

EVOLUCION Y VOLUNTAD REVOLUCIONARIA PARA LA REVOLUCION
EN LIBERTAD



INFORME

EL PROGRAMA DE LA REVOLUCION EN LIBERTAD Y SU CUMPLIMIENTO

ANEXOS DEL TEMA N° 3

SANTIAGO 1966

El Programa de la Revolución y su Cumplimiento

INFORME

REFORMAS INSTITUCIONALES

El Programa planteado al país por S. E. el Presidente de la República contiene, en materia político-institucional, los siguientes aspectos:

A.—Democratización efectiva del régimen político.

— Ampliación del derecho electoral para todos los chilenos mayores de 18 años cualquiera que sea su grado de instrucción.

— Consulta popular directa que garantice la voluntad del pueblo mediante el plebiscito.

— Armonización de la voluntad popular con los actos electorarios mediante la elección simultánea de Poderes Ejecutivo y Legislativo.

— Incorporación de los Derechos de los Trabajadores en la Constitución Política.

— Incompatibilidad entre la gestión pública y los intereses privados económicos.

— Limitación del gasto electoral.

B.—Racionalización del régimen legislativo.

— Mecanismos destinados a democratizar y racionalizar el ejercicio de la función legislativa.

C.—Democratización y Racionalización del Régimen Judicial

— Reformas de Códigos para adecuarlos al interés colectivo.

— Justicia efectiva para la gente modesta. Poner la justicia al alcance del pueblo democratizándola.

— Independencia y dignificación del Poder Judicial.

— Simplificación de procedimientos judiciales. Desburocratización de la justicia.

Este importante conjunto de ideas empezó a ser debatido en términos de formulación definitiva, en el Congreso de Profesionales y Técnicos de la Democracia Cristiana e Independientes, celebrado en Santiago en 1962, adquiriendo su fisonomía final al redactarse el Programa de Gobierno del Presidente Frei

en 1964. Constituye, por consiguiente, un compromiso del Gobierno y del Partido para con el pueblo de Chile y su cumplimiento integral representa, como lo ha demostrado nuestra experiencia gubernativa, un imperativo de perfeccionamiento y progreso de las instituciones políticas chilenas.

Para el análisis que debe realizar este Informe, dividiremos la materia en los mismos párrafos que contiene el esquema precedente:

A.—Democratización efectiva del Régimen Político.

El 30 de noviembre de 1964, a las tres semanas de haber asumido el mando el Presidente Frei envió al Congreso Nacional un Proyecto de Reforma Constitucional que recoge, en forma casi total, las aspiraciones programáticas planteadas en este rubro. En efecto, ese Proyecto, adicionado y modificado posteriormente en un mensaje con indicaciones del Ejecutivo, que lleva fecha 10 de junio de 1965, contempla la institución del plebiscito, la incorporación de los derechos sociales al texto constitucional y normas precisas para separar la gestión pública de la representación de intereses económicos de carácter privado, incluyendo, por vez primera en nuestra vida política, a los Ministros de Estado en las normas constitucionales sobre incompatibilidades, que antes se reservaban exclusivamente a los miembros del Congreso.

Conviene destacar la forma amplia y profundamente democrática cómo el Gobierno y la mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados planteó y despachó el conjunto de disposiciones relativas al plebiscito. El primitivo proyecto del Gobierno hacía precedente la consulta popular "cuando el Congreso haya rechazado totalmente un proyecto destinado a autorizar al Presidente de la República para dictar normas sobre materias de ley (proyecto de facultades extraordinarias), cuando la Cámara de origen haya desechado un proyecto de ley o de Reforma Constitucional propuesto por el Presidente de la República y cuando el Congreso haya rechaza-

do total o parcialmente las observaciones del Presidente de la República a un proyecto de ley o de Reforma Constitucional". En una clara demostración de su espíritu abierto y respetuoso de las ideas ajenas, el Gobierno resolvió modificar su primitivo texto y fue así como, en junio de 1965, mientras se tramitaba el proyecto en la Cámara de Diputados, el Ejecutivo propuso, recogiendo diversas sugerencias de la cátedra y de otros sectores políticos, las siguientes modificaciones a la idea del plebiscito:

a) Eliminar la posibilidad de la consulta popular cuando se trate de proyectos de ley que tiendan a otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República; y

b) Exigir, para la procedencia del plebiscito en materia legislativa, que el criterio del Ejecutivo cuente en el Congreso con un quórum determinado a su favor, de modo que se hayan producido, también en el seno del Parlamento, diferencias de opiniones sostenidas por sectores importantes.

Además, durante el curso de la discusión en la Cámara de Diputados, el Gobierno aceptó limitar el número de veces en que el Presidente podría convocar a plebiscito, fijándolo en tres durante cada periodo presidencial y contribuyó al establecimiento de disposiciones que regularán el acceso igualitario de los diversos sectores partidarios a la opinión pública en el evento de una consulta popular. Queda, por consiguiente, demostrado que en esta materia existen fundamentales diferencias entre el proyecto primitivo y el despachado por la Cámara de Diputados y que el texto que ahora conoce el Senado, junto con incorporar a nuestro sistema político un valioso instrumento que permite solución democrática y de derecho a las diferencias que, en materia de gran trascendencia, puedan surgir entre el Gobierno y la Oposición, constituye la expresión de la manera ecuánime como el Gobierno de la Revolución en libertad aborda los problemas legislativos.

Una indicación, aprobada por el Consejo del Partido, introdujo en el Proyecto de Reforma Constitucional la idea de otorgar calidad de ciudadanos a los mayores de dieciocho años, eliminando además, el actual requisito constitucional de saber leer y escribir. Subsisten problemas prácticos, que no han sido abordados, en este aspecto, como el que surgirá, por la coexistencia en el tiempo, de la calidad de elector o de candidato y de obligado al servicio militar para los chilenos de 19 años de edad. Con todo, se ha cumplido con la aspiración programática de ampliar la base electoral como una forma de democratizar, efectivamente, nuestro régimen político. La Comisión estima del caso que el Consejo del P.D.C., fije a la brevedad un criterio sobre el sufragio en las FF. AA.

Finalmente, y siempre dentro del mismo temario, no ha sido estudiada en profundidad la posibilidad de la elección simultánea de los miembros del Congreso Nacional y del Presidente de la República, materia en que caben las posiciones más antagónicas, ni se

ha abordado el problema de la limitación de los gastos electorales, el que podría enfrentarse por el Ministerio del Interior que prepara una reforma de la Ley General de Elecciones vigente.

B.—Racionalización del Régimen Legislativo

El mismo proyecto de Reforma Constitucional aborda esta materia proponiendo otorgar a las Comisiones Permanentes del Senado y de la Cámara de Diputados diversas facultades para agilizar el trabajo legislativo. La dura experiencia sufrida por este Gobierno, que ha visto dilatarse por meses y, en ocasiones, por más de un año, la discusión parlamentaria de proyectos de ley de fundamental importancia, permite estimar que, paralelamente al proyecto de Reforma Constitucional, la Cámara de Diputados puede dar al país, con una adecuada reforma de su Reglamento, un ejemplo de cómo es posible racionalizar, en un régimen de respeto a todas las opiniones y corrientes políticas, el trabajo de esa rama del Congreso.

C.—Democratización y Racionalización del Régimen Judicial

Ha correspondido al Ministerio de Justicia impulsar y encauzar todo el esquema de Reformas legales que son necesarias en nuestro país para dotarlo de un sistema judicial rápido, expedito, barato y eficaz. Esa Secretaría de Estado ha abordado la materia discriminando entre las medidas de urgente e inmediata realización y aquellas que, por su naturaleza requieren de estudio más prolongado. Ha sido así como se encuentran funcionando en ese Ministerio, en forma constante y regular, y con participación directa del Ministro y del Subsecretario, diversas Comisiones que se han abocado al análisis de la realidad judicial y penitenciaria chilena, proponiendo diversas soluciones, algunas de las cuales, como la Ley N.º 14.637 de 23 de febrero pasado, que modificó diversos Códigos y creó la Corte de Antofagasta y nuevos Tribunales en el Departamento Pedro Aguirre Cerda, constituyen efectivas realizaciones.

En el mismo plano, se estudian, en contacto permanente de intercambio de ideas e iniciativas con los parlamentarios del Partido, numerosas proposiciones de reformas reglamentarias y legales de pronto cumplimiento.

No ha escapado al Gobierno que es factor determinante para obtener una adecuada administración de justicia, el promover el interés por el ingreso a la judicatura y el asegurar a sus miembros las condiciones de vida más dignas posibles.

Por ello han sido y siguen siendo preocupación importante del Ministerio de Justicia los problemas de las remuneraciones del Poder Judicial, de las viviendas para los Magistrados y de locales judiciales modernos y convenientes, todo ello, dentro de las conocidas

limitaciones impuestas por la situación del erario nacional.

Puede resumirse la preocupación gubernativa por estos asuntos en la reseña de las siguientes materias que ocupan la atención del Ministerio de Justicia:

a) Reformas urgentes de la administración de justicia;

b) Nueva legislación sobre protección de los menores en situación irregular;

c) Preparación de un proyecto, ya redactado, que crea los Juzgados de Paz, para llevar la acción de una justicia rápida a los sectores populares;

d) Estudio de los factores que determinan el retardo en los procesos judiciales, especialmente el de los peritajes;

e) Modificaciones al Reglamento sobre Concesión de Personalidad Jurídica para recoger el hecho social importantísimo de la presencia de numerosas entidades de promoción, como Juntas de Adelanto, de Progreso, Centros de Madres, Comités de Medianos y Pequeños Campesinos, etc.;

f) Reformas profundas de los Códigos vigentes, a través del contacto con las Facultades de Derecho del país y con organismos especializados, como el Instituto de Ciencias Penales y otros;

g) Planificación de las Construcciones judiciales y carcelarias, con criterio uniforme, orgánico y especializado, correspondiendo la ejecución de los proyectos y de los Trabajos al Ministerio de Obras Públicas, con el cual el de Justicia ha establecido, por primera vez, un provechoso y útil sistema permanente de informaciones y contactos; y

h) Formulación y aplicación progresiva de una política penitenciaria que implique la readaptación integral del recluso y su reingreso útil y definitivo a las responsabilidades de la comunidad nacional.

Una transformación revolucionaria del sistema judicial requiere de tiempo y de estudios serenos y profundos. Ella será posible, en gran medida, a través de realizaciones previas, como las enunciadas, que constituirán las bases seguras para cumplir ese propósito.

Hemos señalado lo propuesto y lo realizado en el ámbito, por cierto que muy amplio, de la transformación político-institucional de nuestro país. Creemos innecesario abundar en consideraciones acerca de los obstáculos que el Proyecto de Reforma Constitucional, que expresa en gran medida lo que pretendemos realizar, ha sufrido y seguirá teniendo en el Senado de la República. Los partidos de oposición parecen no comprender que las reformas propuestas por el Ejecutivo y la Democracia Cristiana no constituyen herramientas al Servicio de un Gobierno sino que valores jurídicos permanentes destinados a dar eficacia al Estado de Chile para cumplir con su tarea de bien común en esta etapa crucial de superación de nuestro subdesarrollo. En el campo de las reformas judiciales y

de nuestra legislación codificada, el gran obstáculo ha sido, sin duda, la inadecuación de la estructura administrativa del Ministerio de Justicia para cumplir con los requerimientos de esta hora.

En efecto, esta Secretaría de Estado está cumpliendo, y está llamada a llenar de manera más intensa cada día, una cuádruple función fundamental, sin perjuicio de sus demás responsabilidades. Debe continuar siendo el canal creador y dinámico que vincula al Poder Judicial con el Poder Ejecutivo, está destinado a ser el Ministerio de la Defensa Social de acuerdo a la terminología técnica generalmente aceptada, ya que junto con aquella vinculación con la Magistratura, tiene a su cargo el Servicio de Prisiones y tendrá tuición jurídica sobre el Consejo Nacional de Menores encargado del problema de la infancia y juventud en situación irregular, debe aplicar el estatuto jurídico de la familia y cautelar el adecuado funcionamiento de los mecanismos de Registro Civil e Identificación, y finalmente, ha prestado y debe seguir prestando, asesoría jurídica a todo el Gobierno sirviendo una labor que tipifica, en principio, una especie de Procuraduría General, diferente de la gestión como el que presta el Consejo de Defensa del Estado, organismo dependiente de este Ministerio. En consecuencia, esta Secretaría de Estado debe ser, en el futuro, un Ministerio complejo, de Justicia, Familia y Defensa Social, y para cumplir adecuadamente esta función tendrá que ser reestructurado administrativamente. Como botón de muestra, cabe destacar que en su planta se contemplan, solamente, cuatro abogados para toda esta ardua, difícil y fundamental tarea, esencialmente jurídica.

Hemos resumido en este informe lo proyectado, lo realizado y el quehacer del futuro en lo político-institucional, sin entrar por considerarlo debidamente sabido, a fundamentar cada iniciativa, que por otra parte y en su totalidad, forman parte ya de nuestro ideario. Se han enfocado los obstáculos que hemos encontrado, diferenciando el meramente político en el plano de las reformas institucionales y el administrativo en lo relativo a la tarea del órgano ejecutor, el Ministerio de Justicia. Pensamos que en los próximos años desaparecerán ambos obstáculos y que, al término de este Primer Gobierno de la Revolución en Libertad habremos cumplido las metas propuestas y habremos sentado las bases jurídico-políticas para la creación de un Estado moderno, dinámico y eficaz, capaz de responder a los requerimientos y a las responsabilidades de una comunidad en proceso de desarrollo y dotado de un Poder Ejecutivo, de un Poder Legislativo y de un Poder Judicial estructurados democráticamente, dotados de atribuciones adecuadas para el cumplimiento integral y racional de sus respectivas funciones. La institucionalidad chilena, podrá vencer así, al desafío de eficacia que se plantea, primordialmente, a las comunidades democráticas de nuestro tiempo.

SANTIAGO, 11 de abril de 1963.

Reformas en el Sistema de Propiedad

El régimen jurídico de la propiedad está regulado en sus aspectos fundamentales principalmente en el art. 109, N.º 10, de la Constitución Política del Estado. En síntesis, se establece la inviolabilidad de todas las propiedades, con las excepciones clásicas de la sentencia judicial y de la expropiación por causa de utilidad pública. En el caso de expropiación, la indemnización debe darse al propietario previamente a la toma de posesión material del bien expropiado y, de acuerdo con la jurisprudencia de nuestros Tribunales, debe pagarse en dinero. En relación con el ejercicio del derecho de propiedad el ámbito o dominio de la ley se encuentra restringido, pues las limitaciones que el legislador puede consagrar a ese ejercicio sólo han de tener como fundamento el mantenimiento y progreso del orden social (no su cambio sustancial). La reforma constitucional de 1963, permitió que las expropiaciones de predios rústicos abandonados o mal explotados pudieren pagarse con un 10% al contado y el saldo en un plazo no superior a 15 años con intereses y reajustes. Asimismo, facultó al Juez de Primera Instancia para que autorizara al expropiador la toma de posesión material anticipada de los predios rústicos expropiados siempre que se hubiere dictado sentencia, el propietario no hubiere reclamado de la procedencia de la expropiación y el expropiador consignare la indemnización correspondiente.

El sistema descrito constituye un serio obstáculo para la realización de las reformas estructurales que nuestro país necesita, tales como la Reforma Agraria y la Remodelación Urbana.

En efecto, no puede hacerse una Reforma Agraria en un país subdesarrollado si es imperativo constitucional pagar al contado la indemnización de las expropiaciones de los predios que, aunque estén bien explotados, exceden de un máximo social y económicamente aceptable, ni cuando tratándose de predios abandonados haya que pagar un 10% al contado y el saldo en no más de 15 años, con intereses y reajustes. Por otra parte, el texto constitucional impide la toma de posesión oportuna de los predios expropiados, pues la Reforma Constitucional de 1963 deja entregada a la voluntad del propietario expropiado la posibilidad de que el Juez pueda autorizar la toma de posesión material, ya que le basta con reclamar de la procedencia de la expropiación para hacer ineficaz el sistema previsto en esa reforma. Por último, las limitaciones que el ejercicio del derecho de propiedad pueden establecerse de acuerdo

con el texto constitucional vigente han permitido la concentración de la propiedad en pocas manos y una distribución injusta de los bienes, pues dichas limitaciones no pueden alterar el régimen social existente.

En cumplimiento de la declaración de principios del Partido y del programa aprobado, el Ejecutivo dentro del proyecto de Reformas Constitucionales incluyó modificaciones al régimen de propiedad consagrado en el artículo 109, N.º 10, de la Constitución Política de 1925 y su modificación del año 1963.

El artículo propuesto en remplazo de las normas vigentes sobre la materia contiene un reconocimiento claro y categórico del derecho de propiedad y, al mismo tiempo, proporciona al Estado los instrumentos indispensables para realizar las reformas estructurales que exige el bien común. En efecto, se cambia la idea del derecho liberal individualista que inspira el texto que nos rige, fundamento del capitalismo clásico, por un concepto de propiedad en función social que permite dar acceso al dominio al mayor número de chilenos, por una parte y, por la otra, reconociendo la existencia de los diferentes tipos de propiedad, los condiciona a los intereses de la comunidad. La función social de la propiedad significa que lleva consigo para su titular obligaciones en favor de la comunidad; de acuerdo con este principio, cuando existe oposición entre el interés individual y el interés social, prevalece este último. En una palabra, se traduce en que la propiedad obliga. 1

El proyecto de Reforma Constitucional comentado pone término al estatuto privilegiado que hoy, por mandato constitucional, tiene el derecho de propiedad en la legislación vigente, y deja este derecho, en gran medida, bajo el dominio de la ley, como están otros derechos tan fundamentales como el de la vida y la libertad personal. Permite al legislador regular la adquisición, uso, goce y disposición de la propiedad. Esta regulación deberá hacerla el Poder Legislativo guiado por el bien común y deberá tratar que el mayor número de los habitantes tenga acceso a la propiedad. Debemos dejar expresa constancia que un régimen como el descrito permitirá evitar la concentración de la propiedad, mejorar su distribución y dar acceso a ella a quienes hoy no la poseen.

En relación con el régimen de expropiaciones el proyecto del Ejecutivo faculta al legislador para establecer las normas que han de regular la indemnización y fijar un sistema de pagos justo que permita, al mis-

mo tiempo, que el Estado tenga los medios para adquirir los bienes necesarios para realizar las reformas estructurales. Deja al buen criterio del legislador, genuino y representante del bien común, determinar la parte de la indemnización que deba pagarse al contado y el plazo y condiciones en que ha de darse el saldo y, asimismo, fijar la oportunidad en que el expropiador podrá tomar posesión material de los bienes expropiados, armonizando debidamente los intereses de la colectividad y del propietario. Por otra parte, garantiza a éste su derecho a la indemnización y le reconoce la facultad de reclamar a los Tribunales en relación con su monto.

Por último, el proyecto consagra constitucionalmente la facultad del legislador de reservar determinados tipos de propiedad al Estado, pero si se desea incorporar a esa reserva bienes de propiedad privada será menester su expropiación.

Durante la tramitación parlamentaria el proyecto fue aprobado sin modificaciones por la Cámara de Diputados, pero el Senado, junto con desglosar la reforma al artículo 10º, Nº 10, pasando a ser cámara de origen, le introdujo las siguientes modificaciones: a) estableció que la indemnización que debe darse al propietario en caso de expropiación debe ser equitativa, teniendo en consideración los intereses de la comunidad y del propietario; b) determinó los bienes que pueden ser objeto de reserva por el Estado, manteniendo en el fondo una norma bastante amplia; c) dispuso que la indemnización, en el caso de expropiarse una pequeña propiedad agrícola trabajada personalmente por su propietario o una propiedad habitada personalmente por su dueño, debe pagarse al contado; d) introdujo normas sobre la propiedad minera, que significaban la nacionalización de las minas en un plazo de 5 años, y sobre la socialización de las industrias.

Los hechos descritos movieron a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia

de la Cámara de Diputados a modificar el texto aprobado por el Senado, de manera que, si bien se aceptaba que la indemnización en el caso de expropiación debía ser equitativa, la calificación de esta equidad correspondiera al legislador. Aceptó la determinación de los bienes que podían ser objeto de reserva por el Estado y el pago al contado de la indemnización en los casos mencionados precedentemente. Respecto de la propiedad minera estuvo de acuerdo en consagrar en la Constitución el dominio del Estado y por último reemplazó el concepto de socialización de los bienes por principio de propiedad comunitaria que estaban de acuerdo con la doctrina demócratacristiana.

Posteriormente, se formularon indicaciones al texto aprobado por la Comisión y la Cámara de Diputados despachó el proyecto conservando en lo esencial la proposición del Ejecutivo. En relación con la propiedad minera se reconoce el dominio absoluto del Estado sobre ella, con excepción de las pertenencias constituidas con anterioridad a la reforma, las que no obstante podrán ser reguladas por un sistema de amparo que permita al Estado recuperar aquéllas que no se trabajen o exploten debidamente. Se armoniza en su plenitud el texto de la Reforma Constitucional con el proyecto de Reforma Agraria, de suerte, que no existirá duda alguna respecto de la constitucionalidad de este último proyecto, como asimismo de las políticas de Revolución Urbana y los proyectos que se presentan de saneamiento de títulos en poblaciones irregulares y pequeña propiedad agrícola.

En conclusión se ha dado cumplimiento al programa del Partido en relación con el régimen de la propiedad, ya que junto con alterar profundamente el sistema existente el proyecto permite resguardar debidamente al derecho de propiedad, hacerlo un instrumento eficaz para las reformas sociales que la ciudadanía reclama y dar acceso al dominio a la mayoría de los habitantes del país.

Democratización y Racionalización del Régimen Administrativo

El Primer Congreso de Profesionales y Técnicos de la Democracia Cristiana e Independientes, celebrado en Santiago, en 1962, que elaboró las bases programáticas del Gobierno de S. E. el Presidente de la República, refundadas en 1964 en el Programa de Gobierno, ante las deficiencias de la Administración Pública, traducidas en una burocratización y centralización excesivas y su lentitud e ineficacia para satisfacer las necesidades públicas, propuso una Reforma Administrativa cuyos fines son:

- a) Poner la Administración al alcance del pueblo, es decir, democratizarla;
- b) Obtener una Administración eficiente, ágil y responsable, esto es, racionalizarla.

Estos objetivos debían cumplirse a través de las siguientes medidas:

A.—Desburocratización y descentralización de los Servicios

Descentralización territorial de los poderes de decisión en todos los servicios administrativos, a través de la creación de zonas.

Dar facultades a los jefes de zonas, para resolver los asuntos ordinarios propios del servicio, que se susciten en su territorio.

B.—Agilización y eficacia en la satisfacción rápida de las necesidades públicas

Racionalización del régimen administrativo, para obtener una administración ágil y eficaz, y

Sustitución de actuales controles preventivos de legalidad de la Administración, por un sistema que estimule la iniciativa funcionaria y consagre su plena responsabilidad.

C.—Establecimiento de normas sobre procedimientos administrativos

Dictación de una ley sobre procedimientos administrativos, que simplifique y uniformice los trámites administrativos y fije plazo a los funcionarios y autoridades para dar curso y resolver las solicitudes.

D.—Creación de Tribunales Administrativos

Constitución de Tribunales Administrativos para anular los actos ilegales de la Administración, sancionar las arbitrariedades y hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios.

E.—Estatuto de la función pública

Establecimiento de un estatuto de la función pública, que convierta al funcionario en un elemento activo y responsable.

Para el objeto de este informe, analizaremos separadamente cada uno de los cinco párrafos contenidos en el esquema precedente:

A.—Desburocratización y descentralización de los Servicios

En noviembre de 1964, envió el Presidente Frei al Congreso Nacional el Proyecto de Reforma Constitucional, que considera los planteamientos formulados durante la campaña respecto a ordenar y descentralizar nuestro régimen administrativo, a fin de hacerlo más expedito y dar mayor autonomía a las regiones y provincias en el manejo de sus problemas.

Con este objetivo, se contemplan tres órganos encargados de la Administración de cada zona: el Intendente Zonal, el Consejo de Administración Regional, integrado, fundamentalmente, por los Intendentes de las provincias que formen la región y los jefes zonales de los servicios públicos, y una Junta Representativa de la comunidad regional, constituida por Delegados de las Municipalidades y de los intereses económicos y sociales de la zona.

Por su parte, los servicios de la Administración Nacional desconcentrarán las facultades decisorias de sus autoridades, de acuerdo con las zonas territoriales que determine la ley.

Desgraciadamente, la obstrucción parlamentaria de la oposición ha retardado el despacho de las tres normas. No obstante, la creación del Ministerio de la Vivienda ha constituido un importante avance en la racionalización de la Administración Pública, y

se han contemplado los estudios para la creación de los Ministerios de Transporte, Comercio Exterior y Abastecimientos y Precios, para permitir, de esta manera, que las variadísimas y complejas funciones que actualmente corresponden al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción se ordenen en forma orgánica y con una alta eficacia. La Oficina de Planificación Nacional, por otra parte, cumplirá con un papel de coordinación general de los planes del Gobierno que ha de repercutir en un perfeccionamiento de la acción de la Administración.

Por último, para evitar el exceso de funcionarios públicos, y de establecer adecuadas medidas de control presupuestario, por Oficio Circular N° 15, de 9 de noviembre de 1965, de la Dirección de Presupuestos, se impartieron, a todos los servicios, instrucciones relativas a nombramientos de personal.

B.—Agilización y eficacia en la satisfacción rápida de las necesidades públicas

Por Decreto Supremo N° 821, de 4 de mayo de 1965, del Ministerio del Interior, el Presidente de la República designó una Comisión Especial Permanente integrada por el Contralor General de la República, el Ministro General de Gobierno y los Subsecretarios de Interior, Hacienda, Educación y Justicia, con el objeto de estudiar y proponer medidas tendientes a procurar el mejoramiento, agilización y eficiencia de la Administración Civil del Estado, y en especial las siguientes:

- a) Descentralizar y desconcentrar la Administración del Estado;
- b) Establecer normas sobre responsabilidad de los funcionarios públicos;
- c) Simplificar y agilizar los procesos burocráticos;
- d) Organizar sistemas de información y orientación para quienes requieran los servicios del Estado, y
- e) Garantizar el derecho a reclamar contra los funcionarios que no cumplan con sus obligaciones.

La Comisión antedicha ha cumplido las siguientes labores:

1° Instrucciones sobre agilización de los Servicios Públicos, aprobadas por Decreto Reglamentario N° 1.071, de 1965, del Ministerio del Interior.

Establece oficinas de información al público e imparte normas sobre procedimientos y formularios administrativos y sobre sistemas de partes o de control de documentación.

2° Ley N.º 16.436, de 24 de Febrero de 1966, sobre delegación y desconcentración permanente de las firmas de los despachos del Jefe del Estado, Ministros, Subsecretarios, Jefes y empleados superiores de los Servicios Públicos.

3° Instrucciones sobre economías, prohibición de llenar vacantes y ordenamiento de gastos públicos, aprobados por Decreto Reglamentario N° 1.373, de 1965, del Ministerio del Interior (D.O. 25 de Agosto de 1965).

4° Complementación de normas sobre agilización de los Servicios Públicos, mediante

el Decreto Reglamentario N° 1.374, de 1965, del Ministerio del Interior (D.O. 25 de Agosto de 1965).

5° Proyecto sobre jornada continua de trabajo, implantada por Decreto N° 1.897, de 17 de Noviembre de 1965, en las actividades laborales y establecimientos educacionales de las principales ciudades del país.

6° Como complemento del proyecto anterior, se ha elaborado un proyecto de ley que considera la supresión de algunos días feriados, complementado con un proyecto de recreación, deportes, etc., con los fondos de esos días feriados.

C.—Dictación de una ley sobre procedimientos Administrativos

Actualmente, el Gobierno estudia la dictación de una ley sobre procedimientos administrativos, basada en las conclusiones del V Congreso de Abogados, efectuado en Santiago, en Octubre de 1965, que consideró en sus deliberaciones el proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos que tuvo su origen en el Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas, y que con posterioridad fue sometido a estudio en el Seminario de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, en el Ministerio de Justicia y en las Quintas Jornadas de Derecho Público auspiciadas por la Universidad Católica de Chile y celebradas en Septiembre de 1965.

En el cuerpo legal que propondrá el Ejecutivo, se establecerán preceptos que regulen la forma cómo la Administración debe encauzar el proceso administrativo, superándose así la anarquía actual en la materia, y la complejidad del procedimiento, caracterizado por las dilaciones injustificadas y, en ocasiones, por la arbitrariedad.

El Partido debe aspirar a que se adopten medidas definitivas para evitar el incremento del personal de la Administración Pública; procediéndose a la distribución racional del personal existente, según las necesidades de los diversos Servicios.

D.—Creación de Tribunales Administrativos

Con el objeto de acelerar el establecimiento en nuestro país de Tribunales Administrativos con plenitud de jurisdicción contencioso administrativa, que den garantías a los particulares contra actos o disposiciones abusivas de la Administración, el Gobierno ha propuesto la reforma del Artículo 87º de la Constitución, cuyo sentido suscita actualmente controversias jurídicas.

El Ministerio de Justicia, por su parte, propondrá posteriormente el proyecto de ley que crea y organiza los Tribunales Administrativos, para redactar el cual se basará en las proposiciones del V Congreso Nacional de Abogados, que estudian actualmente las Escuelas de Derecho de nuestras Universidades, a petición de ese Ministerio.

Las decisiones en esta materia deben ser analizadas cuidadosamente, para que los Tribunales Administrativos no se conviertan en motivo de entramamiento de la Administra-

ción, sino que constituyan una eficaz salvaguarda jurídica de los derechos de los ciudadanos.

E.—Estatuto de la función pública

El Gobierno se ha propuesto establecer una carrera funcionaria que permita otorgar igualdad de remuneraciones para quienes cumplen las mismas funciones en cualquier organismo de la Administración del Estado; permita la movilidad del personal de los servicios públicos por el ascenso o el traslado; establezca la selección y promoción adecuada y un efectivo control de las funciones y responsabilidades. Con una carrera vitalicia disfrutando de estabilidad en el cargo, adecuada remuneración, ascenso de acuerdo con los méritos funcionarios y aumentos de sueldo por antigüedad en el Servicio, se obtendrá un mejor rendimiento de los servidores públicos y una mayor productividad de la Administración.

Se han cumplido algunas etapas previas a la implantación de la carrera funcionaria, a través de la Oficina Central de Organización y Métodos, "OCOM", de la Dirección de Presupuestos; se encuentran listas las descripciones de 850 cargos para toda la Administración Pública, que comprenden en forma completa y sistematizada los puestos que ocupan a más de 200.000 funcionarios, las que han sido científicamente evaluadas y serán clasificadas en un número razonable de grados que constituirán la base de una nueva escala uniforme de sueldos, la que regirá para todos los funcionarios.

Actualmente, se está trabajando en la elaboración de textos legales, reglamentos y manuales que contendrán las nuevas disposiciones de administración del personal de la Administración Pública. Se reemplazará el Estatuto Administrativo, contenido en el D.F.L. N.º 338, por una ley que agilice la Administración, a la vez que resguarde los derechos funcionarios.

Se estudia, asimismo, la creación de un organismo central para la operación de la Carrera Funcionaria que dicte normas para la implantación paulatina de dicha carrera, elabore tests para los concursos y programas de perfeccionamiento en los Servicios y mantenga al día Manuales que contengan los detalles de operación.

ESTRATEGIA ADMINISTRATIVA

La acción del Gobierno y, consecuentemente, del Partido, se expresa fundamentalmente a través de la Administración Pública, que es la herramienta para realizar los propósitos del Estado, y, en gran parte, la Democracia Cristiana será juzgada por la comunidad por la forma ágil y eficaz en que recibió las prestaciones propias de los Servicios Públicos. Una Administración ineficiente, burocrática, sin un alto nivel de productividad, que no constituya un factor decisivo del desarrollo económico del país, será observada por la opinión pública con especial interés.

Por ello, reviste especial gravedad la obstrucción administrativa que el Gobierno ha encontrado en diversos sectores de la Administración, expresada, ya sea en forma de trabajo lento, de falta de cumplimiento oportuno de las instrucciones emanadas de las jefaturas, de las críticas al Gobierno efectua-

das por empleados en el desempeño de sus funciones, de atención al público, en la baja de calificación y persecución que por motivos políticos, jefes de tendencias antagónicas han efectuado contra militantes de nuestro movimiento en algunos Servicios, o en diversas otras formas, a las que con tanta facilidad se presta nuestra maquinaria administrativa.

De lo anteriormente expresado, fluye la necesidad de que los cargos de responsabilidad revolucionaria sean encomendados a personas absolutamente competidas de la orientación, criterios inspiradores y objetivos del programa de Gobierno.

Igualmente, se precisa la vigilancia de los miembros del Partido de la absoluta corrección en los actos administrativos, combatiendo la obstrucción política o funcionaria en dicho campo, y el fortalecimiento de nuestra acción gremial.

Se requiere, asimismo, el adoctrinamiento intenso y general de los demócratacristianos y por su capacitación en los planes administrativos del Partido, de modo que puedan defender con éxito y formar opinión pública acerca de las importantes reformas que propiciamos, como la descentralización y desconcentración administrativa, la agilización en los actos de la Administración, la implantación de la Carrera Funcionaria y de los Tribunales Administrativos.

Debe existir un diálogo abierto y constante entre todos los militantes de la Democracia Cristiana, sin distinción de jerarquía, que permita la corrección de los posibles errores y la realización de las tareas que se ha propuesto nuestro Gobierno.

Sobre todo, el funcionario demócratacristiano debe caracterizarse por su idoneidad, por el estricto cumplimiento de sus deberes públicos y por su espíritu de iniciativa y de sacrificio en el servicio de la Comunidad, pues le debe animar, como militante de nuestro movimiento, el bien común, objetivo final de nuestra acción política. Corresponde al Gobierno y al Partido mantener una acuciosa vigilancia sobre el funcionario demócratacristiano de cualquiera jerarquía, exigiéndole un adecuado rendimiento administrativo haciendo efectivas las responsabilidades del caso.

CONCLUSIONES

El Gobierno, basado en las conclusiones del Partido Demócrata Cristiano, propicia reformas del régimen administrativo que permitirán su efectiva democratización y racionalización, y un mejor servicio de la comunidad nacional. Ha dictado diversos decretos y normas legales en este sentido, y propicia una Reforma a la Constitución Política que hará factible la descentralización administrativa, y la creación de los Tribunales Administrativos.

Estudia la dictación de una ley sobre procedimientos administrativos que uniforme y simplifique los trámites en los Servicios Públicos, y está dispuesto a crear una Carrera Funcionaria para la Administración Pública, que convierta al servidor del Estado en un elemento dinámico, idóneo y responsable y establezca las bases de una auténtica racionalización de la Administración.

Ha encontrado obstáculos de tipo político, administrativo y gremial, a través de la opo-

sición parlamentaria que se niega a aceptar iniciativas del Ejecutivo que sirven definitivamente al bien común, de la encubierta obstrucción a los planes del Gobierno de parte de funcionarios contrarios a los cambios estructurales que propicia el Partido, y de la acción de dirigentes gremiales que utilizan políticamente su personería.

Ante estos hechos, el Partido debe enfrentar con renovado vigor los obstáculos de la Revolución en Libertad, llamando a apoyar nuestra acción al pueblo organizado, elimi-

nando el factor de perturbación introducido por la obstrucción funcionaria y fortaleciendo sus propios frentes gremiales.

Sobre todo, durante el actual periodo presidencial debe dar cumplimiento cabal a todos los propósitos de orden administrativo enunciados durante la campaña, en el plazo más breve posible, de modo de establecer las bases de una Administración Pública racional, eficiente y democrática al servicio de las grandes mayorías nacionales.

Organización para la Planificación

I.—Planteamientos Programáticos

El Programa de Gobierno (Libros Azul y Blanco), consultó como una necesidad urgente el establecimiento de un sistema de planificación integrado por una oficina central de planificación, con la participación activa de la comunidad organizada.

“En el campo económico y social, el propósito fundamental del Gobierno de Frei será la promulgación y cumplimiento de un Plan Nacional de Desarrollo. Esta determinación de abordar en forma coordinada e integral los problemas económicos, va unida a la resolución de aplicar un trato social justo, que alcance especialmente a los sectores más oprimidos de nuestra sociedad.

Hasta ahora, los gobiernos han desenvuelto su política económica y social en forma inconexa, discontinua y con medidas frecuentemente antagónicas. Los resultados de esta actuación están a la vista. Podrían resumirse así: agricultura aletargada; desarrollo industrial sin criterio orgánico; gran minería que tributa pero no realiza; una política de inversiones de acuerdo con el interés nacional; comercio exterior insuficiente, comercio interno y servicios hipetrofiados por lo general; educación inadecuada e insuficiente; habitación insalubre; servicios de salud deficientes; previsión social anarquizada; baja tasa de ahorros.

Los grupos técnicos que dirige Eduardo Frei han estudiado cada uno de estos problemas y llegado a la conclusión categórica de que, dados los recursos humanos y naturales de Chile, sólo mediante una planificación económica y social integral se estará en condiciones de solucionarlos.

Las investigaciones, estudios, preparación de los esquemas de planificación y ejecución de los Programas, requieren una organización que los centralice en una oficina de la más alta jerarquía institucional, bajo la dirección del propio Presidente de la República.

La Oficina Central de Planificación, que será creada en el momento mismo en que Eduardo Frei asuma el poder, será el organismo directivo de las labores esbozadas.

El proceso de la Planificación se realizará a través del cuerpo social, en sus distintos niveles, desde las bases hacia arriba, de modo que en el nivel nacional se realice solamente la coordinación necesaria para compatibilizar los distintos programas con el bien común nacional y con las disponibilidades de recursos y se dirigirá a servir las auténticas necesidades económicas y sociales del hombre incorporándolo como agente responsable de su propio devenir.

Algunos países que en América Latina han creado organismos de planificación, perpetúan el esquema paternalista del Estado tra-

dicional. El proceso de planificación sólo se realiza en el nivel alto de gobierno, tanto en sus aspectos técnicos como en su aceptación nacional. Es un diálogo exclusivo entre el Ejecutivo y el Parlamento, proyectándose, luego, hacia la comunidad con un conjunto de decisiones ya tomadas que, en forma de un programa económico cerrado, se pretenden realizar dentro de los plazos preestablecidos.

En cambio el Gobierno de Frei considera dentro de las disposiciones legales que se dicten, la participación efectiva de las diversas organizaciones a través de las cuales se expresa el hombre tanto en su dimensión vertical nacional (llámense centrales de trabajadores, asociaciones de empresarios u otras formas de organización de la vida nacional) como en la horizontal—local—regional (sean juntas regionales, juntas vecinales, centros para el progreso u otras).

De esta manera se garantizará el proceso democrático de la planificación”.

(El Gobierno Nacional y Popular, páginas 20-21).

II.—Realizaciones hasta el presente

A.—Organización de ODEPLAN

En el mes de Abril de 1965 se inició la organización de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), con diversas dificultades, tanto en lo referente a los equipos humanos para integrarla como en cuanto a las facilidades materiales. Se estableció como una oficina dependiente de la Presidencia de la República, en parte importante con personal de la Corporación de Fomento en comisión de servicios y en parte con personal contratado por la propia Presidencia.

En cuanto a su estructura interna, ODEPLAN se ha dado la siguiente organización:

1) Departamento de Programación Global

Este Departamento ha tenido como trabajo esencial preparar proyecciones globales para el período 1965-1970, de acuerdo a las metas programáticas, que han servido de marco de referencia para la elaboración del presupuesto fiscal, las estimaciones de la balanza de pagos y el endeudamiento externo, y el esfuerzo de ahorro e inversión interno para el cumplimiento de las metas del plan, y para la elaboración de los planes sectoriales.

Asimismo, se han realizado proyecciones en cuanto a la disponibilidad y uso de los recursos humanos.

Además, personal de este Departamento ha participado en la formulación y discusión de la política de estabilización.

2) Departamento de Cuentas Sociales

La responsabilidad de calcular las Cuentas Nacionales, anteriormente a cargo de la CORFO, fue asumida por ODEPLAN, quien se ha abocado a una revisión de los cálculos preliminares existentes y al cálculo de nuevos instrumentos de trabajo como el cuadro de transacciones interindustriales y los flujos financieros.

Es necesario recalcar que no podrá mejorarse la calidad de las cifras de la contabilidad nacional mientras no se mejore sustancialmente la calidad y oportunidad de las estadísticas nacionales. El Programa de Gobierno consulta el mejoramiento y la reorganización de los servicios estadísticos del país. Pero hasta el presente prácticamente dicho programa no se ha cumplido por diversas razones.

3) Departamento de Programación Regional

El propósito de este grupo de trabajo es mantener un diagnóstico permanente del nivel de desarrollo económico y social de las diversas regiones del país, como asimismo formular políticas de desarrollo regional y regionalizar los planes sectoriales de desarrollo.

Hasta el presente se ha hecho un diagnóstico regional completo del país, cuyo principal resultado fue la regionalización propuesta por el Ejecutivo en el proyecto de Reformas Constitucionales en términos de 10 regiones y un área metropolitana que comprende la provincia de Santiago. Además, este Departamento ha contribuido a la formación de las Oficinas Regionales de Planificación que se indican más adelante.

4) Departamento de Asistencia Técnica

Finalmente, a ODEPLAN se le ha encomendado como cuarta función la coordinación de la asistencia técnica tanto desde el punto de vista de las disponibilidades y ofrecimientos como de las necesidades de las diversas entidades de Gobierno, Universidades, etc. En pocos meses se ha logrado poner orden en un área de actividad completamente desorganizada, evitándose duplicaciones e introduciendo criterios de prioridades en la asistencia técnica recibida por el país.

Estos cuatro departamentos configuran la acción principal de ODEPLAN y le han dado en el primer año de vida cierta organicidad interna. Sin embargo, todavía adolece de ciertas fallas derivadas de la falta de definiciones claras en su nivel directivo. En este sentido ODEPLAN ha estado dirigida en una forma informalmente colegiada sin una clara delimitación de responsabilidades y funciones.

La segunda debilidad que ha exhibido hasta el momento es la falta de un status claro dentro de la Administración Pública con relaciones bien definidas, particularmente con la Oficina del Presupuesto y con las instituciones encargadas de formular y administrar las políticas de corto plazo.

Existe un proyecto de ley que crea la Oficina de Planificación Nacional y que será enviado al Congreso en el curso del presente año.

B.—Organización de Oficinas Sectoriales

Dentro de una concepción descentralizada de la planificación, se han organizado Oficinas Sectoriales de Planificación en diversos Ministerios a cargo de la formulación de los planes sectoriales de desarrollo. Estas Oficinas, a fin de ligar lo más estrechamente la función planificadora-asesora a la función ejecutiva y a los problemas de corto plazo, se han hecho depender directamente de los diversos Ministerios.

Sin embargo, estas Oficinas deberán seguir las pautas e instrucciones técnicas de ODEPLAN en la formulación de los planes respectivos.

Se ha considerado necesario crear oficinas en los siguientes sectores:

- 1) Agricultura;
- 2) Minería;
- 3) Industria, Energía y Telecomunicaciones;
- 4) Transportes;
- 5) Vivienda;
- 6) Educación;
- 7) Salud.

