalar un debate sobre el desarrollo nacional y, muy particularmente, sobre el papel que les cabía a las regiones en ese desarrollo. Se creó una institucionalidad regional, integrada al sistema nacional de planificación, con Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) dependientes del intendente regional.

La planificación gubernamental en los años 1970

La planificación económica y social adquirió un rol más relevante y amplio en 1970, con el gobierno de la Unidad Popular. La planificación era concebida como un instrumento privilegiado para la realización del programa de transformación política, económica y social que impulsaba la Unidad Popular. Pretendía dar coherencia y racionalidad al quehacer gubernamental, el cual ampliaría su rol como productor y regulador, reemplazando en ciertos ámbitos, las funciones que cumplía el mercado y la iniciativa privada.

El gobierno de la Unidad Popular acentúa el rol central del Estado en el desarrollo del país, que se expresa en la estrategia de estatizar los sectores claves de la economía en el área de propiedad social, que reconoce un rol en el sector privado, pero bajo la orientación del Estado y por eso propone el área de propiedad mixta y que supedita la iniciativa privada a las orientaciones del plan nacional de desarrollo.

El plan sexenal para el periodo 1971–1976, se proponía cambiar el modelo de desarrollo dependiente y concentrador que caracterizaba el desarrollo del país. Sus objetivos se centran en lograr mayor independencia económica nacional, mejor distribución de ingreso, reestructurar el aparato productivo, incrementar la tasa de empleo de la población, elevar la inversión, ampliar el área de propiedad social y mantener un crecimiento sostenido.

El plan incorporaba objetivos políticos de gran impacto como la nacionalización del cobre, del salitre y del hierro y la formación de un área de propiedad social que incluía no sólo las empresas que ya eran públicas, sino también media centena de empresas que en ese momento eran monopolios privados o gozaban de un poder casi monopólico en sus respectivos mercados. Este diseño global fue acompañado con planes anuales —estos se llegan a publicar en 1971 y 1972— y con una planificación sectorial de aquellas actividades que se consideran estratégicas —especialmente en la minería y la agricultura. Simultáneamente se elaboran 12 planes regionales de desarrollo, según la división territorial, tanto de mediano como de corto plazo. (Leiva, 2010).

Los planes regionales consideraron algunas proyecciones, pero por sobre todo son paquetes de proyectos de inversión pública para cada región. Además, el ODEPLAN de la época, preparó una reforma global en la estructura y operación del sector público. En este periodo se introdujo la técnica de “presupuesto por programas”, que vinculaba el proceso presupuestario al sistema de planificación, pasando este último a ser parte de la asignación de recursos públicos y de la evaluación de su implementación (Martner, 2008).

Existiendo una tradición de control fiscal y financiero del presupuesto por parte de la Dirección de Presupuestos y otro de control de las empresas públicas por parte de CORFO, ODEPLAN pasó a ser parte de este sistema, fortaleciendo así su capacidad para ejercer un estilo de planificación pública que considerara más efectivamente la etapa de monitoreo y evaluación. El rol de coordinación de ODEPLAN era ejercido a través de la red de oficinas sectoriales de planificación que se crearon en la mayoría de los ministerios. Estas actuaban como contraparte en la definición, seguimiento y evaluación de los planes sectoriales.

Además de la red pública, se buscó incorporar a la comunidad organizada en los procesos de planificación de las actividades en que estaba involucrada. Entre otras, se forma una comisión ODEPLAN – Central Única de Trabajadores (CUT); que adquirió especial importancia en la planificación de las empresas públicas. (Leiva, 2010).

Ciertamente al ser un intento frustrado, no logró demostrar las bondades de su propuesta y sí se dejaron percibir las contradicciones y problemas que ésta generaba en el país, al no ser compartida mayoritariamente por los diversos sectores ideológicos y grupos de poder.