Hasta el presente, la situación es la siguiente:

1) Agricultura

Se ha efectivamente constituido una Oficina Sectorial que está funcionando eficazmente en la elaboración de un Plan de Desarrollo Agropecuario, dependiendo directamente del Ministerio de Agricultura.

2) Minería

No ha sido posible hasta el momento, organizar una Oficina Sectorial en este Sector, lo cual es particularmente grave si se tiene en cuenta la importancia de la minería en el desarrollo económico futuro del país y en la desarticulación que existe entre los distintos servicios públicos que tienen tuición sobre la política minera.

3) Industria, Energía y Telecomunicaciones

Recientemente se ha promovido la organización de una oficina sectorial de planificación industrial de energía y telecomunicaciones radicada en la CORFO. La preparación de un Plan de Desarrollo Industrial es particularmente difícil ya que junto a los proyectos específicos elaborados por CORFO, deben incluirse proyecciones programáticas que definan prioridades para el desarrollo industrial del sector privado.

4) Transportes

No se ha organizado formalmente una oficina sectorial a la espera de la creación del Ministerio de Transportes, donde se consulta esta función. Hasta el presente ha funcionado la Comisión Asesora de Transportes, en la Subsecretaría de Transportes del Mi-

nisterio de Economía, con una Secretaría Técnica que ha actuado como oficina sectorial.

5) Vivienda

En este sector ha actuado como oficina sectorial la Dirección de Planificación y Presupuestos del recientemente creado Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Sin embargo, las responsabilidades ejecutivas que se le han asignado a dicha Dirección han entrabado su función planificadora.

6) Educación

Este ha sido un sector que ha funcionado satisfactoriamente. La Oficina de Planeamiento de la Educación de la Superintendencia de Educación ha actuado como tal y tiene en preparación un plan del sector.

7) Salud

Finalmente en el Ministerio del ramo se ha organizado un equipo asesor que está actuando como Oficina Sectorial elaborando un plan general de salud.

En general, quizás con la sola excepción de Agricultura y Educación, las diferentes oficinas están en una etapa muy primaria de organización, sin un status definido y se han mantenido trabajando hasta el presente, gracias al esfuerzo de quienes las han dirigido. Sin embargo, la situación de la mayoría de ellas no es en absoluto adecuada para preparar con éxito programas sectoriales de desarrollo. En el proyecto de ley de ODEPLAN se faculta al Presidente para crear estas Oficinas como dependencias de los Ministerios.

De particular importancia es dotar a estas oficinas de la facultad de elaborar presupuestos de inversión pública sectoriales que compatibilicen las demandas y programas de los diversos servicios públicos relacionados con un sector, para eliminar la vieja práctica de asignación de fondos a instituciones, de acuerdo a la mayor o menor presión que puedan hacer los ejecutivos de dichas entidades.

Esta función de elaboración de presupuestos sectoriales entra particularmente en conflicto con las prácticas usuales, especialmente en aquellos casos de Ministerios como el de Obras Públicas, que no constituyen propiamente un sector y que sin embargo tradicionalmente han decidido la asignación de recursos de inversión de diversos sectores como Agricultura (riego), Transportes (Vialidad) y Vivienda, los que con la nueva concepción deben ser asignados por los Ministerios Sectoriales.

C.—Organización de Oficinas Regionales

Para cumplir los propósitos de descentralización regional de la planificación, ODEPLAN ha procedido a definir diez regiones socio-económicas en el país, junto a una Zona Metropolitana constituida por la provincia de Santiago. Los planes de desarrollo y la acción planificadora a nivel regional se desarrollarán en estas 10 regiones a través de Oficinas Regionales de Planificación, que asesorarán a la autoridad máxima del Ejecutivo en la Región, el Intendente Regional y coordinarán la acción de los diversos servicios públicos, de acuerdo a planes y programas regionales debidamente compatibilizados al nivel sectorial y global.

Estas regiones, conjuntamente con las sedes de los ORPLAN, es la siguiente:

| REGION | PROVINCIA | CIUDAD |
|--------|---|--------------|
| I | Tarapacá | Iquique |
| II | Antofagasta | Antofagasta |
| III | Atacama y Coquimbo | La Serena |
| IV | Valparaíso y Aconcagua | Valparaíso |
| V | O'Higgins y Colchagua | Rancagua |
| VI | Curicó, Talca, Linares y Maule | Talca |
| VII | Ñuble, Concepción, Arauco, Biobío y Malleco | Concepción |
| VIII | Cautín, Valdivia y Osorno | Valdivia |
| IX | Llanquihue, Chiloé y Aysén | Puerto Montt |
| X | Magallanes | Punta Arenas |

Al presente se han establecido Oficinas Regionales en Concepción y Puerto Montt. Próximamente se procederá a organizar Oficinas en Iquique, Talca y Valdivia y en las demás regiones en la medida que se cuente con recursos humanos y financieros.

A estas Oficinas les compete el asesoramiento en materias que se refieran estrictamente a la región en cuestión. Las políticas y decisiones que afecten a más de una región, como lo es la definición de la política de desarrollo regional del país, deben ser tomadas por una autoridad nacional.

III. Organización Futura

Para cumplir efectivamente con los postulados del Programa en cuanto a la organización para la planificación, se requiere definir muy claramente qué se espera de un sistema de planificación en Chile y enseguida dotar a dicho sistema de la facultad y poderes para llevar a cabo las funciones asignadas.

En primer término, un sistema de planificación debe disponer de una línea de asesoramiento técnico en cuanto a la formulación

de planes y programas de desarrollo y en cuanto al control del cumplimiento de dichos planes. En una organización simple, quien ejecuta y decide puede al mismo tiempo estudiar los antecedentes y evaluar las alternativas para tomar una decisión racional. En una organización compleja, sin embargo, aparece la necesidad de una línea asesora, junto a la línea ejecutiva, para cumplir con la función de evaluación de alternativas y presentación de sus resultados para la toma de decisiones de los ejecutivos.

En segundo lugar, y por la misma razón anterior, no debe concebirse la planificación como una función divorciada de la línea ejecutiva o como una función competitiva de la línea ejecutiva. Así como el ejecutivo debe ver en la planificación una ayuda en la toma de decisiones, el planificador debe abstenerse de sustituir al ejecutivo en la toma de decisiones.

En tercer lugar, aparece la necesidad de una línea de representación de la comunidad dentro del proceso, primero, por una razón doctrinaria, la de participación democrática de la comunidad, en el proceso y lo segundo por una razón técnica, la necesidad de establecer mecanismos de comunicación de experiencias para mejorar la función de los planificadores.

El gráfico adjunto muestra la organización que se propone en sus líneas generales.

La línea ejecutiva comprende al Ejecutivo con todos sus Ministerios directamente relacionados con la planificación, comprendiendo en ellos sus instituciones y empresas dependientes. La omisión de algunos Ministerios como Justicia y Relaciones Exteriores por ejemplo, no significa que ellos estén necesariamente desvinculados del proceso. Se distinguen los tres niveles: regional, sectorial y funcional, incluyendo en este último la acción del Ejecutivo que afecta a todos los sectores, en el diseño de políticas generales, como la fiscal y tributaria, la de precios y remuneraciones y el diseño y ejecución de las obras públicas.

La línea asesora de planificación se muestra igualmente en los tres niveles, indicándose su dependencia jerárquica y administrativa del Ejecutivo propiamente tal y la vinculación técnica interna de las oficinas de planificación, de acuerdo a las pautas e instituciones técnicas de ODEPLAN y la Dirección del Presupuesto. Cabe señalar que la línea asesora puede entenderse extendida y descentralizada aún más, dentro de cada sector, con unidades de planificación en cada institución o empresa de cada sector.

Finalmente, aparece la línea de representación, la que se ha planteado sólo en los niveles sectorial y regional.

Dentro de este esquema, a la línea ejecutiva corresponde la formulación de las líneas directrices de los planes y programas, la ejecución de ellos y el control de los mismos. A la línea de planificación corresponde la formulación explícita de los planes, el cálculo de sus costos y la presentación de alternati-

vas, por una parte, y por otra, la mantención de un flujo constante de información hacia los niveles superiores de la línea ejecutiva sobre el cumplimiento de los mismos. Particularmente a las Oficinas Sectoriales les corresponde preparar sobre una base sectorial el presupuesto corriente y de capital del Sector Público.

Por último, la línea representativa cumple una función consultiva en las diversas etapas de formulación de planes en cuanto a la deseabilidad de sus metas y en cuanto a la factibilidad de su realización, especialmente en lo que se refiere al sector privado.

De particular importancia es definir la naturaleza de la línea representativa y su modalidad de funcionamiento.

Las Comisiones Sectoriales de Coordinación se conciben con un número no mayor de 12 a 15 miembros en igual representación de a) empresarios, b) trabajadores asalariados, c) trabajadores independientes o técnicos y d) funcionarios de Gobierno de la más alta jerarquía en su sector.

Cada Comisión será presidida por el Ministro del ramo, actuando como secretario de la misma, el Jefe de la Oficina Sectorial correspondiente.

Los representantes de la comunidad serían designados por el Presidente de la República, mientras no se resuelva la crisis de representatividad de las organizaciones existentes.

Las Comisiones se reunirían por lo menos una vez al mes, no sólo para conocer y opinar sobre los planes y programas, sino que para recibir una cuenta de parte del Ministro sobre las diversas iniciativas de políticas de corto plazo que estén en marcha. Además, éste sería el mecanismo para que la comunidad planteara sus puntos de vista e iniciativas concernientes al sector.

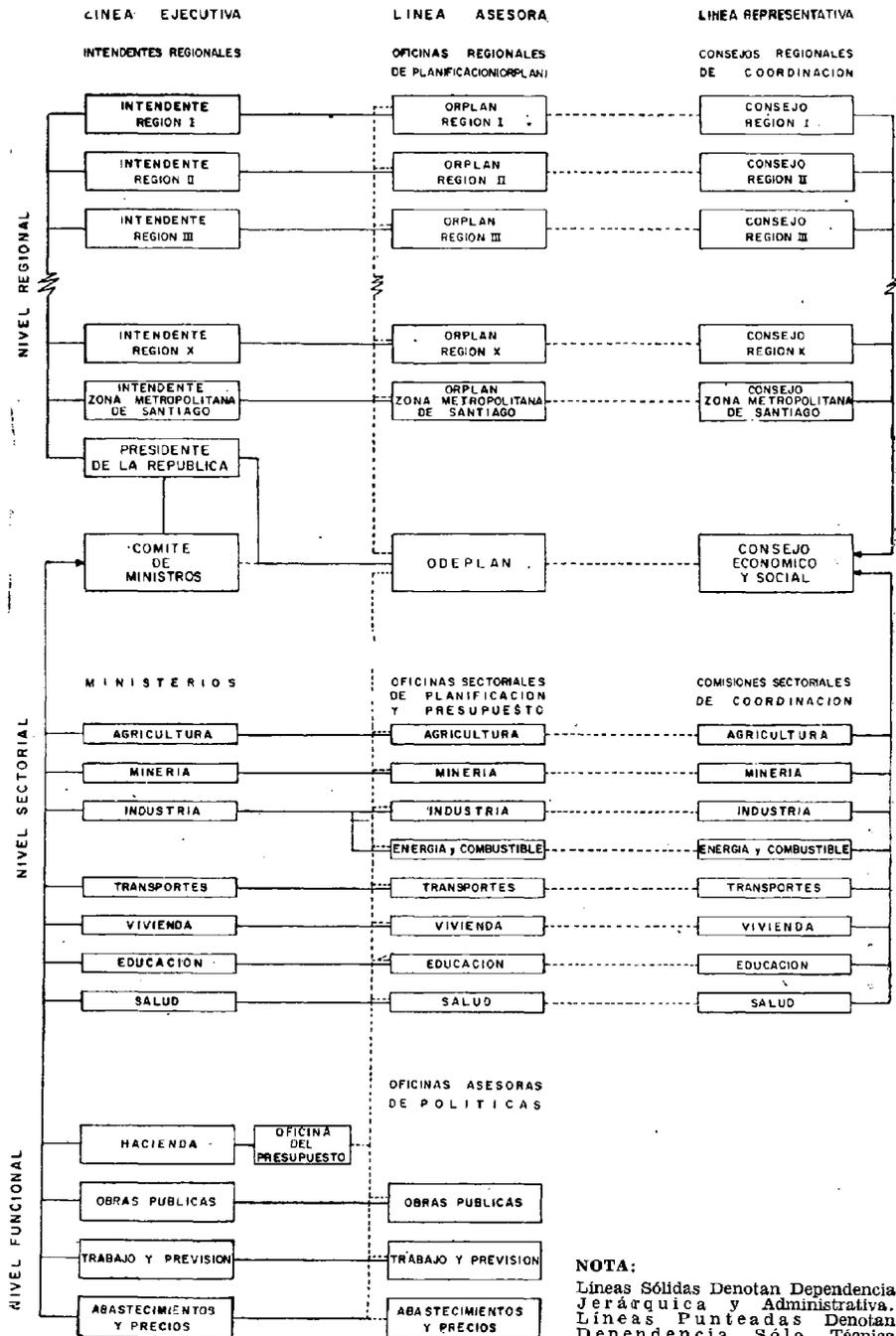
Si las circunstancias lo aconsejan, las Comisiones podrían tener Subcomisiones correspondientes a Subsectores de actividad económica o social.

Los Consejos Regionales tendrían una función y composición similar, siendo presididas por el Intendente Regional y con la secretaria técnica del ORPLAN respectivo.

Finalmente, el Consejo Económico y Social estará formado por no más de 20 miembros en representación de las Comisiones Sectoriales y Consejos Regionales, con un presidente designado por el Presidente de la República. Se reuniría por lo menos cada tres meses, para conocer una cuenta de su Presidente sobre la marcha económica y social del país y para conocer, discutir y aprobar el plan de desarrollo general del país, ODEPLAN actuaría como Secretaría Técnica del Consejo.

Una última cuestión de importancia se refiere a la relación entre ODEPLAN y el Comité de Ministros. Si bien ODEPLAN dependería del Presidente de la República, una de sus funciones básicas sería la de hacer de Secretaría Técnica de dicho Comité, para así mantener un permanente contacto entre los problemas de corto plazo y el plan general de largo plazo.

ORGANIZACION PARA LA PLANIFICACION



NOTA:

Lineas Sólidas Denotan Dependencia Jerárquica y Administrativa.
 Lineas Punteadas Denotan Dependencia Sólo Técnica

Política Económica

I. INTRODUCCION

En el capítulo de política económica general se han dividido los temas en tres grandes subgrupos: desarrollo económico, estabilización y redistribución de ingresos, pues estos tres aspectos constituyen el núcleo del diseño del programa de gobierno de la Democracia Cristiana.

Los temas tocados en cada uno de estos subgrupos tienen una estrecha relación entre sí pero ha parecido conveniente su clasificación para facilitar su discusión.

Sin embargo no es inoportuno señalar que no pueden ser debidamente analizados a menos que se les considere parte de un programa integral que tiene como meta el logro de un desarrollo económico sostenido en un clima de estabilidad económica y con una justa distribución de los beneficios de este crecimiento.

A pesar que en el texto del informe se tratan con detalle los distintos aspectos de la política económica parece adecuado destacar los aspectos que son fundamentales para el

adecuado cumplimiento de las metas programáticas. Ellas son:

a) La necesidad de incrementar el ahorro interno en forma substancial.

b) La necesidad de establecer prioridades programáticas claras para la inversión pública y normas estructurales y de funcionamiento para el sector privado. La primera definición permitirá un desarrollo ordenado y adecuado a los recursos disponibles. La segunda permitirá que el sector privado pueda desenvolverse en condiciones fijadas y claras y, por lo tanto, pueda entregar el aporte previsto.

c) La necesidad de comprender que la política de remuneraciones en condiciones de inflación decreciente debe ser diferente a la de una situación inflacionaria acelerada.

d) La necesidad de identificar y resolver los problemas de sectores de la economía que por su estructura o funcionamiento presentan graves peligros en los próximos años para el sistema económico. El más importante es el sector previsional.

II. POLITICAS DE DESARROLLO ECONOMICO

1. Metas y Políticas Generales de Desarrollo Económico

a) El Programa de Gobierno

El Programa de Gobierno (Libro Azul y Blanco) planteaba como meta general de desarrollo económico "la obtención del máximo aumento de la producción de bienes (agrícolas, mineros e industriales) y de servicios (educación, salud, vivienda, seguridad social, etc.) dentro de las posibilidades dadas por los recursos naturales, de capital (interno y externo) y humanos del país".

Los aumentos de producción deberían estar orientados al abastecimiento de los grandes sectores asalariados y a la exportación. Se planteó asimismo un aumento paulatino de los consumos no suntuarios, principalmente de productos industriales en la población campesina y un aumento sustancial en la inversión, para lo cual se planteó la necesidad de aumentar el ahorro interno, de obtener

créditos externos para obras extraordinarias y de promover las inversiones extranjeras.

Se señaló asimismo que se determinarían técnicamente las tasas de crecimiento compatibles en la producción, consumo e inversión. Se indicó que la tasa de crecimiento del PGB se aceleraría progresivamente. Para 1965 respecto a 1964 se formuló una tasa de crecimiento de 4%; para 1966 y 1967, una tasa de 5% y para 1968, 1969 y 1970, una tasa acumulativa de 6% anual.

b) Cumplimiento de las Metas para 1965

La tasa de crecimiento del Producto Geográfico entre 1964 y 1965 fue mayor que la esperada, 6% en vez de 4%.

El Consumo Privado por otra parte, creció al 5,1% cifra que es explicada en una proporción alta por el incremento del consumo asalariado dado el aumento real de las remuneraciones.

El Consumo del Gobierno experimentó un aumento de 16,6% derivado principalmente

del mejoramiento real de remuneraciones de los empleados públicos y del aumento de las contrataciones, debido a la puesta en marcha de diversos programas y reformas.

La inversión Geográfica creció al 4%, es decir una tasa semejante a la histórica.

En resumen, el año 1965, pese a los aumentos de producción registrados, que alcanzó a alrededor del 10% en el sector industrial y a tasas aún mayores en la minería, mostró una evolución que es necesario analizar desde el punto de vista del desarrollo económico futuro del país. El mejoramiento de la distribución de los ingresos y el aumento del consumo asalariado fueron puntos a favor. Pero al lento crecimiento de la inversión total, pese al aumento de la inversión pública, está revelando una caída de la inversión privada, lo que debe ser motivo de honda reflexión acerca de sus causas y de rápida acción en cuanto a su remedio.

c) Programa de Cinco Años

Las principales metas para el próximo quinquenio indican las siguientes condiciones esenciales para el éxito de todo el programa de gobierno, incluyendo las reformas estructurales:

I) Aumento relativamente moderado de los gastos corrientes del Gobierno

Esta condición no se cumplirá a menos que se siga fielmente la política de remuneraciones anunciada; que se reduzcan a un mínimo las nuevas contrataciones; que se eliminen gradualmente los déficit de las empresas estatales y que se evite la tendencia deficitaria de la seguridad social.

II) Aumento rápido y sostenido del ahorro de las personas y las empresas

Como segunda condición aparece la necesidad ineludible de levantar el ahorro privado. La desaceleración del ritmo inflacionario y la reajustabilidad de las cuentas de ahorro son dos fuerzas que actuarán positivamente. Sin embargo, es necesario desplegar un enorme esfuerzo institucional para crear canales adecuados y descentralizados para que dichos incentivos puedan operar.

III) Aumento sostenido de las exportaciones

Este es el tercer punto básico en que se apoya el programa de Gobierno. Al respecto debe vigilarse cuidadosamente el cumplimiento de las inversiones programadas para el cobre y debe agilizarse al máximo la operación de la ley de fomento a las exportaciones.

2. Política de Comercio Exterior

La política de comercio exterior comprende como aspectos básicos: los cambiarios, arancelarios, el tratamiento al capital extranjero y la integración económica. El programa de la Democracia Cristiana, resaltando su permanente preocupación por la rea-

lización de una política coordinada y eficiente situaba estos cuatro aspectos básicos de la política de comercio exterior dentro del marco del programa de estabilización y desarrollo económico y social.

La política cambiaria de Chile se había caracterizado por su enorme inestabilidad y por ser causante de profundas y continuas crisis de nuestra situación de pagos internacionales. Por otra parte, además, las políticas cambiarias seguidas habían constituido un fértil abono para las especulaciones de todo tipo, un elemento claramente inflacionario y desalentador tanto de la sustitución de importaciones como del fomento de nuestras exportaciones.

Un claro ejemplo de todos estos males lo constituyó la política cambiaria seguida por el pasado gobierno y que culminó con la crisis de 1961.

En el Libro Azul se hacía clara mención de todos estos vicios y se sentaban las bases generales para una política sana y al servicio del desarrollo económico y social.

A nuestro juicio, la política cambiaria seguida durante los primeros 18 meses de este gobierno ha tenido pleno éxito al desarrollar una política realista que ha permitido a las actividades económicas nacionales programar sus operaciones de comercio exterior contando con una paridad cambiaria que tomaba debida consideración de sus condiciones de costos y de las modificaciones en el ritmo de variación de la inflación. Finalmente, la siocosis inflacionaria que provocaban las devaluaciones masivas ha sido eliminada y los efectos sobre el nivel de precios que puedan provocar los ajustes de la paridad cambiaria han sido rigurosamente cordados con el programa de estabilización o reducción gradual del ritmo inflacionario.

Aunque la política cambiaria constituye un instrumento fundamental en el fomento y diversificación de nuestras exportaciones no es suficiente. En efecto, representa sólo uno de los instrumentos que deben actuar en forma estrechamente coordinada. En este sentido, una de las medidas exigidas en nuestro programa consistía en la diversificación de nuestros mercados externos ampliándolos hacia el área socialista, África y Asia.

Una de las primeras medidas de este Gobierno fue establecer relaciones diplomáticas con Unión Soviética, Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Bulgaria y Rumania.

Esta medida constituyó un reconocimiento de que el gobierno de la democracia cristiana buscaba decidida y abiertamente el camino de una política internacional digna e independiente, supeditada solamente a los intereses y bienestar del pueblo chileno.

La política arancelaria, por otra parte, se dice en el Libro Azul, no sólo debe ser utilizada como una fuente de recursos financieros fiscales y como un instrumento utilizado para equilibrar la balanza de pagos en momentos de apremio sino también, fundamentalmente como una herramienta flexible, aunque estable y expedita para orientar los recursos productivos del país. La autorización legal para modificar el anárquico sistema arancelario que nos rige, fue aprobada recientemente por el Congreso Nacional.

Es preciso hacer presente que aunque en

las líneas gruesas el gobierno ha seguido la política arancelaria esbozada en el Libro Azul hay un aspecto, a nuestro juicio, de indudable importancia en el cual no se ha ajustado al programa. Creemos que ello se ha debido exclusivamente a falta de coordinación entre los diferentes sectores gubernamentales y de algunos de éstos con el Partido. El aspecto al cual nos referimos tiene relación con la política ocupacional. Nuestro programa se propone, entre otras cosas, crear una economía en la cual todo trabajador tenga posibilidades de encontrar trabajo sin dificultad. Es decir, se trata de garantizar el derecho a trabajar. Para ello se requiere que la estructura productiva del país esté orientada hacia industrias que den amplia ocupación por unidad de capital. Con ese propósito se decía en el Libro Azul "la política que se seguirá a este respecto dará la primera prioridad a las importaciones de bienes de capital, especialmente las destinadas a sectores de actividad donde la incidencia de estas inversiones en el aumento del empleo de población y en la productividad social y económica de la inversión sea mayor". En este aspecto no se ha actuado con suficiente énfasis y en general los incentivos o franquicias propuestas en numerosos proyectos de ley no están totalmente de acuerdo con nuestra política de empleo.

Respecto al financiamiento externo, se reconocía en el Libro Azul que el programa de desarrollo requería para su financiamiento el apoyo extranjero, y se establecían ciertas condiciones. Algunas de ellas eran:

a) Se debía recurrir al financiamiento externo para solventar al componente importado de las nuevas inversiones.

b) La forma más ventajosa para Chile de financiamiento externo es la que está representada por créditos al Estado u organismos públicos.

c) Respecto de las inversiones directas extranjeras "Chile debe contar con una política definida, en que estos capitales reciban más que privilegios exclusivos, un tratamiento estable... La política en esta materia debe propender a que el capital privado extranjero se asocie con el nacional".

A nuestro juicio, la política de gobierno se ha caracterizado por varios hechos meritorios:

a) Ha renegociado la deuda externa reprogramando el servicio de ella de tal manera que no significara una carga insostenible sobre la balanza de pagos en 1965.

b) Ha puesto al día la cobertura o pago de importaciones que al comenzar su mandato estaba extraordinariamente atrasada significando un desprestigio para Chile y un encarecimiento del costo de nuestros abastecimientos importados.

c) Ha normalizado el abastecimiento de materias primas, bienes de capital y bienes de consumo básico.

d) El nuevo endeudamiento externo es de plazos mayores y tasas de interés más convenientes.

Todos estos aspectos han hecho que el comercio externo de Chile adquiera un rostro nuevo y saludable. :

Sin embargo, son otros los aspectos que deben preocuparnos.

a) Debe tenerse permanentemente presente que, como norma general, el financiamiento externo debe estar destinado a financiar el pago del componente importado de la nueva inversión. No obstante, es frecuente, que se recurra a él para financiar en moneda corriente. Esta situación es exclusivamente producto del escaso esfuerzo interno de ahorro.

b) El otro aspecto que nos preocupa profundamente es la política frente al capital privado extranjero. Creemos que se está descansando excesivamente en concesiones tributarias y arancelarias que colocan al capital extranjero en una posición preferencial sobre el capital y el trabajo chileno.

Queremos hacer presente que la explicación de este hecho es la carrera en que están empeñados los países de América Latina y que el único beneficiado con ella será el capital extranjero a costa del bienestar de los pueblos latinoamericanos. A este respecto, se decía en el Libro Blanco que América Latina corría el peligro de "introducir la competencia para atraer la inversión extranjera, lo que puede agravar la dependencia del imperialismo".

En esta ocasión creemos en el deber de reafirmar nuestra tesis.

En lo que se refiere a la integración económica creemos que el aspecto más importante, que conviene mencionar en esta ocasión, consiste en el desarrollo de los mecanismos de distribución de los beneficios económicos de un mercado común. En el Libro Azul decíamos claramente al respecto: "Para una programación equilibrada del desarrollo de Latinoamérica y para hacer operante la integración, es indispensable crear un organismo superior de planificación que vele por una justa distribución de las inversiones básicas en el área...". Para ello se proponía la creación de un comité regional de desarrollo o planificación con el propósito de que estudiara el establecimiento de las nuevas industrias que abarcan toda el área latinoamericana. Esta idea es crucial para evitar que Chile quede en una posición desmejorada frente a otros países latinoamericanos que se encuentran en una etapa superior de desarrollo y cuentan con mercados más amplios. :

En resumen, creemos que es preciso reafirmar nuestra posición latinoamericanista y nuestra decidida posición en favor de la integración. Sin embargo, debemos estar conscientes de que para que la integración rinda los frutos esperados, es preciso que se produzca una distribución equitativa de beneficios entre todos los países que forman la asociación. Para ello, es preciso —aunque insuficiente— la creación de un organismo supranacional que coordine, programe y distribuya en forma eficiente y equitativa las inversiones en industrias de tipo regional que se desarrollen gracias a la creación de un mercado común latinoamericano.

En un anexo se incluye una exposición más detallada sobre esta materia.

III. POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN

1. Política de precios y abastecimientos

a) El Programa de Gobierno

La política de estabilización no se encuentra detallada en los Libros Azul y Blanco salvo referencias a las inconveniencias del proceso inflacionario y a medidas adecuadas en las otras políticas para que no tengan efectos inflacionarios y se acepta que es indispensable extirpar este mal endémico que, por traer como consecuencias una inadecuada tasa de ahorros, distorsionan una correcta asignación de recursos y provocan un efecto negativo en las formas de acción de los distintos grupos de la sociedad, ha sido uno de los principales responsables de nuestro insuficiente desarrollo.

El espíritu del programa de Gobierno fue el de adoptar una estrategia que considere las relaciones de las distintas políticas y aceptar que con el propósito de no producir desempleo la detención del proceso inflacionario debe ser gradual. Además, que en el curso del proceso no deberían verse afectados los sueldos y salarios reales y debería corregirse la distorsión de los precios relativos, especialmente el deterioro previo de los precios de algunos productos agropecuarios, tomando en consideración las metas de 25% para 1965, 15% para 1966, 10% para 1967 y estabilidad de precios en adelante.

b) Situación en 1965

En el año 1965 se puso énfasis en los programas de largo plazo (exportaciones y política agropecuaria) que asentarán sólidamente las bases de la economía chilena en los mecanismos adecuados para controlar la transmisión del fenómeno inflacionario. Así, se puso especial cuidado en el acuerdo entre las políticas de remuneraciones, costo de importaciones, niveles de utilidad de los empresarios, tributación, gasto público, monetaria y crediticia y oferta adecuada de bienes servicios.

Con referencia al último aspecto es importante destacar las siguientes materias:

- a) Productos agropecuarios;
- b) Productos de alta demanda por incremento de los ingresos;
- c) Acuerdo de producción con industriales;
- d) Control de abastecimientos y precios.

En productos agropecuarios se actuó a través de comisiones conjuntas de los Ministerios de Economía y Agricultura para prever la situación de abastecimientos, decidir los niveles de precios en los productos con fijación y proceder por medio de poderes compradores y almacenamiento de productos a la regularización de los mercados. Los problemas institucionales previos, las malas cosechas del año agrícola 1964-1965 y los temporales hicieron especialmente difícil esta tarea, sobretodo en productos como la carne y las papas. En el resto de los productos la población estuvo normalmente abastecida y en ciertos casos como el de las proteínas animales el incremento de consumo ha sido

substancial y paralelo a una política adecuada de sustitución. Dada su importancia, se incluye en un anexo en forma detallada la Política de Comercialización de Productos Agropecuarios en lo que se refiere a los aspectos institucionales.

Los productos de alta demanda por incremento de los ingresos merecieron especial énfasis programático. Sin embargo, solamente las experiencias del Banco del Estado con las cocinas y la Corfo con las máquinas de coser tuvieron alcance. Las dificultades para este programa se encontraron especialmente en la inadecuada organización y en las dificultades para poner en marcha con rapidez un programa que parecía poco real para los empresarios.

En el año 1965 se llegó a acuerdos de precios con industriales los que operaron normalmente aliviando la presión de control.

En cuanto a control de precios se trabajó aceptando la labor de tución y suplencia del Estado. En este sentido se utilizó las disponibilidades existentes para mejorar los sistemas de control lográndose resultados satisfactorios. Sin embargo, es conveniente destacar la necesidad de reforzar los mecanismos actuales.

Con estos elementos fue posible alcanzar la meta de tasa inflacionaria prevista al llegar a 25.9%. Especialmente compleja fue la tarea de hacer comprensible esta política al público por dos razones. La primera es que una disminución paulatina de las variaciones de los precios no alcanza a ser medida por la opinión pública que sigue comprobando alzas. La segunda es la falta de comprensión del significado del índice de Precios, puesto que este último al medir variaciones de precios de una serie de productos en períodos menores que un año, aumenta en forma paulatina estas variaciones lo que contradice la sensación de alza violenta cuando un producto individual la experimenta.

c) El Programa de 5 años

El programa mantiene las bases previas. Se pone énfasis en el mejoramiento de la comercialización de los productos agropecuarios, en la producción de bienes masivos, en la regulación por acuerdos o por normas legales de las formas de operación de la industria y un mejoramiento del control para la labor del Estado. En estos aspectos se trabaja en una ordenación institucional más adecuada.

Las condiciones más importante para el éxito de estas políticas están en el rigor con el que se trate de lograr el acuerdo entre los distintos programas y políticas económicas de corto y largo plazo y una comprensión creciente de parte de la comunidad de la importancia de esta tarea dentro del programa, para eliminar factores de presión por expectativas. En particular, conviene destacar que la política de estabilización seguida hace recaer sobre los abastecimientos y el control una parte importante del peso de la tarea por lo que el fortalecimiento institucional de estos sectores es básico.

2. La Política Fiscal

Como lo señalaron las conclusiones del Congreso de Profesionales del Partido D. C. al referirse al campo de la política fiscal dentro del programa de gobierno la acción de nuestro Gobierno en esta materia se ha dirigido fundamentalmente a cumplir tres objetivos básicos: impulsar el desarrollo económico del país, cooperar en la campaña de estabilización de la economía y servir de instrumento para lograr una redistribución más justa de la riqueza nacional.

Para obtener una visión clara de lo que se ha hecho en este terreno, vale la pena analizar separadamente los dos grandes campos en que se puede clasificar la acción del Gobierno en materias financieras; por una parte, la política de los ingresos fiscales, vale decir, el aspecto tributario y por la otra, los programas de gastos públicos.

El año y medio de Gobierno de la Democracia Cristiana se ha visto reflejado en un esfuerzo extraordinario en la esfera tributaria, consecuente con nuestra creencia de que dentro de un marco antinflacionario, sólo será posible el aumento vigoroso de la actividad estatal en favor del desarrollo y de la justicia social, si la comunidad nacional a través del sistema tributario pone a disposición del Gobierno los recursos que éste necesita para sus diversos programas de beneficio nacional.

Es así como tenemos que los ingresos tributarios que, entre 1960 y 1964 habían aumentado en términos reales en menos de un 20%, entre 1964 y 1965 crecieron en 24% en términos reales. Es decir, en un año de Gobierno se logró en esta materia más de lo que se alcanzó en 4 años de la administración anterior. Comprendemos que estas cifras están reflejando un gran sacrificio de parte de muchos sectores nacionales, pero también confiamos en que esos mismos sectores entenderán que este sacrificio que hoy se les está pidiendo tiene su justificación en la realización de tareas indispensables cuyos beneficios serán más adelante compartidos por todos los chilenos y por otra parte, ellas son las tareas que el país nos encargó cuando nos hizo gobierno.

Ha sido atención preferente del Gobierno el tratar de que estos sacrificios que se le piden a la comunidad nacional recaigan en la medida de lo posible, en aquellos sectores que mejor pueden soportarlos. Así, se ha puesto especial hincapié en elevar la recaudación de aquellos impuestos llamados directos que se cobran como una proporción de las rentas a las propiedades de las personas y empresas. En forma concreta, esto se ha traducido en la introducción en 1965, del llamado "impuesto patrimonial", que ha tenido un claro efecto redistributivo ya que afectó a menos del 1% de los empleados y obreros chilenos, gravando fundamentalmente a sectores de altos ingresos que muchas veces antes no pagaban impuestos. Por otra parte, se han logrado importantes aumentos de recaudación del impuesto global complementario y en los impuestos a las utilidades de las empresas, gracias a una efectiva campaña de mejor fiscalización y a la introducción del sistema de reajuste del monto del impuesto, de acuerdo al alza de los precios entre un año y el siguiente.

Con las diversas medidas citadas, se ob-

tiene que la recaudación de los impuestos directos aumentó en un 34% en términos reales entre 1964 y 1965, siendo el aumento de los indirectos sólo de un 19%. Así se cumple el compromiso de orientar nuestro sistema tributario en mayor medida hacia los impuestos directos, especialmente aquellos que recaen sobre las personas, que constituyen el instrumento más justo y más eficiente para lograr la necesaria transferencia de recursos hacia el gobierno. Estos últimos impuestos crecieron en 74,3% en términos reales.

Entrando a considerar el panorama que se presenta hacia el futuro en relación con la captación de recursos por parte del sector público para posibilitar la expansión de sus actividades, se plantean dos interrogantes fundamentales. La primera dice relación con la alternativa de expandir aún más la base de recursos tributarios de que dispone el Estado, a través ya sea de la creación de nuevos tributos o el alza de las tasas de los ya existentes.

Aunque la decisión a este respecto requeriría de un análisis más extenso vale la pena señalar a la luz de los antecedentes antes expuestos pareciera que el esfuerzo hecho en este sentido en los primeros años de gobierno haría difícil, tanto por razones políticas como por consideraciones económico-sociales, el seguir recurriendo en forma exclusiva al sistema tributario para el aumento de los ingresos fiscales. Evidentemente es indispensable continuar el mejoramiento del rendimiento tributario por un mejoramiento de los sistemas de recaudación y fiscalización y esta conclusión nos lleva al segundo problema. En vista de las crecientes tareas que el Estado ha emprendido y deberá emprender y ya que los incrementos más importantes no podrán venir del sistema tributario, es indispensable incrementar el ahorro nacional para que parte de éste, sustente la capitalización del Estado. Será política del Gobierno el arbitrar los medios para que este esfuerzo de ahorro signifique la incorporación de las grandes mayorías del país a formas de propiedad vinculadas con las nuevas actividades productivas que deberán generarse para sostener el proceso de desarrollo.

El uso por parte del Estado de los recursos disponibles constituye la otra cara de la medalla de la acción gubernativa. Siendo ya conocidas algunas cifras que demuestran el considerable crecimiento en los ingresos fiscales, no debe sorprender el que por el lado de los gastos fiscales también se haya producido un aumento similar. Aquí cabe destacar en primer lugar la política de remuneraciones de este gobierno que a diferencia de los gobiernos anteriores, ha sido la de otorgar reajustes de remuneraciones que incrementan el potencial de los ingresos. Es muy importante formarse una clara imagen de lo que representa esta política en términos de costo para el Gobierno. Por ejemplo, el reajuste de remuneraciones del sector público en 1966 tiene un costo total aproximado de \$ 660 millones, lo que equivale a un tercio de los gastos totales fiscales de capital, o es igual al total de pagos previsionales y de asignación familiar de cargos del Fisco, y equivale a todo el incremento de la recaudación tributaria. Esto sólo para dar una idea del volumen de recursos financieros que deben conseguirse para otorgar un reajuste de

remuneraciones que a veces es incomprendido y aun resistido por variados sectores sin que esos sectores tengan conciencia del esfuerzo que está significando, por ejemplo en términos de otras tareas que pudieran estar cumpliéndose con esos mismos recursos.

La política de reajustes anotada anteriormente, ha constituido uno de los instrumentos de la política de redistribución de ingresos, ya que los reajustes otorgados han sido mayores que el alza de precios que se tendrá durante el año de vigencia del mismo aumento. Ello se traduce en mejoramientos anuales de los niveles de ingresos reales tanto de los empleados como de los obreros del sector público.

Un rubro fundamental entre los gastos gubernamentales está constituido por la inversión efectuada por el sector público que comprende todas las inversiones, adquisiciones y programas de expansión de las diversas instituciones y empresas de propiedad estatal.

El movimiento de este tipo de gastos está midiendo el impulso que el Estado está dando tanto a las actividades productivas, a través de los aportes a la Corporación de Fomento, los transportes, las obras públicas y la Reforma Agraria por ejemplo, como a las actividades que tienden hacia el desarrollo social del país, tales como los programas de construcción de viviendas, de mejoramiento sanitario y la educación.

La labor que ha realizado el presente gobierno en este sentido ha sido extremadamente importante; sin entrar en enumeraciones y detalles que están fuera de los propósitos de este informe, es conveniente señalar algunas cifras. La inversión pública total creció en 16% en términos reales en 1965 y crecerá en 18% en 1966, es decir, un 37% en los dos primeros años de gobierno. La magnitud de la cifra hace innecesario el recalcar lo que ella significa como aporte del gobierno al aceleramiento del desarrollo económico-social del país.

Con relación a este asunto vale la pena analizar aunque sea brevemente uno de los problemas más graves que se vislumbra dentro de la acción económica del Gobierno. Este es la falta de coordinación y la falta de espíritu solidario entre los diferentes organismos e instituciones del sector público, especialmente aquellos que están realizando programas especiales de inversión y que son las que justamente exigen más recursos fiscales. Ello se traduce en que cada uno de estos organismos programa y trata de realizar un determinado conjunto de actividades sin prestar demasiada atención a las posibilidades reales que el Gobierno tiene de financiar ese volumen de actividades en conjunto con las actividades de los otros sectores que también presionan por su realización. Desgraciadamente la realidad concreta es que el sector público no tiene recursos suficientes para llevar a cabo simultáneamente todos los programas económicos y sociales que conforman nuestro plan de Gobierno. Así sucede que la suma de las presiones de las distintas instituciones a cargo de programas en realización, de ser aceptadas provocarían un desastre financiero fiscal que como primer re-

sultado haría totalmente utópico nuestro objetivo antinflacionario, que también es parte de nuestro programa de Gobierno. La gravedad de este problema señala la urgencia de encontrar una solución en el más corto plazo, solución que no puede ser otra que el establecer con firmeza y en forma definitiva la escala de prioridades de los diferentes programas y su encuadre de una planificación realista y efectiva de la acción del sector público durante los 4 años y medio que restan a nuestro gobierno. El no hacerlo significaría enfrentar con toda probabilidad un fracaso desorganizado de nuestra acción gubernativa cuyas repercusiones políticas no es necesario destacar.

3. Política Monetaria y Bancaria

a) Su papel dentro del Programa

La política monetaria está concebida como parte integrante de la política económica en el Programa de Desarrollo Económico y Social de la Democracia Cristiana. Enmarcada en este programa, a la política monetaria le corresponde colaborar a la consecución de tres objetivos fundamentales (1), que son:

- La necesidad de frenar el ritmo inflacionista;
- La necesidad de aumentar el ahorro interno;
- La necesidad de orientar dicho ahorro con miras a alcanzar "un nivel máximo de crecimiento en el Ingreso Nacional y una distribución más justa de éste".

En los documentos mencionados en la nota 1, se señalaron, además, como íntimamente ligadas al logro de los objetivos anteriores, entre otras, las tareas de:

- Desconcentrar el crédito bancario;
- Redefinir las funciones del Banco Central dentro del sistema monetario y crediticio;
- Independizar a este organismo del control privado para vincularlo directa y definitivamente a la política económica del Gobierno;
- Convertir al Banco del Estado en un instrumento importante de la política de Gobierno de orientación del crédito y del ahorro, conforme al programa de Desarrollo Económico y Social.

b) La labor desarrollada hasta ahora

En la política antinflacionaria, así como en la acción destinada a obtener una asignación del crédito más consecuente con los propósitos de la política económica, las autoridades monetarias han aportado, en el año y medio de Gobierno, medidas eficaces, entre las que cabe destacar:

- La regulación del sobregiro en cuenta corriente;
- Normas sobre el canje interbancario que tienden a reducir la utilización viciosa del cheque como instrumento de pago;
- La sustitución de las ayudas de encaje, como forma nominal de los bancos para obtener fondos del Banco Central, por un redescuento selectivo programado compatible con las metas globales y sec-

(1) Véase: "El Gobierno Nacional y Popular", Página 48; "Informe Preliminar para un Programa de Gobierno de la Democracia Cristiana" Página 49.

toriales de expansión monetaria y crediticia, establecidas en concordancia con el Programa;

- El establecimiento de dos tasas marginales de encaje, de 75% para depósitos a la vista y de 35% para depósitos a plazo que junto con servir los propósitos de controlar la expansión del crédito, incentivan la captación de ahorros por parte del sistema bancario, creando condiciones especialmente favorables para el Banco del Estado;
- El establecimiento de un sistema de crédito presupuestado que se ha denominado "Línea de Crédito a base de presupuesto de Caja";
- El establecimiento de un sistema de préstamos populares, cuyo objetivo es crear un mecanismo de apoyo y estímulo para pequeños artesanos y empresarios, y también instaurar un sistema de auxilio familiar frente a situaciones de emergencia.