La planificación gubernamental en Chile 1973–1989

El golpe militar del 11 de septiembre de 1973 puso abrupto término al esfuerzo de conformación de un sistema de planificación gubernamental fuerte y complejo a nivel nacional, regional y sectorial. Durante los siguientes nueve años hasta 1982, se aplica en Chile un modelo de políticas económicas y sociales de tipo neoliberal extremo, que desarticula el sistema de planificación anterior, pero utiliza la Oficina de Planificación Nacional para impulsar reformas institucionales y programas sociales destinados a la población más carenciada. (Leiva, 2010).

El golpe militar, además de truncar el experimento de la Unidad Popular, es un intento exitoso de instalar por la fuerza una interpretación diferente sobre el modo de desarrollo que debía seguir el país, que se alejaba del rol preponderante del Estado en el desarrollo y optaba por el contrario, en el rol de la iniciativa privada como orientador superior del desarrollo del estado, basado en diversos principios como la economía de mercado sin intervención (o con la mínima posible) del Estado, el valor superior de la propiedad privada por sobre la estatal o colectiva, y la subsidiaridad como principio ordenador de las relaciones entre diversos actores del desarrollo nacional.

ODEPLAN dejó de ser el órgano que planifica el desarrollo económico y social del país, pero, mantuvo una alta relevancia política hasta el término de la dictadura cívico-militar en 1990. Se constituyó en un órgano del nivel superior del gobierno que desarrollaba importantes iniciativas en el ámbito institucional, en el diseño de políticas públicas al tiempo que administraba el sistema de evaluación de los proyectos de inversión del sector público y tuvo un rol importante en las reformas que realizó el régimen militar para reducir la intervención del Estado en la economía y la sociedad y entregar al mercado la asignación de recursos y la distribución del ingreso.

Aparte de las reformas institucionales, ODEPLAN participó en el diseño de diversos programas referidos principalmente al ámbito social. Estos programas adquirieron especial importancia por el fuerte deterioro en la distribución del ingreso y el impacto de las crisis económicas de 1975 y 1982.

Dos instrumentos tuvieron especial relevancia entre los mecanismos para mejorar la focalización del gasto:

- Las encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) permitieron medir la distribución de ingresos entre las familias, orientar las políticas sociales hacia los más pobres y medir su impacto.
- Las Fichas de Clasificación Social (CAS) aplicadas en los barrios pobres, determinaban si la situación de pobreza de la familia encuestada reunía los requisitos para acceder al acceso a los subsidios públicos.

ODEPLAN durante el régimen militar no fue la cabeza de un sistema de planificación nacional, pero su acción correspondió a un ejercicio de planificación para avanzar hacia una visión neoliberal del desarrollo económico y social del país. De esta visión derivaron planes de acción en ámbitos específicos, que incluyeron el diseño de reformas para abrir la economía nacional al dinamismo de las corrientes internacionales de comercio y capitales y entregaran la asignación de los recursos al mercado con la menor interferencia posible del Estado (Leiva, 2010).

La concepción modélica sobre planificación gubernamental que se tiene en el período de dictadura entre los años 1973 y 1989 considera los siguientes elementos:

- Una planificación nacional expresada en las 8 modernizaciones que reestructuran el cómo se produce y cómo se distribuye en los principales ámbitos de la vida nacional (salud, educación, pensiones, trabajo, minería, aguas, modelo neoliberal, regiones);
- una planificación regional que genera las regiones pero que son expresión de visión geopolítica de control sobre el territorio;
- una planificación social que instala la focalización en los más pobres, con la meta de sacarlos de la pobreza material;

- una planificación urbana en la cual las ciudades tienen libre desarrollo, marginando a los pobres en las periferias y con un rol predominante de la inversión privada.
- un modelo económico con participación decreciente del Estado en la economía y en las empresas públicas que se privatizan y una gestión presupuestaria ortodoxa.

La planificación gubernamental 1990–2011: La creación del Ministerio de Planificación

Tras la recuperación de la democracia en 1990, cambia la orientación de las políticas económicas y sociales que buscan el crecimiento con equidad, pero no se recupera el antiguo rol del Estado en la economía, ni se reconstruye un sistema de planificación nacional. En el primer gobierno democrático post-dictadura, se crearon el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). El primero sustituyó a ODEPLAN y es el continuador de sus tareas en el área social y en la evaluación de proyectos de inversión pública. Por su parte SEGPRES se diseña como el ente asesor de la presidencia y coordinador del gobierno con los diversos ministerios y el poder legislativo.