En la labor destinada a fomentar el ahorro cabe destacar:

- El otorgamiento de reajustabilidad a los depósitos de ahorro a plazo del Banco del Estado cuyos efectos se manifestaron claramente en el aumento que experimentaron estos depósitos, ya en el segundo semestre de 1965 al hacerse de conocimiento público la nueva política.
- La introducción en el mercado de Certificados de Ahorros reajustables emitidos por el Banco Central;
- Los estudios y las medidas que actualmente elabora el Comité de Mercado de Capitales, con el objeto de llegar a establecer un mercado de capitales armónico que coordine entre sí los instrumentos de captación de ahorros actualmente existentes y los nuevos que se crearán, dentro del marco y los propósitos del Programa de Desarrollo.

Se debe señalar, también que se encuentran en sus etapas finales, la elaboración, por parte de los organismos técnicos, del proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Banco Central. Esta reforma —como fue claramente expresado en el Programa de Gobierno de la Democracia Cristiana— es fundamental para la ejecución de la política monetaria que el programa requiere.

Esquematisados así, en forma breve, los propósitos y la labor cumplida hasta ahora por la política monetaria y crediticia, parece necesario hacer referencia explícita a la crítica que se ha hecho en el sentido de que esta política ha llevado la restricción crediticia a límites peligrosos para el normal desenvolvimiento de las actividades productoras del país. Hemos creído necesario hacernos cargo de esta crítica, por cuanto ella no sólo ha sido planteada por grupos políticos y sectores de oposición, sino, a veces, también por elementos y personeros de nuestro propio partido.

En forma preliminar —y aun cuando esto se ha señalado repetidamente— no está demás, hacer presente nuevamente aquí el hecho de que, la existencia de tasas de inflación crónica superiores a las tasas de interés bancario, determina en la práctica un subsidio a los beneficiarios del crédito.

En razón de esto, el crédito demandado no

suele guardar relación directa ni con el grado de solvencia ni con las necesidades reales de la actividad o actividades específicas para las cuales el crédito se solicita, sino que el prestatario busca obtener el máximo de él, que le permita su posición dentro de la estructura de poder en el orden económico. En estas condiciones resulta obvio que la demanda de crédito que enfrenta el sistema bancario no sólo no responde en su composición a los requerimientos del desarrollo económico, sino que no puede menos que exceder y excede con mucho a las disponibilidades reales de ahorro de la economía. Así, pues, no sólo la orientación sino que la limitación cuantitativa del crédito se hace imprescindible.

Al observar la realidad de esta limitación en el año 1965, las cifras muestran que las colocaciones al sector privado de todo el sistema bancario aumentaron en 38%. Si tenemos en cuenta que el índice de precios al por mayor subió un 24,5% y consideramos un aumento del Producto Geográfico de 6%, queda en evidencia que los recursos crediticios reales para la producción fueron más holgados en 1965 que en 1964 en términos globales.

La simple evaluación recién expuesta, lo sabemos, puede ser observada con reservas por algunos elementos del sector privado. La situación que deja de manifiesto las cifras anteriores es, sin embargo, de claridad manifiesta.

La aparente disconformidad entre la realidad de las cifras y el sentir de los usuarios del crédito, obedece a razones que conviene dejar de manifiesto.

En primer término, cabe mencionar el hecho de que por primera vez en Chile, se ha impuesto a los grupos de mayor poder económico un servicio tributario consecuente con la necesidad de promover el desarrollo social y económico del país. Es una función de la política monetaria y crediticia del Programa impedir que el mayor esfuerzo tributario se traslade a los sectores asalariados por la vía de la inflación y en este sentido la política de control y orientación del crédito ha tenido en vista evitar la perpetuación del hábito de cubrir los compromisos tributarios con expansión crediticia.

En el mismo sentido, la política crediticia del Programa ha visto la clara necesidad de que las políticas destinadas a obtener una redistribución del Ingreso, como por ejemplo los aumentos de remuneraciones, no se viesen desvirtuadas en sus propósitos por una respuesta pasiva del sistema bancario a la mayor presión por créditos destinados a financiar dichos aumentos. Ello habría significado en último término una expansión monetaria y una tasa de inflación que —además de incompatible con otros aspectos del Programa— habría anulado los propósitos de las políticas mencionadas. En otros términos, la supuesta asfixia crediticia de que se quejan distintos grupos del sector privado revela en esta parte, más que una realidad en tal sentido, la falta de comprensión de tales grupos de que la disminución del ritmo inflacionario y el cumplimiento de otras metas del Programa de Desarrollo —entre otras cosas— exigen que las empresas privadas en los distintos sectores, abandonen el mal hábito de casi no mantener recursos financieros propios y de atender a sus gas-

tos de operación normales con recursos provenientes del crédito bancario, y que cubran sus pagos tributarios y los aumentos de remuneraciones reales que el Plan necesita, con recursos reales y no de tipo inflacionario.

En relación con la distribución del crédito, se han hecho sugerencias en el sentido de plantear una distribución regional de él. Esta política no parece, sin embargo, conveniente. El aprovechamiento óptimo de los recursos financieros está condicionado al flujo fácil de los fondos prestables de los sectores que los generan a los que los necesitan, dentro de la orientación de estos recursos que exige el Plan de Desarrollo.

IV. POLÍTICA DE REDISTRIBUCION DE INGRESOS

a) El Programa de Gobierno

La política de redistribución de ingresos está implícitamente contenida en todas las medidas de carácter económico definidas en los programas (Libro Azul y Libro Blanco). Referencia especial debe hacerse a las políticas de remuneraciones, asignación familiar y previsión, inversiones sociales, tributaria y oferta de bienes de consumo habitual. En este informe se hará referencia especial a los dos primeros aspectos.

En el Libro Blanco se encuentra explícita la política de remuneraciones y asignación familiar, párrafos que se transcriben por su importancia.

"Aspecto fundamental es la política de remuneraciones:

- a) Fijar salarios y sueldos mínimos realmente vitales;
- b) Igualar el salario campesino y el industrial;
- c) Establecer la asignación familiar única para empleados, obreros y campesinos.

Se corregirá la distribución del ingreso en beneficio del sector trabajador, estimulando a la vez su capacidad de ahorro".

"Aparte de la corrección de injusticias notorias esta política tendrá como objetivos principales:

- a) Ocupación estable;
- b) Mantención de un nivel de precios estables;
- c) Aumento progresivo de la participación del trabajo en el ingreso nacional".

"Para que esta política no tenga efectos inflacionarios los aumentos deben basarse en el aumento de productividad de la empresa o actividad respectiva y en la general del país".

El diseño concreto del programa consideró como fundamental la relación entre las políticas de estabilización y de redistribución de ingresos para las proposiciones concretas en política de remuneraciones y asignación familiar. Para el año 1966 se propuso un reajuste del 100% de la variación de los precios al consumidor en 1964, la igualación del salario mínimo campesino con el industrial y prácticamente la duplicación de la asig-

Se desea finalmente hacer referencia a las observaciones planteadas por algunos miembros del partido que entienden que nuestra política monetaria, crediticia y cambiaria se encuentra coartada por los acuerdos suscritos por nuestro país con el Fondo Monetario Internacional. Al respecto es necesario dejar en claro que esta apreciación es equivocada. Como se indicó al comienzo de este capítulo, la política monetaria y crediticia del Gobierno ha sido concebida y se ejecuta como parte integrante de la política económica que impone el Programa de Gobierno; diseñada en esta forma, la política monetaria y crediticia no puede estar enmarcada por acuerdos inconsecuentes con las metas del Plan general de Desarrollo.

nación familiar obrera y campesina. Para el periodo 1965-1970 el programa contempla un aumento de ingreso disponible de los asalariados de 40% contra un aumento de 24% de los no asalariados, siendo el incremento promedio de 32%. El programa plantea además que la participación en el ingreso del 20% más pobre de la población se duplicará.

b) La situación en 1965

La situación en el año 1965 se ajustó a las políticas enunciadas. El sector asalariado obtuvo la más alta participación en el ingreso de los últimos años habiendo tenido un incremento real de ingresos alrededor de 10% entre los años 1964 y 1965. Este incremento real fue especialmente significativo para el sector campesino cuyos mínimos variaron en términos reales entre 24% y 48% en distintas provincias y en un incremento real de 50% para la asignación familiar obrera y campesina. Estos incrementos reales fueron posibles de lograr al producirse una disminución importante del ritmo inflacionario y al cuidar la oferta de bienes para las nuevas condiciones de la demanda y se ven acentuados por la política de inversiones en salud, vivienda y educación, todo lo cual reafirma el acceso de grupos cada vez más amplios a los mercados y al goce de servicios básicos. Una confirmación concreta de lo expresado respecto al incremento de poder de compra lo constituye el caso de los productos manufacturados, donde la presión de demanda llevó la producción industrial a un incremento del orden del 10%.

La aplicación de esta política, que ha tenido básicamente a favorecer en forma más intensa a los grupos más desfavorecidos y, por lo tanto, a los de menos capacidad de presión, se ha visto obstaculizada por los grupos que, por tener más medios a su alcance para manifestar su opinión, han tratado de sobrepasar las metas del programa. Esta actitud, si bien es comprensible en un país como el nuestro por su historia inflacionaria, es negativa por cuanto un quiebre de las políticas diseñadas pone en peligro el programa y con ello la política de desarrollo y redistribución.

Para el año 1966 se han mantenido criterios similares respecto a los mínimos salarios y sueldos, es decir, otorgar al 100% de

la variación de precios hasta 3 sueldos vitales. Además se uniformó la fecha de reajuste para los empleados públicos. La política de acercamiento de las asignaciones familiares ha continuado en aplicación, pero debe lograrse que los sectores que reciben las asignaciones más altas tengan un ritmo de reajuste menor.

c) El Programa de 5 años

Las bases de la política de ingresos se mantienen en lo substancial para los próximos cinco años. Las condiciones para que ella pueda ser aplicada son esencialmente: a) Lograr una comprensión que en un proceso de desaceleración del ritmo inflacionario es necesario que los reajustes se encuadren a las normas establecidas para otorgar benefi-

cios en forma más intensiva a los grupos más desfavorecidos y para no crear presiones inflacionarias. Concretamente, otorgar reajustes diferenciados que, en promedio, correspondan a las condiciones de producción y de productividad del país. b) Cuidar que la estructura de la oferta responda a las nuevas características de la demanda. Concretamente, lograr una adecuada oferta agropecuaria, de bienes durables y semidurables y de servicios esenciales. c) Es indispensable aceptar que el proceso de redistribución debe contener además la exigencia de la generación de ahorros. Estos ahorros, además de dar acceso a la propiedad, son básicos para sostener la capitalización que el desarrollo del país necesita y que es requisito ineludible para que el proceso no consista solamente en la distribución del bajo ingreso actual.

ANEXO

La Integración Latinoamericana y la ALALC

Dos razones fundamentales se aducen para impulsar la integración de Latinoamérica. Una, se refiere a que ésta constituye un medio de obtener mayor independencia política y económica para las repúblicas latinoamericanas. La otra, mencionada en forma preponderante, se refiere a que, mediante la integración, se posibilita un mayor desarrollo económico para todos y cada uno de los países miembros. Aceptada la validez de estos dos pilares, es indudable que constituiría una manifiesta inconsecuencia perderlas de vista al analizar los actuales esquemas de integración y al preparar nuevos programas a los cuales se ciña la futura marcha de los esfuerzos de integración.

¿Por qué estas líneas iniciales? porque, a nuestro juicio, aunque formalmente presentes, se encuentran ausentes en el fondo de muchos trabajos y acuerdos relativos a la integración económica.

¿De dónde proviene, en un acuerdo de integración, la posibilidad de mayor desarrollo económico para todos los países miembros? Muchos factores son citados. Sin embargo, creemos que los más importantes se reducen a tres. El primero, se refiere al aprovechamiento de las economías de escala o producción masiva y, por consiguiente, especialización en la producción. El segundo, se refiere a la posibilidad de contar con un mercado seguro y estable. El tercero, se refiere a que los beneficios de la integración deben ser compartidos, en forma equitativa, entre todos los países miembros.

El desarrollo latinoamericano, hasta el momento, se ha realizado sobre la base de industrias que han operado para el mercado nacional. En efecto, al proceso de industrialización, en general, se ha caracterizado por sustituir importaciones al nivel nacional. Hay consenso general que las posibilidades de ese esquema se están aproximando a su agotamiento. De ahí, surge la integración latinoamericana como un paso natural. Dentro de ella, se pretende continuar la sustitución de importaciones, pero no ya al nivel nacional, sino al nivel regional, esto es, al nivel de toda América Latina. Obviamente, esto significa cierta especialización entre países. Para que efectivamente se opere sobre la base regional es preciso que sólo uno o algunos de los países produzcan en determinados sectores o industrias, absteniendo-

se el resto de producir aquellos bienes y especializándose en otros rubros. Sólo así será posible utilizar en forma eficiente las técnicas de producción que implican la producción masiva.

Pero, además de contar con un mercado amplio, con el propósito de aprovechar las economías de la producción en gran escala, es preciso contar con un mercado seguro y estable. Esto es, que los empresarios, públicos o privados, tengan certidumbre de disponer en determinada fecha futura con los mercados suficientes para colocar su producción. Debe tenerse presente que esta afirmación es válida tanto para empresarios capitalistas o colectivistas, como comunitaristas. Igualmente es válida para economías sin planificación descentralizada. Para ello es indispensable contar no sólo con acuerdos respecto a la política arancelaria, sino también respecto a políticas cambiarias, tributarias, de inversión extranjera, etc. Por ejemplo, un tratamiento preferencial establecido por un país para ciertos productos puede indirectamente ser eliminado mediante cambios en la tributación o en la política cambiaria. Así la integración económica debe contar en determinado momento con mercados amplios, pero simultáneamente, poder programar sobre una base futura segura y estable.

Pero, ¿basta con estas condiciones? Supongamos que nuestros países llegan a un acuerdo respecto a las diferentes políticas económicas, alcanzando una completa uniformación de ellas. ¿Qué sucedería con el ritmo de crecimiento y desarrollo de cada uno de ellos? Para contestar esta pregunta tenemos que considerar la reacción habitual de los inversionistas, nacionales o extranjeros. Indudablemente, éstos se movilizan por la rentabilidad que les ofrecen las diferentes alternativas que enfrentan. A su vez, la rentabilidad depende entre otros aspectos, de los pasos que hayan dado en su desarrollo económico los diferentes países y regiones.

Para las actividades económicas tradicionales al grado de desarrollo del medio ambiente no es vital o, en su defecto, las condiciones que requieren se encuentren en un pie similar de desarrollo en los diferentes países miembros. Sin embargo, las actividades industriales que se pretende desarrollar

gracias a la integración latinoamericana dependen fundamentalmente de la existencia de ese medio ambiente desarrollado. Aspectos importantes son, por ejemplo, la disponibilidad de mano de obra entrenada; la existencia de algunas actividades complementarias y un mercado financiero más desarrollado. Es importante tener en consideración que todos esos aspectos no son naturales sino adquiribles. Como conclusión lógica se deduce que, de dejarse al libre arbitrio del mercado, el grueso de las actividades dinámicas se localizaría en los centros industriales ya desarrollados. Así, veríamos repetirse en América Latina el cuadro que se ha dado en el mundo de nuestros días; por una parte, países que se especializan en la producción de materias primas por una parte, países que se especializan en la producción industrial y que se llevan la mayor parte de los frutos del intercambio comercial.

Conscientes de este problema, el tratado de Montevideo, protocolos suscritos posteriormente, la Carta de los Cuatro y diferentes acuerdos adoptados en conferencias regionales han previsto un tratamiento preferencial para los países de menor desarrollo económico relativo así como para los de mediano desarrollo (de mercado insuficiente, según la terminología de la ALALC). No obstante, a nuestro juicio, las proposiciones planteadas para resolver este problema están lejos de ser satisfactorias.

La principal de las proposiciones se refiere a que el proceso de desgravación sea más lento en los países de menor desarrollo. Más aún estos países —o los delegados de ellos— parecen en muchos casos, quedar satisfechos con este procedimiento. A nuestro juicio, esta acción puede permitir a estos países continuar al desarrollo de actividades industriales destinadas a servir su mercado nacional; esto es, actividades sin economía de escala. Sin embargo, las actividades dinámicas de corte regional no se desarrollarían, por cuanto podrían contar solamente con su mercado nacional debiendo enfrentarse a la competencia de los países latinoamericanos más adelantados en su desarrollo industrial.

Una solución intermedia consiste en quevía de canalizar el crédito internacional a través del BID y desviarlo en mayor proporción hacia los países de menor desarrollo relativo. Sin duda, esta medida en algo ayuda al desarrollo equilibrado de la región. Por otra parte, colabora a evitar la duplicación de inversiones en determinados sectores. No obstante, eso no impide que los países de mayor desarrollo gracias a la delantera que llevan desarrollen más rápidamente, con recursos propios, las industrias de tipo regional.

El mecanismo que permitiría una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración económica consiste en crear un organismo supranacional que programe las inversiones en industrias de tipo regional. Para que la distribución sea equitativa, es preciso que cada país cuente con complejos industriales dinámicos que ope-

ren para toda la región. Con el propósito de aprovechar las economías de escala, no debe haber duplicación de inversiones, de tal manera que las inversiones realizadas puedan operar a plena capacidad.

La programación supranacional de inversiones no abarcaría el total de inversiones. Estas a grandes rasgos, se pueden dividir en inversiones de "tipo nacional" e inversiones de "tipo regional". Sólo las segundas son importantes desde el punto de vista de la distribución de beneficios de la integración. Indudablemente, el hecho de que sólo un grupo de inversiones deba programarse al nivel regional facilita tanto la negociación así como la aceptabilidad del organismo supranacional.

De esta manera, el organismo supranacional, tendría como tarea asignar entre los países miembros cierto número de rubros de inversión. Esta asignación sería hecha simultáneamente en la masa de negociación. Se trataría de un sistema similar a aquel mediante el cual se fijan las listas nacionales y la lista común, según el Tratado de Montevideo. Sin embargo, la negociación sería multilateral y se referiría a complejos industriales (grupos de bienes estrechamente relacionados entre sí por complementariedad tecnológicas) en lugar de productos en particular.

Los "acuerdos de complementación" contemplados en el Tratado de Montevideo constituyen un mal remedio de lo que podría ser el mecanismo de asignación de complejos industriales. En efecto, los acuerdos de complementación abarcan cada uno un determinado sector; a su vez, cada país participante en el acuerdo se especializa en la producción de cierta parte de las actividades que comprende el sector.

Estos acuerdos pecan de dos defectos: por una parte no se aprovechan todas las complementariedades tecnológicas, ya que se produce una parcelación del sector. Por otra parte, en cada acuerdo el país más adelantado obtiene la mejor parte; más aún, los países más atrasados probablemente ni siquiera lleguen a participar en aquellos acuerdos. En cambio, en una negociación que abarque el total de futuras industrias de tipo regional, los países de menor desarrollo económico pueden enfrentar a los restantes a la alternativa de compartir beneficios en forma equitativa o a rechazar la idea de la integración, inclusive las actuales reducciones arancelarias. Debe tenerse presente que, en general, mientras más se avance en los acuerdos de complementación, más difícil será que la integración económica latinoamericana signifique mayor bienestar para cada uno de los países integrantes.

El organismo supranacional al asignar determinado complejo industrial a un país garantizaría, en primer lugar, que sólo la producción originaria de ese país gozaría de absoluta libertad de movimiento dentro del mercado común; en segundo lugar, ningún otro país iniciaría la producción de bienes similares en un período, a vía de ejemplo, de cinco a diez años.

Al comenzar estas líneas, decíamos que uno de los argumentos fundamentales en favor de la integración latinoamericana residía en

que ésta constituye un medio de obtener mayor independencia política y económica. El porqué, reside en que América Latina tendría mayor peso político en el concierto mundial y tendría mayor poder de negociación en los medios financieros y comerciales internacionales. No obstante, las condiciones son, además, propicias para que inversionistas extranjeros se entronizaran en las industrias

de tipo regional. A nuestro juicio, en algunos rubros de producción el contacto con el inversionista extranjero es necesario para contar con las nuevas técnicas. Sin embargo, el aporte de capital extranjero debe estar debidamente reglamentado y, naturalmente, debe existir, en este aspecto una política común de todos los países miembros.

ANEXO

La Comercialización de Productos Agropecuarios

La correcta evaluación de los problemas y soluciones que presenta la comercialización de los productos agropecuarios, exige tener en consideración de que se trata de un problema nuevo de reciente preocupación. De ello mismo deriva el vacío que presenta el "Libro Blanco" al que no se refiere a este importante asunto. El "Libro Azul" hace en esta materia una pequeña referencia precisando que "en este aspecto la política de la Democracia Cristiana consistirá en incrementar la parte del productor sobre el precio final que paga al consumidor, a expensas de la corrección de las ineficiencias y márgenes ilógicas en el sistema intermedio".

El proceso de comercialización de los productos agropecuarios, presenta, fundamentalmente, dos grandes vicios.

Antes que nada su ineficiencia. Este aspecto es muy difícil de medir, sin embargo es posible formarse una idea aproximada sobre la base de dos indicadores. El primero lo encontramos en el hecho de haber existido un aumento de los márgenes de comercialización sin que ello haya ido acompañado de mejores o mayores servicios. El segundo indicador lo constituye el alto porcentaje de la producción agropecuaria que se pierde en el camino del productor al consumidor, al que se estima en un 20 por ciento del total de lo producido y que llega en casos específicos, como el de las hortalizas, al 50 por ciento.

El segundo gran vicio es la participación exagerada y siempre creciente del intermediario en el precio y a expensas del productor. Ejemplos concretos de lo que afirmamos, se encuentran en el hecho de que a los productores de trigo y de carne de vacuno, les correspondía en el quinquenio 1952-1956 un 39,9 y un 42,5 por ciento del total del precio, respectivamente, porcentajes que bajaron entre 1959-1963 a un 36,4 y a un 40 por ciento en cada caso.

Las causas de esta situación caótica que presenta la comercialización son de muy variada índole. Emanan de la inmigración urbana que recargó excesivamente las instalaciones y funciones comerciales existentes y que en la incapacidad de dar abasto a las nuevas exigencias facilitó la proliferación de los intermediarios; de la estructura que al no poder satisfacer la demanda de ocupaciones en sectores socialmente productivos, obligó a un importante grupo de la población a

buscar sus medios de subsistencia en la intermediación superflua de productos; de factores tan distantes como la insuficiencia de la producción agropecuaria nacional o la carencia de criterios técnicos con que han procedido los organismos que reglan este proceso.

Principales problemas que presenta la comercialización de productos agropecuarios.

A.— Falta de instalaciones de almacenamiento. Efectivamente, existe una grave insuficiencia en cuanto a la calidad, y al número de las bodegas, silos y frigoríficos de que dispone el país, problema que es tanto más grave cuanto que su localización geográfica no es la que mejor pueda servir a los centros de producción y de consumo.

B.— Deficiencias del sistema de transportes. Este punto será materia de otro informe por lo cual bastará con hacer referencia a la estrecha relación que existe entre los problemas de comercialización y el sistema de transporte y, que las dificultades se refieren por igual a la falta de vías de comunicación que den salida a las cosechas, como a la carencia de equipo especializado que permita el acondicionamiento y transporte de los productos en las mejores condiciones.

C.— Falta de un sistema oficial de clasificación y standarización que permita una más rápida transacción, la realización sobre las bases satisfactorias de negocios a larga distancia, responsabilizar por pérdida y deterioros y, al establecer el comercio sobre la base de la calidad, estimule el mejoramiento de los sistemas de producción y comercialización.

D.— La falta de elaboración e industrialización de muchos productos agropecuarios principalmente, de los perecibles, lo que hace imposible una regulación de la oferta a lo largo del año, provocando fuertes fluctuaciones de precios e impide evitar los trastornos que significan los años de escasez a los de gran producción.

E.— La falta de un sistema eficiente de noticias de mercado que dé antecedentes serios a los productores para adoptar decisiones y les permita programar sus explotaciones futuras, y que ahorre al intermediario riesgos e incertidumbres.

F.— Finalmente, el mal uso del control de precios agrava los problemas de comercialización. Así, la falta de clasificación y stan-

darización permite al comerciante burlar el precio máximo mediante una disminución de la calidad.

Teniendo presente la diversidad de problemas contemplados en los puntos anteriores se desprende como requisito indispensable de una política de comercialización, la existencia de un alto grado de coordinación entre la labor de los Ministerios de Economía y Agricultura y la ECA, CORFO, CORA, INDAP y los Bancos Central y del Estado, como asimismo con ODEPLAN y la correspondiente Oficina Sectorial de Planificación.

Tal requisito no se ha cumplido a satisfacción y supletoriamente es desempeñado por un Comité de Estabilización Económica, relacionado con la Agricultura, que se ocupa semanalmente de las variaciones de precios y problemas de abastecimientos y comercialización de esos productos y al cual concurren los Ministros de Economía y Agricultura y funcionarios de esos servicios, de DIRINCO y la ECA.

Para superar la falta de instalaciones de almacenamiento y comercialización, la Empresa de Comercio Agrícola se encuentra empeñada en un importante plan de construcciones. En lo que respecta a la construcción de silos la capacidad de almacenaje de cereales equivale al asumir el poder, a 1.410.000 qq.mm. Durante este año y hasta 1970 ella se duplicará, alcanzando a 2.850.000 qq.mm. En materia de frigoríficos el Estado contaba a fines de 1964 con capacidad de cámaras de 190.000 m³; para los próximos años se están realizando ampliaciones y renovaciones de equipo por 63.000 m³ y construcciones por 184.000 m³.

Los mataderos constituyen una muy clara muestra de la falta de racionalización del actual sistema. Existen en el país 343 mataderos de los cuales sólo 16 poseen construcciones modernas; el 83 por ciento de los mataderos existentes benefician menos de 30 cabezas de vacunos lo que los hace altamente antieconómicos e impide en ellos maquinaria moderna que permita un mayor beneficio y al mejor aprovechamiento de los subproductos. A este respecto, se ha diseñado un programa que afecta a 129 de los 343 mataderos y que comprende un total de 25 proyectos de los cuales 18 son mataderos regionales y 7 mataderos frigoríficos.

Durante el presente año se ha establecido el Servicio de Pronósticos de Cosechas, el cual depende de la Dirección de Agricultura y Pesca y opera, coordinadamente, con la

Dirección de Estadísticas y Censos y la Empresa de Comercio Agrícola.

Recientemente la Empresa de Comercio Agrícola con la Asesoría del Programa Chile-California, ha empezado a entregar un Boletín diario de Noticias de Mercado, que informa sobre precios y volúmenes de frutas llegada a la Vega Central y al cual se agregará idéntica información sobre hortalizas, carnes varias, pollos y huevos.

Se ha puesto especial énfasis en la comercialización de abonos, pesticidas, maquinaria y demás insumos agropecuarios, con el objeto de reducir márgenes y abaratar los costos a nivel del productor. Para este efecto se ha creado EL COMITE DE INSUMOS AGROPECUARIOS el que además se preocupa de facilitar las importaciones y el normal abastecimiento de estos bienes. El Comité coordina la labor de los Ministros de Agricultura y Economía y de los siguientes organismos y Servicios: CORFO, ECA, INDAP, CORA, COVENSA y los Bancos Central y del Estado.

La solución de los problemas de comercialización exige, como requisito indispensable, la participación de la comunidad, la que a través de su organización se puede racionalizar un proceso en el cual la labor del Gobierno está gravemente limitada. En tal sentido, corresponde a las cooperativas un papel fundamental. Al respecto, existe una experiencia notable con la creación de la Cooperativa Nacional Hortícola creada en Mayo de 1965, la que no sólo ha logrado crear nuevos y más eficientes canales de comercialización sino que ha pasado a ser una fórmula capaz de solucionar problemas en donde la comercialización era más anárquica e ineficiente, al punto de perderse entre el productor y el consumidor el 50 por ciento de la producción.

Igualmente importante ha sido la creación de la UNION COOPERATIVA NACIONAL DE INSUMOS AGROPECUARIOS, de cuya eficiencia y organización da buena muestra la distribución de 3.600.000 dólares de superfosfato triple.

Otra Cooperativa, CERECOP, se encuentra realizando, sin necesidad de asistencia económica del Estado, importantes inversiones. AGROPECOP, cooperativa de importancia, ha demostrado notable eficiencia y capacidad empresarial en la realización de importantes operaciones de comercio de ganado desde Aysén hacia la zona central.

Política Minera

I. DIAGNOSTICO DEL SECTOR

Con el objeto de enfocar en mejor forma el análisis de la política minera es conveniente reseñar brevemente primero, los principales factores políticos, económicos o sociales que caracterizan el sector.

a) En el desarrollo regional la minería y las industrias elaboradoras de sus productos son el pilar casi ineludible del progreso de la zona norte y aunque en menor escala de Arauco y Magallanes. Actualmente constituyen su principal fuerza de trabajo y de producción y además parecen concentrarse en ellas una mayor proporción de los yacimientos mineros conocidos.

En las provincias de Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo más el 20% de la población activa está ocupada en actividades mineras directamente, en Arauco un 18%, en Magallanes un 10%, siendo que esta relación para el resto del país no alcanza a 2%.

b) Desde el siglo pasado la minería ha sido la proveedora de más del 80% de nuestras exportaciones, dependiendo de ella gran parte de la inversión nacional, del proceso de industrialización, del abastecimiento de materias primas básicas y de algunos bienes de consumo.

c) Tanto el valor de su producción como el ritmo de su crecimiento son muy inestables. La producción de la minería metálica especialmente, está orientada hacia los mercados externos donde los precios son extremadamente sensibles a los vaivenes de la economía y de la política de las grandes potencias y por tanto sujetos a violentas alzas y bajas. En las condiciones actuales, sólo las grandes explotaciones pueden resistir los períodos de baja, manteniendo una cierta estabilidad en los volúmenes de producción (y empleo) gracias a que la dimensión de sus yacimientos permiten el uso de tendencias altamente mecanizadas y eficientes a pesar de mantener siempre minerales de alta ley. La rentabilidad y producción de yacimientos menores depende en mucho mayor grado del precio del producto ya que pueden recurrir a la mecanización para reducir sus costos.

Por esta razón se ha creado una masa cuasipermanente de desocupados en el sector ya que cada vez que el precio ha alcanzado un nivel record ha comenzado a producir una serie de yacimientos que no resis-

ten precios menores y deben por tanto cerrarse o ser subsidiados cuando el precio se normaliza o baja.

d) El desarrollo minero ha dependido en gran medida de la acción de capitales extranjeros. Las condiciones técnicas de las explotaciones mineras hacen que los mejores yacimientos sean explotados generalmente por capitales extranjeros. Como excepciones a esto, deben citarse los casos del mineral del Algarrobo y el trabajo que está realizando el Comité gran Minería Chilena, dependiente de Corfo en Boquerón Chañar.

La inversión inicial requerida para trabajar yacimientos mineros, especialmente los más grandes es sumamente alta. Para ser eficientes deben ser intensamente mecanizados y requieren por lo general grandes gastos en caminos y puertos; pero además el trabajo de prospección y cubicación es carísimo sin tener la seguridad de que vaya a ser exitoso. En países como el nuestro con poca capacidad de ahorro y una clase empresarial deficiente la iniciativa privada no es capaz de asumir por sí sola esta tarea, a menos que el estado la provea de formas institucionales adecuadas y asuma efectivamente un papel rector en el desenvolvimiento del sector. Esta tarea es tanto más urgente se si considera que los "riesgos políticos" ante los cuales el capital extranjero es hipersensible están llamados a volverse cada día más importante.

e) Los esfuerzos de fomento minero se han visto paralizados por algunos impedimentos básicos. 1) Régimen de Propiedad Minera. El Código de Minería establece que cualquier persona, nacional o extranjera, puede reservarse el derecho de propiedad y por tanto de explotación o no explotación de un mineral por el simple expediente de pagar anualmente una patente irrisoria (ésta alcanza en el mejor de los casos a \$ 0,18, por hectárea). Con este sistema se tienen numerosos yacimientos quizás valiosos sin explotar o parcelados y muy mal explotados por falta de recursos o de interés de sus propietarios quienes tampoco están dispuestos a cederlos al estado u otros, o porque pertenecen a capitales extranjeros (generalmente los mejores pues sólo ellos han hecho prospecciones sistemáticas del territorio), que no se deciden a explotarlos a menos de obtener una serie de

garantías muy onerosas para el país. 2) Se carece de la información básica más elemental a cerca de la realidad minera del país. No se ha hecho un estudio sistemático del suelo y del subsuelo chileno a fin de conocer cuál es la verdadera riqueza minera. La labor del Instituto de Investigaciones Geológicas ha sido en este sentido totalmente insuficiente. Entre los yacimientos denunciados, no se conoce su verdadera magnitud y calidad dado al alto costo de los trabajos de sondeo y porque tampoco se exige nada al respecto para constituir la propiedad minera. En lo que se refiere a los yacimientos en explotación se sabe muy poco respecto a la forma en que se trabajan. Nunca se ha hecho un censo minero que permita saber algo respecto a la eficiencia con que operan, la estructura de sus costos, de sus insumos, etc. Finalmente se carece de estudios de mercado para un gran número de productos mineros por lo que es imposible evaluar la conveniencia de explotar dichos yacimientos correspondientes. 3) A pesar del alto costo de una serie de reuertos necesarios para la explotación minera, tales como puentes, mecanizados, caminos, equipos de sondeo, laboratorios, etc., la técnica actual no existen medios legales para conseguir que en los casos en que estas inversiones han sido hechas en alguna región, puedan ser utilizados por otras explotaciones cercanas. 4) Otro ítem importante a la actividad minera ha sido la complejidad de la estabilidad legal en lo que se refiere a la tributación e importaciones. Estos hechos que afectan todas las actividades nacionales han afectado especialmente los pequeños mineros por quienes las dificultades de aplicación de estas leyes hacen que los beneficios de la minería no sean más que un mero compensado por las tramitaciones que envuelven o sean contraproducentes por estar mal concebidas. Este último queda manifiesto en la excesiva y mala diferenciación tributaria entre pequeña y mediana minería, de modo que los pequeños mineros no tienen

interés en expandirse y lo hacen en forma indirecta, no siempre eficiente, a fin de no pasar a ser mineros medianos.

A nivel institucional, los diversos organismos estatales han visto su labor entorpecida por la falta de claridad respecto a las responsabilidades de cada cual, existiendo a veces duplicación de tareas y a veces falta de quién las tome a su cargo. Además han sufrido de una crónica escasez de recursos humanos técnicos. Como consecuencia de esto, Enami, no ha podido preocuparse del desarrollo de la pequeña y mediana minería distinta del cobre y en especial del hierro. Esto se ha visto reforzado por la falta de una política global respecto al sector y por marcadas ineficiencias en el funcionamiento de dichos organismos.

g) Las condiciones de vida de los trabajadores de la minería son deficientes. En la medida que los yacimientos se encuentran muy alejados de centros poblados, se ven obligados a vivir en campamentos mineros que pertenecen a las empresas para las que trabajan. Esto limita su libertad, los deja al margen de una serie de manifestaciones de la vida en comunidades multifacéticas e impide que el obrero contribuya por propia iniciativa a mejorar su vivienda. Cuando trabajan para empresas pequeñas, ineficientes o poco rentables el problema es tanto más agudo porque además de no contar con campamentos aceptables, sus remuneraciones son bajas.

Por otra parte las condiciones de trabajo encierran enormes riesgos para la salud de los mineros y el Servicio de Minas del Estado, encargado de velar por la seguridad en las faenas no cuenta con los recursos mínimos necesarios para llevar a cabo su tarea fiscalizadora.

h) La minería del carbón y del petróleo no serán abordadas en este informe ya que su fomento debe considerarse en conjunto con la producción de energía eléctrica en la política de abastecimiento de energía y en relación al sector industrial en lo que se refiere a la industria petroquímica.

ASPECTOS BASICOS DE UNA POLITICA MINERA

Las grandes líneas de acción que el Gobierno se propuso realizar durante su administración en el campo minero, pueden separarse en tres grupos: aquellas que se refieren a la minería en general y las que dicen relación específicamente con la minería del cobre.

Programa Minero General:

- 1.- Assegurar a la actividad minera establecida a largo plazo en el régimen tributario y monetario. La tributación actual impone al minero el temor a expandirse por el cambio tributario que envuelve. En especial el tipo de cambio para los retornos debiera mantenerse en un nivel real.
- 2.- Asociar la actividad del estado al desarrollo de proyectos mineros proporcionando energía eléctrica, puertos, créditos, plantas de beneficio, fundición y refinación, facilitando el transporte y la comercialización teniendo como única limitación la calificación técnica de la producción.

3.- Organizar la exploración de nuestros recursos mineros y crear una capacidad técnica nacional que permita construir una minería chilena e independiente.

4.- Estudiar y resolver los problemas sociales de los trabajadores mejorando los campamentos y sus condiciones de vida.

5.- Suprimir o compensar los factores que gravan la minería perjudicando su posición competitiva en el mercado internacional.

Programa para el Cobre:

1.- Llegar durante esta administración a una producción anual mínima de un millón de toneladas de cobre.

2.- Refinar en Chile el máximo compatible con las condiciones técnicas y comerciales del mercado mundial del metal.

3.- Obtener la intervención del Estado como representante de la comunidad en la dirección del comercio del cobre con todos los países del mundo sin más límite que el interés nacional.

4.- Incorporar el resto de la actividad nacional a la expansión de la producción del

cobre, obteniendo que ésta se efectúe con insumos de origen nacional en todo lo posible.

A estas grandes líneas de acción cabe agregar otras de carácter más específico indispensable para lograr una planificación eficiente del sector.

a.— El Ministerio de Minería debe definir claramente las tareas y responsabilidades de cada uno de los organismos estatales que tienen ingerencia en asuntos mineros, así como los criterios que deben guiar su acción, evitándose con ello duplicación de tareas, vacíos, contradicciones o ineficiencias en la aplicación de la política minera.

Dado la importancia a que ha adquirido el hierro, debiera existir una oficina dedicada exclusivamente a su racional fomento y fiscalización y en particular a poner término al privilegio de exención tributaria de que goza.

Para terminar con los accidentes fatales en las faenas mineras debe organizarse un sistema eficiente de control de la seguridad minera otorgando al Servicio de Minas del Estado los equipos necesarios.

Para paliar los efectos de las fluctuaciones del precio del cobre, Enami debe definir una política racional de largo plazo para sus precios de compra de mineral, sus tarifas de concentración, fundición, refinación y otros servicios que presta y para los subsidios que otorga. Debiera establecerse un fondo de compensación que permitiera mantener un precio más estable que el del mercado mundial a fin de evitar en lo posible la paralización de faenas en periodos de baja, alimentando con los excedentes de los periodos de alza. En materia de tarifas, éstas debieran ser comparables con las del mercado internacional, lo que implica un estudio minucioso de la estructura de costos de la empresa y una preocupación permanente por su nivel de eficiencia. Si por diversas razones algunos mineros o faenas necesitan ser subsidiados, debe estipularse claramente las causales y el monto que involucren.

Existen indicios de que en general, la minería no metálica merece mayor atención en lo que a fomento se refiere, que la que ha podido prestarle el Departamento de Minas de Corfo que no está facultado ni tiene recursos suficientes para hacerlo en su mejor forma.

Para llegar a dar una asesoría técnica dinámica se requeriría crear un Instituto de Investigaciones Metalúrgicas que se dedicara a estudiar los problemas que plantea el tratamiento de los minerales chilenos y promover también este tipo de investigación en los centros universitarios.

Las labores del Instituto de Investigaciones Geológico debieran intensificarse orientándolas a satisfacer las necesidades de la planificación.

Dentro de esta reestructuración de los servicios estatales dedicados a la minería, habría que prestar especial atención a la "coordinación" en la planificación del sector. La explotación, y de muchos minerales y por tanto la acción de los diversos organismos estatales se complementa en diversos aspectos ya sean técnicos (uso común de puertos, caminos y equipos; el ácido sulfúrico proveniente del azufre se usa en la concentración de minerales de cobre; la asesoría técnica,

etc., financieros (coordinación en la concesión de préstamos, en las operaciones de venta en el país o en el extranjero, etc.); regionales (especialmente en el norte cuya vida depende de la minería); sociales (establecimiento de campamentos mineros comunes, entrenamiento y ocupación de la mano de obra). También debiera coordinarse el desarrollo intersectorial en particular con la industria, en lo que se refiere a producción de maquinaria y equipos mineros y al abastecimiento de productos mineros o sus derivados para la industria.

Si bien es cierto que una simple reordenación de tareas y un control eficiente de los costos de operación de los organismos del ramo permitiría obtener, un mayor rendimiento del escaso personal con que cuenta hoy día, podría ocurrir que no fuese suficiente en cantidad o calidad para cubrir todos los campos que requieren urgentemente de mayor atención.

Por lo tanto la reorganización de los servicios debe hacerse considerando la dotación de personal y de recursos que se está dispuesto a destinar a este fin.

b) Debe iniciarse la recolección sistemática de información acerca de nuestros recursos mineros a fin de lograr una planificación eficiente y dictar las políticas más adecuadas al desarrollo del sector. Si bien las tareas encaminadas a ese fin son en general muy caras y demoras, pueden abordarse por etapas o zonas y en algunos casos bastaría con una pequeña indicación legal para conseguir valiosos antecedentes (por ejemplo exigir la entrega de algunos datos acerca de la explotación para poder pagar la patente o mantener una concesión).

c) El Código de Minería debe ser reformado especialmente en lo que dice relación con el régimen de propiedad minera, de tal manera que el Estado pase a tener un dominio real sobre los yacimientos y pueda otorgar "concesiones de explotación a favor de los particulares que los trabajan eficientemente. Con el objeto de asegurar estabilidad al nuevo régimen convendría incorporar las normas pertinentes a la Constitución Política del Estado.

La puesta en práctica de un cambio de esta índole plantea una serie de problemas entre los cuales conviene considerar: 1) Deberán definirse las normas por las que se determinará el grado mínimo de eficiencia aceptable para otorgar o mantener una concesión. Entre estas normas deberán establecerse mínimas de producción anual por yacimiento lo que implica disponer de antecedentes acerca de su calidad y extensión y para los que están en actual explotación acerca de la forma en que trabajan (la información a que se refiere el punto b) precedente). Sin estos antecedentes la reforma del régimen de propiedad minera será letra muerta. 2) Para los pequeños mineros que no tienen recursos técnicos y financieros para explotar convenientemente sus pertenencias, deben crearse condiciones para que las pierdan no sin haberles dado antes alguna oportunidad para explotarlas. En muchos casos esa oportunidad podría consistir en establecer cooperativas de explotación y la nueva legislación minera debiera proporcionar los instrumentos legales necesarios.

d) Con el objeto de mejorar nuestra capa-

cidad para tratar con los inversionistas extranjeros en el campo minero, debe definirse con más precisión nuestra política al respecto y determinar los criterios de repartición equitativa de los beneficios. Nuestra debilidad en esta materia queda de manifiesto cuando se observa la enorme disparidad de tratamientos que se ha otorgado a los diversos yacimientos en manos de extranjeros. Algunas divergencias pueden ser justificadas por tratarse de yacimientos y productos diferentes, pero muchas han resultado simplemente de nuestra mayor o menor habilidad para negociar con ellos, no sólo en el pasado sino que incluso durante la presente administración. Los convenios del cobre son un ejemplo así como las condiciones en que se aprobaron el año pasado aportes de capital de la compañía minera Santa Fe, otorgándole un tratamiento privilegiado en comparación con inversiones nacionales semejantes y contraviniendo las normas del estatuto del inversionista.

III. BALANCE DE UN AÑO Y MEDIO DE GESTION

Al efectuar un balance de las realizaciones del actual Gobierno, debe tenerse presente que la urgencia y la engorrosa tramitación de la nueva legislación para la gran minería del cobre, junto con la falta de un equipo asesor adecuado, prácticamente impidieron que el Ministro del ramo prestara atención suficiente a otros problemas básicos, a pesar de tenerse conciencia de ellos.

Convenios del Cobre: Las leyes 16.425 y 16.464 y los convenios entre las empresas extranjeras y Chile que gracias a ellas se están concertando, proveen todos los medios para cumplir e incluso ir más allá de las metas que el Gobierno se propuso al asumir el cargo en relación a la gran minería del cobre.

En efecto, con los convenios la gran minería alcanzará en 6 años una producción del orden de las 870 mil toneladas, las que sumadas a la producción de la pequeña y mediana minería dará una producción superior a un millón 100 mil toneladas. De ésta más del 55% será refinada en el país, comparado con un 33% en 1964. En lo que se refiere a la participación de Chile en la comercialización del cobre, será absoluta para la producción de El Teniente donde la mayoría del directorio será nuestra. Para la de otras empresas la ley contempla una intervención del Gobierno en los contratos de venta que va desde el simple derecho de rechazarlos hasta la posibilidad del estanco total de las ventas si así lo exige el interés nacional. Finalmente en cuanto a la posibilidad de que la industria nacional participe del auge de la producción de cobre se facultó a la Corporación del Cobre para forzar las empresas a adquirir en el país todos los insumos que la industria nacional se encuentre en condiciones de fabricar.

Fuera de estas ventajas deben hacerse resaltar aquella que significa el nuevo tipo de relaciones que se establece con las inversiones extranjeras a través de la asociación. Participación y control estatal sin estatización; mayor seguridad para los nuevos aportes de capital extranjero; aprovechamiento

e) Finalmente para dar mayor estabilidad a la ocupación y a la producción del sector minero es necesario dotarlo de formas institucionales que permitan reducir sus costos aumentando la eficiencia. Esto no sólo implica aumentar la asesoría técnica y las concesiones de créditos, sino que además hacer todo lo posible para que las grandes inversiones que requieran las operaciones mineras propiamente tales y las operaciones pre y postmineras sean aprovechadas por el mayor número de yacimientos, promoviendo al mismo tiempo la iniciativa privada. Una forma de cumplir con estos objetivos consistiría en fomentar la constitución de cooperativas que proveyeran diversos servicios a sus miembros, tales como: adquisición y arrendamiento de equipos, ventas, refinación, laboratorios, compras, transportes, etc. Si bien algunos de estos servicios son provistos actualmente por instituciones estatales, no lo son en cantidad y a menudo en calidad suficientes.

y mayor difusión de los avances tecnológicos que se hacen en el exterior, etc.

Sin embargo, conviene señalar algunos aspectos a los que debe prestarse especial atención en el futuro para evitar errores que podrían resultar onerosos para el país. 1) La demora en el despacho de las leyes mencionadas así como en la finiquitación de los convenios, ha significado ya más de un año de atraso en la puesta en marcha de las nuevas inversiones y por tanto en la obtención de sus beneficios. 2) El criterio utilizado en los convenios de tender a igualar el régimen tributario aplicado a los capitales extranjeros con el que corresponde a las industrias nacionales, es justo en general; pero cuando se trata de explotar recursos tan ricos y escasos en el mundo como son los yacimientos de cobre del caso, con capitales extranjeros o nacionales, se justifica considerar una mayor participación del Estado y por tanto de la comunidad en sus beneficios. De otro modo la distribución de éstos entre la comunidad y los capitales privados no resulta equitativa. 3) Para que la expansión de la producción de cobre se transforme en el incentivo máximo posible a la industria nacional a través de sus insumos, debe obtenerse de las empresas una proyección detallada de sus insumos a largo plazo, a fin de que la industria nacional pueda ir ajustando su capacidad de producción para satisfacer esa demanda.

En lo que se refiere a las metas que dicen relación con la minería en general que se propuso el Gobierno, los avances han sido más lentos.

Una comisión presidida por el Ministro de Minería ha estado trabajando para proponer un nuevo Código Minero y se espera enviar un proyecto al Congreso en el curso del año. Desde ya se ha dado un paso importante hacia la modificación del sistema de pertenencias mineras al establecer en el proyecto de ley de reforma al artículo 10º de la Constitución, que la propiedad de los yacimientos es del Estado el cual puede otorgar concesiones para explotarlos a quines lo hagan

respetando las condiciones que estipulará la nueva legislación.

Otra comisión está dedicada al estudio del status de la minería del salitre. En 1968 ca- duca el estanco de exportación y comercio del Salitre y Yodo, establecido en 1933 y se está reexaminando toda la política salitrera consi- derando la política de subsidio al consumo agrícola nacional, los adelantos técnicos en la explotación y uso del salitre y sus sub- productos, la fabricación de nitrógeno sin- tético, el tratamiento de las inversiones ex- tranjeras, etc.

Tanto el decreto 95 (Octubre de 1965 co- mo el artículo 11 de la ley 16.425 (Enero de 1966) constituyen efectivo estímulo a la mi- nería al eximir de toda clase de derechos la internación de las maquinarias y equipos que necesita. A su vez la política de mantener el valor real de las divisas seguida por el Go- bierno ha significado para las exportacio- nes un aliciente sostenido. En este mismo sentido actuará el proyecto que se discute en el Congreso, de fomento a las exportaciones.

Finalmente en materia de Planificación cabe mencionar el Plan Enami, con el que se pretende incrementar la producción de la pequeña y mediana minería en 120.000 tone- ladas con lo que todo el sector alcanzaría en 1970 un nivel de producción de 220.000 toneladas anuales. Además se persigue me- jorar la productividad de la mano de obra, reducir los costos de explotación y mejorar

las condiciones de trabajo a fin de elevar la estabilidad del sector. Se espera crear con él 8.680 nuevas ocupaciones.

Sin embargo, para que el Plan llegue a concretarse en su totalidad la implementa- ción es aún insuficiente en varios aspectos a los que deberá prestarse especial atención.

A pesar del loable esfuerzo que significa el Plan Enami puede decirse que el aparato institucional del Ministerio de Minería no está aún organizado para llevar adelante una tarea de planificación global y coordi- nada del sector a mediano y largo plazo: 1) Queda mucho por hacer en materia de defi- nición de tareas y responsabilidades de los diversos organismos que lo constituyen, así como de los criterios básicos orientadores de su acción. 2) No se ha impulsado la recopilación de antecedentes acerca de nuestra realidad minera, lo que significa un cuello de botella muy serio para planificar efi- cientemente. 3) Todavía no se aborda el de- sarrollo de cooperativas mineras.

Aunque no es problema exclusivo del Mi- nisterio de Minería, es de suma urgencia el pronto despacho del proyecto de ley ten- diente a equiparar las remuneraciones entre funcionarios de igual categoría dentro de la administración pública. Esto permitirá la contratación de personal calificado para lle- var a cabo tareas que hoy no se cumplen o se realizan en forma asaz deficiente, porque las remuneraciones ofrecidas no logran atraer a ningún técnico idóneo.

Situación de la Pesca en Chile Año 1964

| | |
|---|---------------------|
| Producción total pescados y mariscos | 1.160.000 toneladas |
| Producción pescados uso industrial | 977.000 toneladas |
| Producción pescados y mariscos consumo humano | 183.000 toneladas |

Valor de esta producción:

| | |
|--------------------------------------|-------------------------|
| Consumo interno (1) | US\$ 100.500.000 |
| Exportaciones (2) | 22.103.000 |
| T O T A L V A L O R | US\$ 122.603.000 |

19) Este valor se calculó considerando el precio de sustitución de la carne en vara a US\$ 800.— la tonelada. Para el marisco se consideró asimismo un valor de US\$ 1.100.— la tonelada de porción comestible.

20) Valor dado por el Banco Central

Personas ocupadas:

| | |
|---|---------------|
| 1.— Pesca artesanal | 13.000 |
| 2.— Pesca industrial | 4.000 |
| 3.— Personal en Industrias elaboradoras | 7.000 |
| T O T A L | 24.000 |

Inversiones: (a Dic. 1965)

| | |
|--|-------------------------|
| 1.— Flota y elementos producción pesca artesanal | US\$ 6.850.000 |
| 2.— Elementos de comercialización | 2.300.000 |
| 3.— Flota equipada | 47.800.000 |
| 4.— Fábricas harina Zona Norte | 30.000.000 |
| 5.— Fábrica Conservas y Congelados | 15.000.000 |
| TOTAL INVERSION PESQUERA | US\$ 101.950.000 |

Hay que hacer notar que esta inversión se encuentra en lo que dice relación al Norte (Item 3 y 4) trabajando en un 60% de su capacidad instalada. Similar observación es efectiva para la inversión en pesca artesanal.

Para fines de análisis se situarán tres tipos de pesca que guardan características diferentes:

A) **Pesca de anchoveta.**— Pesca de cerco de especies pelágicas con variaciones cíclicas indeterminadas. Ha tenido un desarrollo explosivo dadas las facilidades crediticias otorgadas por Corfo. Su producto se exporta casi en su totalidad como harina y aceite de pescado.

PROGRAMA: Debido a su vulnerabilidad, se recomienda no fomentar con nuevos créditos la instalación de nuevas industrias ni su esfuerzo de pesca. Intensificar los estudios básicos bio-económicos que permitan reunir los antecedentes suficientes para un programa responsable de acción futura sólida.

B) **Pesca de arrastre.**— Pesca de especies de fondo que se efectúa principalmente en el litoral central. Ha tenido un lento desarrollo y trabaja con flota muy antigua. Su producción se destina principalmente al consumo fresco (merluza) y a la exportación (camarones, langostinos y filetes de merluza), los excedentes de pescado son elaborados como harina para consumo interno. En cuanto a la merluza, es la fuente proteica más barata de consumo.

Programa: Aumento y renovación de flota y desarrollo de la industria elaboradora tanto para exportación como para consumo interno, mejorando en este caso la estructura de la comercialización. Este desarrollo deberá ir complementado por una intensificación de los estudios bio-económicos del recurso.

C) **Pesca artesanal.**— Pesca que se realiza principalmente con embarcaciones menores, usando redes de enmalle y espinel en aguas generalmente costeras. Produce pescado destinado al consumo interno. Además, este sector realiza prácticamente toda la extracción de marisco con sus equipos de buceo.

Su producción va principalmente al mercado fresco y a la conservería.

Programa: En el sector pesquero fomento de la industrialización a nivel artesanal y mejorar la estructura de la comercialización. Mejorar los medios de producción en especial embarcaciones y motores. Línea de crédito a las comunidades organizadas.

En el sector extracción de marisco el fomento será orientado por el crédito al cultivo artificial de estas especies intensificando su investigación básica bio-económica.

Paralelamente, todo este programa requerirá de un fuerte impulso en la capacitación de mano de obra, tanto en el sector artesanal como en el industrial y para lo cual se cuenta con los programas del Servicio de Cooperación Técnica.

Para la investigación básica se aprovecharán los medios existentes en las Universidades del país.

Conjuntamente con la capacitación técnica se tendrá una reorientación del crédito hacia el sector pequeño empresario, a fin de que el grueso de la flota pesquera quede en manos de dicho sector, en esta forma liberar a la industria de la carga económica que significa mantener una flota.

Cabe hacer notar que hasta el momento, a juicio de esta conclusión, no se ha hecho prácticamente nada en este sector; no existiendo ninguna política definida al respecto. Como ejemplo se puede señalar el hecho de que el Gobierno encontrándose abocado a una política de sustitución de consumo de carne, sin embargo no ha planteado política alguna de desarrollo de la industria pesquera, que es sin duda el método más rápido de obtener sustitutos baratos y que tiene además la importancia de ser productora de un insumo básico que el desarrollo de otros sustitutos como es la harina de pescado usada en la alimentación de aves y porcinos.

Organismo Ejecutor: Se creará una Corporación autónoma que centralice, coordine y ejecute la política pesquera que se desarrolla por intermedio de ininidad de organismos que tienen atinencia con pesca en la actualidad.

LA REFORMA AGRARIA

Una de las tareas fundamentales del Gobierno de la Democracia Cristiana en la actual etapa del desarrollo histórico de Chile, es la realización de una Reforma Agraria que transforme las condiciones básicas del sistema institucional agrícola vigente y dinamice el crecimiento productivo de este sector en relación con las necesidades del país.

La realización de esta reforma no sólo se requiere para abrir posibilidades de progreso, dentro del propio sector agrícola, a unos tres millones de campesinos, que representan cerca del 30 por ciento de la población de Chile, sino además es fundamental para acelerar el crecimiento de los otros sectores de la economía nacional y en consecuencia posibilitar el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los chilenos.

Por qué la Reforma Agraria

Chile es desde hace muchos años un país de lento desarrollo económico. El ingreso por habitante ha crecido apenas en los últimos decenios a una tasa promedio del uno por ciento anual, que es totalmente insatisfactoria para responder a las crecientes aspiraciones de las grandes mayorías nacionales. La población chilena que alcanzaba a los 5 millones de habitantes en 1940, es de unos 9 millones en la actualidad y se prevé que alcanzará a unos 13 millones en 1980. Por otra parte, en esta población en rápido aumento los medios de difusión modernos, el conocimiento cada vez mayor y más extenso de los modos de vida de los pueblos más industrializados y la creciente conciencia y participación política de las masas, elevan al nivel de aspiraciones con tal intensidad y rapidez, que si el sistema económico nacional no es capaz de responder, por lo menos en parte, a estas mayores necesidades y aspiraciones, se corre el riesgo de ocasionar una frustración colectiva generalizada que comprometa seriamente al destino de un sistema político de libertad y democracia. En consecuencia, no hay otra respuesta positiva al mantenimiento y perfeccionamiento de un sistema que respeta los derechos y libertades políticas básicas de la persona humana, que el de acelerar el desarrollo económico a un ritmo muy superior al que hoy día se manifiesta en la sociedad chilena. Por otro lado, la aceleración de este desarrollo económico está condicionada y condiciona a su vez cambios profundos en lo social, lo institucional, lo cultural y lo político, que no son sino facetas distintas, pero absolutamente complementarias, de un mismo proceso de crecimiento y progreso de nuestra sociedad.

Uno de los mayores obstáculos para la aceleración del desarrollo del país se encuentra

en el atraso de la agricultura en relación con las necesidades nacionales y con las posibilidades potenciales de producción que tiene nuestra economía agropecuaria. En efecto desde hace años el incremento anual de nuestra producción agropecuaria es inferior a la tasa de aumento de la población. Entre 1939 y 1965, por ejemplo mientras la población del país aumentó a un ritmo promedio de un 2,26 por ciento anual, la producción agropecuaria lo hizo a una tasa de un 2 por ciento. La masa ganadera existente en Chile que en 1936 era de 2,6 millones de cabezas frente a una población de 4,5 millones de habitantes es hoy sólo de 2,9 millones de cabezas en tanto la población se ha elevado a cerca de 9 millones de habitantes. Si a esta situación agregamos las presiones por mejorar los consumos individuales en un país donde el 40 por ciento de las personas del sector rural y el 30 por ciento de las personas del sector urbano sufren de desnutrición crónica, es fácil comprender el significado de este muy lento crecimiento de nuestra producción agropecuaria.

Por otra parte, el sistema social del agro chileno es un sistema social cerrado y anacrónico. Existe en nuestra agricultura una profunda estratificación social y no se dan en ella las condiciones para la elevación y progreso de las masas campesinas dentro de la propia estructura agraria.

En efecto, el sistema social que la caracteriza, muestra por una parte un pequeño grupo superior o sector dominante, que no representa más del 8 por ciento de las familias del agro (dentro de este 8 por ciento hay muchas que tienen además otras actividades y que viven de un modo permanente en las ciudades). Este grupo concentra en sus manos más del 80 por ciento de la tierra total, el 66 por ciento del ingreso agrícola y la mayor parte del crédito destinado a las actividades agropecuarias, que a menudo utiliza también con otros fines, hasta fecha reciente era gravado con una tributación mínima, dado su influencia política en los poderes ejecutivo y legislativo. Por otro lado, el mayor número de los que constituyen este sector dominante consideraba normal el no cumplimiento o en el mejor de los casos el cumplimiento muy imperfecto de la legislación social que en el país se había dictado a fin de proteger al trabajador agrícola. Miran a este último como un ser inferior, no como un ciudadano con iguales derechos, y en el mejor de los casos lo tratan con un paternalismo benevolente. En la práctica, toda la vida del trabajador agrícola, como también su hogar, sus relaciones sociales, sus posibilidades culturales, su mayor o menor ingreso dentro

de una situación generalizada de extrema pobreza e indigencia, dependen de la actitud o de la voluntad del patrón. Este pequeño grupo superior o sector dominante era el único que tenía organización y a través de las sociedades agrícolas que configura con exclusión total de la gran masa campesina, no sólo se considera el representante normal de la agricultura, sino además constituye un poderoso grupo de presión ante los poderes del Estado en defensa del sistema imperante.

En el extremo opuesto de este pequeño grupo dominante y sin que en los campos de Chile exista como realidad social una clase media con cierto grado de independencia del sistema tradicional, se observa la gran masa campesina, constituida por los inquilinos, voluntarios, afuerinos, medieros, miembros de comunidades indígenas y productores familiares o minifundistas. Este grupo, que constituye más del 90 por ciento de las familias campesinas no tiene ningún derecho sobre la tierra, o cuando mucho dispone de una mínima proporción de ella; no tenía otra posibilidad de crédito hasta fecha reciente que el del patrón o el de los comerciantes locales que utilizaban el crédito como un sistema de explotación al obligar al sector campesino que lo recibía a venderle sus productos en condiciones mucho más desfavorables que las del mercado normal. No tenía organización ni en el sector específicamente laboral, dada la vigencia de una legislación sindical que ponía todo tipo de obstáculos prácticos a la constitución de sindicatos agrícolas, ni en su sector de pequeños empresarios independientes. Sólo durante estos últimos años se ha acelerado de un modo manifiesto la organización de los pequeños productores en Comités de Pequeños Agricultores y en Cooperativas Campesinas y la de los trabajadores asalariados en sindicatos y grupos presindicales; pero la mayor parte de estas agrupaciones no tiene aún ningún reconocimiento jurídico, dada la carencia o imperfección de la legislación existente. Finalmente puede decirse que las posibilidades de progreso económico y social para la inmensa mayoría de este campesinado son tan limitadas en la estructura agraria dominante, que su única expectativa de mejoramiento era la emigración al área urbana. Esto explica, mucho más que el relativo desarrollo industrial que Chile ha tenido, el hecho de que entre 1940 y 1960 por ejemplo, un millón de campesinos, un tercio del total de la población rural que Chile tiene hoy día, haya emigrado al área urbana, donde, sin duda, ha contribuido a agravar los problemas habitacionales, de servicios públicos y ha competido con la propia población urbana en aumento, por las relativamente escasas oportunidades ocupacionales que el desarrollo industrial de Chile ha creado en estos últimos años. Este, sin duda, ha sido también un factor importante en la proliferación de servicios ineficientes y en la presión por cargos administrativos que caracteriza a la economía chilena en la actualidad.

Cuales han sido las consecuencias económico-sociales de este sistema agrario y del lento crecimiento de la producción agropecuaria con respecto a las necesidades del país. Fundamentalmente las siguientes:

a) Acreciente necesidad de gastar una proporción cada vez más importante de nuestro

presupuesto de divisas, que en un país como Chile que no produce la mayor parte de los bienes de capital que requiere su desarrollo constituye un elemento decisivo del proceso de inversión, en traer alimentos y otros productos agrícolas a fin de satisfacer las necesidades mínimas de la población. Y esta situación se ha ido agravando paulatinamente. Hasta comienzos de los años 40 por ejemplo, el comercio exterior agropecuario chileno era positivo, es decir exportábamos un mayor valor de lo que necesitábamos importar, y en consecuencia la agricultura aportaba divisas al desarrollo del país. En los últimos años, frente a un valor de exportaciones que no ha logrado superar el promedio anual de los treinta y tanto millones de dólares, hemos tenido que importar valores del orden de los 150 millones de dólares en productos agropecuarios, lo que da un déficit neto en el comercio exterior agropecuario superior a los 100 millones de dólares. Y si bien es cierto que una proporción de las importaciones agropecuarias corresponden a productos tropicales que no se pueden producir en el país, no es menos cierto que un mayor incremento de las exportaciones de este sector, que están prácticamente estancadas desde hace 20 años, habría permitido compensar esto y mantener un balance positivo. En síntesis el poco desarrollo de la producción agropecuaria con respecto a las necesidades ha obligado a desviar un monto cada vez mayor de nuestros recursos en divisas para importar equipos de capital, medios de transporte y otros elementos claves para el desarrollo y el mejoramiento del standard de vida general de la población, hacia la adquisición de alimentos en el exterior, a fin de que nuestra población no sufriera hambre.

b) Sin embargo, y a pesar de esto, muchos consumos importantes en la dieta alimenticia del chileno, han disminuido en su disponibilidad por habitante. Un ejemplo que es necesario mencionar es el de la carne, cuyo consumo ha caído de 53 kgs. promedio por habitante al año en el trienio 1945-47 a menos de 30 kgs. en los últimos años. En otros productos básicos, el consumo no ha caído, gracias sólo al incremento considerable de las importaciones, puesto que la producción nacional por habitante ha venido disminuyendo constantemente. El efecto de todo esto en la salud, capacidad de trabajo y potencialidad física e intelectual de los chilenos es suficientemente conocida para tener que ahondar en ello.

c) A su vez al lento crecimiento de la producción agropecuaria con respecto a las necesidades ha sido uno de los elementos básicos en las dificultades que han tenido los diferentes gobiernos en orden a controlar las presiones inflacionarias que se generen en la economía chilena.

d) La muy desigual distribución del ingreso generado en el sector agrícola, que es consecuencia del sistema institucional vigente, es hoy un muy serio obstáculo para la expansión del mercado consumidor de los productos industriales, sin el cual no es posible desarrollar una industria moderna, económica y competitiva tanto en el mercado interno como en el externo. Un sistema agrario que conduce a que el 7,6 por ciento de la población rural disponga del 65,6 por ciento del

ingreso agrícola y que en el extremo opuesto el 92,1 por ciento de la población rural disponga de sólo el 34 por ciento de ese ingreso, es sin duda un muy serio escollo al desarrollo industrial, cuando esa población rural representa cerca del tercio de la población total del país. Este sin duda ha sido uno de los principales factores junto a un excesivo proteccionismo, que ha conducido a una psicología industrial de producir poco ganando mucho sobre cada unidad producida, hecho que está hoy afectando el nivel de todos los chilenos y que hace a la industria nacional entrar en una situación de debilidad extrema en un proceso económico de integración latinoamericana.

e) Finalmente puede decirse que el sistema institucional vigente en el agro chileno ha sido el principal responsable de la subocupación relativa de algunos de los factores reales de producción más importantes que tiene el país, a saber: la fuerza de trabajo rural (que en promedio trabaja menos de 200 días por año), la tierra agrícolamente productiva (que en parte importante está subutilizada con sistemas de explotación excesivamente extensivos) y el agua de ríos y de fuentes subterráneas, que a menudo es malgastada por deficientes sistemas de riego, siendo que frente a la escasez relativa de este factor se manifiesta una demanda creciente por su uso en diferentes sectores de la economía: consumo de poblaciones, industria, minería, energía y la proplá agricultura en su posibilidad de aumentar el área regada.

Todos estos hechos muestran la urgencia de modificar el actual sistema agrario chileno y de dinamizar el crecimiento de la producción agropecuaria, que constituyen sin duda en el presente los principales obstáculos al más rápido progreso y avance de la economía nacional y al mayor bienestar de la población del país.

La acción de la Reforma Agraria

La acción de reforma agraria que ha emprendido el Gobierno de la Democracia Cristiana contempla varios aspectos que son absolutamente complementarios puesto que lo que se busca a través de ellos es un cambio complejo que incluye: redistribuir la tierra hoy concentrada en manos de unos pocos en favor de aquellos sectores campesinos que demuestran mayor espíritu de trabajo, iniciativa y capacidad de hacerlas producir en forma más eficiente que en la actualidad, redistribuir el crédito público y privado hacia los sectores de pequeños y medianos agricultores a fin de que puedan disponer de elementos de producción más eficientes, capitalizar sus explotaciones y comercializar más favorablemente sus productos, así como financiar en este mismo sentido a los nuevos empresarios que originará el proceso de redistribución de la tierra; mejorar los ingresos de aquellos campesinos que continúan como asalariados agrícolas; fomentar la agrupación del campesinado para darle mayor representatividad y peso real en la sociedad chilena, aumentar su poder de nego-

ciación en los aspectos salariales y comerciales y facilitar su toma de conciencia de la responsabilidad que tiene en la construcción de un nuevo régimen agrario mucho más dinámico que el sistema tradicional; elevar al nivel cultural y la capacitación técnica de todos los sectores campesinos; y finalmente, complementar todo lo anterior con una política agraria en materia de precios, comercialización de productos y de factores de producción, orientación de la producción, fecundación y modernización de los sistemas de trabajo, conservación de los recursos naturales, tributación, etc., que conduzca a la utilización eficiente de todos los recursos productivos, al mantenimiento de los mismos para las futuras generaciones de chilenos, a la recuperación de las que se han estado dilapidando en los últimos años y al mejoramiento del ingreso y del nivel de vida de la gran masa de la población rural.

Como es fácil comprender esta acción no se reduce sólo a la obtención de ciertos instrumentos legales, que si bien son indispensables para su realización, no son en el fondo otra cosa que instrumentos para la acción. Ella debe comprender además una ejecución administrativa, la adecuación de los organismos del Estado para sus nuevas tareas, la preparación de cuadros técnicos y promocionales, la motivación psicológica de los campesinos para organizarse, la capacitación de estos grupos y de los líderes campesinos que surjan de ellos, etc.

Las principales facetas de esta acción de reforma agraria que el Gobierno demócrata cristiano ha emprendido, son hasta el momento las siguientes:

a) Preparación y presentación al Parlamento del Proyecto de Ley de Reforma Agraria que está siendo discutido en la actualidad en la Cámara de Diputados. Los objetivos básicos de este proyecto de ley son: limitar la posibilidad de acumulación de tierras en manos de una misma persona más allá de un límite que se considera socialmente aceptable; posibilitar la expropiación de las tierras mal trabajadas o abandonadas y de las que excedan de los límites socialmente aceptables, a fin de instalar en ellas a cien mil nuevos propietarios provenientes de preferencia de los campesinos que viven en (o en las cercanías de) las tierras que se expropien; crear un ordenamiento agrario que conduzca al trabajo más intensivo de las propiedades no afectadas por la reforma agraria y de las tierras que se reservan los propietarios afectados; y finalmente racionalizar al máximo el uso del agua de riego en el proceso de producción agrícola.

b) Mientras se obtiene este instrumento legal y sobre la base de la ley vigente y de una acción administrativa en profundidad, se han expropiado en 18 meses del actual Gobierno una mayor cantidad de tierras y se ha instalado un mayor número de familias que en 35 años de Gobiernos anteriores. En efecto entre 1929 y 1964 se parcelaron 496.409 hectáreas de tierras y se beneficiaron 4.472 familias, que en proporción apreciable no

eran de campesinos. Frente a ello, de noviembre de 1964 a marzo de 1966 se expropiaron 693 mil hectáreas de tierras y 4.526 familias, todas de campesinos, están instaladas en "los asentamientos" de reforma agraria, que constituyen la etapa previa a la asignación definitiva de la tierra. De acuerdo con los antecedentes disponibles, en todos estos asentamientos los campesinos están obteniendo mejores resultados productivos que lo que ocurría en esas mismas tierras antes del proceso de reforma agraria, lo que demuestra la falsedad del mito de la incapacidad del campesino, que ha sido abundantemente difundido por los impugnadores de la reforma agraria.

c) Por otra parte y ante el hecho evidente de que la posibilidad de ser afectados por la reforma agraria, muchos grandes propietarios estaban subdividiendo apresuradamente sus tierras y vendiéndoselas a terceras personas, la mayor parte de las cuales no eran campesinos, lo que iba a significar una burla manifiesta a la voluntad de asignar las tierras expropiadas a los campesinos que allí vivían y que fueran los más aptos para trabajarlas, el Gobierno hizo aprobar en tiempo record una ley que prohíbe todas las parcelaciones agrícolas sin la autorización previa de la Corporación de la Reforma Agraria y esta autorización no podrá ser otorgada si el proyecto de subdivisión no es técnicamente correcto y si a lo menos el 40% de las tierras que se subdividan no son vendidas con facilidades a los propios campesinos que en ellas viven y laboran.

d) Se ha presentado al Parlamento, donde se está discutiendo en la actualidad, un proyecto de Ley que permita la libre sindicalización de los campesinos y deroga la legislación muy limitativa que hoy día nos rige en esta materia. Mientras tanto se han dado todas las facilidades del caso para la organización de sindicatos y de grupos presindicales que se transformarán en sindicatos legales de acuerdo con la nueva legislación, o de acuerdo con la actual, en la medida en que ella no lo impida.

La idea básica que está contenida en la nueva legislación propuesta es fomentar la libre constitución de sindicatos agrícolas de cierta envergadura, que puedan comprender a los trabajadores de varias empresas, de una comuna o de una región, sindicatos que pueden federarse y que pueden discutir convenios colectivos de tipo local, regional, provincial o aun nacional. Se estima que sólo la constitución de estos sindicatos permitirá obtener el cumplimiento generalizado en todo el país de la legislación social vigente y posibilitará los convenios colectivos y los sistemas de participación, que den a los trabajadores según la capacidad productiva de las diferentes empresas agrícolas, una justa participación en los ingresos que en ellas se generan.

e) Para mejorar mientras tanto el ingreso del sector agrícola asalariado se estableció a partir de mayo de 1965 la igualación del salario mínimo agrícola en todo el país al salario mínimo industrial y se ha hecho

un esfuerzo, que aun cuando todavía manifiesta deficiencias, ha logrado mejorar bastante el cumplimiento, por parte del sector patronal, de la legislación del trabajo y social agrícola.

f) Se ha fomentado al máximo, dados los recursos humanos disponibles, la agrupación del campesinado en tres principales formas de agrupación: los Comités de Pequeños Agricultores, que hoy día alcanzan a unos 1.900 Comités que engloban a unas 70 mil familias de pequeños productores en todo el país, las Cooperativas Campesinas que hoy alcanzan a cerca de 300 con unos 19.000 afiliados y los Sindicatos y Comités presindicales, que superan los 400 con una afiliación superior a los 22 mil asalariados.

La promoción de estos grupos se ha hecho sobre la base de hacer tomar conciencia a los campesinos de la importancia que tiene para ellos la organización, a fin de aumentar su poder de negociación, obtener mejores condiciones de trabajo, de vida y de comercialización, y a fin de motivar los esfuerzos colectivos de las comunidades campesinas en tareas destinadas a su propio beneficio (construcción de escuelas, postas médicas, arreglo, construcción de caminos, etc.).

g) Se ha reorientado progresivamente el crédito agrícola y la asistencia técnica, especialmente por ahora, a los sectores de pequeños agricultores independientes. En 1965 se llegó con programas de crédito y asistencia técnica a sobre 50 mil familias de pequeños agricultores. Estos créditos no sólo fueron de producción, sino también se iniciaron los programas de crédito de capitalización a varios años a fin de dotar a estos pequeños empresarios de ciertos elementos básicos para un mejor trabajo.

h) Se ha comenzado a aplicar una política agrícola de recuperación de precios reales para los productos esenciales de la agricultura, dentro de un programa de progresiva estabilización económica, de recuperación de los recursos naturales, de reducción de los costos de los factores de producción, de racionalización en el proceso de comercialización, de investigación y tecnificación agropecuaria.

i) Finalmente se ha fomentado el diálogo permanente y abierto de los grupos campesinos con los representantes del Gobierno, mediante congresos campesinos, contactos de ferrenos, ferias de artesanía popular, etc., a fin de realzar ante el país los auténticos valores del campesinado, hacer sentir a éste la importancia que tiene su participación activa en las políticas que se adopten y conocer directamente su visión de los problemas de la agricultura y de la vida social del agro. En todo este contacto se ha partido del principio esencial que la construcción de una sociedad nacional progresista, más justa y más dinámica, sólo puede ser el resultado de la colaboración permanente del pueblo agrupado, que se pone en marcha para construir su futuro, y del Gobierno que ha elegido para dirigirlo y que está a su servicio.

Los problemas que la Reforma Agraria debe enfrentar

El proceso de Reforma Agraria, que a través de una serie de acciones complementarias de distinta naturaleza ha emprendido el Gobierno de la Democracia Cristiana, con la perfecta conciencia de su importancia básica en la actual etapa del desarrollo histórico del país plantea sin embargo una serie de problemas que deben ser adecuadamente analizados y abordados. Algunos de estos problemas serán ahora mencionados pues constituyen la esencia de las cosas que deben ser discutidas y aclaradas en este Congreso.

1) En primer lugar es preciso que se tenga clara conciencia que la tarea de Reforma Agraria es una acción eminentemente política dentro de la cual los aspectos técnicos deben ser adecuadamente considerados, pero no son ellos los reaccionarios del país en su oposición a la reforma agraria, están tratando de crear una imagen, a través de la cual esperan influir en la conciencia de la opinión pública, de que la tarea de reforma agraria debe ser un proceso exclusivamente técnico agronómico del cual deben quedar excluidos los aspectos políticos. Esta imagen debe ser rechazada de plano, puesto que en el fondo la reforma agraria es un proceso de redistribución de la riqueza representada por el capital tierra, es un proceso de redistribución del poder político de la pequeña minoría dominante del sistema tradicional al pueblo campesino organizado, es un proceso de ruptura brusca con un sistema institucional inadaptado a las realidades de una nación que pretende avanzar rápidamente en un régimen de democracia al servicio de las grandes mayorías, y es un proceso de apertura de oportunidades en el que estas mayorías, debidamente concientizadas, actúan en forma dinámica.

Sin embargo, este proceso debe cuidar por la economía con los demás aspectos del programa de Gobierno, es decir al realizar la Reforma Agraria tal como se ha esbozado no debe implicar al sacrificio de otras metas (la estabilización por ejemplo), lo que en último término podría hacer fracasar el programa en su conjunto.

Un cambio institucional de la naturaleza de una reforma agraria verdadera, requiere una profunda comprensión del proceso político que ella significa, de sus exigencias, de sus riesgos y de la necesidad de completar ciertos aspectos básicos de ella, como es por ejemplo, el de la redistribución de la tierra, con la mayor celeridad posible. Sólo así se podrá superar rápidamente cierto clima de inestabilidad que es inevitable en un proceso como éste, y se podrán construir los demás aspectos complementarios sobre una base más o menos definitiva. Por otra parte ciertos desajustes productivos que ocasionalmente pueden ocurrir y que los elementos reaccionarios siempre tratarán de utilizar al máximo como argumentos en contra de la acción de reforma agraria, no deben hacer nunca olvidar los objetivos esenciales que con ella se persiguen.

2) La necesidad de rapidez en el proceso redistributivo de la tierra y de puesta en marcha de las acciones indisolublemente complementarias de educación y organización campesina, capacitación de líderes, créditos y asistencia técnica, organización de la comercialización, etc., exige, por otro lado, una alta prioridad durante los años iniciales del proceso, en el volumen de recursos humanos y financieros, que el Estado y la comunidad nacional, destinen a esta tarea. Después de los 5 a 6 años iniciales, es perfectamente posible contemplar una disminución relativa de estos recursos extraordinarios, puesto que el proceso podrá sustentarse en gran parte con las recuperaciones económicas que el Estado y la comunidad obtengan, si en un comienzo se la dieron los recursos y organización adecuados.

3) En el proceso de Reforma Agraria la tarea más urgente e importante es la rápida organización del campesinado, la claridad en cuanto a los tipos de organizaciones de este campesinado, la adecuada relación de estas diferentes organizaciones, y el sentido y el espíritu que adquieran.

Sobre esta materia vale la pena mencionar varios considerandos que son importantes:

a) La separación de clases en el campo es tan profunda, la desconfianza del campesino por la explotación a que ha estado sometido es tan manifiesta, que en lo general es difícil ganar su confianza si siente que aquellas que traten de ayudarla a organizarse aparecen ligados en una forma u otra al elemento patronal tradicional.

b) De acuerdo con la actual experiencia, las tres formas básicas de organización del campesinado que aparecen como las más adecuadas son: el Comité de Pequeños Agricultores y la Cooperativa Campesina en el caso de los pequeños agricultores independientes y la Cooperativa y el Sindicato Campesino para el caso de los asalariados. El Comité de Pequeños Agricultores debe ser propiciado como una forma elemental de agrupación precoperativa, con la mira de que una vez que los miembros de estos Comités adquieren cierta madurez y experiencia del trabajo de estas asociaciones, dichos Comités se transforman en Cooperativas Campesinas de servicios múltiples para sus asociados, las que pueden en muchos casos llegar a ser también cooperativas de explotación agropecuaria.

El Sindicato Campesino debe ser de una dimensión tal que le permita cubrir ciertos servicios sociales y económicos comunes para los asalariados que lo constituyen. Si esto no ocurre el riesgo de que se quede en un sindicalismo débil, exclusivamente reivindicativo en términos de ventajitas inmediatas y sin proyección hacia formas más completas de asociación.

c) Por otro lado, las asociaciones regionales o nacionales que agrupen a los campesinos deben contemplar con la misma importancia estas tres formas de organización, así como los "asentamientos de reforma agraria" a fin de evitar separaciones artificiales entre ellas y facilitar el traspaso de los campesinos

de una forma u otra de agrupación dentro de la misma asociación. Con esto se fortalecerá la unidad campesina y se evitarán muchas luchas negativas por conservar parcelas sectoriales de influencia.

d) En cuanto al espíritu de estas organizaciones es fundamental tener conciencia que la solución verdadera no consiste en hacer salir a los campesinos de su dependencia paternalista de un patrón para convertirlos en dependientes de los funcionarios del Estado. Este espíritu de dependencia económica y política de los funcionarios del Estado, ha frustrado en muchos países la posibilidad de una verdadera liberación campesina y ha ocasionado además problemas administrativos sumamente complejos y negativos. Como el espíritu de la democracia cristiana es el de una verdadera liberación y promoción del campesinado, es vital estudiar las modalidades de ir concientizando a las masas campesinas, a través de sus organizaciones, sobre el cual es la verdadera misión y destino de éstas, a fin de no hacerlas caer en la dependencia del Estado. Este es sin duda un problema difícil y complejo dado el hecho de que es inevitable, en una primera fase, que los organismos de un Estado que pretende hacer este cambio revolucionario en la estructura tradicional del agro, tengan que jugar un papel muy importante de fermento y cauce para muchos de estas agrupaciones. Sin embargo este papel debe ser asumido con una metodología adecuada a la obtención de una progresiva liberación del campesino de su mentalidad tradicional de dependencia.

4) Organizar al campesinado en un proceso de reforma agraria implica trabajar con grandes masas humanas que con anterioridad vivían aisladas a lo largo y a lo ancho de la geografía del país. Este aislamiento y su falta de contacto con otras realidades, da a menudo a los campesinos una visión muy local y particular de sus problemas y una falta de integración con los problemas y realidades de la nación.

La organización del campesinado significa también, en consecuencia, la obligación de educarlo en una conciencia nacional, que contemple no sólo las realidades actuales, sino también las perspectivas futuras, los caminos y las dificultades de la acción en que él debe participar, sus derechos así como sus obligaciones y responsabilidades, y la necesidad de su relación con los otros sectores sociales del país. Por otra parte, en la medida en que la organización se desarrolla tienden a surgir líderes naturales que deben ser adecuadamente formados a fin de que se conviertan en elementos motores del desarrollo de las comunidades y no caigan en el caciquismo local que es profundamente opuesto a la promoción humana y social de los grupos campesinos.

Algunos de los criterios operacionales básicos que deben contemplarse en este proceso de educación de los campesinos en una conciencia nacional son los siguientes:

a) Que el mejoramiento social, está indiscutiblemente ligado al incremento de la productividad económica, sin el cual el mejoramiento social carece de base sólida de sustentación. Que una actitud nacional solamente redistributiva no tiene muchas perspectivas en un país en estado incipiente de desarrollo. Que si bien es fundamental un sistema nuevo de distribución de los beneficios económicos y sociales, que favorezca fundamentalmente a la mayoría popular, para que este proceso de redistribución no se frustre rápidamente por insuficiencia económica, es básico un esfuerzo colectivo para incrementar con rapidez la producción y mejorar la productividad.

b) Que el principal recurso de la nación lo constituye la capacidad de trabajo de sus habitantes. Que no se puede lograr el mejoramiento general con una actitud pasiva esperando que el Estado resuelva todos los problemas. Que es preciso que las organizaciones campesinas discutan y emprendan tareas de automejoramiento y que el Estado sólo debe ayudar a aquellos que están dispuestos a aportar una cuota de autoesfuerzo.

c) Que en el proceso de cambio económico y social, el campesino sólo y a través de sus organizaciones, tiene que tener un papel creador en cuanto a ideas, experiencias y acciones. Que no debe limitarse a esperar órdenes de arriba, que él debe participar activamente en la elaboración de las políticas y en las medidas que se apliquen para su ejecución. Que es deber del Estado y de sus funcionarios consultarlo y dialogar con él. Que sin participación activa del campesino en todos los niveles, el proceso de reforma agraria corre el riesgo de cometer serios errores y tener muchas dificultades innecesarias en su transcurso.

5) Finalmente, es preciso tener plena conciencia que la organización campesina no será ideológicamente neutra. En la coyuntura histórica en que este proceso de organización acelerada se está realizando en Chile, sólo existen dos perspectivas posibles para orientar ideológicamente al movimiento campesino: la marxista o la demócrata cristiana. Y que el Movimiento campesino en su generalidad adopte una u otra de estas ideologías, condicionará de un modo substancial al porvenir del sistema político nacional.

Tener plena conciencia de esto no significa confundir el plano gremial con el plano partidista, ya que cada uno de ellos tiene sus funciones específicas; ni tampoco significa que es necesario que todos los campesinos agrupados militan en la democracia cristiana. Pero si que el Partido tiene una responsabilidad muy grande en la tarea de adoctrinamiento ideológico de muchos líderes campesinos que vayan surgiendo en la medida en que ellos manifiestan una vocación política y que si el Partido no se prepara y se organiza para realizar esta tarea, estará faltando a un muy serio deber con su responsabilidad nacional y comprometiendo gravemente su futuro político.

EDUCACION

La construcción de un orden comunitario requiere, junto a la formación concreta de fines, métodos y etapas para la transformación de la sociedad actual, de la comprensión y manejo de nuevos valores y formas de vida por un número creciente de personas que vitalicen en plenitud el carácter humano de la nueva sociedad a que aspiramos. Esto es

particularmente válido en la formación de las nuevas generaciones.