La ley le otorgó a MIDEPLAN funciones muy amplias que incluyen, por cierto, las de planificación. Sin embargo, se enfocó a la tarea de planificación social y al desarrollo de programas orientados a la superación de la pobreza y al fortalecimiento de la inclusión social de grupos discriminados (mujeres, jóvenes, indígenas, discapacitados), incluyendo la ejecución de varios de ellos. Además, mantuvo la administración del sistema de evaluación de los proyectos de inversión pública y ha colaborado con los gobiernos regionales en el diseño de estrategias y políticas de desarrollo regional y gestión territorial.

MIDEPLAN mantuvo legalmente las tareas propias de un ente planificador sin llegar a serlo; en el ámbito social, realizó tareas relevantes de información, pero no fue el ente articulador de un sistema de planificación gubernamental, cumpliendo sí esas funciones en el ámbito de la inclusión social, en que, sin embargo, al tener importantes funciones ejecutivas, se aleja de las características propias de un ente planificador (Leiva, 2010).

El rol del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia

El Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) tenía como antecedente el Estado Mayor Presidencial que había funcionado durante el gobierno militar, y se le asignó el propósito de lograr mayor coordinación y coherencia de la acción del gobierno en función de sus objetivos programáticos y estratégicos. Así las tareas de planificación gubernamental que se realizan en Chile pasaron, de manera gradual y sin denominarlo “planificación”, a ser responsabilidad de la SEGPRES.

Sin tener la responsabilidad formal de llevar adelante el proceso de planificación gubernamental del país, la SEGPRES ha coordinado y ejercido las principales funciones del sistema de planificación nacional. Así, la tarea central de SEGPRES a partir de 1990 ha sido la de brindar eficiencia, coordinación y coherencia estratégica al quehacer gubernamental entre las políticas públicas y a que sus impactos sean coherentes con los objetivos estratégicos que persiguen (Leiva, 2010). Junto a esta función, la SEGPRES también lleva la coordinación con el Parlamento para la tramitación de las diversas leyes, cumple el rol de Asesoría Jurídica de la Presidencia, desarrolla tareas de estudios y análisis para la Presidencia y mantiene las relaciones políticas e institucionales de la Presidencia con diversos actores como partidos políticos, iglesias, y similares.

Un hito clave para la creación de esta nueva manera de hacer planificación en Chile, fue la creación en 1991, del llamado Sistema de Metas Ministeriales; que buscó darles seguimiento y cumplimiento a los principales compromisos programáticos del gobierno. El seguimiento de las metas ministeriales, compromisos programáticos de cada Ministerio, le permitiría a la SEGPRES coordinar y monitorear el logro de las metas estratégicas del gobierno (Leiva, 2010).

El Programa de Gobierno y las Cuentas Presidenciales han asumido este rol, porque no existe una institución pública responsable de elaborar una visión estratégica propiamente tal. Tampoco existe un proceso que comprometa a actores distintos al gobierno de turno o de sus mismos electores con la visión expresada en el programa. Dicha visión y su consecuente plan de acción, por tanto, no es objeto de un proceso formal de retroalimentación.

La coordinación estratégica de acciones la ha desempeñado SEGPRES, a través de los comités interministeriales en los cuales participa como secretaria técnica. Estos Comités Interministeriales nacieron para cumplir dos funciones básicas: seguir la coyuntura en su ámbito de trabajo para atender los conflictos que pudiesen surgir y monitorear el avance en los objetivos estratégicos de su área.

Adicionalmente en los 90 se crearon dos sistemas complementarios e interrelacionados de monitoreo y evaluación: el sistema de seguimiento de la programación gubernamental que administra SEGPRES y el sistema de control de la gestión que administra la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES), que ha orientado su trabajo hacia la gestión presupuestaria por resultados. (Leiva, 2010).