Por ello, y dada la excepcional oportunidad de nuestra generación de vivir y actuar en la partida de un nuevo momento histórico que no ocurre más de una vez en cada siglo, la Democracia Cristiana otorgó siempre un papel de avanzada a la Educación.

I. LA POLITICA EDUCACIONAL DEL PROGRAMA

Las bases de la política educacional se pueden resumir en los siguientes objetivos:

a) **Tarea socio-cultural:** formación integral y aceleración de la movilidad social. Esto significa entregar a cada hombre un patrimonio común de conocimientos y valores fundamentales, desarrollar su personalidad y preparar su armónica integración a la vida de la sociedad y a los deberes y derechos que todo esto impone. Pero, además para la Democracia Cristiana era imperativo enfatizar la educación como un poderoso instrumento de ordenación y ascensión social, rompiendo con el valor que la tradición, la riqueza o cualesquier otra forma de poder material habían tenido en nuestro medio para determinar el status de los diferentes grupos de la comunidad y que habían transformado a nuestra educación en un reflejo de esa norma de estratificación.

b) **Las garantías educacionales:** El propósito antes enunciado no podía obtenerse sin que se garantizara la igualdad de oportunidades educacionales en forma concreta. Esto significaba transformar la declaración jurídica del derecho a la educación en una seguridad de acceso a una escuela para todos los hijos de los chilenos. La desigualdad existente en los diferentes estratos sociales en su oportunidad cultural, tenía una grave repercusión en la pérdida de talentos y recursos humanos por el país y en la consolidación del privilegio de minorías con la exclusión de vastos sectores de trabajadores, lo que cerraba un círculo vicioso de estancamiento social y económico. De allí la formulación inicial y preponderante de una política de "Educación Abierta para una Sociedad Abierta" dada por el Plan Extraordinario de Educación.

c) **La educación como proceso permanente** El proceso de aprendizaje acompaña al ser humano en toda su existencia. Este requerimiento natural del hombre, acelerado por la velocidad de transformación en la Ciencia y la Técnica conduce no sólo a la renovación periódica de conocimientos y técnicas en la niñez y juventud sino se extiende al adulto. Esta urgencia de constante perfeccionamiento se acentúa a la luz de la justicia social que obliga a no declarar caduca-

do el derecho a la educación del trabajador y de la urgencia de contar con recursos humanos calificados para el desarrollo económico, en todos los niveles.

d) **Preparación para el mundo del trabajo** La capacitación para la máxima contribución del esfuerzo humano al progreso material y a la creación de riqueza, es otro imperativo y camino de la plena realización del hombre. El desarrollo económico presenta una extraordinaria solicitud en todos los niveles de recursos humanos calificados cuya ausencia ha constituido un factor esencial en nuestra baja productividad y escaso índice de crecimiento económico.

e) **Pluralismo educacional.** Este principio constituye nuestra posición doctrinaria frente a la gastada antinomia del Estado Docente o Libertad de Enseñanza. Toda sociedad dicta un conjunto de normas y valores que deben ser respetados por cada uno de los grupos que los componen. Corresponde al Estado promover la difusión y asegurar el cumplimiento de las normas comunes y arbitrar sus conflictos a fin de mantener básicamente la unidad del cuerpo social, pero este debe asimismo, asegurar, además de este espíritu y esfuerzo común, la oportunidad de existencia y desarrollo de diversos órdenes espirituales en el conjunto de la sociedad. Referido a la educación estos conceptos se podrían traducir en una acción educación estatal rectora y promotora de los grandes objetivos de la comunidad nacional en esta materia y encargada concretamente de impartir educación por delegación del derecho de los padres sobre la educación de sus hijos. Significa asimismo, el reconocimiento de la educación impartida por grupos que representen auténticamente sectores de la comunidad nacional sea en el orden religioso, laboral u otros, los que, cumpliendo las reglas comunes aspiren a incorporar o enfatizar otros aspectos formativos en el proceso educacional que no atente en contra la unidad de la sociedad civil bajo la cual se desarrollan. En ningún caso, se puede entender como legítima una función educativa impartida por quienes sólo representan sus intereses personales y pretenden lucrar con esta delicada misión.

II. LAS METAS DEL PROGRAMA EDUCACIONAL

1º Bajo el compromiso de garantizar el principio de igualdad de oportunidades educacionales, ofrecimos al pueblo de Chile el pleno acceso de todos los niños a la educación primaria, terminando con el panorama de miles de postulantes que no tenían acceso a la escuela, especialmente en el área rural y en las poblaciones urbanas. De acuerdo a esta meta se programó un Plan Extraordinario de Educación que permitiera la incorporación inmediata de 200.000 niños al sistema escolar, basados en un plan de construcción de 2.000 salas de clases y en la capacitación de 5.000 maestros primarios para atender el nuevo contingente escolar.

2º La expansión cuantitativa que caracterizaba las acciones inmediatas debía realizarse simultáneamente con una profunda transformación de la estructura del sistema educacional vigente que permitiera dar una respuesta adecuada al requerimiento del desarrollo social y económico formulado por otros sectores del Plan Nacional. Esta era la Reforma Educacional.

3º Sin perjuicio del impacto indirecto de estas medidas en la lucha contra el analfabetismo, la Democracia Cristiana afirmó en numerosos documentos su compromiso de terminar con este flagelo nacional que gravitaba especialmente en el campesinado y en sus posibilidades de liberación. Recibíamos un país con un 16 por ciento de analfabetos, en los cuales no bastaba una tarea de enseñan-

za a leer y escribir, sino que era necesario educar integralmente para capacitarlos para su nueva condición de vida cultural, productiva, consumidora y participe del proceso de transformación que se iniciaba. El Programa de Educación de Adultos recogía estas formulaciones que extendían su proyección más allá de la alfabetización, en un proceso permanente de reducción del trabajador, hombre o mujer, de toda condición y nivel.

4º El acceso a la educación debía continuarse con medidas que permitieran la mantención y ascenso dentro del sistema educacional hasta el nivel que las condiciones intelectuales de cada joven lo permitiera, sin que el factor económico restringiera su derecho a la cultura. Tal democratización, dependiente en gran medida, de la elevación general de las condiciones de vida y de ingreso de los trabajadores, podía ser abordada directamente a través de prestación como es el Programa de Asistencia Escolar, Becas y Préstamos de Estudios que facilitarían este objetivo a un gran sector de la población estudiantil. La Democracia Cristiana formuló un claro y revolucionario plan en este campo que, gestado en su movimiento estudiantil universitario, se tradujo en el Proyecto de Ley que creaba el Fondo Nacional de Becas, Préstamos de Estudio que presentó el Partido y fue incorporado íntegramente a la Ley de la actual Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

III. EL PLAN EDUCACIONAL Y SUS REALIZACIONES CONCRETAS

La expansión cuantitativa

El Plan Extraordinario de Educación puesto en marcha desde los primeros días de la Revolución en Libertad, atendió la totalidad de la demanda de educación primaria que se registró en el Censo Nacional de matrícula en Diciembre de 1964. Según éste, existían 186.104 niños en edad escolar que no recibían educación formal en ese momento, incorporándose efectivamente al sistema a 174.178 de ellos de las cuales 155.417 correspondieron a educación fiscal. La matrícula primaria creció en un 12,8 por ciento, lo que duplicó el crecimiento promedio de 5,5 por ciento registrado en América Latina en este nivel en los últimos 5 años. En otros términos, el incremento alcanzado equivalió a realizar en un año lo realizado en los últimos 4 años, ya que el aumento promedio anual del último quinquenio fue ligeramente superior a los 40.000 alumnos. Este aumento, sumado al incremento de matrícula de 1966, supera la meta de 200.000 nuevos alumnos de este nivel formulado al país en el Programa de Gobierno, y representa alcanzar una tasa de escolaridad superior al 90 por ciento, valor que nos ubica en un lugar destacado de Latinoamérica.

Esta meta se logró mediante el desarrollo de un Curso de Formación Especial de Profesores Primarios que entregó 2.668 maestros en abril de 1965 que se repartieron en todas las provincias del país como una avanzada

de la transformación social que habíamos ofrecido al pueblo chileno. Junto a ellos, se incorporaron otros 4.000 profesores entre 1965 y 1966, lo que totaliza un aumento de 6.600 profesores primarios en este lapso, superando con creces el incremento promedio anual de los años anteriores de 2.000 maestros en esta rama. Simultáneamente se inició el Plan Nacional de Construcciones Escolares, que, con la contribución de todos los sectores nacionales movilizó el país en la tarea de levantar escuelas alcanzando en el primer año un total de 6.038 salas de clases con una capacidad potencial de atención de medio millón de alumnos. Bajo estrictas normas técnicas se han desarrollado diversas técnicas de prefabricación que han rebajado notablemente los costos y plazos de ejecución de estas obras y permitido una creciente participación de la comunidad en esta tarea nacional. Así, son 1.535 los nuevos locales escolares entregados al servicio docente cifra que supera en 10 veces el promedio de 155 locales habilitados anualmente en el quinquenio anterior.

La demostración concreta de la prioridad que este plan concedió a la educación de los hijos de los trabajadores, emana de la ubicación de 1.033 de esas escuelas en el área rural cuya población ostentaba el más bajo promedio de escolaridad y más alta proporción de analfabetismo del país.

La educación media creció en un 30 por ciento en la rama secundaria fiscal diurna,

vespertina y nocturna lo que representó un incremento superior a 30.000 alumnos. Se crearon 38 liceos vespertinos o nocturnos, abriendo una oportunidad educacional a miles de trabajadores en veinte provincias del país, que carecían de este tipo de educación fiscal. La educación profesional fiscal aumentó en un 12 por ciento y se incrementó extraordinariamente el programa de formación acelerado de mano de obra.

Reforma educacional

La prolongación de la escolaridad general al 7º año de Educación Básica cumplió integralmente su objetivo de extensión del nuevo sistema a todos los estratos sociales al crearse 1.000 cursos en todo el país en la educación fiscal en un incremento superior al 70 por ciento respecto del año anterior. Esto significó que en 121 de las 148 comunas del país que carecían de esta continuidad de estudios, se crearon oportunidades suficientes a la demanda existente a través de 425 escuelas primarias autorizadas para desarrollar la reforma más la creación de 40 Centros Educcionales, iniciativa fundamental del actual Gobierno tendiente a preparar con la debida anticipación el requerimiento futuro del nivel medio en diez provincias del país. A través de una nueva Inscripción Nacional realizada en 1965, que suprimió el discriminatorio y restrictivo examen de ingreso al antiguo 1.er año de humanidades, el sistema educacional abrió una vez más las puertas de la escuela a todos los niños chilenos. Se incorporaron así casi 100.000 estudiantes a los séptimos años de educación fiscal en un incremento de 61 por ciento respecto al año anterior.

En resumen, la expansión cuantitativa ha llevado en estos 2 años a una proporción en que uno de cada 4 chilenos está enrolado en algún punto del sistema educacional, proporción que en este momento ostenta sólo las naciones de más alto desarrollo en el mundo. Hay que recordar que Chile demoró cien años para subir del 2 al 20 por ciento la tasa de la población enrolada en el sistema educacional. El haber logrado superar una matrícula de 2 millones de alumnos en el país en 1966 es un motivo de legítimo orgullo para la Democracia Cristiana, pues representa el cumplimiento de una tarea histórica por lo ya realizado, a la vez que el nuevo compromiso de desarrollo científico y tecnológico a través de la educación superior.

El incremento cualitativo

La transformación de la estructura, objetivos, métodos y contenidos del sistema educacional vigente, constituye la Reforma Educacional puesta en marcha en diciembre de 1965. Sus objetivos orientados a dar una sólida formación cultural de la persona a través de 8 años de estudios generales, debían capacitarla en el nivel medio siguiente de una manera más intensa y extensa para la vida del trabajo productivo en la educación profesional. La estructura educacional vigente revelaba que en el nivel básico de 6 años de duración proliferaba una insuficiente formación de hábitos y valores culturales, so-

ciales y científicos en los educandos, provocada por una variedad de causas entre las cuales destacaba la limitada duración dedicada a estudios generales comunes, a lo que había que añadir la precocidad con que el sistema obligaba a tomar decisiones vocacionales sin la necesaria maduración y orientación de los intereses y aptitudes de los niños. Esta situación provocaba efectos negativos sobre la calidad que debía alcanzar la educación media. Razones similares a ésta habían conducido en un gran número de países del mundo a la prolongación de la escolaridad obligatoria hasta el máximo posible, de acuerdo a las condiciones económicas y de recursos humanos disponibles en cada país.

La renovación de los métodos pedagógicos y contenidos se formula sobre la base de los conceptos de flexibilidad y diversidad de su aplicación adecuándolos en cada caso a la realidad nacional, regional, docente y personal de los alumnos de tal manera que el proceso de enseñanza-aprendizaje se vea enriquecido permanentemente.

La nueva estructura educacional comprende un ciclo de educación general básica de 8 años de duración que se deben impartir en forma universal al término del cual y previa exploración vocacional, continúa al nivel medio dividido en un ciclo de educación científico-humanística y uno de educación técnico-profesional. En este último ciclo se desarrollará una amplia gama de carreras de nivel intermedio que, junto a las carreras del ciclo corto de la educación superior, formen los miles de profesionales y técnicos que el país necesita en sus diversas actividades y regiones. Se da creación así, a una nueva oportunidad de estudios terminales más adecuada a las posibilidades, intereses y aptitudes de los educandos y sus familias.

La educación del preescolar, deberá desarrollarse en forma intensiva incrementando la formación de estos educadores y el equipamiento de locales adecuados con gran participación de los grupos comunitarios organizados.

Es temprano para formular juicios acerca del resultado de la Reforma, pero aún así creemos que junto a los resultados de la matrícula ya expuestos, existe un segundo elemento de apreciación del cumplimiento de estas metas. Nos referimos al Programa Nacional de Perfeccionamiento del Magisterio. En él se ha realizado una actividad que ha capacitado a 8.134 profesores a la fecha. Esto quiere decir que uno de cada 6 profesores en servicio ha recibido ya un retrenamiento técnico del más alto nivel académico, lo que constituye una demostración palpable del propósito decidido de no repetir experiencias reformistas que en el pasado no alcanzaron expresión vital en la sala de clases ni en la relación maestro-alumno.

Junto a ello, el nuevo nivel de trabajo del profesorado exige una clara respuesta para un nuevo nivel en sus condiciones materiales de trabajo y en su situación socioeconómica. En este sentido, se ha puesto en marcha un Programa de Equipamiento de Laboratorios Científicos modernos en 150 establecimientos de nivel medio, dotación de talleres en las escuelas profesionales y producción y distribución masiva de material didáctico para la Reforma Educacional.

El Magisterio

La Democracia Cristiana ha reconocido siempre en el educador a un profesional que debe tener un status social y económico acorde con la alta función que desarrolla en la sociedad, y responsable inicial de la calidad del servicio educacional. Por ello, se ha adoptado en su beneficio diversas medidas de mejoramiento económico como la elevación de la asignación de título al personal docente y directivo-docente, en la ampliación de sus oportunidades de trabajo, a través de la creación de nuevas, en el funcionamiento de una Comisión Especial que estudie la situación económica y el régimen de trabajo del profesor. Su participación plena en las tareas emprendidas es otro signo de la nueva política.

En este campo, creemos necesario recalcar nuestra atención por la formación del profesorado. Nuestra comprensión de la justicia social, la nueva estructura del sistema educacional y la expansión de la población escolar en los años futuros, obligan a revisar las bases, orientación y métodos utilizados en la preparación del profesorado.

Si observamos que en el proceso educacional tiene igual valor relativo cualquier punto del sistema, no podemos reconocer como justo ni conveniente, el hecho que los maestros de los diversos niveles actuales, tengan una separación formativa, profesional, económica y social tan marcada como la presente. Por ello, propiciamos un proceso formativo único que sobre la base de un requisito de estudios completos de nivel medio, previo a los estudios pedagógicos, diferencie en el número de años de estudios superiores la formación de los profesores de los distintos niveles. Este sistema debería permitir el ascenso a todos los niveles de trabajo al profesorado en servicio que cumpla con los cursos formativos correspondientes. Por último el perfeccionamiento continuo constituirá el fundamento de una auténtica carrera profesional a quienes deseen permanecer en la tarea docente.

Junto al maestro, reconocemos como educadores a los padres de familia. Ellos han sido un apoyo constante en nuestra acción y, en especial, la madre chilena a quien hemos tratado de responder en su preocupación por el progreso de sus hijos y la contribución de ellos a la grandeza del país.

En este sentido, hemos cumplido plenamente nuestro Programa de Asistencia Escolar al alcanzar en 1965 un servicio de alimentación de más de 800.000 desayunos y 400.000 almuerzos diarios, dotando miles de establecimientos con cocinas y otros implementos requeridos por estas prestaciones, entregando vestuario y uniforme a vastos sectores de la población estudiantil. El Programa de Becas benefició en el mismo año a 17.500 estudiantes de liceos y escuelas profesionales, cifra que subió a 20.000 en 1966. Los Préstamos de Estudios Universitarios se extendieron a 2.000 estudiantes de todas las Universidades del país aumentando a 2.500 en el último año. Esta es la respuesta concreta que la Democracia Cristiana ha dado a las aspiraciones de miles de jóvenes, en una política destinada a crear una profunda

transformación en la estrata dirigente del país, al dar acceso a la educación superior a los hijos de los campesinos y demás trabajadores que habían estado marginados de este derecho.

Reforma administrativa

El mejoramiento de la calidad de la educación tiene otra condicionante en la agilitación administrativa y en la necesaria descentralización de los servicios. Bajo los conceptos de tecnificación y de limitación de las funciones ejecutivas, administrativas y técnicas, más de desarrollo de unidades regionales de administración educacional, esperamos lograr una efectiva racionalización y desconcentración del servicio, como asimismo, crear un instrumento de consolidación y rápida ejecución del nuevo sistema educacional ya en marcha en el país.

Educación Superior

El impulso creado en la educación no universitaria y la supresión del Bachillerato están repercutiendo en forma creciente en el nivel superior. Si bien este sistema ha experimentado una expansión en las últimas décadas, no es menos cierto que la velocidad de las transformaciones científicas y tecnológicas en el mundo, el desarrollo económico del país y su consecuente programa de recursos humanos, están planteando exigencias de todo orden a la educación superior en un ritmo mayor que el de su proceso histórico de renovación. Existe una demostrada insuficiencia de profesionales en algunas carreras tradicionales, una necesidad de diversificación de nuevas profesiones y actividades científicas y culturales en este nivel y aun, una indispensable exigencia de revisión de la estructura de muchas de nuestras casas de estudios superiores. En este sentido no parece conveniente continuar sin mayor discusión en una estructura que consulta casi exclusivamente un solo nivel de formación profesional, caracterizada por la prolongación de los años de estudio de la totalidad del alumnado, postergando la posibilidad de desarrollo de diversos niveles profesionales que podrían, sin perjudicar la calidad de la educación impartida, permitir un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, a la vez que una respuesta más adecuada a las necesidades del país. Por todo ello, resulta indispensable coordinar estos esfuerzos que son financiados con casi un tercio del presupuesto que la Nación destina a la educación. El instrumento a este efecto es la planificación de la educación superior a través de mecanismos que aseguren y vitalicen el régimen de autonomía académica de las Universidades y la responsabilidad que compete al Estado en el ordenamiento y máximo rendimiento de este patrimonio.

Universidad Laboral

La promoción superior de nuestros trabajadores exige, de acuerdo a las bases de la política educacional ya enunciada, que éstos tengan aseguradas las vías de acceso a todos los niveles educacionales y especialmente, a la educación técnico-profesional.

En nuestro país existe la posibilidad de re-
calificación de mano de obra hasta una alta
especialización, pero limitada al nivel oficio.
El nivel técnico medio y superior está cerrado
en la práctica para el hombre o la mujer
que trabajan en el campo tecnológico. La
Universidad Laboral realizará esta apertura
creando instituciones docentes especializadas

en la educación de adultos y referidas a di-
versas tecnologías que permitan hacer reali-
dad la igualdad de oportunidades educacio-
nales a todos los grupos de la sociedad chi-
lena. Por estas razones, reafirmamos nuestro
propósito de llevar adelante esta iniciativa
fundamental.

IV. LAS METAS DE 1970

Nos proponemos reducir a 5 por ciento pa-
ra ese año la tasa de analfabetismo, para
lo cual hemos puesto en marcha un vasto
programa de Educación de Adultos y desa-
rrollo de la comunidad a través de 1.000 Cen-
tros y 330 escuelas de este tipo en todo el
país los que alfabetizarán a 100.000 personas
en 1966. En el nivel de educación general bá-
sica debemos ofrecer una educación de 8 años
al 90 por ciento de la población entre 6 y 14
años de edad y en el nivel medio debemos
realizar ingentes esfuerzos por transformar
profundamente el 27 por ciento de tasa de
escolaridad que ostenta nuestra educación
científico y humanístico y técnico-profesio-
nal en la población de 15 a 19 años para al-
canzar al término del quinquenio a un 40 por
ciento de esa población enrolada efectiva-
mente en el sistema educacional en el nivel
medio. Este incremento deberá realizarse en
una proporción absolutamente opuesta a la

distribución actual que revela que el 70 por
ciento de los estudiantes de este nivel prosi-
guen estudios científico-humanístico, en tan-
to, sólo el 30 por ciento pertenece a una edu-
cación directamente vinculada con el traba-
jo productivo.

En la educación superior una estimación
preliminar concluye que es necesario dupli-
car la actual población universitaria en la
próxima década. Sólo de esta manera, podre-
mos cumplir con la necesidad de calificación
de los 350.000 hombres requeridos por el Pro-
grama de Recursos Humanos en los diversos
sectores de la producción, para este año.

Esto sólo se conseguirá si mantenemos el
criterio actual de prioridad al desarrollo edu-
cacional como parte de la inversión más re-
productiva que puede emprender una socie-
dad que aspira a conquistar la justicia y la
prosperidad en forma acelerada.

DIFUSION CULTURAL

I. CONCEPTOS PREVIOS

A.— Definición de cultura

Definir en pocas palabras cualquier tema que diga relación con la cultura, obviamente que no es fácil: la amplitud del concepto dificulta una visión concreta y hace difícil fijar con certeza sus límites y contenidos.

En el deseo de no complicar más el panorama y de actuar sobreseguros en el tema, nos abocaremos, en primero lugar, a dejar en claro los conceptos.

Se considera el término "cultura", como un concepto analógico, cuya sola enunciación puede significar más de dos cosas al mismo tiempo. De esta forma, no sin antes advertir que seremos extremadamente breves, vemos que: "Cultura", en su más amplia acepción, es todo aquel conjunto de rasgos, costumbres y expresiones particulares que caracterizan una determinada época, un determinado pueblo, un determinado modo de vivir; en otras palabras, aquellos rasgos que demuestran "el estilo de un pueblo", su modo de comportarse y de expresarse. Esta definición, que aparece como referida a la visión y conocimiento de un determinado pueblo, comporta, a su vez una consecuencia interdependiente con el llamado Ethos Cultural que no es otra cosa que esa cultura en la comunidad, no ya en cuanto a visión y conocimiento, sino en cuanto se vive. Es decir en cuanto la cultura se encarna y refleja en formas de vida.

Una segunda acepción particular de "Cultura", se refiere a todo el conjunto de actividades específicas que el hombre realiza para producir, utilizando la naturaleza y encaminadas a su bienestar material. El conjunto de estas actividades específicas, o "culturas", que suponen incorporación de conocimientos científicos y técnicos como medio del desarrollo integral del hombre, comporta también una determinada visión organizada del mundo del hombre y su destino, sin excluir, aún cuando pueda postergarlo, el trabajo del espíritu; es lo que constituye la civilización. Su diferenciación está pues, en el criterio de intención. Si la acción tiende al bienestar material, es una acción civilizada; si ella considera con prioridad el bienestar espiritual, es culturizante.

Finalmente diremos que "Cultura" es toda aquella actividad que el hombre desarrolla para alcanzar directa y solamente, su perfección espiritual. En otras palabras es todo lo que el hombre hace para ser más como

persona o como grupos de personas (comunidad), pero a diferencia de lo religioso, tiene un fin puramente humano, nace del hombre espiritual y vuelve al hombre espiritual.

Es a esta última acepción particular de "Cultura", a la que nos referiremos en adelante en el presente documento.

B.— El arte, una actividad

Ahora bien, la cultura, en cuanto se vive, ha de expresarse, manifestarse y lo hace en distintas esferas; esfera de la actividad económica, esfera de la actividad social, esfera de la actividad política, esfera de la actividad religiosa, esfera de la actividad cultural.

No consideramos aquí la actividad religiosa porque es producto de otro tipo de estímulo del hombre. Es una actividad que nace fuera del hombre, pasa a través del hombre, se proyecta en su actuar, pero tiene una finalidad externa y superior: el fin último ultraterreno.

Nos limitamos pues, a la actividad cultural, como única actividad espiritual y veremos que ella se manifiesta a través de la actividad científica y la actividad artística. Hemos dicho que, en las actividades específicas de la cultura, es necesario distinguir el criterio de intención (expresado más sencillamente: el propósito). En la búsqueda de perfección y de la satisfacción de sus necesidades, el hombre desarrolla actividades propias de sus dos componentes esenciales: materia y espíritu. La actividad científica nace del intelecto del hombre, pero se aplica a una realidad determinada y con objetivos precisos y concretos: el conocimiento objetivo del mundo, del hombre. La aplicación del conocimiento científico constituye la técnica. Es evidente, pues, que —aunque forma parte de la actividad cultural, se distingue, por su intencionalidad, del Arte. En efecto, la actividad artística tiene entre sus caracteres determinantes la gratuidad: este ser por sí mismo, sin otra finalidad ni aplicación que constituye la Obra de Arte. Cuando en el Arte desaparece este principio de gratuidad, se transforma en lo artesanal o en el arte aplicada, que no tiene vida independiente del objeto al cual se aplica.

Hemos llegado a lo que forma parte específica y concreta de este documento: La Actividad Artística. Es a esta actividad artísti-

ca como expresión de la cultura de un pueblo, a la que nos referimos ahora.

Deseamos aclarar que nos estamos refiriendo a la manifestación artística como expresión cultural, no ya como visión o conocimiento, sino en cuanto a "actividad". No olvidemos que el presente es un documento político, que tratará de analizar la política cultural del Gobierno de la Democracia Cristiana. Pues bien, de acuerdo a las distintas acepciones descritas para el término "cultura", y entrando a analizar la posible acción específica de un gobierno, tenemos que:

Dentro de la primera acepción (estilo de un pueblo), ningún organismo, o acción específica, puede apropiarse de "la cultura de un pueblo" y ser rector de ella. Esta labor compete a toda la acción de un Gobierno, y corresponde a una mutación cultural indispensable, pero que en caso alguno puede estar sectorializada o radicada en instrumentos o acciones específicas. La incorporación de los nuevos valores del desarrollo, su encarnación en la comunidad y su consecuente actitud correspondiente, es tarea de toda la comunidad y todo el Gobierno.

Dentro de la segunda acepción (conjunto de actividades de producción, que importa conocimientos técnicos y científicos), vemos que su concepto referido a la acción del Gobierno, es análogo con culturación y pasaría a ser lo mismo que capacitación o educación. Compete pues al Estado una política en este sentido y de hecho ella se desarrolla a través del Ministerio de Educación y las Universidades a todo nivel.

Hemos querido, usando un método de descartar otras posibilidades, demostrar la razón que nos mueve a referir la política cultural del Gobierno de modo exclusivo, a la especificidad de una determinada expresión cultural y este es la actividad artística.

C.— La actividad artística, una unidad

Si enfocamos el arte como una Actividad, hemos de observar que en dicha "actividad" participan tres factores:

- a) El Artista
- b) El producto artístico
- c) La Comunidad

La actividad descrita, es una unidad, un "ser" en sí misma. Brevemente diremos que, el "artista" es quien expresa una realidad a su manera; la "obra de arte", es el producto de esta expresión; y la "comunidad" es quien participa, por un lado aportando su propia realidad, a la creación del artista, y por otro, en la crítica (aceptación o rechazo) y en el goce de la obra de arte.

El carácter de insustituibilidad de los tres factores que constituyen la unidad de la Actividad Artística, queda, pues, demostrado sin entrar en mayores digresiones. Necesario resulta, sin embargo, insistir, en que esta correspondencia que se establece entre el artista, su obra y la comunidad, es indispensable, y cualquier acción que se pretenda realizar destinada a elevar los niveles culturales de un pueblo, debe considerar su existencia. La libertad de creación, consiste en permitir el libre juego entre los factores de la unidad descrita y nada tiene que ver con el determi-

nado énfasis que un Gobierno quiera imprimir a su política cultural. Resulta imposible concebir un desarrollo cultural de un país donde no existan las condiciones para que el artista pueda expresar su realidad o donde la comunidad no participa de la actividad artística. Creemos que resulta inútil explicar que, como consecuencia de lo anterior, la necesidad de que la actividad artística se encuentre integrada al resto de la actividad nacional. Seremos muy claros, creemos que no hay desarrollo integral, sin desarrollo cultural, y no hay desarrollo cultural, sin una integración nacional de la actividad artística descrita.

La orientación hacia esta integración de la actividad artística, a través de los instrumentos del Estado, es lo que se llama Política Cultural.

Però debe quedar muy en claro que la actividad así concebida no sólo estará dirigida al estímulo y fomento de los artistas o de la creación artística; junto a esto será de vital importancia ir creando, estimulando y fomentando una conciencia estética, que abarque, por parte de la comunidad, una capacidad creativa y crítica que les permita gozar plenamente de los bienes de la cultura. Este es uno de los puntos más importantes dentro del desarrollo integral de un país porque significa una verdadera integración y más aún una verdadera ansia de superación; es obvio que, en la medida que mayor capacidad crítica tenga una comunidad, mayor serán sus aspiraciones y exigencias y mejor y más digno será el uso que haga de las realizaciones materiales.

D.— Prioridad programática

Para terminar este apretado resumen de "conceptos previos", veamos una cuestión de prioridades programáticas.

Es de dominio común que la satisfacción de necesidades que el hombre busca para su perfección, genera aspiraciones y que es la política la encargada de las realizaciones. Por otro lado, es el Gobierno el que trata de adecuar los recursos escasos a las aspiraciones. Sabido es, además, que ya no se acepta un desarrollo económico, sin una política de desarrollo político y social. Necesario es, pues, restablecer la unidad de la actividad artística, e incorporarla al desarrollo integral.

En este aspecto, al tratar la necesidad de incorporar al desarrollo la actividad cultural, y aun a riesgo de aparecer reiterando, deseamos enfatizar: El hombre desarrolla todas sus actividades en pos de ciertos estados ideales de perfección; la diferencia que hay entre su estado normal y ese estado ideal, produce sus necesidades.

Las necesidades dependen del ideal que persiga y este ideal, en lo terreno, no es absoluto sino que varía según el hombre que lo fija en uno de sus dos componentes: el espíritu o la materia...

Ahora bien, frente a sus dos componentes —espíritu y materia— el hombre fija sus preferencias y prioridades para buscar la perfección. Si fija la prioridad en lo espiritual, diremos que busca la perfección; si fija la prioridad en lo material, diremos que busca el bienestar. De todos modos estas preferencias, por muy a los extremos que se lleven,

no pueden en su desarrollo ni anular ni prescindir la una de la otra, por ser ambas constitutivas de la unidad del hombre. Por lo tanto, quiéranlo o no, el hombre tendrá que satisfacer necesidades que le originan uno y otro de sus componentes fundamentales.

Si aplicamos los principios de desarrollo de las actividades humanas al terreno nacional, comprobaremos que no se dan para ninguna expresión del hombre, las condiciones necesarias para su manifestación. Limitándonos a la Cultura y dentro de ella al arte, observamos que la actividad y expresión artística nacional no cumple en absoluto con los requisitos para ser tal. Chile, artísticamente, mantiene un sistema particular de élite, mientras que la comunidad tiene un bajísimo nivel cultural como consecuencia de esta incomunicación. Es decir la comunidad al no tener acceso a las manifestaciones artísticas ni posibilidades de expresar su actividad, rompe la unidad que adornan el artista, la obra de arte y la Comunidad y esta ruptura provoca un desequilibrio más en el desarrollo integral del hombre.

Al retraso intelectual artístico, corresponde un retraso cultural, que a su vez desequilibra las otras actividades del hombre.

Siendo el Estado el gerente del Bien Común (por el cual se alcanza el desarrollo integral del hombre), justo es que se exija al Estado la solución primera de este tipo de problemas.

Y así como el Estado subsidiariamente entra a fijar para el desarrollo material del hombre una política económica, de salud, caminera, etc. lógico es que también deba fijar para el desarrollo espiritual, una política artística. Y en esto es preciso detenerse porque no se trata de fijar una política de arte dirigido por el Estado ni mucho menos, sino que simplemente abrir los cauces, dar las posibilidades y mantener vigente la "unidad". Artista-obra-comunidad, por ser la única forma que permite una verdadera libre expresión artística de la comunidad.

En esta necesidad de aplicación de la política artística del estado, es indispensable un instrumento capaz de realizarla.

Tomado desde un punto de vista puramente económico, podemos afirmar que la creación de una capacidad creativa y crítica o

—específicamente en nuestro campo— de una conciencia estética, es un complemento perfecto para el desarrollo económico de un país; porque en este terreno no se trata sólo de aumentar la producción o de crear nuevas fuentes, sino que es preciso mejorar la calidad de manera tal, que se pueda entrar a competir de igual a igual a los mercados mundiales. Ahora bien, es evidente que tanto una capacidad creativa artística, como una capacidad crítica (o conciencia estética) desarrollada en la comunidad tiene que elevar obligadamente la calidad de la producción, tanto porque la comunidad será más exigente en los productos que consume como en los que elabora. Todo lo que con conciencia estética (creativa o crítica) pueda hacerse en producción de cerámicas, muebles, textiles, confecciones e industrias en general, pequeña artesanía, etc., es de un valor incalculable para el fomento de la producción y consumo, porque entrañarán una verdadera calidad.

Para terminar, nos limitamos a transcribir un párrafo del Informe de la Comisión de Literatura y Filosofía, del 1.º Congreso de Artistas e Intelectuales de la Democracia Cristiana:

"La verdad y la belleza son bienes sociales, bienes comunes de toda la humanidad, y bienes socializantes, en cuya posesión los hombres se unen y elevan.

"La urgencia de las necesidades humanas en el campo de la tecnología no puede hacer olvidar nunca la dimensión de la verdad o de la estética. El hombre no sería considerado en su totalidad y sería, por tanto, destruido. Si consideráramos como ideal de nuestro país subdesarrollado terminar con el hambre, por ejemplo, y redujéramos nuestro objetivo a eso, a costa del resto, no se acabaría con el hambre sino con el hombre. La población no puede ser alimentada a costa del arte sin quedar reducida a su animalidad. La vida, por satisfecha que pueda ser, dejaría de ser auténticamente humana al dejar de ser anticipación de la condición del hombre en un más allá en su condición actual. Es en este sentido que el intelectual y el artista son auténticamente profetas, reveladores de horizontes nuevos cuya visión anticipada hace marchar a la humanidad".

II. EL PROGRAMA DE GOBIERNO

Es preciso reconocer que el Gobierno de la Democracia Cristiana no tiene hasta el momento una Política Cultural, ni ha existido al más alto nivel político una decisión clara de incluir los planes culturales dentro del Programa de Gobierno, asignándoles una prioridad que les permita actuar en armónica relación con los programas de desarrollo político, social y económico.

La esfera de la "actividad artística" y literaria, considerados sus tres componentes: artista, obra de arte y comunidad, se ve continuamente marginada de los documentos oficiales, de las grandes decisiones y aún de la presencia física de nuestros gobernantes. Sigue siendo más importante para nuestros camaradas asistir al acto de entrega de ve-

hículos para la locomoción colectiva, que presenciar un festival artístico organizado por una comunidad de pobladores; sigue teniendo una prioridad excluyente el crédito popular para comprar una cocina, frente al crédito a un artista para realizar su obra, o lo que es peor a una comunidad que desea realizar actividad artística.

Esto que decimos, puede aparecer como detalle sin importancia, sin embargo, advertimos que refleja una "actitud", un punto de vista, que tratándose de Demócratas Cristianos nos parece grave y apunta hacia un vacío paradójico dentro del concepto integral de la Revolución en Libertad. Es preciso restablecer el equilibrio, pues de lo contrario llegará el momento (demasiado cercano) en que

los valores intelectuales de nuestros artistas y la tremenda potencialidad creadora de nuestra comunidad serán irrecuperables para la Revolución. Habremos consumado a conciencia un grave error político.

Creemos que no todo está perdido; si bien nuestro punto de partida es difícil por no contar con una mayoría de artistas e intelectuales dispuestos a apoyar nuestra Revolución en Libertad, contamos con la invaluable potencialidad de los sectores populares de nuestra comunidad, que en este materia no ha perdido su confianza en nosotros, pues preciso es reconocer que a través de Promoción Popular, (documentos anexos) y otros organismos es donde el Gobierno ha puesto su énfasis, realizando acciones culturales aisladas.

Reiteramos que el aspecto negativo de la crítica de este capítulo se refiere específicamente a la falta de decisión por encarar una Política Cultural, que complementando las políticas de desarrollo político, económico y social, promueva, estimule, fomente y difunda la actividad artística hacia todos los artistas, toda la obra de arte y toda la comunidad.

Un punto de partida pueden ser, los informes previos y conclusiones del "primer Con-

greso de Artistas e Intelectuales" (Octubre 1963), algunos documentos postcongreso, de comisiones ad hoc formadas por "CECOP"; y experiencias del primer año de Gobierno.

Los principales aspectos de los documentos citados, (algunos aspectos los trataremos más extensamente en el capítulo IV), son:

1.— Creación de un Organismo de alto nivel, encargado de planificar, promover, estimular y fomentar la actividad cultural, coordinar los distintos organismos estatales y semiestatales.

2.— Libertad de creación artística literaria, y elevación de status del artista., evitando que el Estado se convierta en mecenas que asegure la subsistencia del intelectual y el artista y en cambio, como gerente del bien común, cree las condiciones en que la actividad de éstos pueda desarrollarse libre y dignamente.

3.— Incorporación de todos los sectores de la comunidad a los bienes culturales.

4.— Una serie de medidas de orden político administrativo, para eliminar las actuales trabas al desarrollo de la actividad cultural, en las distintas disciplinas del arte.

III. QUE SE HA REALIZADO HASTA AHORA

1.— En el campo de la formulación de una política para una planificación nacional: nada.

2.— En el campo de incorporar a los artistas e intelectuales a la inquietudes culturales de la comunidad: nada.

3.— **Promoción Cultural.** El Departamento de Arte y Cultura de la Consejería Nacional de Promoción Popular, cuya labor explicamos en documentos anexos, ha desarrollado su acción con el inconveniente de falta "status jurídico" que afecta a toda la Consejería y la exigüedad de todo tipo de recursos. Sus áreas de acción son los sectores populares, (con énfasis en lo poblacional), y sus instrumentos de acción la casi totalidad de las disciplinas del arte. El espíritu fundamental que informa su acción, se proyecta en los siguientes criterios básicos.

a) Sentido Promocional única manera de respetar la dignidad de las personas, imprimir dinámica a su acción.

b) Estimula una efectiva PARTICIPACION (activa y pasiva) de los sectores afectados.

c) Tiende hacia la ORGANIZACION DE LA COMUNIDAD.

d) Fomenta la expresión artística vocacional, de los VALORES AUTENTICOS de la comunidad.

Sus objetivos son:

a) La incorporación y participación de todos los sectores de la Comunidad a los bienes del Arte y la Cultura.

b) El impulso, estímulo y desarrollo de todas las manifestaciones de la actividad artístico-cultural.

c) Estimular y promover el desarrollo y perfeccionamiento de las organizaciones de

carácter cultural, de tal manera que la actividad artístico-cultural, adquiera una expresión organizada.

Tanto sus fundamentos doctrinarios, algunas proyecciones socioeconómicas, Plan 1966, Informe 1965 se incluyen como documentos anexos, para conocimientos y mayor información de la Comisión.

4.— **Comisión Nacional de Cultura.**— Organismo creado por Decreto Supremo con el carácter de asesor del Supremo Gobierno. Surge como inquietud de algunas personalidades de la Cultura Nacional y encuentra patrocinio en el señor Ministro de Relaciones Exteriores.

No tiene financiamiento, recursos de ninguna especie, ni misión ejecutiva alguna. Sus componentes, nombrados en el mismo Decreto, no son representativos individualmente considerados ni en representación de gremios u organismos culturales. En consecuencia, carece de base política de todo orden y, en el terreno partidario, una estrecha minoría de Demócratacristianos trata de contener errores doctrinarios y peligrosos desvíos hacia intereses reñidos con la Revolución.

Lo anterior proviene fundamentalmente de dos errores básicos contenidos en el Decreto de constitución:

a) No haberla entregado como misión fundamental, la de estudiar y proponer al Supremo Gobierno el proyecto de ley que crea el Instituto y Organismo planificados, orientador y coordinador de la Actividad Cultural, solicitado por el Congreso de Artistas e Intelectuales.

b) Haber nombrado las personas que lo constituyen por su personalidad creadora y

no por representación de núcleos o disciplinas del Arte (representatividad).

No obstante lo expresado, la Comisión ha tenido su mejor logro en la realización del Primer Congreso de la Comunidad Cultural Latinoamericana, desarrollado en Arica.

Los miembros de la Comisión Nacional, convencidos, ahora, de la inoperancia del Decreto aludido propician un proyecto de ley que reestructura y modifica substancialmente. Lamentablemente esto sucede en el mismo momento, (a fecha de hoy), en que el Ministerio de Educación pretende hacer aprobar ahora un proyecto de radicar en dicho Ministerio la política cultural del Gobierno,

rebasando su esfera de acción y yendo en contra de todos los acuerdos mencionados anteriormente.

Son dignos de mencionarse otros esfuerzos aislados de acción cultural, que aunque se realizan sin una coordinación política, u orientación doctrinaria o metodológica han significado un claro avance, ellos son la Municipalidad de Santiago, y el Indap.

Para terminar, Chile Films, tiene elaborada una política de fomento de la Industria Cinematográfica que al permitir la solidificación de dicha industria nacional, será un decisivo aporte a los futuros planes culturales del Gobierno.

IV. QUE OBSTACULOS, SI LOS HA HABIDO, HAN ENTRABADO LA REALIZACION DEL PROGRAMA

Después de analizar lo dicho hasta aquí, resulta fácil desprender que el principal obstáculo, es la falta de decisión política para asignar prioridad dentro del Programa de Gobierno a un Plan Cultural.

De esta falta de decisión, se desprenden todos los obstáculos que dificultan la acción de los intentos que se realizan, y que sucintamente enumerados son:

a) Ninguna formulación de Política Cultural, a nivel nacional.

b) Falta de coordinación en la instrumentación político-administrativa.

c) Imposibilidad de planificar y coordinar la acción.

d) Falta de asignación de recursos.

e) Dificultad para dar cauce político a las inquietudes, tanto de sus obligaciones (función social), como de sus derechos (dignificación), de quienes son los creadores en el proceso activo del arte: los artistas y escritores.