El fin del Ministerio de Planificación y de las funciones a nivel central

El ministerio de Planificación fue cerrado el 2011, traspasando parte de sus funciones al nuevo ministerio de Desarrollo Social, asumiendo exclusivamente la tarea de dirigir y coordinar la gestión de las políticas sociales nacionales. Así, la Ley N°20.530 le encarga el diseño y aplicación de políticas, planes, y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas, familias o grupos vulnerables en distintos momentos del ciclo vital, promoviendo la movilidad e integración social y la participación con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

El nuevo Ministerio considera dos Subsecretarías:

- La Subsecretaría de Servicios Sociales encargada de articular las acciones de todos los servicios relacionados: SENAMA, CONADI, FOSIS, INJUV y SENADIS, pero también de coordinar con los otros ministerios todo el sistema de protección social.
- La Subsecretaría de Evaluación Social que es responsable del análisis y evaluación técnico-económica de las iniciativas de inversión pública, la evaluación y seguimiento de los programas sociales, adicionalmente realiza el análisis de la realidad social de modo de detectar las necesidades de la población y entrega información para identificar los grupos vulnerables y mejorar la identificación de los usuarios de los distintos beneficios sociales que entrega el Estado.

En definitiva, desaparecen las funciones de diseño y aplicación de políticas, planes y programas del desarrollo nacional y de colaborar con los Intendentes Regionales en el diseño de políticas, planes y programas de desarrollo regional.

Lo anterior significa el término de la institución pública que tenía las facultades para articular un sistema de planificación gubernamental, y desaparecen las capacidades de efectuar los estudios, análisis y proposiciones relativos al desarrollo nacional, en sus aspectos global, sectorial y regional, oyendo las propuestas de los diferentes sectores involucrados.

La desaparición de la planificación del rango ministerial es una expresión de cómo se impuso una visión que limita fuertemente el rol del Estado en el diseño del futuro del país, siendo resultado en parte por el bloqueo constitucional al cambio de paradigma de organización pública y en parte, porque en los Gobiernos de la Concertación había visiones que compartía aspectos de la mirada económica sobre el modelo, si bien no sus prácticas.

Los avances logrados en superación de la pobreza material y crecimiento económico, no se tradujeron en cambios sustanciales en las bases modernizadoras instaladas por el Gobierno de Pinochet, ni en su mirada sobre la planificación y el desarrollo. Eso acompañado por la mantención de desigualdades a niveles intolerables, se puede identificar como las causas que llevan al estallido de octubre 2019 en Chile, que han puesto en discusión el modelo de desarrollo nacional en sus bases conceptuales y su expresión legal que es la Constitución de 1980.

6. LA VINCULACIÓN PLANIFICACIÓN GUBERNAMENTAL Y PRESUPUESTO PÚBLICO EN CHILE

En Chile, la forma como se ha implementado la planificación gubernamental tiene importantes vacíos en cuanto a la capacidad de generar una visión de país y alinear sus prioritarias, y no cuenta con una institucionalidad legalmente definida ni un marco normativo que la haga posible. Así, la transformación del Ministerio de Planificación en el Ministerio de Desarrollo Social no dio paso a que alguna institución pública evolucionará para asumir la tarea de avizorar escenarios, anticipar

situaciones, proponer caminos nuevos para encarar la complejidad actual y futura (Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia, 2017).

En rigor, el país no cuenta con planes nacionales de desarrollo y son los Programas de Gobierno los instrumentos en el que se definen los ejes de los lineamientos que orientan los objetivos de los diferentes ministerios, así como las prioridades gubernamentales sobre las que se rinde cuenta cada año en ocasión de la Cuenta Pública anual (Máttar y Cuervo, 2017).

Según la CEPAL, la planificación de mediano plazo en Chile se puede encontrar en el establecimiento de las metas ministeriales, que constituyen una formalización de las prioridades político-programáticas de cada sector de la administración del Estado y respecto de las cuales le corresponde informar a la SEGPRES. Además, se efectúa un análisis permanente del cumplimiento de los planes y programas del Gobierno en las distintas áreas y se hacen planteamientos al presidente de la República que permitan corregir las eventuales desviaciones.