V. QUE SE ESPERA REALIZAR

Aun cuando dar respuesta a esta pregunta, significa nada menos que formular una política, creemos oportuno enumerar las medidas básicas para emprender la acción y la perspectiva doctrinaria y conceptual que ésta debe tener.

1.— Incorporación al programa de Gobierno de un Plan Cultural integral y orgánico, con la clara conciencia de que nada se consigue con otorgar medios materiales que mejoren el nivel económico, político y social, si por otro lado, no se da al mismo tiempo la capacidad y preparación cultural necesaria para usufructuar con dignidad de aquellos progresos preocupándose del ser humano como tal, del hombre como individuo con corazón y espíritu. Así el hombre, integrado a su comunidad teniendo en sus manos la facultad emocionante de vivir el universo sensible del arte, será capaz de encontrar en las cosas, el sentido, destino y significado de su propia vida y de la de los demás.

La Política Cultural del Gobierno Demócratacristiano se apoyará en los siguientes fundamentos:

1.1. Serán sus objetivos básicos:

1.1.1. Incorporación y Participación (acceso a la responsabilidad de las decisiones y a los frutos de la tarea común) de todos los sectores de la Comunidad en los bienes del Arte y la Cultura.

2.1.2. Impulso, estímulo y desarrollo de to-

das las manifestaciones de la actividad artístico-cultural.

2.1.3. Dignificación de status del artista y escritor e integración de éstos y su obra a la comunidad nacional.

1.2. Su acción estará guiada básicamente por los principios doctrinarios de:

1.2.1. Libertad de acción.

1.2.2. Solidaridad del Estado.

1.2.3. Respeto a los valores auténticos de la comunidad.

1.3. Sus áreas de acción serán:

1.3.1. Todo el territorio nacional.

1.3.2. Toda la comunidad.

1.3.3. Todos los artistas

1.4. Su primera prioridad:

1.1.1. Los sectores marginales, urbanos y rurales.

1.5. Sus instrumentos de acción.

Todas las disciplinas del arte y la literatura.

2.— Creación del Organismo del Estado, encargado de la formulación, planificación, ejecución y evaluación de la Política Cultural del Gobierno.

Este organismo, siguiendo los acuerdos y recomendaciones del 1.er Congreso de Artistas e Intelectuales; de algunos documentos postcongreso, elaborados por CECOP; y acuerdos del Departamento de Arte y Cultura del P.D.C.; debe tener las siguientes características básicas:

2.1. Organismo de Derecho Público y administración autónoma.

2.2. Se relacionará con el Gobierno a través de estas dos alternativas, (no significan compromiso sectorial específico).

2.2.1. Presidencia de la República (supra-sectorial).

2.2.2. Promoción Popular, (Intersectorial).

2.3. Sus funciones básicas serán:

2.3.1. Formular la Política Cultural del Gobierno.

2.3.2. Planificar, programar y coordinar la acción del Estado.

2.3.3. Promover, estimular, fomentar y difundir, la actividad artística.

2.3.4. Proporcionar asistencia técnica y servicios en aquellos sectores donde la comunidad no esté en condiciones de hacerlo.

Para terminar diremos que es imprescindible una urgente "toma de conciencia", de los problemas descritos en este Documento, que nos permita encarnar en los programas de Gobierno, el sentido revolucionario de nuestra acción integral frente al subdesarrollo. Creemos imprescindible, un cambio de actitud. Si somos consecuentes con nuestros principios fundamentales, veremos que no podemos dejar pasar un solo instante más, sin encarar en su integridad las actividades del ser humano, otorgando en los Planes de Gobierno, coordinadas y adecuadas prioridades al desarrollo político, económico y CULTURAL de nuestra comunidad.

RICARDO MORENO

Santiago, 26 de Abril de 1966.

INFORME SOBRE DEPORTE, EDUCACIÓN FÍSICA Y RECREACIÓN

1.— El Programa de Gobierno en Educación Física, Deportes y Recreación. El programa fue elaborado por una comisión integrada principalmente por los señores Juan Hamilton, Isidro Corbinos, Ernesto Alvear y el suscrito. En materia de educación física fue asesorada por el profesor don Zuonimir Ostoic.

Fue anunciado públicamente al país en cadena radial y sintetizado en el informe preliminar que se aprobó en Millahue. En diversos documentos ha sido citado en forma muy general.

Sin entrar en detalles, puedo decir que se suponía que un gobierno renovador y de mente joven comenzaría por un movimiento en pro de la educación física, como lo han hecho todos los gobiernos revolucionarios. Cuba es el ejemplo más reciente y cercano. Los que elaboramos el programa supusimos que conjuntamente con el plan educacional se pondría en ejecución el de educación física, que en síntesis contempló las siguientes medidas:

a.— Educación Física escolar primaria y preescolar

Habilitación de plazas de juegos infantiles en plazas, parques y escuelas.

Formación del profesorado primario, tanto en las Escuelas Normales como en los cursos de emergencia, a fin de que pueda orientar los juegos y deportes.

Media hora diaria o tres horas semanales de clases de educación física obligatorias.

b.— Educación física escolar media

Tres horas semanales obligatorias de educación física y medio día deportivo.

Cursos de actualización para profesores de educación física.

Competencias deportivas con participación masiva;

Habilitación de canchas deportivas y gimnasios en escuelas y especialmente incluirlos en las nuevas construcciones;

Equipamiento de gimnasios escolares y de implementos deportivos;

Pleno aprovechamiento de recintos por colegios y comunidades.

c.— Educación física universitaria

Creación de un departamento de educación física en las universidades, a fin de que los alumnos practiquen educación física en su

calidad de tales y no como socios de un club generalmente profesionalizado.

d.— Educación física extraescolar

Nueva organización y estructuración del deporte, en todos sus niveles y en especial:

Unificación y organización de las bases del deporte, con una sola organización en cada uno, con autoridades locales consistentes en los Consejos Locales de Deportes (con nueva composición) y unificación de los organismos directivos en una Corporación autónoma con representación del Estado (deporte, educación física escolar, militar, etc.) y de las organizaciones deportivas.

Valorización del deporte de barrios que deben ser la base de la organización.

Recintos gimnásticos y deportivos de pleno aprovechamiento por la escuela, el barrio y el sector laboral.

Nueva política en materia de construcciones deportivas, dando preferencia al deportista sobre el espectador, al barrio sobre el gran estadio.

Unidad de administración de los recintos municipales y fiscales, a fin de que la orientación técnico-educativa prime sobre el fin de lucro.

Financiamiento propio y permanente.

Estatuto del deporte profesional.

e.— Recreación

Difundir el deporte no como un todo ni como un fin, sino como parte de la recreación y de la educación física y como medio de salud y fortificación de la raza.

Creación del Departamento de Recreación al servicio remunerado de las empresas, para proporcionar orientación, organización deportiva, cursos, vacaciones en camping, campamentos educativos etc.

Creación de la Organización Nacional de Camping.

Creación de campamentos educativos.

2.— Labor realizada en cumplimiento de este programa

En síntesis: diez veces más que anteriores gobiernos, diez veces menos que lo proyectado.

a.— Educación Física preescolar y escolar primaria

Construcción de algunas plazas de juegos

infantiles, exhibición de un modelo en Parque Bustamante, difusión de especificaciones en todo el país.

Algunos cursos para profesores primarios y cursos de líderes deportivos, básicos para levantar el nivel cultural de la masa.

b.— Educación Física escolar media

La medida más importante del Ministerio de Educación fue contraria al plan anunciado: en los séptimos años se rebajó a dos el número de horas de educación física, suprimiéndose el medio día deportivo.

Equipamiento de 10 gimnasios escolares con elementos gimnásticos.

Se comenzarán este año las competencias masivas escolares en cross country, atletismo y básquetbol.

c.— Educación Física universitaria

Nada se ha avanzado.

d.— Educación Física extraescolar

Se han visitado los Consejos Locales de Deportes más importantes para aunar criterios en torno a las ideas básicas de la nueva organización y orientación.

Se ha tomado contacto directo con Ligas, Asociaciones y otras organizaciones del deporte popular, con el mismo fin.

Se han creado nuevos Consejos Locales de Deportes aumentándose su número de 80 a 128.

Se dictaron cursos para formar líderes deportivos en Antofagasta, Santiago, Concepción, Osorno, Ancud y un curso para líderes de campamentos en Santiago. Los cursos comprenden iniciación al deporte, gimnasia, formación física y recreación.

Se dictaron cursos de actualización para técnicos deportivos, profesores y alumnos de educación física, en Antofagasta, Valdivia y Santiago con 400 inscritos a cargo de los profesores de atletismo y gimnasia de la Escuela Superior Alemana de Deportes de Colonia.

Se dictó un curso sobre construcciones deportivas a cargo del profesor alemán Roskam.

Se obtuvieron becas (9) en Alemania para técnicos chilenos.

Se habilitaron en 1965, 80 canchas deportivas populares y en 1966 (primeros tres meses) otras 25.

Se habilitaron campos deportivos en Taglagante, El Monte, Melipilla San Pedro de Melipilla, Lota, Valdivia, San Felipe, etc.

Se otorgaron mayores subvenciones a los Consejos Locales de Deportes. Se otorgaron implementos deportivos útiles de secretaría, muebles, a las Ligas de los Barrios y Consejos Locales de Deportes.

Se dio gran impulso al Catastro de campos deportivos y Estadística del Deporte, creando un registro general de instituciones deportivas.

Se obtuvo la entrega por CORVI y Ministerio de Tierras de nuevos campos deportivos.

Se hizo entrega a los Consejos Locales de

Deportes de ellos.

Se ha ido ordenando el reparto de las subvenciones al deporte.

e.— Recreación

Se ha incluido en todos los cursos realizados y se hizo un curso especial para líderes de campamentos.

Se inició el programa para crear la organización nacional del camping. Se recorrió el país buscando los lugares adecuados, se pidió al Ministerio de Agricultura los que le correspondían, se dictó el reglamento respectivo, pero nada se ha podido hacer por la interferencia de la Dirección de Turismo y la no respuesta del Ministerio de Agricultura.

3.— Obstáculos que han entorpecido la realización del programa

a.— Un programa tan vasto no podía ser ejecutado por la Dirección de Deportes sola. Debería ser un programa de Gobierno, al cual colaborarían el Ministerio de Educación, el de Defensa Nacional, el de Vivienda, etc.

Ha habido falta de colaboración. Hay decenas de oficios sin contestar, muchos de ellos importantes.

Por otra parte, no se ha dado a la Dirección de Deportes la autoridad que el Presidente de la República quiso darle en circular de hace un año.

b.— El Decreto que aprueba el pleno aprovechamiento de los recintos gimnásticos deportivos, de trascendental importancia, duerme desde hace un año en el Departamento Jurídico del Ministerio de Educación.

c.— La planificación del Ministerio de Educación en materia de Educación Física se hizo sin consultar a su propio Departamento técnico, ni a otros técnicos en la materia. Ha resultado negativa en relación a lo planificado, aun cuando en otros aspectos ha sido positiva la labor en relación con gobiernos anteriores.

d.— El ánimo de lucro que inspira la labor de las Municipalidades en materia de recintos deportivos, refido con lo técnico-educativo.

e.— La postergación de un plan de construcciones deportivas.

f.— El que se sigan construyendo escuelas sin recintos para la educación física.

g.— La dificultad de adoptar medidas revolucionarias necesarias para el cumplimiento del plan, frente a la excesiva complacencia de algunos gobernantes y parlamentarios ante las presiones de grupos o personas interesadas en que nada cambie.

h.— No se ha avanzado nada en materia de financiamiento para el deporte.

4.— Que debe realizarse en los próximos 5 años

a.— Dictación de la Ley de Educación Física, Deporte y Recreación que se propondrá próximamente, para el cumplimiento del programa indicado anteriormente, etc.

b.— Elaboración y dictación del Plan D, tendiente a establecer las normas generales para remodelación de las ciudades, reservan-

do un mínimo de espacio para recintos deportivos, plazas de juegos infantiles, áreas verdes activas, gimnasios, etc., en relación con la población, edades, etc. Este plan está en estudio en la Dirección de Deportes del Estado que ha solicitado la colaboración de funcionarios de distintos Ministerios.

c.— Plan de emergencia de formación de técnicos de distintas categorías (entrenadores, monitores), mediante la creación de la Escuela Superior de Gimnasia y Deportes, para lo cual se ha adquirido parte del Fundo La Reina, y mediante cursos de actualización. Traída de técnicos extranjeros para esos fines.

d.— Difusión masiva de los juegos infantiles, de la gimnasia femenina y de la gimnasia y preparación física masculina, como bases de salud, de mejoramiento de la raza y de la formación de deportistas.

e.— Cursos de emergencia para profesores primarios y para profesores de educación física a fin de lograr los propósitos indicados.

f.— Relación y coordinación de escuela-club-organización laboral y pleno aprovechamiento de recintos gimnásticos-deportivos y de profesores y técnicos.

g.— Unidad de administración de todos los estadios, bajo Dirección de Deportes del Estado y después Corporación; estadios municipales delegarían en Consejos Locales de Deportes la administración.

h.— Dar a la autoridad deportiva, por ahora, a la Corporación después, la total

tuición sobre el camping y el campamento a fin de reglamentarlos y de crear una Organización Nacional del Camping, sin la cual no existe la función.

i.— Financiamiento propio y estable por ley especial, tanto para las actividades de la Corporación como para las construcciones deportivas.

5.— Condiciones para el logro de estas realizaciones

a.— Autoridad a la Dirección de Deportes del Estado;

b.— Que el plan sea de todo el Gobierno y no sólo de la Dirección, lo cual se traduce en COLABORACION, NO INTERFERENCIA, CONFIANZA.

c.— Que se permita crear una Corporación de carácter técnico y no político, o sea, que signifique una fusión de los organismos actuales, pero no una absorción del C.N.D. por el Estado, pero estaría debidamente representado, pero el deporte privado también. El representante del Presidente de la República tendría la dirección y un poder de veto en materia de gastos. Los Consejeros serían ad honorem en lo posible.

d.— Plan educacional integrado con el de Educación Física.

Saluda atentamente a Ud.

HORACIO WALKER CONCHA
Director de Deportes del Estado

EL PLAN HABITACIONAL

Debido a la situación de crisis del Plan de Viviendas, anunciada por el Ministro del ramo y que amenaza con la imposibilidad de dar cumplimiento al programa ofrecido al pueblo, deseamos antes que nada advertir que este documento no podrá ser lo breve que aconsejaría la prudencia y objetividad de una síntesis informativa, pero tampoco podrá tener la extensión y detalle que recomienda el análisis de la grave situación planteada.

En breves palabras diremos que las aspiraciones programáticas llevaron al Partido a ofrecer al pueblo un plan, que en lo fundamental significaba: la construcción de 360.000 viviendas; de dimensionamiento, diseño y calidad compatibles con la familia humana; agrupadas en barrios dignos, dotados de los servicios y equipamiento indispensable para el desarrollo de la vida comunitaria. El programa incluía en su operatoria mecanismos propios de la Revolución en Libertad y características de la democracia cristiana.

Porque nos asiste el convencimiento que, por un lado mediante una decisión conjunta del Partido y del Gobierno, aún estamos a tiempo de recuperar el tiempo perdido; y que por otro lado, nadie pone en duda ni la ventaja social y económica de un plan de viviendas, como tampoco su conveniencia política, es que nos proponemos una recapitulación que incluya una somera versión del plan desde sus principios ideológicos hasta la enumeración de algunas políticas fundamentales que permitan la optimización de los recursos económicos, técnicos y humanos disponibles.

La totalidad de las ideas que más adelante se expresan, son un apretado resumen de ideas, estudios y documentos, elaborados por Cecop Comisiones ad hoc, Congresos de Pobladores, Comisión de Vivienda del Departamento Técnico del P.D.C., a lo que se suma la experiencia de cerca de dos años de Gobierno.

Entremos pues en materia.

I. LOS PRINCIPIOS BASICOS IDEOLOGICOS

Lo siguiente es un resumen de los principios básicos que informan una política habitacional de la Democracia Cristiana.

1.—Que la vivienda es un bien de primera necesidad al cual tiene derecho toda familia.

2.—Que la vivienda debe reunir condiciones mínimas aceptables en cuanto a: superficie edificada inicial, calidad y posibilidades de crecimiento futuro, que permitan el desarrollo normal de la familia.

3.—Que la vivienda deberá contar con el equipamiento circundante indispensable para complementar la vida familiar y comunitaria.

4.—Que la vivienda, cualquiera que sea el sector socio-económico a que está destinada, debe ser económica en su diseño y en su precio.

5.—Que la solución del problema habitacional deberá contar con la iniciativa y participación de los sectores afectados.

6.—Que la vivienda deberá ser pagada total o parcialmente por el adquirente, según su situación económica y en ningún caso regalada.

7.—Que la vivienda, por ser un elemento de primera necesidad y constituir un derecho de toda familia, no puede constituirse en materia de especulación.

8.—Que el derecho de propiedad del suelo urbano, su uso y destino, está sometido a los intereses de la Comunidad.

Algunos de estos principios fueron ratificados por el Sr. Ministro del ramo en su discurso programático de Concepción, es necesario pues, tenerlos presentes y ser consecuentes con ellos.

II. EL PROBLEMA HABITACIONAL

1.—Los antecedentes:

El déficit habitacional, estimado sin mucha precisión entre 400.000 a 500.000 viviendas, está estructurado por diversos factores:

1.1. Aumento vegetativo de la población en aproximadamente 190.000 personas anuales,

que crea la necesidad de 34.000 viviendas anuales.

1.2. La elevada tasa de urbanización del país que exige un incremento más rápido de edificación de viviendas en centros urbanos.

1.3. El deterioro por uso y necesidad de replazo de viejas estructuras significa una

reposición estimada en 7.000 viviendas anuales.

1.4. Las más graves consecuencias de este déficit y que afecta de modo importante la vida política, social, económica y cultural del país, han sido muchas veces repetidas. Parece necesario volver a reseñarlas:

- a) Desintegración interna de los centros urbanos.
- b) Desintegración de la vida comunitaria.
- c) Desintegración del núcleo familiar.
- d) Esta desintegración es una de las causas de la falta de participación.
- e) Presión social y política.

f) Con relación a la dimensión económica, la consecuencia es negativa en el sentido de no preservar y postergar el mejoramiento del elemento humano, factor básico para el logro de los propósitos de desarrollo económico. Es fácil deducir, que en este sentido, la vivienda contribuye a elevar el nivel general de la productividad del trabajo, así como las aspiraciones de consumo de la población, necesarios ambos para el crecimiento económico del país.

Por la gravedad social y política que estas consecuencias que el problema significa, y por las ventajas económicas y culturales que su resolución implica, es que en los documentos programáticos se fijó un meta variable de 20.000 viviendas promedio anual para iniciar su paulatina solución. Dejamos constancia que ello significa un esfuerzo constante de 20 a 25 años, para eliminar el déficit.

El resumen de las metas físicas, es en consecuencia:

| | Viviendas |
|---|-----------|
| a) para atender el crecimiento vegetativo | 34.000.— |
| b) para reposición | 7.000.— |
| c) para absorber el déficit | 20.000.— |
| | 61.000.— |

Para terminar este capítulo de antecedentes, queremos agregar un nuevo aspecto que configura una "nueva dimensión" al problema habitacional. Nos referimos a la construcción de viviendas de mala calidad, dimensionamiento insuficiente, sin equipamiento urbanístico ni comunitario; esto significa un nuevo factor a corto plazo, de aumento del déficit, si no se arbitran medidas para evitar que estas viviendas se transformen en nuevas callampas.

Para ilustrar nuestra observación, advertimos que desde 1959 a 1963, la Corvi construyó 83.938 viviendas de las cuales 18.250 son casetas sanitarias y 35.379 viviendas que varían entre 16 m². y 35 m². como superficie máxima, lo que hace (considerando sólo este dato) 53.629 "callampas" a breve plazo.

Terminamos acotando que a los adquirentes de estas "viviendas" se les exige amortización mensual por su deuda.

2.— LOS AFECTADOS POR EL DEFICIT

Un antecedente indispensable para un plan habitacional es la estratificación socio-económica de los sectores afectados por el déficit. Aún cuando esta estratificación no es rígida, su análisis permite conocer la ca-

pacidad de pago del sector y adecuar los instrumentos disponibles a una realidad ineludible.

Se estima que el 17% de la población tiene ingresos de hasta 1 vital y el 47% tiene ingresos de hasta 2 vitales. Estos son los sectores que el Estado atenderá preferentemente en labor directa, por considerarse que los primeros no tienen capacidad de pago para servir la totalidad de la deuda de una vivienda completa, y los segundos, tienen capacidad de pago a largo plazo pero sin posibilidad de ahorro previo considerable. En otras palabras, diremos que son los clientes de la Corporación de Servicios Habitacionales y Corvi. Para estos sectores se estima que la capacidad de pago, para servir la deuda de una vivienda será el 20% del ingreso familiar. Se considera para ellos una bonificación del Estado.

El tercer estrato está formado por los sectores de ingreso superior a 2 vitales que, teniendo capacidad de ahorro previo, sólo pueden adquirir su vivienda mediante un crédito a largo plazo (15 años) y bajo interés. El Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, adecuará sus mecanismos para que este sector tenga prioridad en la adquisición de sus viviendas. Este es el cuadro que requiere ciertamente un más profundo estudio de todos los antecedentes disponibles, pero que no deberá perderse de vista cuando se diseñen las políticas de un plan habitacional.

3.— EL MERCADO

En la actualidad la producción total de viviendas es absorbida por el sector privado. Opera fundamentalmente en dos mercados: el de propuesta pública labor directa (Corvi) y el mercado libre (a través de convenios Corvi y Asociaciones de Ahorro y Préstamo).

Ambos mercados son restringidos, monopólicos y altamente especulativos. Las empresas no han adecuado sus procedimientos de producción a una tecnificación, normalización, productividad, calidad; diseño y costos que sean consecuentes con las posibilidades y necesidades reales de la demanda. En otras palabras no existe eficacia ni productividad global conveniente, en la producción de viviendas.

Otro hecho, que estructura el problema habitacional del país, es el notorio desequilibrio entre el nivel de ingresos y los costos de edificación.

Por ejemplo, la vivienda mínima, que corresponde al tipo obrero, tenía en 1964, un costo aproximado de E⁹ 150 por m² edificado. Considerando el sueldo vital obrero de 1964 en E⁹ 75,00 mensuales y se supone un 20% de ese ingreso como dividendo mensual para vivienda, se obtiene una cifra de E⁹ 180 al año.

Ello sólo permite construir 1.2 m². al año, lo que significa que una vivienda mínima de 50 m²., demoraría alrededor de 42 años en ser pagada.

Esta situación ha seguido deteriorándose a extremos que en 1966, la disponibilidad anual de ese mismo obrero alcanza para pagar 0,80 m². edificados al año.

Por otro lado, si examinamos la relación ingreso-costo para el nivel de empleados, los antecedentes indican que el rendimiento del sueldo vital, en términos de metros

cuadrados, se ha deteriorado entre 1959 y 1964, como sigue:

En 1959 un sueldo vital rendía aproximadamente 1,72 m2. de edificación; en 1964 un sueldo vital rendía aproximadamente 0,85 m2. de edificación; esta situación ha seguido deteriorándose levemente hacia 1966 en que el rendimiento es aproximadamente de 0,78 m2.

Esta situación significa que el Estado, desperdicia sus recursos y esfuerzos, financiando casi todo el producto inadecuado (especialmente en precio, calidad y ubicación), que el mercado de oferta ha entregado.

El resultado del desajuste del mercado, entre el precio del producto y la capacidad financiera de la demanda acarrea como consecuencia, incompatibilizar los recursos disponibles con las metas programadas.

III. QUE SE HA REALIZADO HASTA AHORA

No obstante, las metas físicas obtenidas en el año 1965, cuyas cifras son de todos conocidas, nos encontramos frente a un panorama de disminución sustancial para el resto del período.

Una apreciación global del grado de cumplimiento de las aspiraciones programáticas resulta desoladoramente negativa.

En efecto, los diversos sectores de la población no disponen de viviendas "económicas en su concepción de diseño y precio", habiendo sido superficiales, incompletas e inoportunas, las medidas de modificación al D.F.L. 2.

El grado de "participación de los interesados" es insignificante y aquí sólo se ha adelantado en materia de superestructura jurídica, como es la composición del Consejo Nacional de la Vivienda.

En cuanto al régimen de Ahorro y Préstamo, la Caja Central ha establecido un régimen preferencial en función de la superficie, valor e ingreso, en una intención de beneficiar a los sectores de menores ingresos. Sin embargo, aparte de los favorecidos con créditos B.I.D., no ha sido posible aten-

Creemos que esto se debe, más que a una mala política del Gobierno, a su falta de política decidida en esta materia. Es hora de decidir que si queremos hacer revolución habrá necesariamente que herir intereses creados, por lo cual no se puede estar guiado sólo por el afán de dar seguridad a los productores.

La conclusión recomienda la inconveniencia de seguir operando, con un producto inadecuado en calidad, precio y ubicación y dentro de un mercado desajustado. Aclaramos que no estamos desestimando al sector privado, sino proponiendo encauzar su indispensable aporte, hacia una eficacia y mejor productividad. Reiteramos que la tesis es, la optimización de los recursos económicos, técnicos y humanos disponibles.

der preferentemente a grupos de personas, debido a la debilidad financiera del sistema y a su incapacidad para actuar positivamente en el Mercado de Viviendas.

Es así como frente a este Mercado de Viviendas el SINAP ha continuado demostrando carencia de autonomía, no pudiendo impedir el alza de los precios de las viviendas al financiar casi todo el producto que el mercado le ha ofrecido. Este cuadro quizás sombrío pero realista proviene del hecho que todo el esfuerzo de este tiempo se gastó en obtener la ley del Ministerio y en vencer las dificultades políticas que esto representaba.

El precio que hemos pagado ha sido caro; tenemos Ministerio, pero carecemos de Política Habitacional porque no se han encauzado las decisiones fundamentales que estructuran una política.

En síntesis, falta un modelo operacional del Plan de Viviendas; sólo tenemos algunos postulados ideológicos y análisis técnicos, pero falta la decisión de establecer un modelo coherente de lo que sería una política auténticamente Revolucionaria de Vivienda.

IV. ALGUNAS POLITICAS BASICAS

1.—Definición de "vivienda de interés social" (vivienda económica), haciendo una substancial modificación al D.F.L. 2 del 59 y su reglamento, según las recomendaciones de Cecop, 1964.

2.—Planificación del Mercado de Vivienda, que convierta al actual mercado libre en un mercado social de vivienda, que ofrezca productos adecuados a costos adecuados.

3.—Promoción a nivel nacional por parte del Estado de la eficiencia y productividad global en el área de vivienda que aumente el rendimiento de los recursos que deben invertirse.

4.—Revisión de las políticas de estímulos al sector privado dentro de las siguientes normas generales:

a) Los estímulos se referirán a los capitales permanentes dedicados a la producción de viviendas.

b) Los estímulos serán estudiados en for-

ma que operen en proporción inversa al precio de las viviendas producidas.

5.—Revisión de la política Corvi, especialmente en lo que dice relación a costos, propuestas, calidades, normalizar el diseño, estanco de materiales, etc., según recomendaciones Cecop 1964.

6.—Revisión de política de Ahorro y Préstamo especialmente en lo que dice relación al mercado de viviendas, monto de préstamos, relación, beneficio—precio, conjuntos de personas, monopolios Asociación—Empresa, etc.

7.—Política de Terrenos.

a) Evitando que la plusvalía, resultado del esfuerzo público, sea aprovechado por pocos en favor de intereses privados y especulativos.

b) Recuperando el casquete urbano, sin costo de equipamiento, infraestructura, servicio, etc., al uso de la comunidad.

8.—Política del 5% suprimiendo las actua-

les empresas del 5%, correspondiéndole al Estado y/o a las Asociaciones de Ahorro y Préstamos su percepción, distribución y canalización, para financiar los programas de iniciativa pública o privada de interés social.

9.—Política de apoyo decidido a cooperativas de viviendas y programas de autoconstrucción. Estimulando y promoviendo al máximo la enorme potencialidad humana disponible para utilizar la participación de la comunidad organizada en la solución de su problema. Nos parece importante advertir que esta participación debe ser promovida y asistida por el Estado, pero es necesario que en el área de Vivienda, **adquiera una expresión organizada de la Comunidad.**

10.—Política de capacitación técnico-profesional y de adecuación de mano de obra.

11.—Política de concertación con el sector privado, dejando en claro que el administrador del Bien Común es el Estado; y que la participación incluye a todos los sectores y no sólo a los productores.

V. DECISION POLITICA

Durante el periodo 1967 y 1971, la inversión pública, consulta un aumento considerable en algunos sectores, entre los que destacan fundamentalmente: Industria, Minería y Educación.

Esta decisión política del Gobierno, significa una paulatina disminución de recursos fiscales a la inversión pública en otros sectores.

Entre estos se cuenta, Vivienda y Urbanismo, sector en el cual la inversión pública consulta una disminución que va desde un 31% en 1965—66 a un 20 por ciento en 1971 en relación al total de la Inversión Pública en los distintos sectores.

Los recursos económicos disponibles para la realización de un plan, es una de las variables que deben condicionar los instrumentos de éste. Conocemos el aporte fiscal al sector, en consecuencia la variable pasa a ser un dato conocido. Hemos propuesto algunos procedimientos para optimizar su uso y coordinarlos con los factores humanos y sociales, creemos pues encontrarnos frente a un panorama bastante claro, para enfrentar el problema. Falta, en consecuencia la decisión política del Gobierno, y esta decisión debe ser conocida y debatida en el Partido.

Las alternativas son claras y creemos poder resumirlas así:

a) La primera alternativa, consiste simplemente en no continuar con la actual línea carente de política definida, intentando vanamente alcanzar metas físicas, que pertenecen al terreno de lo esotérico si se considera todo el panorama económico y político del sector. Esta alternativa significa que los esfuerzos de los sectores público y privado están actuando en una gran "área de acción" hacia objetivos distintos y divergentes, en absoluto desconcierto y desvinculados con el bien común.

Seguir en esta línea, es cometer los mismos errores que desde la oposición criticamos.

El partido debe tener conocimiento del precio político que tal actitud importa y tomar las precauciones correspondientes.

12.—Definición del papel desarrollista del Plan de Vivienda integrándolo y compatibilizando sus metas con el Plan General de Desarrollo.

Por último nos parece útil recomendar, que las decisiones que se tomen, deben considerarse en términos generales, lo siguiente:

a) Las medidas de políticas que se recomiendan, no tienen eficacia si se consideran independientemente una de otras y no en un contexto armónico.

b) Al anunciarlas al país, deben advertirse que se trata de un plan de emergencia Nacional y Popular, destinado a aunar los esfuerzos del Estado y toda la Comunidad, para salvar en el área de la vivienda, los inconvenientes imprevistos (atraso de Ley del Cobre, Terremotos, Temporales, etc.).

c) Los recursos del Estado se usarán como "capital semilla" para estimular la potencialidad del sector privado y de la comunidad en la solución del problema habitacional.

b) La segunda alternativa consiste en una política de "área de acción limitadas" donde por un lado el sector privado siga actuando sin someterse a las aspiraciones programáticas del Partido, en el área de los negocios especulativos. Por su parte, el sector público concentraría sus esfuerzos en un plan popular, con énfasis de atraer hacia "su área", a todo el potencial del sector privado no contaminado.

A simple vista no parece que esta alternativa convenga a la Revolución en Libertad.

c) Resolución de afrontar con decisión un Plan de Viviendas Revolucionario aún cuando esto pudiera significar herir intereses privados de unos pocos centros de poder económico, en beneficio de toda la comunidad. Esta alternativa significa que el Gobierno tome las decisiones, fije las condiciones y reglas del juego, planifique la acción en una sola área donde actúan de manera concertante los esfuerzos del sector público y sector privado.

Nos asiste el convencimiento de que aún estamos a tiempo de decidirmos por esta alternativa. Ella requiere audacia e imaginación, pero por sobre todo se requiere, que el Partido tenga un claro conocimiento de si ella conviene a los intereses globales del Programa de la Revolución en Libertad. Una decisión política debe también prever sus consecuencias políticas, y para esto el Partido debe conocer todos los antecedentes de los intereses en juego y sólo así comprometerse con el sector.

Hemos tratado de sintetizar estas tres opciones, visualizándolas en una tesis del "área de acción" de los intereses en juego. Creemos que no hay otro interés que tengamos alta prioridad, que el interés de la Comunidad. No olvidamos, sin embargo, que el interés de la Comunidad, se juega en el éxito total y global de la Revolución en Libertad. No compete pues, al sector vivienda ni a este informe formular pronunciamiento. El Partido y el Gobierno tienen la palabra.

I. POLITICA HABITACIONAL

I.— ANTECEDENTES

Los fundamentos de la política habitacional del actual Gobierno están contenidos en tres principales documentos: el libro "Casas para Chile", de Raúl Sáez, 1959; el "Informe para un Programa de Gobierno de la Democracia Cristiana" (Primer Congreso Nacional de Profesionales y Técnicos, 1962) y el "Plan de Viviendas" desarrollado por CECOP durante la campaña presidencial (1964).

En el curso de los estudios generales del Programa de Gobierno que durante la campaña dirigió el economista Sr. Jorge Ahumada, quedó claramente establecida la importancia de los programas habitacionales. Se determinó que el nuevo Gobierno se basaría en cuatro líneas de acción fundamentales: la educación, el desarrollo agrícola, la corrección de la balanza de pagos y la vivienda.

La vivienda mereció esta destacada ubicación por razones de orden social, político y económico. En el orden social, porque se reconoció la vivienda como un factor básico para la vida de la familia, la salud y la dignidad de hombre, que constituye un derecho que el Estado tiene la obligación de poner al alcance de todos los chilenos. En el orden político, por constituir la base física indispensable para todo programa que intente incorporar a la familia a la comunidad organizada, para lograr la real participación del pueblo en la vida nacional.

En el orden económico, por las características de la actividad de la construcción dentro de la economía nacional. En este último sentido se han destacado varios hechos:

a) La construcción y la industria de materiales que con ella se relaciona ocupan, aproximadamente el 11% de la población activa de Chile (*).

b) En la edificación de viviendas se utilizan materiales que en su totalidad se producen en el país. La componente importada, que es siempre indirecta, representa un 5% sobre el costo total, considerando incluidos los costos de transporte, en el que inciden vehículos importados, etc.,

c) La actividad de la construcción posee una inercia apreciablemente más baja que la industria en general, lo que permite incrementarla con gran rapidez si la economía nacional así lo exige. Si en un determinado

momento fuera necesario elevar los niveles de ocupación y de actividad económica del país, la construcción puede lograrlo en un plazo más corto que cualquier programa agrícola o industrial. Esta característica tuvo destacada significación al iniciarse el actual período de Gobierno, en 1964 y 1965.

d) Esta importancia de la actividad de la edificación se basa no sólo en la diversidad de líneas de producción que se relacionan directamente con ella, sino en los requerimientos de enseres y equipo propios de toda casa nueva que se incorpora al uso. La familia que deja de vivir en una pieza subarrendada o en una callampa, al recibir su nueva casa, se siente estimulada para ahorrar y mejorar progresivamente la ropa, los muebles, el menaje y todos los elementos que la industria nacional produce para el hogar chileno.

e) Por último, la productividad de los trabajadores está grandemente afectada por su situación habitacional debido a la influencia de este factor en tres aspectos: la dedicación y el rendimiento en el trabajo, el ausentismo y la regularidad de la asistencia, y los cambios y promedio de tiempo trabajado para una misma firma.

2.— PRINCIPIOS DE LA POLITICA DE VIVIENDA Y URBANISMO

Antes de las elecciones presidenciales de 1964 fueron expuestas al público en varias oportunidades las bases conceptuales del Plan. Con posterioridad, el Sr. Ministro de la Vivienda se ha referido a ellas detalladamente. En síntesis, los principios fundamentales de la política habitacional del Presidente Frei son los siguientes:

A.— Impulso del Desarrollo Comunal

La vivienda y los demás hechos urbanos característicos de la vida comunitaria (vías de circulación, áreas de esparcimiento y deportes, zonas de comercio y producción, centros de enseñanza y cultura, servicios de administración pública, etc.), deben desarrollarse de acuerdo a un programa definido por las características de cada región y de cada localidad. El Gobierno debe apoyar y asesorar a las comunidades locales para que puedan llegar a expresarse a través de sus

(*) En agricultura, minería, pesca, trabaja el 31% de la población activa. En servicios, el 42%. El resto del sector industrial, electricidad, gas y agua, el 16%. (Estimación basada en "Geografía Económica de Chile", CORFO, pág. 523, 1965). Además, "Casas para Chile", pág. 30.

organizaciones y de su autoridad comunal y puedan participar activamente en la formulación de los programas de desarrollo. Este proceso es la única base para una verdadera descentralización del país.

B.— Concepto de la Vivienda

La vivienda debe reunir las condiciones mínimas necesarias en cuanto a superficie, calidad y posibilidades de ampliación o terminación que el mínimo establecido, se entenderá que se trata de la primera etapa de un proyecto perfectamente definido, cuya complementación posterior podrá efectuar el asignatario con la asesoría correspondiente.

C.— Concepto del Equipamiento Comunitario

Cada hogar deberá estar ubicado en un conjunto que cuente con los servicios urbanos (agua, electricidad, alcantarillado, pavimento) y el equipamiento comunitario indispensable para complementar la vida familiar y promover el desarrollo de la comunidad. Estas condiciones constituyen un derecho de toda familia y el Estado se encargará de proporcionárselas a los grupos humanos de bajos recursos. Circunstancialmente podrán también entregarse parcialmente a estos elementos pero dentro de un programa definido encaminado a la ejecución del proyecto total.

D.— Meta Cuantitativa

El país debe edificar en el sexenio al menos la cantidad de viviendas necesarias para cubrir la demanda anual del crecimiento vegetativo, la reposición de las casas que van ligando el término de su vida útil y el remplazo de las viviendas destruidas por los sismos. Considerando que entre 1964 y 1970 la población del país crecerá a razón de unas 245.000 personas al año en promedio y que la familia censal está formada por 5,4 personas, se requieren anualmente para este crecimiento unas 46.000 viviendas. Agregando a esta cifra 9.000 unidades para reposición y 5.000 para remplazo de las destruidas por los sismos, se obtiene un promedio anual de 60.000 y un total de 360.000 viviendas para el sexenio. Esta cantidad es, pues, la mínima necesaria para impedir que se deteriore la actual situación habitacional. No se persigue con ella amortizar el déficit acumulado, no obstante lo cual éste disminuirá en términos relativos a lo largo del tiempo si se mantiene un programa como el descrito. En cuanto a los servicios de utilidad comunitaria, se entiende que deberán desarrollarse en forma paralela con el programa de vivienda en la magnitud que se requiera. Debido a la existencia de muchos elementos que solamente deberán ser complementados o ampliados (instalaciones sanitarias, locales escolares, etc.) no es posible establecer una cuantificación previa muy precisa de las metas de este programa, que deberá desarrollarse progresivamente. En todo caso, una importante parte de las inversiones del programa total deberá reservarse para este objetivo y la estructura administrativa deberá adecuarse para su mejor cumplimiento.

E.— Participación de la Comunidad

Para lograr estas metas es indispensable contar con la iniciativa y la participación de todos los sectores interesados. El Estado fomentará esta participación de la comunidad estimulando y dando cauce a todos los recursos sociales, técnicos y económicos. Especial atención recibirán las organizaciones populares que están haciendo o están dispuestas a hacer aportes efectivos a la solución del problema, como las Cooperativas de Vivienda, los Comités de Autoconstrucción, etc. Se entenderá como factor fundamental de esta participación el principio de que la vivienda deberá ser pagada total o parcialmente por el adquirente en su valor real, según su situación económica, y en ningún caso regalada. El Estado suplirá la falta de capacidad de pago de los sectores de ingresos más bajos. El sector privado deberá tomar progresivamente una parte muy importante del plan quedando a cargo del Estado la atención de ciertos grupos de la población y el control del programa total. Los incentivos tributarios y otras disposiciones reglamentarias vigentes deberán ser revisadas para lograr que la incorporación de todos los sectores del país a la ejecución del plan se produzca efectivamente en la proporción y con la finalidad que se han establecido.

F.— Carácter Popular

Dado que el problema habitacional afecta en mayor proporción al sector mayoritario de más bajos recursos, es indispensable, para atender equilibradamente a toda la población del país, que la mayoría de las viviendas que se produzcan estén dirigidas a ese sector. Hasta ahora se ha registrado una tendencia en el sentido contrario que el Gobierno se propone corregir hasta lograr que dos de cada tres viviendas producidas favorezcan a los grupos familiares más modestos del país. Con este objeto deberá limitarse a patrones razonables la superficie de las viviendas producidas y deberán establecerse los mecanismos necesarios para mantener un justificado nivel de precios en la edificación y en los materiales de construcción.

G.— Nuevos métodos de producción

Los propósitos del plan requerirán una revisión de los antiguos procedimientos de diseño y de producción de materiales y de viviendas. Se dará nuevo impulso a los concursos de proyectos, que permitirán a todos los profesionales del país aportar nuevas ideas y experiencias al proceso de diseño de los conjuntos habitacionales y de las viviendas. Se tenderá a la normalización de los materiales, se introducirán los conceptos de productividad y se incorporará la producción industrial de viviendas, como medio para racionalizar el mercado productor y sustituir progresivamente los esquemas vigentes que no resultan adecuados para los requerimientos del plan.

H.— Nueva Estructura Institucional

La necesidad de obtener el máximo rendimiento de los actuales recursos hace in-

dispensable modificar la actual estructura administrativa. Los distintos servicios públicos relacionados con la vivienda, su equipamiento y sus instalaciones urbanas complementarias han estado, hasta el presente Gobierno, a cargo de 23 instituciones públicas o corporaciones semipúblicas, dependientes de 8 Ministerios. Como en muchos países de administración pública más avanzada, se ha estimado necesario en el nuestro la creación de un Ministerio que agrupe, racionalice y

ordine las distintas actividades relacionadas con la vivienda y sus servicios complementarios. La envergadura del programa significará un impacto de apreciable magnitud en todas las ciudades del país, que hará indispensable la aplicación de políticas definidas de desarrollo regional, urbano y rural, de descentralización territorial, de racionalización de materiales y técnicas, etc., todo lo cual deberá ser regulado por el nuevo Ministerio.

II. EL PLAN SEXENAL

Antes de que quedara constituido el Ministerio de la Vivienda no podía haber posibilidades de formular y llevar a efecto un plan destino a poner en práctica la política que se ha enunciado. El primer año del período del Gobierno se definió siempre como un período de transición durante el cual las instituciones existentes realizarían sus programas con el cambio de orientación que el sistema estructural vigente permitiera. La duración de este período de transición iba a depender fundamentalmente del período de gestación y puesta en marcha real del Ministerio. Los hechos prácticos han demostrado que las dificultades fueron mayores que las previstas. A la fecha, transcurridos seis meses de la promulgación de la Ley 16.391, no están aún aprobadas las plantas del personal de la Institución.

No obstante, en Octubre de 1965 se dio término a un detallado estudio del Plan Sexenal, elaborado conjuntamente por el Departamento de Planeamiento de CORVI y la Oficina de Planificación Nacional de la Presidencia de la República. Este informe de 45 páginas y numerosos cuadros gráficos, constituyó un documento de referencia que estableció, de acuerdo a la estructura institucional vigente, las bases de distribución por estrato, de regionalización, de montos de inversión, de patrones, etc.