Asimismo, es posible señalar que, a nivel del país, existe una mayor tradición e institucionalidad que fomenta la planificación regional (estrategias de desarrollo regional) y local (planes de desarrollo comunal).

En Chile, el presupuesto nacional es el eje orientador de la calidad del gasto público y es el instrumento clave para promover el desarrollo económico y social, bajo el principio de que, si los recursos se manejan con eficiencia y eficacia, entonces se puede contribuir a fomentar el crecimiento, reducir los niveles de pobreza e inequidad, y elevar el bienestar de la población.

Este concepto de gestión por resultados se ha venido desarrollando desde 1995, con el Plan Piloto de Modernización de la Gestión de Servicios Públicos, mediante el cual se incorporaron indicadores de desempeño en el presupuesto. Posteriormente, el Ministerio de Hacienda, a través de la DIPRES, ha desarrollado e introducido en el proceso presupuestario diferentes instrumentos de monitoreo y evaluación con el objeto de mejorar el análisis, la evaluación y la formulación del presupuesto público, lo que ha permitido orientar los recursos hacia el logro de las políticas y objetivos de gobierno.

Con este fin se ha implementado de forma gradual y progresiva, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión, destinado a promover la eficiencia y la eficacia de la asignación y el uso de los recursos públicos, a través de la aplicación de técnicas e instrumentos de evaluación y control de gestión ligados al presupuesto. Este modelo de evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria cuenta con los siguientes instrumentos:

- i. Indicadores de desempeño, eficacia, economía, eficiencia y calidad de servicio, con metas en el proceso presupuestario.
- ii. Evaluaciones a través del Programa de Mejoramiento de la Gestión: bono anual que se paga sobre la base del progreso de las instituciones en relación con metas en siete áreas claves de administración.
- iii. Balance de Gestión Integral: informe anual preparado por cada servicio sobre el desempeño en relación con el presupuesto, las metas y los compromisos institucionales.

En la actualidad al formular el presupuesto se considera, entre otros aspectos, la información sobre el desempeño de las instituciones, con el objeto de que los recursos públicos se orienten efectivamente al logro de resultados que mejoren las condiciones sociales y económicas.

CONCLUSIONES

El presente estudio permite señalar que, en Chile en la actualidad no existe un plan o una visión de largo plazo que guíe el desarrollo del país, y solo hay experiencias acotadas a nivel sectorial o regional; y tampoco existe una institución pública que tenga la responsabilidad de elaborar dicho plan. Así, la anualidad del presupuesto, los cortos períodos de gobierno y el privilegio que se le otorga a los programas que permiten obtener resultados a corto plazo desincentivan la planificación gubernamental a mediano y largo plazo.

Si bien la planificación gubernamental no está presente en igual grado en todos los sectores de políticas públicas en Chile, en los últimos veinte años es posible identificar grandes reformas que han sido debidamente planificadas y que han

contado con sustentabilidad financiera de mediano plazo (reforma procesal penal, sistema de concesiones de Infraestructura pública, reforma GES a la salud pública, nueva educación pública, sistema de alta dirección pública, la política de desarrollo energético entre otras).

La herramienta dominante es el presupuesto anual que es el resultado en una fuerte disciplina fiscal, la que ha hecho un aporte crucial a los equilibrios macroeconómicos necesarios para sentar las bases del crecimiento; esta supremacía del presupuesto ha tenido como contrapartida un déficit de planificación de largo plazo (Granados, Larraín y Rodríguez, 2010).

Asimismo, se detecta una falta de competencias permanentes en organismos sectoriales en materias de planificación y cuando estas competencias legales existen, los recursos humanos que las ejecutan no permanecen lo suficiente en la institución como para darles continuidad.

Se detecta además una insuficiente planificación de mediano y largo plazo en la preparación del presupuesto cuyo proceso se basa más en la producción de bienes y servicios que en resultados que se deseen alcanzar con el uso de dichos recursos. Así, principalmente se presupuesta para cumplir con ciertas acciones, pero no para generar ciertos efectos. En parte esto se debe a la dificultad intrínseca de asociar presupuestos con resultados, pero también a la insuficiente planificación gubernamental tras el presupuesto (Granados, Larraín y Rodríguez, 2010).