Posteriormente, mientras se llevaba a efecto el programa de 1965, que se analiza más adelante, ODEPLAN y el Ministerio de Hacienda avanzaba en el estudio de distribución nacional de las inversiones, que se trajo de inmediato en modificaciones a los aportes fiscales solicitados para vivienda. De este modo por ejemplo, el aporte fiscal de E⁹ 427.000.000 solicitado por CORVI en Mayo de 1965, se vio reducido a E⁹ 238.000.000 en el presupuesto aprobado por el Parlamento en Diciembre de ese año. En Mayo de 1966 ODEPLAN dio término a sus estudios de inversiones sectoriales y entregó una proposición, que posteriormente fue modificada por el Ministerio de Hacienda, que afecta sensiblemente el desarrollo del Plan. Esta proposición establece un ritmo anual decreciente de las inversiones públicas destinadas a vivienda y urbanización, de tal modo que en 1971 su monto máximo llega a ser un 16,9% inferior al establecido para 1966, en moneda comparable. En la llamada inversión pública en vivienda están comprendidas todas las inversiones, aportes fiscales, excedentes previsionales, recuperaciones, cuotas de ahorro CORVI, etc., exceptuándose sola-

mente los ahorros depositados en el Sistema Privado de Ahorro y Préstamo y los capitales netamente privados que se dediquen a la construcción.

Como esta inversión decreciente es justamente opuesta a los requerimientos normales de un programa habitacional, que tiene que ser mayor cada año por el aumento de la población, esta nueva política de distribución de los fondos hará necesaria la revisión total del plan establecido y la búsqueda de nuevas bases que permitan acercarse lo más posible a las metas que se le habían fijado. La primera consecuencia de estos hechos ha sido la reducción del ritmo de producción de viviendas, que ha producido inquietud en diversos sectores. En el presente momento se analiza la situación, con ODEPLAN y el Ministerio de Hacienda, con el objeto de establecer los niveles mínimos de inversión compatibles con la realización de las metas programadas.

Los aspectos fundamentales del Plan fueron los siguientes:

1.—Distribución de las viviendas de acuerdo a la estratificación social

Con el objeto de que las viviendas que se produzcan en el sexenio sean adecuadas a las necesidades de todos y cada uno de los sectores socioeconómicos del país, se analizó la distribución de la población nacional de acuerdo a su actividad y a sus rentas, factores ambos que definen bastante aproximadamente las formas actuales de vida y permiten establecer algunas suposiciones respecto a las aspiraciones de progreso. Se estableció que de cada 100 viviendas producidas, 70 deberán corresponder al sector obrero, 21 al medio y 9 al superior.

2.—Distribución de los tipos de viviendas

Las viviendas básicas (42 m².) se edificarían en extensión en 80% y en altura en 20%. Las medias (54 m²), en extensión en 60% y en altura en 40%. Las superiores (78 m²), 50% en extensión y 50% en altura. El énfasis establecido para la edificación progresiva en varios pisos responde a la necesidad de aprovechar mejor los terrenos urbanos y limitar la excesiva extensión de las ciudades.

Se asignó una extraordinaria importancia a la industrialización de la vivienda, estimándose que en el sexenio podría lograrse un to-

tal de 110.000 unidades producidas mediante sistemas de prefabricación, precorte u otros métodos.

3.—Distribución geográfica

El procedimiento empleado se basó en el crecimiento poblacional (vegetativo y migratorio), el déficit local existente (en especial, las poblaciones marginales) y las posibilidades de crecimiento económico regional, considerando la fuerza de trabajo y los futuros planes de desarrollo, todo esto en relación al panorama nacional. La distribución estableció una cuota para cada provincia, que deberá ser constantemente revisada, en especial a la luz de cualquier antecedente que permita establecer que por razones del establecimiento de nuevas fuentes de trabajo la cantidad de viviendas asignadas deba incrementarse para colaborar con el desarrollo de la zona.

4.—Compatibilidad de mercados

El análisis de las líneas de producción y de compra de viviendas, tanto del sector público como del privado, estableció un cuadro general que expresa la relación de equilibrio que debe mantener el mercado para que cada tipo de vivienda sea adecuadamente abastecido y los niveles de precio sean normales.

5.—Metas físicas

Las 360.000 viviendas establecidas en los planteamientos de política habitacional se ejecutarían en cuotas anuales que se incrementarían en un 10% cada año, partiendo de 46.000 en 1965. El promedio anual del se-xenio sería de 60.000 unidades y la superficie total edificada, de unos 18.000.000 de metros cuadrados, lo que determinará una superficie promedio por unidad, de 50 m². Desde el punto de vista de la producción de las viviendas se estableció en los organismos estatales (CORVI y FVAS, hoy CORHABIT) la responsabilidad de atender a los sectores de más bajos ingresos y a parte del sector medio, dándose al sector privado una participación creciente de gran importancia en el resto del programa.

6.—Otras consideraciones

Finalmente, el Plan establece el costo total de las viviendas, el gasto anual, los costos de los terrenos necesarios, de la urbanización y del equipamiento comunitario, para las áreas urbanas y rurales del país. Indica, asimismo, la necesidad de varios estudios complementarios que permitirán establecer bases realistas para la adopción de algunas decisiones tendientes a perfeccionar la aplicación del Plan.

III. PROGRAMA CUMPLIDO EN 1965

1.—El Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Durante 1965 se completaron los estudios de la estructura y funciones del nuevo Ministerio, se envió al Congreso el proyecto de ley correspondiente y se obtuvo, en un laborioso trámite de seis meses, su aprobación el 16 de diciembre de ese año. La nueva estructura institucional, indispensable para llevar a efecto la política de vivienda y servicios que se ha enunciado, tiene vida legal desde esa fecha, pero su pleno funcionamiento administrativo y técnico no ha sido logrado aún por diversos motivos.

2.—Atención de los sectores populares

La CORVI contrató en 1965 un total de 26.196 viviendas (de las cuales alrededor de 11.000 se iniciaron en el primer semestre del año) con un total de 1.353.821 m² y una superficie promedio de 51,7 m² por vivienda.

Más del 80% de estas viviendas fueron de los tipos básicos y medio, proporción que rectificó una tendencia mantenida desde 1961 que favorecía a las viviendas de tipo superior.

Viviendas iniciadas

| | BASICAS | | | MEDIAS | | | | | | N.o |
|------|---------|---------------------|----|--------|--------------------|----|-------|---------------------|----|--------|
| | N.o | Sup. m ² | % | N.o | Sup m ² | % | N.o | Sup. m ² | % | |
| 1961 | 11.334 | 30 | 40 | 10.531 | 54 | 37 | 6.432 | 85 | 23 | 28.297 |
| 1962 | 1.467 | 34 | 25 | 2.900 | 61 | 43 | 2.123 | 87 | 32 | 6.683 |
| 1963 | 2.039 | 40 | 18 | 6.784 | 55 | 60 | 2.563 | 86 | 22 | 11.386 |
| 1964 | 1.301 | 30 | 19 | 2.960 | 55 | 44 | 2.447 | 87 | 36 | 6.708 |
| 1965 | 12.060 | 39 | 46 | 9.470 | 51 | 36 | 4.666 | 85 | 18 | 26.196 |

La Fundación de Viviendas, por su parte, inició en 1945 un total de 10.661 unidades, de 44 m² cada una, íntegramente dirigido al sector de más pobres recursos.

La "Operación Sitio", programa de erradicación destinado a los grupos "Sin Casa" de todas las comunas de Santiago, consultó 11.000 sitios urbanizados para ocupación in-

mediata y la edificación de 7.616 viviendas básicas de diversos tipos.

3.—Importancia del equipamiento comunitario.

En 1965, al margen de la labor desarrollada por el Plan Educacional, se dio un gran

impulso al equipamiento comunitario de las poblaciones. Por primera vez se contrató la construcción simultánea de las viviendas y de su equipamiento, destinándose a este último objeto el más alto financiamiento regis-

trado hasta la fecha. El siguiente cuadro indica la superficie edificada en elementos de equipamiento (escuelas, locales, centros sociales etc.), que ha contratado CORVI en los últimos años:

| 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 |
|-------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 7.208 | 24.118 | 43.166 | 37.693 | 22.974 | 58.147 | 146.093 |

Superficie m2 equipamiento. Superficie m2 equipamiento

4.— AUTOCONSTRUCCION

La participación activa de la comunidad en la edificación de sus viviendas tuvo en 1965 un significado especial. Los programas regulares de autoconstrucción habían alcanzado un nivel bajísimo al iniciarse el actual Gobierno, como se establece en el siguiente cuadro:

Cantidad de viviendas de autoconstrucción iniciadas:

| 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 |
|------|------|------|------|------|------|
| 306 | 0 | 0 | 200 | 0 | 856 |

A partir de 1965 se inició un programa creciente cuyas únicas limitaciones estarán formadas por las posibilidades administrativas y técnicas de atenderlo y por la cantidad de familias interesadas que efectivamente puedan participar en forma racional en la ejecución de los proyectos.

Otra realización de autoconstrucción, en una escala sin precedentes, fue la "Operación Techo". Este programa, destinado a dar una solución rápida y permanente a las familias afectadas por el terremoto de marzo de 1965, proporcionó elementos prefabricados a cada grupo familiar, con los cuales se levantaron 31.352 viviendas. No se construyeron como en ocasiones anteriores, pabellones colectivos que provocan al poco tiempo una situación intolerable de promiscuidad, hacinamiento y destrucción de la familia, ni se otorgaron contratos de construcción para levantar las nuevas casas.

Fueron los propios interesados quienes se organizaron, dentro de su comunidad, bajo la dirección de técnicos de CORVI, del Ministerio de Obras Públicas, Fundación de Viviendas y de las Fuerzas Armadas, para habilitar los predios, preparar los materiales y armar las nuevas casas.

Con ocasión de los temporales de julio y agosto, las comunidades levantaron con idénticos métodos otras 16.919 mediaguas. Estas viviendas aunque muy modestas, en gran número de casos han proporcionado una situación habitacional mejor que la que los damnificados tenían antes de la catástrofe que destruyó su hogar. Programas posteriores permitirán perfeccionar la vivienda y asegurar su mantenimiento por muchos años.

5.— Cooperativas de Vivienda

Dentro de la política de fomentar la actividad de las Cooperativas de viviendas, du-

rante 1965 se dio un impulso especial a las líneas que componen este plan.

En CORVI, los préstamos y convenios configuran el siguiente cuadro comparativo:

| Urbanización | Viviendas | | Total |
|--------------|------------------|------------------|-------|
| | Prést. Convenios | Prést. Convenios | |
| 1959—1964 | | | |
| 604 | 3.498 | 2.397 | 1.847 |
| 1965 | | | |
| 1.026 | 1.934 | 1.913 | 1.154 |
| | | | 6.027 |

Por su parte, el sistema privado de ahorro y préstamo financió en 1965 un total de 2.107 operaciones de cooperativas que significaron la iniciación de igual cantidad de viviendas para los cooperados. Desde la creación del sistema las operaciones con Cooperativas han financiado las siguientes cantidades de viviendas cada año, a través de Asociaciones de Ahorro y Préstamos:

| 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | TOTAL |
|-------|-------|------|-------|-------|
| 1.509 | 1.876 | 398 | 2.107 | 5.890 |

De ambos cuadros se puede concluir que los préstamos otorgados a Cooperativas por CORVI y el SINAP entre 1959 y 1964 totalizaron 12.129 operaciones y que en 1965, en un solo año, se financiaron en conjunto 8.134 operaciones.

En la actualidad existen más de 400 cooperativas de vivienda. La oficina de Cooperativas de CORAHABIT, tiene registrados otras 65 en formación, con 3.606 asociados, y 100 más, con 7.445 socios que ya han iniciado los trámites para obtener la personalidad jurídica.

6.— Industrialización de la Vivienda

En 1965 la CORVI ensayó una nueva forma de propuestas públicas incorporando procedimientos administrativos y técnicos no usados hasta la fecha en nuestro país. Esta modalidad de propuestas constituyó un verdadero concurso amplio de sistemas constructivos prefabricados que permitió la participación de un nuevo tipo de proponentes provenientes del campo industrial y profesional independiente. La propuesta comprendía viviendas y locales escolares. Se presentaron 49 equipos proponentes para la primera y doce para la segunda. Fueron contratadas 4.245 viviendas industrializadas, con 173.107 m², y 11 escuelas con 16.008 m², todo lo cual está en plena ejecución. Los Métodos de los proyectos presentados y, en general, todo el procedimiento de esta propues-

La merecieron aprobación amplia por parte de publicaciones técnicas universitarias y profesionales.

Paralelamente con esta iniciativa, cuyos resultados deberán ser calificados en las propias obras, la CORVI inició la introducción de procedimientos de racionalización de diseños, especificaciones y técnicas destinados a aumentar la productividad de la construcción. Próximamente se iniciará una población en la Comuna de La Granja destinada a probar y comparar estas nuevas técnicas que producirán un mejoramiento en los actuales métodos de edificación y una economía en los costos.

7.—Desarrollo Urbano

Iniciando un amplio programa de trabajo con las Municipalidades del país, en 1965 fueron contratados 10 estudios preinversionales, que posteriormente se extenderán a las 32 Comunas y Centros poblados que figuran con las primeras prioridades en las proposiciones de desarrollo económico y social estudiados por la Oficina de Planificación Nacional y por la Consejería de Promoción Popular.

Por primera vez dentro del proceso del desarrollo nacional el problema de la vivienda será abordado en función de la planificación del desarrollo local y en su íntima relación con los programas de inversiones comunales que laborarán los Municipios a través de sus oficinas de programación. El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo tiene en marcha un plan especialmente diseñado para que las Municipalidades con asesoría directa, cursos especiales, instrucciones detalladas y ayuda financiera, puedan tomar progresivamente la responsabilidad que la doctrina del Gobierno les ha señalado dentro de los organismos de base.

A la fecha se encuentra terminado el estudio preinversional de San Antonio, cuya documentación se expondrá al público próximamente.

8.—Préstamos de fomento a la construcción

Estas líneas de crédito, destinadas a pequeñas y medianas empresas constructoras, tienen por objeto atraer capitales privados a través del financiamiento de una parte del costo de la obra. El solicitante aporta el terreno, el proyecto y la organización necesaria

ria para ejecutarlo, además del resto del financiamiento. Las operaciones se aprueban tomando en consideración la ubicación del proyecto, las características económicas de su diseño, construcción y materiales, y la superficie de las viviendas.

En la línea de préstamos a corto plazo (2 años) de CORVI, en 1964 no hubo ninguna operación aprobada. En 1965 se aprobaron 11 préstamos, que significaban 504 viviendas.

En la línea de créditos otorgados por los bancos particulares, se observó también en 1965 un importante incremento, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

APROBACIONES DEFINITIVAS COMISION PRESTAMOS BANCARIOS

| AÑO | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 |
|--------------------|------|-------|------|-------|
| Cantidad Viviendas | 872 | 1.660 | 903 | 1.932 |

Estos préstamos son concedidos por los Bancos privados, con un redescuento del Banco Central, que significa una inversión de fondos públicos de sólo un tercio del valor de la edificación. El proponente aporta, como en el caso anterior, el proyecto, la organización y el resto del financiamiento que sea necesario. La mayoría de las viviendas son de interés social y la superficie de ellas ha ido disminuyendo para ajustarse a los patrones exigidos. El promedio de superficie por vivienda en 1965 en esta línea de producción fue de 64,5 m² en circunstancias en que reglamentariamente el límite aceptado es de 70 m².

9.—Préstamos personales

Estas líneas de créditos a personas que desean edificar o adquirir una vivienda significan un positivo estímulo al aporte de un esfuerzo realizado por la familia para lograr su vivienda. El monto del préstamo no cubre la totalidad del costo de la vivienda, y el interesado, además de completar la diferencia, en muchos casos el terreno y el costo de la urbanización. Es especialmente significativa la labor que se cumplió en 1965 en provincias. En ese solo año se otorgaron préstamos por una cantidad de viviendas comparable a la alcanzada en todo el período 1960-1964.

SINAP Préstamos Individuales Finiquitados

| | 1960-1964 | 1965 |
|--|-----------|-------|
| Viviendas Mínimas | — | — |
| Viviendas Campesinas | — | — |
| Pequeños Propietarios Agrícolas | 235 | 502 |
| Reconstrucción (Ley 14.171 sólo Talca a Castro) | 237 | 584 |
| Convenios Individuales | — | 218 |
| Reconstrucción (Ley 16.282, Coquimbo, Aconcagua, Valparaíso) | 275 | 60 |
| Préstamos en Materiales (sismo 1965) | 1.554 | 146 |
| Habitación viv. económicas | — | 143 |
| Saneamiento viv. insalubres | 97 | 201 |
| | 18 | 259 |
| | 18 | 99 |
| Total Viviendas | 2.417 | 2.212 |

En Santiago, las nueve líneas de préstamos indicadas totalizaron 2.011 viviendas. Se encuentra en preparación un cuadro detallado de todo este sistema, en relación a cada uno de los años del período de vigencia del DFL-2.

El Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, por su parte, financió en 1965, la compra de 4.374 viviendas y la construcción individual de 1.610, configurándose el siguiente cuadro comparativo:

SINAP PRESTAMOS INDIVIDUALES FINIQUITADOS

| Año | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|
| Compra | 975 | 2.479 | 2.587 | 4.374 |
| Construc. | 588 | 2.142 | 1.817 | 1.610 |
| Total | 1.563 | 4.621 | 4.404 | 5.984 |

También en el Sistema de Ahorro y Préstamo es significativa la cantidad de operaciones correspondientes a los sectores de ingresos bajos. El 51,6 por ciento de las viviendas financiadas tienen menos de 70 m² de superficie y el 36 por ciento de los deudores tienen una renta mensual inferior a 3 vitales.

10.—Política de Intereses y Requisitos

Manteniéndose por muchas razones el sistema de reajustes, fue necesario establecer condiciones especiales que favorecieran a los sectores más modestos atendidos por el Estado. Para este fin en 1965 se disminuyeron los intereses de CORVI, del 4% a 2%, y los establecidos en 2%, que correspondían a viviendas de valor inferior a 4.000 Unidades Reajustables se rebajaron a 0,5%. Con el mismo propósito, se estableció una bonificación creciente en proporción al menor valor de la vivienda, que para los casos extremos, como las unidades de erradicación, llega a ser del 60% del valor del dividendo, de este modo, el Estado paga la parte de la deuda que

el interesado, por la estrechez de sus medios económicos, no podría cancelar.

11.—Precio de la Construcción

Se ha observado un aumento en el costo del m² de construcción superior al correspondiente al costo de la vida. El Ministerio está encargado, por la Ley, de "participar en la orientación y fijación de una política de precios de los materiales y construcción y en la regulación y control de los mismos". De este modo se contará con una herramienta que permitirá, por primera vez, iniciar una acción sistemática en el control de los precios. Los diversos factores que intervienen en el aumento de los costos del metro cuadrado de construcción, como la incidencia de los tarifados, el valor especulativo de los materiales, la progresiva disminución del tamaño de las viviendas, el aumento de los derechos de empalmes a los servicios domiciliarios, el lucro exagerado, etc., están siendo analizados para establecer la política que permitirá corregir la situación planteada. La experiencia de CORVI en 1965 en la contratación de más de 4.000 viviendas industrializadas ha permitido establecer, en forma tentativa, que este tipo de edificación presenta un costo inferior en un 20% al de la edificación hecha con los materiales y procedimientos tradicionales.

12.—Meta cuantitativa

En 1965 se superó la meta de 46.000 viviendas, iniciándose en realidad un total de 52.570, con 3.058.349 m², lo que hace de ese año el de más alta labor habitacional hasta la fecha.

Correspondió al sector público, como se ha indicado, iniciar 36.843 unidades, y al sector privado, 15.677 viviendas. El promedio de superficie de las viviendas iniciadas por el sector privado en 1965 es de 85 m², lo cual indica la enorme preponderancia de las viviendas de más pequeño tamaño en la producción de este sector.

INFORME PRELIMINAR SOBRE SALUD

A) EL PROGRAMA DE GOBIERNO

Los objetivos del gobierno en materia de salud fueron señalados en el documento "El Gobierno Nacional y Popular". Resumen del Programa de Gobierno de Frei, y se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1) Acciones de Fomento

a) Distribución de leche y productos lácteos para el sector materno-infantil.

b) Plan de Educación para la Salud de la comunidad.

2) Acciones de Protección

a) Realización efectiva y ampliación de las medidas de protección en especial para los asalariados.

3) Acciones de Reparación

a) Extensión y mejoramiento de la asistencia médica en las zonas agrícolas.

4) Acciones de Rehabilitación

a) Creación de servicios destinados a la rehabilitación de inválidos y a su readaptación profesional.

Este documento señala que para estos objetivos se aplicará un Plan Nacional de Salud, desarrollado básicamente a través del Servicio Nacional de Salud, sin perjuicio de la colaboración de otras instituciones de carácter público o privado. Tal plan se verificaría sobre la base de reformas sustanciales en la organización médica y asistencia del país.

Además de este documento, el Partido Demócrata Cristiano a través de sus organismos técnicos elaboró durante la campaña presidencial varios documentos sobre política de salud, que en orden cronológico fueron los siguientes: "Informe de la Comisión de Salud", Congreso de Profesionales y Técnicos de la Democracia Cristiana, Diciembre de 1962; Política de Salud. Comisión de Salud del PDC. Junio de 1963; Informe de la Comisión de Salud Pública del PDC. Enero de 1964; y Política de Salud. Comisión de Salud del PDC. Junio de 1965.

Por su parte, el Ministerio de Salud Pública publicó un documento sobre "Política de Salud del actual gobierno", en Julio de 1965, correspondiente al informe presentado ante la Comisión de Salud del H. Senado.

B) LO REALIZADO

Siguiendo el mismo esquema del programa de gobierno, la labor desarrollada hasta aho-

ra por el Servicio Nacional de Salud se puede sintetizar en los siguientes puntos:

1) Acciones de Fomento

a) Distribución de leche y productos lácteos para el sector materno-infantil. Se distribuyeron durante 1965, 416.935 kg. de leche medicamentosa, lo que representó en relación a 1964, un aumento de un 18,4%. En leche alimenticia se distribuyeron 10.255.970 kg., lo que representó un aumento de 21,8% en relación al año anterior.

2) Acciones de Protección

a) Vacunación. Se realizaron 4.455.943 vacunaciones de distinto tipo. En el programa de vacunación antisarampionosa se utilizaron 250.000 vacunas lo que permitió bajar las defunciones por sarampión de 550 en 1964 a 104 en la provincia de Santiago y la economía de 1.200 vidas en todo el país. Lucha anti-TBC. Se investigaron 5.540 trabajadores mineros para el control sistemático de la tuberculosis y silicosis. Se realizaron 340.000 vacunaciones con BCG, las más alta cifra de los últimos 5 años.

b) Instalación de plantas de fluoración de aguas. Se instalaron plantas de fluoración de aguas en 44 localidades del país, lo que permitirá que se protejan contra las caries dentarias 2.708.325 personas.

c) Instalación de agua potable para poblaciones rurales de menos de 1.000 habitantes. Se instaló agua potable en 45 poblaciones rurales de 8 provincias del país.

d) Saneamiento. Se instaló agua potable, letrinas y elementos para la disposición de basuras en las poblaciones marginales, en coordinación con intendencias y municipalidades.

e) Higiene y Seguridad Industrial. Se realizaron 6.690 visitas de inspección en industrias y otros tipos de faena, con ejecución de 1.681 mejoras, que representaron una inversión por las empresas de \$2.650.000, que favorecieron a 3.875 obreros.

3) Acciones de Reparación

a) Atención médica. Hubo 726.555 egresos hospitalarios, lo que representó en relación al año anterior un 4,5%; 8.454.301 atenciones en consultorio, un aumento del 7,4% sobre el año anterior; 1.325.805 atenciones en servicios de urgencia, incremento de un 1,6%. Se crearon 65 puestos de socorro atendidos por carabineros especialmente entrenados en lugares aislados que prestaron 93.000 atenciones.

b) Índices de mortalidad. Se redujo la mortalidad infantil de 105,5 en 1964 a 99,5 en 1965, y la mortalidad general de 11,1 a 10,6. Las defunciones maternas también bajaron

en un 1,2%. Esta disminución en los índices de mortalidad es una nueva confirmación del ingreso real de los sectores populares, ya que está estrechamente ligado a ésta. Cabe destacar que el índice de mortalidad infantil de 1965 es el más bajo de la historia en Chile.

4) Recursos

a) Recursos materiales. 1) Inauguración de hospitales y otros establecimientos. Se inauguraron o ampliaron 12 establecimientos hospitalarios, con un total de 811 camas y 35.195 m² de construcción. Además se inauguraron 3 consultorios, uno en Santiago, otro en Viña del Mar y un tercero en Puchuncaví. Se construyeron 25 postas con la colaboración de los universitarios. Fue inaugurado el banco médico dental como establecimiento flotante en la zona Chiloé-Aysén. 2) Dotación de instrumental y equipos. Se adquirieron 155 ambulancias, mediante un crédito AID, de US\$ 441.808. Se han obtenido créditos por DM. 3.000.000 de Alemania, para habilitación de hospitales en construcción; US\$ 912.000 de Holanda para adquisición de equipos de Rx., y US\$ 1.300.000 de Suecia para instrumental y equipos de lavandería.

b) Recursos humanos. El área Sur de Santiago recibió un incremento de 200 horas médicas, dentro de la política de redistribución del personal. Se elevó la matrícula en las escuelas de enfermeras de 353 a 1.084 alumnas. Este año han empezado a funcionar nuevas Escuelas de Obstetricia y como medida de emergencia se está preparando personal auxiliar de enfermería para estas funciones.

c) Remuneración del trabajo médico: El Supremo Gobierno ha reconocido la postergación económica sufrida por este grupo de profesionales y en consecuencia reajustó sus rentas en un promedio de 73% en Enero de 1965 y en un 44% a partir de Abril del presente año. Es decir, cerca del doble del reajuste al resto de la administración pública.

d) Menores en situación irregular. Se han triplicado los recursos que se disponían para esta labor en 1964.

La labor desarrollada por el Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA) de puede resumir en los siguientes puntos:

a) Acciones de Protección. Las consultas de Medicina preventiva subieron de 48.112 en 1964 a 58.458 en 1965, lo que representa un aumento de 21,5%.

b) Acciones de Reparación. Las consultas de Medicina curativa aumentaron de 159.760 a 179.371, o sea, en un 12,3%. Las atenciones dentarias subieron de 160.426 en 1964 a 179.275.

—Creación de servicios. Se crearon servicios médicos en 5 localidades de provincias y servicios materno-infantil en tres. Se crearon 7 nuevos servicios dentales en todo el país. De 150 dentistas se subió a 195 y de 455 hrs/día a 655 hrs/día.

—Nuevas modalidades de trabajo y atención médica. Para los nuevos servicios y atenciones dentales se usó el sistema de Renta por uso de material ajeno, lo que evitó al SERMENA instalaciones de alto costo y habilitación de locales costosos. Del mismo modo se establecieron convenios con el Banco del Estado para el manejo administrativo de prestaciones médicas del servicio, en lugares apartados del país; y convenios con médicos

privados y clínicas privadas para la atención a bajo costo de sus imponentes.

C) PROYECTOS EN VIAS DE EJECUCION

1) Acciones de Fomento

a) Distribución de leche y productos lácteos. En 1966 se espera llegar a una distribución de leche de 21.000.000 de kg., lo que significará triplicar la entrega hecha en 1964.

b) Educación para la Salud. Se impulsará un plan de integración de enseñanza de salud pública y educación sanitaria, en los programas de estudio de las escuelas normales, lo que permitirá que la escuela primaria contribuya a mejorar la salud individual y colectiva.

2) Acciones de Reparación

a) Atención médica y dental, escolar. Por convenio con la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, el SNS ampliará el cuidado de la salud a 500.000 escolares y a 700.000 en atención dental.

3) Recursos

Nuevos Establecimientos. En el curso de 1966 se entregarán 16 hospitales, 4 consultorios y la Asistencia Pública de Santiago, con un total de 2.804 camas y 126.924 m² de construcción, lo que significa un aumento de 198 y 180% respectivamente, en relación a 1965.

Entre 1965 y 1966 se habrán construido más metros cuadrados y habilitado mayor número de camas, que durante todo el sexenio 1959-1964.

4) Política de medicamentos

Se ha redactado un proyecto que permitirá racionalizar el abastecimiento de medicamentos para el SNS y para todos los servicios del sector público y que podrá extenderse también al sector privado. Se está redactando el Formulario Nacional que permitirá el funcionamiento de esta iniciativa.

D) ANALISIS CRITICO

En materia de Fomento de la Salud se han realizado acciones importantes, algunas muy significativas como es por ej. el incremento de la distribución de leche y productos lácteos. Del mismo modo las acciones de Protección de la Salud muestran esfuerzos considerables y algunos resultados muy positivos.

En cuanto a Recuperación de la Salud, el notable incremento de las construcciones hospitalarias y de otro tipo de locales de atención médica significa sentar las bases para permitir una mejor atención de la población. Igualmente, el aumento de matrícula en establecimientos de enseñanza de profesiones paramédicas ha de redundar también, en un futuro menos inmediato, en una mejor acción de Recuperación de Salud. Debe señalarse también que la más justa remuneración del personal médico contribuye a una mejor prestación de atención médica, al paliar en parte uno de los factores de descontento de este personal.

En resumen, el análisis de la labor realizada permite concluir que se ha logrado un aumento cuantitativamente importante en las

acciones de Salud y en concordancia con el Programa de Gobierno. De esta conclusión se deriva la primera crítica a la labor realizada y ella es que no se le ha dado la publicidad necesaria a toda esta importante labor, lo que explica en alguna medida la opinión en general desfavorable a la acción del Gobierno en este campo, tanto en la opinión pública como entre los profesionales del sector Salud.

Creemos que las causas de esta actitud crítica general hacia la labor del Gobierno en el campo de la Salud, se debe buscar a nivel del rubro Reparación de la Salud, vale decir de la atención médica del enfermo. Es este aspecto el que tiene mayor impacto en la opinión pública. El ciudadano que requiere atención médica no ha observado ningún cambio fundamental en la forma como se le atiende en los establecimientos del SNS y el personal profesional técnico no ha visto cambio alguno en condiciones de su trabajo.

Desde hace años existe una desproporción entre los recursos materiales y humanos para dar salud y la demanda de la población en este sentido. Desproporción que se acentúa año tras año por el crecimiento de la población en desproporción al aumento de profesionales y porque una mayor cultura de la población, unida a una extensión y perfeccionamiento de la atención médica, aumentan considerable y progresivamente la demanda de atención médica. El problema se agrava si se considera que el alto costo de atender a un enfermo deberá seguir aumentando en el futuro, en razón del progreso de la medicina que la hace cada vez más eficaz y cada vez más costosa y complicada.

La atención médica de la población, a lo largo de todo el país, es de mala calidad, tanto desde un punto de vista humano como técnico. El rechazo del enfermo, su tramitación, su mal trato por el personal profesional y no profesional, locales inadecuados, etc., en una palabra la deshumanización de la atención, es la norma habitual, la mala calidad técnica por falta de medios, exceso de trabajo, falta de incentivo y oportunidad para el perfeccionamiento profesional, malas rentas, etc., son también características generales. Esto crea el descontento y la agresividad tanto del beneficiario como del personal de los grandes servicios de atención médica. Y no se debe olvidar que es sólo en este frente donde la comunidad siente la acción del Gobierno en materia de Salud. Es exclusivamente aquí donde la opinión pública forma sus juicios. Se trata en consecuencia de un problema político, a la vez que técnico, cuya magnitud, importancia y características requieren una solución radical, rápida y efectiva. En una palabra, se necesita aquí también una verdadera revolución.

Si se analiza el Programa de Gobierno se ve que nada de esto se plantea. Sólo se establecen líneas muy generales de acción de Salud a las que se daría prioridad. Da la sensación como que sólo se pretendiera un incremento cuantitativo en ciertas áreas, lo que es absolutamente insuficiente. Este hecho, que es ya una tradición, lo es fácil de cambiar, sin embargo se han desarrollado durante 1965 y 1966, esfuerzos para solucionar el problema mediante un mejoramiento de los métodos de trabajo y del entrenamiento del personal a distintos niveles. Estos esfuerzos deben acentuarse en el futuro.

El programa no define propiamente una

Política de Salud ya que no se pronuncia frente a las alternativas que plantea la actual organización de la Salud en el país.

Creemos que estas alternativas son fundamentalmente tres:

a) Mantener la situación actual a base fundamentalmente de un Servicio Nacional de Salud para los imponentes del Seguro Social y un Servicio Médico Nacional de Empleados para este sector de la población, además de otros múltiples servicios públicos y privados, en general de pequeño tamaño.

b) Crear, en forma inmediata o progresiva, un Servicio Unico de Salud que integre todos los Servicios existentes por el que el Estado dé beneficios iguales a todos los habitantes del país.

c) Crear un Sistema Nacional de Salud que aproveche todos los recursos del país, públicos y privados, cualquiera que sea su naturaleza y origen, coordinándolos e integrándolos a la comunidad.

El Programa de Gobierno deja en libertad para escoger cualquiera de estas alternativas. Los organismos técnicos del partido, en documentos antes mencionados se han pronunciado reiteradamente por la tercera alternativa, si bien su posición no adquirió carácter oficial por cuanto el Consejo Nacional nunca se pronunció al respecto. Existe acuerdo entre la comisión técnica del partido y el Ministerio de Salud en la necesidad de establecer un sistema Nacional de Salud que sin pretender la estatización de los servicios particulares ni la unificación de las actuales instituciones del Estado en este campo asegura el mejor aprovechamiento y distribución de los recursos con que cuenta el país para cumplir los objetivos de salud, incorporando en esta tarea a la comunidad.

El Ministerio sin perjuicio de las facultades propias de todo Ministerio debe ser el organismo encargado de planificar y definir las políticas de salud con la colaboración de los organismos ejecutivos en este campo, la oficina de Planificación Nacional y el partido. Deben buscarse fórmulas que faciliten la participación de los profesionales y personal de la salud y de la comunidad organizada en la formulación y ejecución de las políticas en esta materia.

Se estima además indispensable revisar el actual sistema de funcionamiento en las distintas instituciones de Salud, sistemas que no se compadecen con el volumen y costo de las actuales prestaciones consultado en esta revisión la participación en la medida de sus posibilidades de la población para que consistentemente ejerzan el derecho a la salud que les corresponde.

En resumen creemos indispensable que el Partido se pronuncie en definitiva sobre su posición ante una Política de Salud para que pueda establecerse un diálogo racional con los encargados de ejecutar este aspecto en el actual Gobierno. De este pronunciamiento se derivará naturalmente nuestra posición ante una serie de problemas prácticos. Sin perjuicio de lo anterior creemos indispensable pronunciamientos concretos sobre problemas tan agudos como las medidas inmediatas necesarias para abordar la manera de obtener los recursos humanos necesarios para una atención médica racional la manera como reorganizar el trabajo asistencial y cómo integrar la comunidad a la solución de los problemas de salud.

PROMOCION POPULAR

I. EL PROGRAMA DE GOBIERNO

Sin duda que el documento que con mayor profundidad y extensión precisó el programa de gobierno de la Revolución en Libertad, fue el discurso del Presidente Frei, durante la campaña electoral, en la Asamblea de Técnicos y Profesionales en el Teatro Caupolicán, el jueves 18 de junio de 1964.

En aquella ocasión, el candidato Eduardo Frei sintetizó en cinco aspectos fundamentales los objetivos de su programa de Gobierno:

- El Desarrollo Económico;
- La Educación y la Técnica;
- Solidaridad Nacional y Justicia Social;
- Participación política, y
- Soberanía Nacional.

El texto entero del discurso-programa, así como todo el estilo de la campaña presidencial, estuvieron animados por una idea central: el país está estancado y, por ende, en retroceso. De esta situación no es posible salir sin “una nueva conciencia de integración y de solidaridad nacional” y sin “la unidad de todo el país para la dura tarea de la recuperación y desarrollo de nuestra economía y de la transformación del régimen social y político”.

Este desafío plantea dos exigencias: “La participación activa y consciente de todo el pueblo” y “la planificación integral de las actividades nacionales...”.

En dos palabras, frente al diagnóstico que indica subdesarrollo económico, injusticia social y desintegración nacional, la Revolución en Libertad planteó: superación del subdesarrollo por la planificación nacional y la movilización de todos los recursos disponibles; eliminación de la injusticia social por la reforma de las estructuras y la creación de una conciencia de solidaridad nacional; y, finalmente, organización y participación de la comunidad en general y de los sectores populosos, en especial, para producir, mediante la participación en los distintos niveles de decisiones, la integración nacional y el establecimiento de una verdadera comunidad nacional.

Estos grandes objetivos nacionales fueron desarrollados en ese mismo discurso-programa, por lo que respecta a la Promoción Popu-

lar, al enunciar las tareas tercera y cuarta denominadas, respectivamente: “Solidaridad Nacional y Justicia Social” y “Participación Política”.

Al comenzar la explicación de la tercera tarea, dijo el Presidente: “Todo gran esfuerzo en una comunidad nacional, debe tener una filosofía que lo oriente”. Y, agregó: “Yo quiero ser categórico. No buscamos el desarrollo económico en sí...” “No se puede movilizar a un pueblo sin el signo de la justicia, lo que significa hoy la plena participación del pueblo en la vida cultural, social y económica del país...”

En resumen, la participación del pueblo en la tarea de desarrollo económico tiene que ir aparejada con un equivalente de desarrollo social...”.

Luego de insistir, una vez más, en que lo que interesa por sobre todo es “el hombre, centro y fin de este gran proceso” y destacar nuevamente el papel del pueblo organizado, el señor Frei se refirió a distintos e importantísimos objetivos de “promoción popular”, empezando por el más trascendental de ellos: la Reforma Agraria.

A propósito de la cuarta tarea, “la participación política”, el actual Presidente tuvo oportunidad de precisar aún más su pensamiento, sobre todo en el aspecto estructural y de la participación.

“Pero de nada sirve la modernización de toda la maquinaria del Estado y su descentralización y la reforma del sistema administrativo, si no se crean los grandes cauces para incorporar al pueblo a las grandes tareas nacionales, a través del reconocimiento y la promoción de todos aquellos organismos de base que son expresión auténtica e inmediata del pueblo”.

Creo que por su importancia y precisión bien vale la pena reproducir íntegro este período:

“Por eso, más allá de las estructuras políticas y administrativas, de las empresas y de las organizaciones sindicales, se nos imponen nuevas o viejas realidades que deben tener una auténtica y vital expresión.

“Al decir esto, pienso que junto a nuestro régimen municipal sin vigor ni recursos, están: el vasto movimiento cooperativo que puede ser un instrumento verdaderamente decisivo para el cambio en las estructuras

económicas; la reforma agraria; los sistemas de comercialización y la construcción de viviendas; los movimientos de pobladores, con sus Centros y Juntas de Vecinos; las asociaciones de padres de familia que en el orden educacional desempeñan tan importante papel. Todos estos son ejemplos de organizaciones efectivamente populares y cada una en el campo de sus actividades tienen para el país una importancia a veces mayor que otras instituciones tradicionales.

"Mi Gobierno buscará estos valores de la vida chilena como la substancia del nuevo régimen y respetará su espontaneidad y libertad esenciales que es su condición de vida.

"Pero se les dará un amplio reconocimiento legal y decisiva intervención en los planes de desarrollo y en la solución de los problemas que ellos conocen y sirven tan directamente.

"La promoción y decidido estímulo a través de la inversión pública, de los servicios administrativos del crédito, del estímulo

tributario, darán testimonio de que un nuevo régimen económico y social acoge estos movimientos y organizaciones, que son la más pura demostración de la iniciativa privada popular hasta ahora en general desperdiciada u olvidada.

"Llamaremos a los profesionales y técnicos a constituir, con el firme apoyo del Estado, organismos especializados capaces de asesorar y promover el rápido desarrollo de estos grandes movimientos populares en que se expresa el sentido de estas nuevas comunidades".

Este es el marco genérico de referencias a la Promoción Popular en la forma como las proposiciones se formularon durante la campaña del abanderado del Partido Demócrata Cristiano.

Como puede desprenderse de un primer análisis, se nota plena identificación de los planteamientos del programa de la Revolución en Libertad con la de nuestro Partido, en lo tocante al tema de la promoción y de la participación popular en las grandes tareas nacionales.

II. LABOR REALIZADA

Para acometer la vasta tarea que supone la promoción popular, además de la acción general de gobierno realizada en este mismo sentido, se ha creado una Consejería Nacional de la Presidencia de la República.

Esta Consejería, en estrecha relación con los Ministerios y servicios sectoriales, ha orientado su acción hacia los siguientes objetivos:

1.—Elaboración de una política social que permita al sector popular superar las dificultades que enfrenta, organizarse y participar activamente en la vida nacional.

La realización concreta de la tarea de Promoción Popular desde un organismo de Gobierno, implicó desde un comienzo acometer diversas tareas fundamentales para asegurar su éxito.

1.1. Existía por una parte, una serie de enunciados doctrinarios y programáticos que inspiran la acción del Partido y de la postulación presidencial. Estos postulados no siempre estaban lo suficientemente estudiados y afinados para traducirse en una acción específica. Por otra parte, la amplitud con que se concibió la tarea de la Promoción Popular, y, sobre todo, las inmensas expectativas e interrogantes que se abrieron en torno a ella, llevaron forzosamente a la necesidad de precisar en términos de política y programas concretos el pensamiento social básico que se había estado expresando durante la campaña presidencial.

La Promoción Popular se entendió siempre como una tarea concerniente a toda la comunidad, de acuerdo con las propias palabras de Su Excelencia, al dar a conocer este aspecto de sus planes de gobierno, en el Palacio de la Moneda, el 10 de diciembre de 1964.

Sin embargo, por tratarse precisamente

de un problema que toca lo más hondo de la crisis estructural enfrentada por el país, no resultaba abordable simultáneamente, en todos sus aspectos.

De ahí que el pensamiento social, elaborado en términos de política concreta haya debido inclinarse, en primer lugar, por una política en que el acento debió ponerse en los sectores de la comunidad más postergados y sobre los cuales más duramente se hacía y se hace sentir la crisis general del país; esto es, los sectores populares; los pobladores, los campesinos y los trabajadores en general, conjuntamente con sus familias y las comunidades en donde ellos desarrollan su existencia o su actividad.

De este modo, y en atención fundamentalmente a la primacía ineludible que debe tener dentro de un gobierno revolucionario la atención del sector popular, la política de la Consejería Nacional de Promoción Popular, se ha orientado hacia tres finalidades básicas:

1.1.1. Asegurar al sector popular de la comunidad la prioridad en todos los planes y programas del Gobierno. Esta labor, debe concebirse en estrecho contacto con la Oficina Nacional de Planificación, la que debe preocuparse que tales prioridades estén incorporadas tanto en los planes y programas nacionales como en los de los distintos Ministerios y servicios sectoriales, es decir, en todas las acciones gubernativas.