Adicionalmente, el horizonte temporal del presupuesto de un año, sumado al horizonte del período presidencial de cuatro años, genera incentivos débiles para la planificación a mediano y largo plazo. Por una parte, las autoridades políticas sectoriales tienden a promover prioritariamente aquellos programas que muestren resultados en el corto plazo y, por otra, la Ley de Presupuestos como tal no les impone la obligación de planificar más allá de un año.

La SEGPRES en sus inicios, intentó transformarse en un ente de planificación gubernamental, sin que la ley le hubiera otorgado esa función, siendo esta falta de atribución legal para planificar una de sus principales debilidades si es que intentara realmente asumir dicho rol planificador. La “visión estratégica” con que trabaja

la SEGPRES, ha estado dada por el Programa de Gobierno y por los compromisos que asume el Presidente de la República ante la nación durante su mandato, muy especialmente en su cuenta pública anual ante el Congreso Nacional. Estos han definido los objetivos estratégicos que se busca concretar y que son objeto del limitado proceso de planificación que se realiza (Leiva, 2010).

El grado de integración actual existe entre la definición de las metas expresadas en los diferentes instrumentos (planes nacionales, sectoriales, territoriales) y su expresión en el presupuesto público anual, es limitado. Ello fundamentalmente porque en Chile no existe formalmente un plan o una visión de largo plazo que guíe el desarrollo del país.

La complejidad de los desafíos actuales generados a partir de la crisis social de octubre de 2019 y la pandemia del covid-19, pone nuevamente en el tapete las falencias del Modelo que deja al mercado las principales decisiones sobre el dónde invertir y como controlar sectores cuando se enfrentan fenómenos como la pandemia.

La falta de una perspectiva institucionalizada y formal de orientación a largo plazo puede dificultar el alcance de los objetivos que se han definido para alcanzar el desarrollo; esto hace necesario avanzar en una institucionalidad que se ocupe de los temas de la planificación a largo plazo y se complemente con la acción que se hace desde la DIPRES con la finalidad de seguir avanzando en la eficiencia y la eficacia del gasto público en cuanto a la provisión de los bienes y servicios públicos.

RECOMENDACIONES

Una primera recomendación que se pudiera hacer a partir de lo señalado en este estudio, dice relación con la urgente necesidad de desarrollar una propuesta de un nuevo tipo de planificación gubernamental, que introduzca una planificación de tipo indicativa y referencial para el desarrollo del país y que sea compatible con la mantención del rol que la iniciativa privada ha tenido en el desarrollo del país en las últimas décadas, pero encuadrada este último dentro de esta planificación indicativa (Egaña y Urmeneta, 2006).

Asimismo, es necesario elaborar e implementar estrategias sectoriales de desarrollo para los diversos sectores de la vida nacional tal como se ha realizado recientemente con el sector energético. Entre estos se podría mencionar a modo de ejemplo los recursos hídricos; el medio ambiente, la recuperación ambiental, la descontaminación y el cambio climático; el desarrollo urbano y el uso del territorio; la disminución de la pobreza y el logro de mayor equidad que apunta a disminuir las desigualdades existentes, y así muchos otros.

En una mirada territorial de la planificación, es necesario potenciar la elaboración e implementación de las estrategias de desarrollo regionales, por macroregiones y por ámbitos administrativos de escala intraregional o provincial, así como potenciar los avances en lo referido a planificación a nivel de comunas y territorios de características especiales.

Mención especial merece la necesidad de formular estrategias de desarrollo de los sectores sociales como la educación, la salud, la tercera edad, los pueblos originarios, la población en situación de discapacidad, y otros. Estas estrategias consensuadas con la ciudadanía deberían constituir Políticas de Estado, dentro de las cuales los diversos gobiernos debieran inscribir sus propuestas de acción, para dejar el que cada cuatro años al cambiar una coalición se cambie el paradigma de desarrollo y la estrategia a seguirse.

Las limitaciones que se constatan en la acción del estado en diversas áreas de la vida nacional, no se van a superar sólo con necesarios procesos de mejoras en la gestión pública, ni con el necesario perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública, ni con la introducción de políticas de gestión y desarrollo que valore y potencie el rol de los funcionarios del Estado. Tampoco se superará con una mejor evaluación del gasto público, ni un perfeccionamiento de los sistemas de evaluación de inversiones públicas.

Siendo todas las anteriores mejoras indispensables y urgentes, es necesario replantearse las bases sobre las cuales se ha construido el modelo económico – político – social que ha orientado el desarrollo del país, sobre todo en lo referente al tipo de rol e intervención que le corresponde al Estado en el funcionamiento de la economía y en el desarrollo futuro del país. Se hace necesario proponer otros principios

orientadores sobre dicho rol y acción del Estado, que pasen a ser constitutivos de un nuevo acto social. (Egaña y Pliscoff, 2020). Dentro de estas propuestas, la creación de un sistema nacional de planificación indicativa, como orientador del desarrollo nacional, se hace indispensable.

En la futura agenda de reforma y modernización del Estado, la creación de este nuevo sistema nacional de planificación deberá tener un lugar prioritario, al que habrá que dedicarle los mejores talentos y esfuerzos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL (2009): “Economía y territorio en América Latina y el Caribe: Desigualdades y políticas”. Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2018): “Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe: Un gobierno abierto centrado en el ciudadano”. Santiago de Chile.
- Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia (2017). “Aporte de ideas para una reflexión nacional”. Santiago de Chile.
- Egaña R. y Pliscoff C. (2020). “La gestión pública chilena después del 18-October: Ideas previas y reflexiones futuras”. Ideas,15. DOI: <https://doi.org/10.4000/ideas.8429>.
- Egaña R. y Urmeneta R. (2006). “Propuesta de rediseño de MIDEPLAN”. inédito, Santiago de Chile.
- Escudero C. (2014). “Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina”. CEPAL–Serie Desarrollo Territorial N°17, Santiago de Chile.
- García R. García M. (2010). “La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Granados S., Larraín F. y Rodríguez J. (2010). “Planificación y presupuesto como herramientas de política pública”. En libro “Un mejor Estado para Chile”. Consorcio para la Reforma del Estado, Santiago de Chile.
- Kaufmann J., Sanginés M. y García M. editores (2015). “Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Capacidad Institucional del Estado.
- Leiva, J. (2012). “Pensamiento y Práctica de la Planificación en América Latina”. CEPAL Serie Gestión Pública N°75. Santiago de Chile.

- Lira, L. (2006). “Revalorización de la planificación del desarrollo. CEPAL Serie Gestión Pública N°59. Santiago de Chile.
- Leiva, J. (2010). “Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina”. Textos para discussão CEPAL • IPEA, N°5. Brasília.
- Massiris, A. (2005). “Fundamentos Conceptuales y Metodológicos del Ordenamiento Territorial”. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Sede Bogotá.
- Massiris, A. et al. (2012). “Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia”. Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.
- Martner, R. Editor (2008). “Planificar y presupuestar en América Latina”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago de Chile.
- Máttar, J. y Cuervo, L. (2017). “Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: Enfoques, experiencias y perspectivas”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Sanz, A. (2015). “Vinculación Plan Presupuesto en América Latina”. Textos para Discussão CEPAL-IPEA, N°58. Brasília.
- Soms, E. (2010). “ODEPLAN/MIDEPLAN: Una escuela para el Cambio social. Ministerio de Planificación, Santiago de Chile.
- Shack, N. (2008). “Intentando caracterizar la articulación entre el Plan y el Presupuesto”. Documento de Trabajo BID – PROVED, Washington D. C.
- Sunkel, O. et al (1996). “La Dimensión ambiental en la planificación del desarrollo”. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- Universidad del Desarrollo (2019):” Estructura y funcionamiento del sistema de salud chilena”. Serie de Salud Poblacional N°2, Santiago de Chile.