1.1.2. No basta con asegurar al sector popular de la comunidad, la prioridad que se ha mencionado. Es preciso producir la reforma de las estructuras y de las instituciones del país, para que los moldes tradicionales en que se ha desenvuelto la vida nacional, pasen a estar concebidos, en función de las grandes mayorías del país. A este pensamiento básico deben obedecer todas las reformas estructurales que se planteen y propongan.

1.1.3. Sin embargo, poco o nada se habría conseguido con la persecución de los 2 objetivos anteriores, si ellos no fueran alcanzados con una efectiva participación del sector popular. Esta participación supone, necesariamente, la estructuración de organizaciones populares representativas, que generadas en la base se proyectan hacia el más alto nivel nacional, posibilitando el diálogo con la autoridad, en cada uno de los diferentes niveles. A esto obedece el tercer objetivo fundamental de la política social del Gobierno: la promoción de las organizaciones del sector popular.

La acción de la Consejería en esta materia, está concebida como una típica acción de fomento, recayendo su ejecución misma en los ministerios y servicios sectoriales y en las instituciones privadas de base popular, de capacitación y de servicios.

2.—Investigación y estudio de la realidad social, económica y cultural del sector popular de la comunidad

Para elaborar la política social en función de los sectores populares más postergados, fue preciso iniciar estudios e investigaciones tendientes a tener un conocimiento más completo y sistemático de la realidad socio-económica de dichos sectores. Especial relevancia tiene el proyecto tendiente a contar con un catastro nacional de las organizaciones comunitarias, realidad conocida sólo en forma genérica hasta el momento. Como es sabido, estas organizaciones, nacidas espontáneamente de la base popular, alcanzan a una cantidad superior a quince mil en todo el país. Este catastro, tan pronto este terminado, constituirá un antecedente absolutamente indispensable para cualquier política o programa que se desee trazar respecto del sector popular.

3.—Fomento y promoción de las organizaciones populares (1)

La tarea de promoción popular, ha querido hacerse, en todo momento, con el más absoluto respeto a la iniciativa y papel principal que incumbe a los protagonistas principales de ella: los campesinos, los pobladores y los trabajadores, en general.

Para ello, se ha establecido contacto y se ha reconocido a las organizaciones existentes, las que han tenido, en gran medida, a su cargo la ejecución directa de la promoción, contando con la orientación y la asesoría de la Consejería Nacional de Promoción Popular. Esta asesoría y orientación se han impartido, a su vez, movilizándolo a las instituciones públicas y privadas que tienen acción en este terreno.

Ha habido una estrecha relación y coordinación entre la Consejería y las organizaciones de los pobladores, de las mujeres y de los campesinos. También ha habido una acción de colaboración bastante significativa con los trabajadores inorganizados que aspiran a constituir organizaciones gremiales que los representen.

La acción en esta materia, efectuada —al igual que las otras— en estrecha colaboración

con los ministerios sectoriales, puede sintetizarse en la constitución o consolidación de numerosas organizaciones sindicales, cooperativas, comunitarias, artesanales, culturales, femeninas y juveniles, las que han sido apoyadas por la Promoción Popular.

Esta tarea se ha concretado también en algunas importantes iniciativas legales y reglamentarias. Tenemos, en primer lugar, el caso del proyecto de ley de Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias. Este proyecto, no sólo tiende a reconocer la existencia legal de las Juntas y organizaciones funcionales, sino a establecer una verdadera estructura comunitaria, que dará las más amplias posibilidades de participación al sector popular en todos los problemas que interesan a la comunidad. Diversos estatutos modelos y reglamentos se han preparado, igualmente, para facilitar la constitución de diferentes clases de organizaciones en el sector popular.

4.—Capacitación de bases y líderes

No tendría sentido una acción de promoción de organizaciones, si no fuera acompañada de una intensiva preparación de líderes para que los orienten y dirijan y de los elementos de base para trabajar dentro de ellos. La Consejería ha cumplido esta tarea en forma preferente, llegando a muchos miles de trabajadores en todo el país.

5.—Prestación de servicios y equipamientos

Es otra de las líneas complementarias fundamentales para una acción de promoción de organizaciones. En ella se inscriben los recursos técnicos, materiales y humanos que las organizaciones populares necesitan para su más adecuado funcionamiento: desde el centro social, donde la organización ha de desarrollar sus actividades, hasta la asesoría técnica para el montaje del taller o la cooperativa y también el contacto con los servicios públicos encargados de atender necesidades esenciales como el agua, la luz, teléfonos, etc. Todo ello, concebido como la atención de una necesidad expresamente sentida por las organizaciones de la comunidad y realizado como una mancha de perfeccionar su funcionamiento y hacerlas conscientes de su poder. Esta acción también ha revestido un amplio carácter nacional y ha sido especialmente intensa en los centros más populosos de Santiago, Valparaíso, Concepción y Antofagasta.

6.—Difusión

Toda esta intensa labor promocional se ha complementado con un vasto plan de difusión, a través de todos los medios de comunicación. El plan ha abarcado gran variedad de materias como: destacar el valor de la organización, el papel de los dirigentes, instrucción práctica para la vida cívica y el uso de los servicios, la promoción popular misma, los derechos de los trabajadores agrícolas, reglamento para Centros de Madres y muchas otras.

Se han publicado también folletos, ensayos

(1) Sobre esta materia, lo mismo que las indicaciones en los números 4, 5 y 6; se incluye un anexo sobre la labor realizada por la Consejería Nac. de Promoción Popular.

y trabajos de mayor extensión, para dar a conocer todo el intenso trabajo de elaboración doctrinaria, social y operacional que se efectúa constantemente en la Consejería Nacional de Promoción Popular.

7.—Promoción cultural

Hay un intenso informe sobre esta materia, elaborado por el Departamento de Arte y Cultura de la Consejería Nacional de Promoción Popular, que se sintetizará separadamente.

8.—Estructuración y legislación (*)

Además de la labor especificada, ha debido abordarse lo relativo a la estructuración y legalización de la Consejería Nacional de Promoción Popular.

En lo tocante al primer aspecto —la estructuración— la Consejería se ha organizado sobre la base de un organismo nacional con sede en Santiago, en el que existen diversas

Divisiones y Departamentos encargados del cumplimiento de cada una de las funciones específicas que le competen.

Con el objeto de proyectar la acción hacia las provincias, se han establecido Delegaciones en la mayor parte de ellas, faltando únicamente en Coquimbo, Bio-Bío, Malleco, Aysén y Magallanes.

En atención a su inexistencia jurídica, la Consejería actúa administrativamente en calidad de "Departamento de Desarrollo Social de la Corporación de Servicios Habitacionales".

Recientemente el Ejecutivo ha propuesto al H. Congreso Nacional, la creación de "La Consejería Nacional de Promoción Popular", institución autónoma del Estado, persona jurídica de derecho público, con patrimonio distinto al Fisco, funcionalmente descentralizada y que se relacionará con el Gobierno directamente a través del Presidente de la República".

III. OBSTACULOS

Los principales han sido:

1.—Falta de algunas decisiones en materia de política social por parte del Gobierno, lo que ha cobrado especial gravedad en materias como la sindical, absolutamente básica para asegurar la participación de los trabajadores en los planes de desarrollo del Gobierno.

Igualmente, se ha resentido la política de promoción en el sector campesino, por no haberse adoptado oportunamente las decisiones correspondientes en cuanto a la forma de llevar a la práctica por todos los organismos de Gobierno.

IV. PLAN DE ACCION PARA EL PERIODO PRESIDENCIAL

1.—Obtención de los instrumentos legales e institucionales necesarios para la organización gremial, en coordinación con el Ministerio del Trabajo:

- a) Ley de sindicalización campesina;
- b) Aporte de elementos doctrinales y antecedentes para una nueva visión del problema laboral y sindical;
- c) Reforma de la legislación del trabajo;
- d) Reforzamiento de los instrumentos gubernativos encargados directamente de la política laboral y sindical.

2.—Política económica orientada hacia el sector popular, con principal énfasis en el movimiento cooperativo: Instituto Nacional de la Cooperación.

3.—Reconocimiento de las organizaciones comunitarias y plena participación de ellas en los organismos encargados de solucionar los problemas locales, regionales y nacionales, de acuerdo con la organización para la planificación.

4.—Pleno apoyo y reforzamiento de la acción de las organizaciones y movimientos campesinos para obtener una poderosa fuerza gremial que represente a este importante sector de la comunidad.

5.—Plena participación de las organizaciones populares en todos los organismos de poder y decisión tanto locales y regionales como nacionales, de acuerdo con la organización para la planificación.

6.—Asegurar el cumplimiento de las prioridades que el sector popular requiere en todos los planes y programas del gobierno.

7.—Impulso de las reformas institucionales y estructurales necesarias para asegurar la participación popular y la influencia cada vez mayor de los sectores populares en las decisiones nacionales. Ej.: Ley de Municipalidades, legalización de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, legalización de ODEPLAN, etc.

Toda esta inmensa tarea en que Promoción Popular colaborará con los organismos del Estado y los organismos de la comunidad, suponen para su plena realización y para que mantengan su claro sentido revolucionario, popular y democrático, la participación consistente y activa de las bases, militantes y dirigentes demócratacristianos, para animar la acción de las organizaciones populares, contribuir técnicamente al desarrollo de ellas y asegurar su ejecución dentro de los cauces trazados y concebidos por la Revolución en Libertad.

(*) Se acompaña texto de las indicaciones al Proyecto de Ley de Juntas de Vecinos y demás Org. Comunitarias, que propone la creación de la Consejería Nacional de Promoción Popular.

Memorandum sobre Política Laboral y de Seguridad Social

I.— COMPROMISOS DEL PROGRAMA

El libro blanco, resumen del Programa del Gobierno de Frei, en el párrafo séptimo sobre política del trabajo y de la empresa, después de algunas consideraciones de tipo doctrinario más bien, N.os 1, 2, 3, 4 y 5, señala en el N.o 6 el aspecto fundamental de la política de remuneraciones que comprende:

- a) Fijar salarios y sueldos mínimos realmente vitales;
- b) Igualar el salario (mínimo) campesino y el industrial;
- c) Establecer la asignación familiar única para empleados obreros y campesinos.

Enseguida se agrega "se corregirá la distribución del ingreso en beneficio del sector trabajador estimulando, a su vez, su capacidad de ahorro.

Más adelante se señala que esta política tendrá como objetivos principales:

- a) La ocupación estable;
- b) La mantención de un nivel de precios estable;
- c) Aumento progresivo de la participación del trabajo en el ingreso nacional.

Enseguida se agrega "para que esta política no tenga efectos inflacionarios, los aumentos deben basarse en el aumento de productividad de la empresa o actividad respectiva y en la general del país". Se anuncia que para aplicarla se creará "un Consejo de Productividad integrado por representantes de los trabajadores y los empresarios bajo la dirección del Ministro del Trabajo y con una secretaria técnica". En el N.o 7 se señalan como medidas de ejecución inmediata:

- a) Los derechos esenciales de los trabajadores serán garantías constitucionales;
- b) Garantizar amplia libertad sindical;
- c) Garantizar amplia libertad de negociación colectiva;
- d) Dictar un nuevo Código del Trabajo y Previsión;
- e) Se derogarán las disposiciones que entran en el derecho de sindicalización, federación y confederación;
- f) Reestructuración del sistema de conflictos colectivos.

En el N.o 8 se señala el conocimiento por los organismos representativos de los trabajadores del plan de desarrollo antes de su

puesta en marcha. En el N.o 9 se señala la reforma del Ministerio y los Servicios del Trabajo para que cumplan su función orientadora e impulsadora del movimiento sindical.

A.—Política sobre la empresa

El mismo párrafo 7.o destina su segunda parte a señalar la política sobre la empresa indicando en su punto 1, que la empresa es un instrumento esencial para el desarrollo económico que "ninguna exigencia económica o social determina la absorción por el Estado de los medios de producción".

En el punto N.o 2 se señala que el poder económico no se confundirá con el poder político, que la empresa permanecerá como un centro de decisiones autónomas dentro de una economía planificada se tenderá a eliminar los monopolios y el Estado controlará los que existan de hecho. Se prohibirá la acumulación de cargos directivos.

En cuanto al Plan de Desarrollo también organismos representativos de los empresarios deberán conocerlo antes de su puesta en ejecución. El número 3, señala que la actual estructura de la Empresa que coloca en una parte a los capitalistas y en otra a los trabajadores, convierte a la empresa en un campo de batalla cuando debiera tener por misión integrar al capital y a los trabajadores al servicio de la comunidad. Para superar esta situación la autoridad de la empresa no debe representar sólo al capital invertido sino también a sus trabajadores. Los trabajadores como cuerpo integrante de la empresa adquirirán progresivamente su propiedad a través de un reparto de la capitalización de las empresas.

En el párrafo 8.o, sobre Seguridad Social, después de algunas consideraciones críticas respecto de la previsión, señala como política de previsión que el Gobierno de Frei unificará el sistema previsional chileno, para que se atiendan básica, justa y orgánicamente los riesgos que afectan al mayor número de habitantes del país. A continuación se señalan los siguientes criterios fundamentales en materia de jubilación:

- a) Deberá considerarse tanto la edad del beneficiario como los años de servicios cumplidos;
- b) Se establecerá un régimen especial para la mujer que trabaja debidamente financiado;

c) Se considerarán las situaciones especiales de los grupos de trabajadores en relación con el riesgo en las faenas, ambientes tóxicos, labores nocturnas, etc., y demás preven- ciones que la ciencia señala en defensa de la vida del individuo.

d) Se perfeccionará el régimen de jubla- ción para las personas que por una u otra causa queden incapacitadas para seguir tra- bajando;

e) Se garantizará el mantenimiento del valor real de las pensiones mediante un ade- cuado sistema de reajuste.

f) Se establecerá un sistema uniforme de jubilaciones, tanto para los sectores públicos como privado, empleados u obreros, elimi- nando privilegios o canongias especiales. En general, que todos los que trabajen queden encuadrados dentro de una misma legislación previsional.

En razón a los derechos ya adquiridos se admitirá el mantenimiento de los beneficios en actual pago y de las expectativas ya ad- quiridas por las personas ya acogidas, hasta su extinción.

En párrafo aparte se señala, en cuanto a la administración de la seguridad social, que se eliminarán las desigualdades legislativas de los numerosos grupos diferenciados por la seguridad social; se simplificará su estruc- tura orgánica; se interesará e incorporará en la gestión a los miembros de los grupos sociales; los métodos administrativos debe- rán racionalizarse conforme a los principios de la técnica de la administración y de la Seguridad Social y las tasas de imposicio- nes serán progresivas, así recaerá en mayor proporción sobre las rentas más altas.

B.—El libro azul, o sea el informe prelimi- nar para un programa de Gobierno de la democracia cristiana presentada al Primer Congreso de Profesionales y Técnicos de la

Democracia Cristiana, contenía en general proposiciones armónicas con las que se han resumido del libro blanco. No obstante, debe recordarse que el Libro Azul es sólo un in- forme preliminar, propiamente un documen- to de trabajo para el Congreso de Profesio- nales y las ideas en él contenidas fueron ob- jeto de diversas modificaciones en el propio Congreso de los profesionales y técnicos, sin que puedan considerarse, por consiguiente, estrictamente un programa de Gobierno. De- bemos señalar, no obstante, que en la letra f) páginas 28, 29, 30 y 31 se trata entre las reformas estructurales, la Reforma de la Em- presa. En mi concepto, las ideas ahí fijadas están propuestas como base de una discu- sión y carecen de afinamiento en ciertos puntos. Por ejemplo, se dice que "la demo- cracia cristiana considera en primer lugar que la empresa, por ser ella una comunidad humana, no puede ser propiedad exclusiva de uno sólo de sus componentes". No parece lógico hablar de propiedad sea exclusiva, sea no exclusiva, cuando se está haciendo alu- sión a una comunidad de personas como es la empresa según el mismo concepto que se acaba de dar. Las personas no son objeto de propiedad sino sujetos de derecho desde la abolición de la esclavitud. Conceptos como los de "propiedad de la empresa" sólo son aceptables dentro de un cuadro de ideas que excluya al trabajo humano como elemen- to integrante o esencial de la empresa y de- je a ésta reducida sólo a la condición de comunidad de intereses o sociedad de capi- tales.

Por lo expuesto y teniendo presente siem- pre los antecedentes del llamado Libro Azul, nos orientaremos principalmente por el Li- bro Blanco para considerar el cumplimiento que hasta este momento se ha podido hacer del Programa de Gobierno a través de las medidas que son de incumbencia del Minis- terio de Trabajo y Previsión Social.

II.— ACCION REALIZADA EN CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA

a) Se entregó al parlamento con fecha 19 de febrero de 1965, o sea hace un año y medio, un Proyecto sobre organización sindical fundamentado en los principios de libertad sindical y cuya aprobación permitiría a Chi- le ratificar los Convenios 87 y 98 de la OIT, tal como había sido prometido. Se pidió es- pecial colaboración a la OIT para este Pro- yecto, obteniéndose el envío de un experto que tuvo parte activa en su redacción. Este Proyecto no ha avanzado en el Parlamento, como es sabido, a petición expresa del Consejo del Partido en razón de que se ha que- rido previamente definir criterios sobre cier- tos aspectos en materia de organización sin- dical.

b) Se presentó al Parlamento y está avan- zado en cuarto trámite ante el Senado, el Proyecto sobre organización sindical agricola, fundado en los mismos principios sobre libertad sindical pero que al ser respaldado ampliamente por las organizaciones sindica- les campesinas, como expresión de sus más legítimo anhelos, recibió también el respal- do del Partido y está próximo en estos mo- mentos a convertirse en Ley. Creemos que el

debate parlamentario en torno a este Pro- yecto ha permitido disipar muchas inquietu- des y muchos malentendidos que despeja- rán el camino para el Proyecto sobre régimen general sindical, dentro de los amplios cau- ces de la libertad sindical.

c) La primera Ley de Reajustes de Suel- dos, la Ley 16.250, estableció la nivelación del salario mínimo industrial y el mínimo agrícola y se fijó también para los trabaja- dores del campo la jornada de ocho horas como promedio, dentro de una modalidad adecuada a las circunstancias propias de la actividad agrícola, que obliga a considerar las variaciones estacionales del día, en plena concordancia con lo recomendado por la OIT. Consideró como extraordinario, tam- bién, el trabajo de las domésticas entre las 23 y las 7 horas.

d) Al término del año 1965 se pudo com- probar una redistribución de la renta nacio- nal en favor del sector Trabajo en propor- ción desconocida en la historia de Chile, sig- nificando un aumento del poder de compra de los grupos asalariados en promedio, del

orden del 10 por ciento con respecto del año anterior. Parte principal de este proceso han tenido ciertamente los sectores campesinos que como consecuencia de la nivelación de su salario mínimo con el salario mínimo industrial, de la limitación de la jornada de trabajo, del aumento de la proporción del salario que debía ser pagado en dinero, de la exclusión de la habitación como elemento integrante de las regalías, más disposiciones que aseguraron la mantención de las regalías de que se estaba disfrutando, implicaron reajustes y aumentos de remuneraciones, por estos solos capítulos legales, muy superiores al 100% del alza del costo de la vida a los trabajadores del campo. Agréguese a ello la amplia difusión de la organización sindical campesina, tanto la amparada por el Código del Trabajo, como la organización sindical de hecho, más los pliegos de peticiones, conflictos colectivos y convenios, algunos de ellos de carácter regional, o que han abarcado un gran número de fundos al mismo tiempo, que por primera vez se conocieron en el país y que han contado con el pleno respaldo y encauzamiento del Gobierno, en concordancia con los propósitos de incorporar al campesino chileno a las responsabilidades del mundo sindical y a los programas de la Revolución en Libertad.

e) Me parece importante mencionar que, si en el año 1964 en total, se concedieron 98 personalidades jurídicas a sindicatos en el país, en el año 1965, primero de nuestro Gobierno, las nuevas personalidades jurídicas concedidas subieron de doscientas y sólo hasta el 31 de julio del año en curso, éstas exceden de trescientas, vale decir, con todas las limitaciones de la actual legislación estamos procediendo a un ritmo a 400% acelerado, sin contar con el amparo y protección al sindicalismo de hecho cuando realmente corresponde al sentir de las bases si es efectivamente representativo.

f) En cuanto a la Reforma de la Empresa se ha dado un primer paso de extraordinaria significación que ninguna propaganda, contrapropaganda o deficiencia técnica podrá disimular, cual es la Ley sobre Supresión del Desahucio Arbitrario que pone término a la facultad despótica del jefe de empresa o patrón tradicional, según nuestro Código del Trabajo, que disponía de la aptitud de poner término al contrato de trabajo de un empleado u obrero por la sola expresión de su voluntad, con un preaviso de seis días o de treinta días, según los casos. En reconocimiento de que la Empresa es una comunidad humana a la cual el trabajador se incorpora y de la cual no puede ser separado sin justa causa, la Ley 16.455 explícita y taxativamente señaló las causales de terminación del contrato de trabajo y estableció un procedimiento de reclamaciones y sanciones para cualquier acto de abuso de autoridad por parte del empresario. Estamos conscientes de que una iniciativa nacida de la Comisión Mixta parlamentaria que estudió el Proyecto del Gobierno en orden a atribuir competencia a los Juzgados de Policía Local para conocer las causas de despidos injustificados ha merecido críticas, pero esta experiencia puede aconsejar la corrección de estos defectos, pero de ninguna manera desvirtuar el avance social que significa el in-

corporar por primera vez a la autoridad de la empresa dentro del cuadro de autoridades responsables jurídicamente de sus actos y no autoridades despóticas con facultades para separar de la empresa a un trabajador por la sola expresión de una voluntad caprichosa. Queremos insistir que de la facultad unánimoda del patrón para separar de la empresa a un trabajador por la sola expresión de su voluntad a la facultad limitada del patrón o empresario para sólo poder proceder en virtud de causa objetivamente justificada y siendo judicialmente responsable de un abuso, media el abismo que va de la empresa capitalista a la empresa comunitaria, no a la empresa comunitaria plenamente realizada pero si al primer reconocimiento que en la legislación chilena se hace de la empresa como una comunidad humana, a la cual el trabajador se incorpora y de la cual no puede ser separado sino en virtud de causa justificada y reclamable y sancionable judicialmente.

g) En cuanto a la Reforma de la Seguridad Social se han entregado ya al parlamento dos Proyectos extensos y completos. Uno que establece el Seguro Social obligatorio de Accidentes del Trabajo y pone término al comercio del seguro de accidentes del trabajo por compañías de seguros particulares, mejorando sustancialmente los beneficios por la actual legislación y otro, un Proyecto General de Prestaciones Familiares, que crea un sistema nacional de asignación familiar para producir la nivelación de las asignaciones familiares entre empleados y obreros y terminar así con otra de las discriminaciones injustas que existen en esta materia. Se encuentra actualmente en estado de revisión actuarial y de revisión de costos la ley general de seguridad social que completa el cuadro total de reformas de nuestro sistema de Seguridad Social y que contempla los diversos puntos a que se refiere el Programa del Gobierno tales como han quedado expuestos al comienzo de esta exposición. Debemos no obstante advertir que los Proyectos ya entregados al parlamento representan aproximadamente el 50% del costo de la Seguridad Social Chilena.

h) En cuanto a la vieja aspiración de eliminar diferencias entre empleados y obreros debemos destacar que ellas provienen fundamentalmente de que están sometidos a un régimen de remuneraciones mínimas distintas, a un régimen de asignación familiar distinto, a un régimen previsional distinto, a un régimen sindical distinto y a un régimen educacional distinto.

En cuanto al primer punto, la eliminación de las diferencias entre empleados y obreros por la determinación de una remuneración mínima igual para ambos grupos de trabajadores, se ha iniciado con la previa eliminación de diferencias entre el salario mínimo campesino y el salario mínimo industrial para situar realmente el problema en la diferencia entre empleados y obreros y no como estaba situado entre campesinos, obreros y empleados. El nuevo paso requiere un proceso indispensable de capacitación profesional, ya que el sueldo vital mayor del empleado particular parte de la presunción de que el trabajador empleado particular, sobre la educación primaria de seis años, ha debido enfrentar una educación secundaria adicional de seis años también; y con doce años de

preparación previa aspira o exige una remuneración mínima inicial superior a la del trabajador manual que se puede incorporar a su oficio con sólo determinado número de años de educación primaria.

La reforma educacional que está en marcha y que tiende a sustituir el anacrónico sistema de seis años primarios y seis años secundarios por un sistema único básico para todos los chilenos, de nueve años de educación, fundamental y, con posterioridad, períodos distintos de especialización, será un factor decisivo para poder terminar con esta discriminación que es una de las que más ofende la condición del trabajador obrero y más lo mueve a desear incorporarse a la actividad burocrática o de empleado. Conjuntamente a ello, la creación del Instituto Nacional de Capacitación Profesional en un acuerdo del Ministerio de Educación, la CORFO y el Ministerio del Trabajo, permitirá acelerar los programas de formación del trabajador especializado, ya que sólo contando con un alto porcentaje de trabajadores calificados podemos establecer esta nivelación sin un desastre económico para el país. A este respecto, el paso inmediato que nos corresponde dar es el de establecer el derecho al sueldo vital como remuneración mínima del trabajador calificado o especializado y no seguir por la vía absurda y destructiva de ir disfrutando de empleados a los trabajadores manuales provocando toda clase de perturbaciones en el régimen previsional y contribuyendo al desfinanciamiento del Servicio de Seguro Social y al perjuicio, por consiguiente de la gran masa trabajadora del país.

En cuanto a las diferencias provenientes del régimen de asignación familiar ya quedan borradas con el proyecto sobre sistema nacional de asignación familiar que ha sido presentado por el Gobierno.

En cuanto a diferencias de tipo previsional, ya la Ley sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales contiene normas comunes para trabajadores, sin distinciones entre empleados y obreros; y otro tanto, hace el proyecto de reforma al sistema de Seguridad Social, aludido anteriormente. En cuanto a las diferencias de tipo sindical, también los proyectos entregados sobre reforma del régimen sindical establecen un solo sistema sindical para los trabajadores chilenos, sin normas discriminatorias para empleados y obreros.

En cuanto a las diferencias de tipo educacional, ya las hemos comentado pues ellas se vinculan a la posibilidad de vencer el ritmo que se crea entre salario inicial más bajo del trabajador manual y el sueldo inicial más alto del trabajador empleado particular en razón del esquema educacional que está siendo modificado en nuestro país. Como es sabido ya el año 1965 ha puesto en marcha el 7º año y progresivamente se pondrán en marcha el 8º y el 9º años completando así el cuadro

fundamental de reformas de profunda trascendencia en el sistema educacional chileno.

i) En cuanto a la reforma o reestructuración de los servicios del trabajo, se ha enviado al Parlamento una indicación que será tratada junto con otro proyecto fundamental que es el que reglamenta el sistema de sanciones y multas por infracciones a las obligaciones de previsión. La indicación sobre reestructuración de los Servicios del Trabajo está respaldada por un amplio estudio de reforma y modernización de dichos Servicios que, dicho sea de paso, ocupaba uno de los últimos peldaños en la escala de los Servicios Públicos en nuestro país, a tal extremo que, a la fecha en que se dictan estas notas (4 de agosto de 1966), sobre una planta teórica de 557 personas para todos los Servicios del Trabajo, existen alrededor de 80 vacantes que no pueden ser llenadas por el absoluto desinterés que existe en ocupar cargos que son definitivamente de los peores rentados en la administración pública chilena. Esta reestructuración no ha sido planteada con anterioridad al Parlamento porque dentro de las limitaciones de la Caja Fiscal y de los recursos del Presupuesto debieron contemplarse otras prioridades. En cuanto a la ley sobre sanciones y multas por infracción a las obligaciones previsionales, el proyecto está fundado en una amplia experiencia y estudios realizados sobre el particular y tiende a recuperar para la Seguridad Social chilena una suma verdaderamente sideral de millones o decenas de millones de escudos que con grave perjuicio para las propias organizaciones previsionales, para sus imponentes y para el Fisco en general dejan de percibirse oportunamente debido, entre otras causas, a la carencia de un buen sistema de sanciones y de reclamaciones en esta materia.

j) No detallamos una infinidad de normas legislativas especiales como, por ejemplo, el reconocimiento al sueldo vital para el personal secundario de la Administración Pública que carecía de ese derecho; la jornada bancaria de cinco días; el nuevo Estatuto de los Trabajadores del Cobre; el tarifado nacional de la construcción; las modificaciones a la Ley de Viajantes y a la Ley de Salas Cunas; concesión de beneficios o derechos en aspectos requeridos por la OIT en materia de trabajos pesados, trabajos subterráneos, etc., porque haríamos este resumen excesivamente largo. Tampoco detallamos la política sobre reajustes porque es un elemento integrante de la política económica del Gobierno, que será tratada en otro informe a este Congreso.

k) Finalmente, el Proyecto de Reforma Constitucional ha incorporado como garantías a la Carta Fundamental, los derechos esenciales de los trabajadores, tanto en los aspectos laboral y sindical como en la Seguridad Social, tal como se señala en la letra a) del párrafo respectivo del libro blanco.

III.— ASPECTOS PROGRAMATICOS QUE HASTA ESTE MOMENTO NO HAN SIDO CONSIDERADOS

Si se consideran los antecedentes que contiene el libro blanco en materia de política laboral no puede menos que reconocerse el enorme esfuerzo realizado por llevar a cabo

el programa prometido al pueblo, tanto en lo que se refiere a iniciativas legales sometidas a consideración del Parlamento y que ya han sido aprobadas o se encuentran en distintos

grados de aprobación, como en cuanto al esfuerzo de hacer compatibles una ocupación plena y estable con una detención del ritmo de alza de la inflación y un aumento progresivo de la participación del trabajo en el ingreso nacional. Veamos qué cosas principales quedan por hacer:

- a) Reforma de la Empresa y participación del trabajo en la organización de la vida económica y en la elaboración y cumplimiento de los planes de desarrollo;
- b) Fijación de sueldos y salarios mínimos

realmente vitales para todos los trabajadores;

c) Presentación al Parlamento de los proyectos ya elaborados o aprobación por el Parlamento de los proyectos presentados;

d) Ley general de sindicación libre, ajustada a los principios de los Convenios 87 y 98 sobre libertad sindical y libertad de negociación colectiva;

e) Reforma de aquellos títulos o aspectos del Código del Trabajo que no estén comprendidos en la legislación ya antes comentada;

IV. — a) MOTIVOS POR LOS CUALES NO SE HA DADO CUMPLIMIENTO AL PROGRAMA EN LOS PUNTOS QUE ACABAMOS DE SEÑALAR.

Reforma de la Empresa y participación del Trabajo en la organización económica y en la planificación. Este aspecto no puede abordarse sin una formación muy clara de conciencia social acerca de los objetivos de la reforma de la empresa, responsabilidad del trabajo organizado en la actividad empresarial y en la marcha misma del plan de desarrollo económico y social. Todo esto requiere orientación, información, capacitación y, como base de todo ello, una nueva organización sindical con sentido realmente creador y de estructura efectivamente democrática y libre. Empezar la reforma de la empresa y pretender la participación del trabajo en la vida económica y social dentro de los moldes, hábitos y cuadros de la actual estructura sindical antidemocrática, antifreista, antidemocrata cristiana, empeñada en el fracaso de la Revolución en Libertad en todos aquellos centros vitales que controlan el marxismo y la contrarrevolución, es una ingenuidad o un desafío. Es al pueblo democráticamente organizado y representado al que debe reconocerse el derecho de participación en la vida económica. Por ningún motivo a los seudos representantes populares que han impedido y siguen impidiendo la verdadera organización popular y pretenden, en nombre del pueblo, el fracaso del Gobierno de la Democracia Cristiana.

b) Salarios y sueldos vitales.— La asignación a todos los trabajadores chilenos de una remuneración no inferior al sueldo vital por una simple ley implicaría un cataclismo económico que echaría por tierra todos los esfuerzos de contención de la inflación. La inmensa proporción de la clase asalariada chilena la constituyen los obreros y sobre un 75% de ellos gana un sueldo vital o menos. Se calcula que, en todo caso, sobre el 60% gana menos de un sueldo vital. La inflación colosal de costos que implicaría la movilización de toda la escala de remuneraciones para partir el sueldo vital elevando a ese mínimo los salarios de los obreros campesinos e industriales, no podría resistirla el país. Significaría más que duplicar el salario mínimo campesino e industrial, y particularmente en las actividades urbanas de la industria, el comercio, los servicios, etc., una elevación consiguiente de toda la escala de remuneraciones para mantener la debida proporción según la evaluación de los cargos y funciones.

Por otra parte, la inflación de demanda creada por el aumento gigante del poder de

compra sin respaldo en el aumento de bienes físicos, sería evidente, con la quiebra de todos los diques en materia de alcance, repercusiones en precios, créditos, sistema monetario, etc.

Nosotros creemos que se ha hecho, tal vez más que lo posible en tan corto período de tiempo, al nivelar el salario mínimo agrícola con el salario mínimo industrial, abrir al trabajador campesino los cauces de la negociación colectiva que les ha permitido una elevación adicional de sus remuneraciones, sin perjuicio de las mejoras en regalías y en la nueva evaluación de la casa para los efectos de los mínimos que contempló la primera ley de reajuste Nº 16.250. Otro paso importante fue la eliminación de sectores que ganaran menos de un sueldo vital en la administración pública, norma que también contuvo la ley de reajustes. El aseguramiento de un sueldo vital para todos los trabajadores debe empezar por la asignación de tal beneficio o garantía a los trabajadores manuales calificados o especializados, vale decir, aquellos que hayan recibido algún tipo de formación profesional que permita asegurar un nivel de productividad que dé compensación económica al aumento de la remuneración. De esta manera se dará cumplimiento a un punto del programa y que el Libro Blanco señala en forma terminante en cuanto a política de remuneraciones: "para que esta política no tenga efecto inflacionarios —dice el Libro Blanco— los aumentos deben basarse en el aumento de la productividad de la empresa o actividad respectiva y en la general del país". Este aumento provendrá de la mayor capacitación profesional del obrero, para lo cual este Gobierno ya ha establecido un Instituto Nacional de Capacitación Profesional, donde se están cumpliendo programas extraordinariamente interesantes de formación acelerada, aparte de los trámites que hay en marcha para conseguir una poderosa ayuda internacional que nos permita aumentar la proporción de trabajador calificado dentro del grueso de la clase asalariada chilena. Para que el trabajador calificado tenga derecho al sueldo vital, que es una aspiración que debe concretarse en una próxima etapa, cuando una proporción importante de la clase asalariada tenga calificación profesional, entonces ya estaremos a un paso de poder conseguir, sin trastornos económicos, el aseguramiento de

una remuneración vital básica para todos los trabajadores del país. Esa meta la hemos señalado, tras esa meta caminamos, pero de ninguna manera podemos pretender asignar a los trabajadores un beneficio normal y que la mayor remuneración que obtengan por capítulo de sueldos vitales la pierdan por la pérdida del poder adquisitivo de dichos mismos sueldos, en razón de las alzas de precios por inflación de costos y demandas, destruyendo así todo el esfuerzo de ordenamiento económico en que se encuentra empeñado el Presidente Frei.

c) Presentación de los Proyectos ya elaborados al Parlamento o aprobación de los que se encuentran ya presentados.— El Congreso Nacional tiene una capacidad limitada de asimilación de proyectos fundamentales y de igual manera, tanto los Ministros como los funcionarios técnicos de su dependencia, no pueden hacer frente a la tramitación sino de un número limitado de proyectos simultáneamente por cuanto se produce una congestión de citaciones con horas que, a veces son coincidentes, a Comisiones o discusión en la Sala o bien a reuniones preparatorias o informativas que siempre se suscitan con motivo de los proyectos de carácter trascendental, que resulta imposible atender debidamente. Además, no debe olvidarse que el país no se paraliza por la presentación de proyectos de ley y se mantienen vivos y latentes todos los demás problemas que requieren la atención de un Ministerio.

En general, creemos que todos los camaradas parlamentarios demócratacristianos son testigos de la enorme actividad parlamentaria que gira en torno a los proyectos de tipo laboral y de seguridad social, incluyendo las leyes sobre reajustes de remuneraciones que afectan directamente al Ministerio de Trabajo y Previsión. Por lo demás, este no es un problema específico del Ministerio a nuestro cargo sino un problema general de Gobierno, de Partido y del Congreso y que corresponderá a otra Comisión analizar dentro de este Congreso.

d) Ley General de sindicación conforme los Convenios 87 y 98.— Este Proyecto fue presentado con fecha 19 de Febrero de 1965 y entregado previamente a los dirigentes sindicales de las principales organizaciones sindicales del país, en acto público en el Ministerio de Obras Públicas. Tal como lo señalaba la exposición de motivos, el Proyecto fue presentado sin trámite de urgencia para producir la iniciación de un amplio debate público sobre un problema de la crisis del sindicalismo chileno y su posible solución sobre la base de las reformas de la legislación, conformándola a las exigencias de los Convenios 87 y 98. El Proyecto no ha sido agitado por existir un acuerdo del Consejo Nacional del Partido Demócrata Cristiano inspirado en el propósito de permitir que fuera el actual Congreso el que previamente definiera la línea sindical de la legislación en la materia.

Sin pretender aquí definir las bondades y los defectos del Proyecto y la conveniencia o inconveniencia de la línea planteada por el Ejecutivo, debo sí afirmar que la falta de una legislación sobre libertad sindical y, an-

tes que eso, la falta de una definición partidista sobre la materia, ha obstaculizado todo el cuadro de organización popular en el campo laboral, contribuyendo poderosamente a hacer menos firmes, progresivos e eficaces los pasos de la Revolución en Libertad en el campo del Trabajo.

e) Reforma del Código del Trabajo en los puntos que no están comprendidos en la legislación antes comentada.— El Código del Trabajo consta de cuatro Libros. El Libro I que trata del Contrato de Trabajo ha sido sustancialmente modificado por las leyes 16.253, 16.227, 16.350, 16.455, 16.464, 16.311, 16.317 y otras. Se han igualado las condiciones del trabajo de los empleados y de los obreros en cuanto al preaviso para el término del contrato de trabajo, en cuanto a la supresión del desahucio arbitrario, en cuanto a los trabajos nocturnos, en cuanto a los trabajos subterráneos de menores y mujeres; se cambió la escala de multas por infracciones a las normas de este Título dándole mayor vigor y eficacia, etc. Se fijó además, jornada de trabajo de ocho horas promedio anual para los trabajadores agrícolas según ya se ha informado y se estableció un horario de trabajo extraordinario para los trabajadores domésticos. Finalmente se estableció una presunción en favor de los obreros similar a la que existe en favor de los empleados para aquellos casos en que el contrato de trabajo no se celebre por escrito con responsabilidad patronal.

En cuanto al Libro II que trata en primer lugar de los Accidentes del Trabajo el Proyecto de Ley sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales lo sustituye absoluta y totalmente en cuanto al régimen de seguro social obligatorio de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. El Título 3.º del mismo Libro que trata de la protección a la maternidad ha sido modificado por la ley 16.434 que autoriza la prolongación del descanso médico y del subsidio maternal postnatal. Dentro del mismo Título, el párrafo sobre Salas Cuna ha sido modificado por la ley 16.317 y 16.511 extendiendo en general a las empleadas el beneficio de que disfrutaban las obreras en esta materia. Los breves Títulos 5.º y 6.º sobre sillas en establecimientos comerciales e industriales y peso de los sacos de cargueo por esfuerzo del hombre no merecen mayor comentario y respecto del Título 7.º sobre el trabajo en las panaderías se ha creado la Junta Especial de Conciliación del Pan y una Comisión preocupada de la fiscalización de las normas en la materia, ya que el problema principal de estos trabajadores radica en el cumplimiento de la Ley antes que en la reforma de la misma.

El Libro III que trata de las asociaciones sindicales, de los sindicatos agrícolas y de los procedimientos de conciliación y arbitraje en la agricultura es totalmente sustituido por los proyectos sobre Ley General de Sindicación y Ley de Sindicatos Agrícolas actualmente en trámite en el Parlamento.

El Título 1.º del Libro IV, que trata de la judicatura del trabajo no ha sido aún modificado pese a existir prácticamente terminado un proyecto de reforma de los Tribu-

nales de Trabajo. El Título 29 que trata de los conflictos colectivos no puede ser modificado sustancialmente con antelación a los proyectos de reforma sindical. No obstante el Proyecto sobre sindicatos agrícolas contempla las modificaciones necesarias para la eficacia de la nueva sindicación en el campo y las pertinentes modificaciones que se requieran para el caso de los sindicatos del sector urbano se introducirán conjuntamente con la aprobación del proyecto de reforma del régimen sindical en general. Algunas modificaciones establecidas a este Título por la Ley 16.464 sobre facultad de prórroga en la huelga por la Junta de Conciliación y sobre modificación de la edad para los delegados en los conflictos colectivos son de detalle y no merecen comentario. En cuanto al Título 39 sobre la Dirección del Trabajo, cabe mencionar que la ley 16.464 autorizó a la Dirección del Trabajo para investir de la calidad de Inspectores del Tra-

bajo a determinados funcionarios y que, conjuntamente con el Proyecto de Ley sobre Multas y Sanciones por infracciones a las normas de previsión, el Parlamento debe tratar una indicación que autoriza la reestructuración total de los servicios del trabajo.

Como puede observarse el Código del Trabajo entero está sometido a revisión, existiendo normas que no pueden ser modificadas mientras no entren en vigor determinadas enmiendas que tienen un carácter previo. Tal es el caso de la negociación colectiva respecto del régimen sindical. De semejante manera la diferencia entre empleados y obreros no podrá ser suprimida mientras no se modifique el régimen previsional, el de asignaciones familiares, el sindical, de remuneraciones mínimas y, finalmente, el sistema educacional, reformas todas de carácter fundamental pero que están siendo abordadas por el actual Gobierno.

V.— OBSERVACION FINAL

De lo que hemos expuesto se infiere que el Gobierno del Presidente Frei, en lo relativo a la Cartera de Trabajo y Previsión Social, ha llevado adelante una parte considerable del Programa de reformas anunciado dentro de los primeros 22 meses de gobierno. Hay un enorme material reunido y aún articulado en forma de proyecto de ley que podrán enviarse al Parlamento sucesivamente según sean las decisiones que adopte el Gobierno de acuerdo con el Partido. En tal sentido existe el Proyecto sobre Estatuto de la Empresa, Comisiones Industriales, Junta Nacional de Remuneraciones, Consejo Nacional del Trabajo, Judicatura del Trabajo y aprendizaje industrial junto al proyecto de reestructuración de los Servicios del Trabajo que se les da a éstos la agilidad y eficacia que requiere el cumplimiento de

las enormes metas que se ha propuesto el Gobierno de la Revolución en Libertad.

Queremos finalmente hacer notar que las grandes tareas de construir una sociedad de trabajadores, realizar la comunidad humana entre todos los habitantes del país, por la participación del Trabajo en todos los niveles de su vida económica, social y cultural, no son puntos del Programa de Gobierno. Son tareas del Partido Demócrata Cristiano por las que éste seguirá luchando y que deberán realizarse en parte durante el gobierno del Presidente Frei y además a través de los sucesivos gobiernos demócrata cristianos que ciertamente el pueblo le dará a Chile si sabemos responder a su confianza, no sólo con lealtad sino con eficacia, madurez y con generosidad.

Santiago, 9 de Agosto de 1966.

TALLERES GRAFICOS
"LA NACION"
O./4578
Agustinas 1269
Santiago