COLECCION CHILE EN EL SIGLO VEINTE

PEDRO VUSKOVIC BRAVO

1924-1993

OBRAS ESCOGIDAS SOBRE CHILE

1964-1992

Compilador: Raúl Maldonado. Prólogo de José Ibarra C.

Ediciones del Centro de Estudios Políticos Latinoamericanos
Simón Bolívar

PEDRO VUSKOVIC BRAVO

1924-1993

OBRAS ESCOGIDAS SOBRE CHILE

(1964-1992)

Compilador: Raúl Maldonado. Prólogo de José Ibarra C.

Ediciones del Centro de Estudios Políticos Latinoamericanos Simón Bolívar

Colección Chile en el Siglo Veinte (*)
Primera edición, junio de 1993

Pedro Vuskovic Bravo, Obras Escogidas (1964-1993)
Nº de Inscripción: 86.950
© Raúl Maldonado

Producción: Caracol Servicios Editoriales
Ilustración de Portada. Pintura de Mario Carreño,
"La niña y las maravillas"
Centro de Estudios Políticos
Latinoamericanos Simón Bolívar, CEPLA
Impreso por Editorial Antártica S.A.

(*) Esta colección incluye otras series de volúmenes de obras escogidas de autores chilenos en el siglo veinte y que contribuyen al pensamiento político, económico, sociológico, histórico y literario al desarrollo de ideas y visiones sobre Chile en este siglo. La colección está formada por cinco Series de Obras Escogidas y reúne en cada volumen estudios, escritos y conferencias de los diversos autores seleccionados con un criterio pluralista y objetivo. Cada escrito incluido refleja el pensamiento vivo de cada autor expresado en sus propias palabras. El lector podrá contar con fuentes de primera mano para conocer las ideas de los diversos autores seleccionados, todos los cuales han sido actores sociales durante este siglo en el campo de la academia, el gobierno o las corporaciones privadas.

INDICE

Presentación 9
Prólogo, por José Ibarra C. 11
Cronología de Pedro Vuskovic Bravo 17

Textos Escogidos
I. Chile en los sesenta

1. Una economía en crisis. 1964 23
2. La producción en Chile a comienzos de los sesenta. 1964 44
3. Una política económica popular. 1964 74
4. Una estrategia de desarrollo. 1964 108

II. El proyecto de la Unidad Popular

5. Distribución del ingreso y opciones de desarrollo. 1970 168
6. Orientaciones básicas del programa económico de corto plazo. 1970 198
7. La política de transformación y el corto plazo. 1971 216
8. La responsabilidad de los trabajadores. 1971 227
9. La necesidad de estatizar el sistema bancario. 1971 230
10. La política de integración. 1971 232

III. Las experiencias del gobierno de Allende

11. Política económica y poder político. 1976 240
12. Recordando el gobierno de Allende. Respuestas a una entrevista. 1986 273
13. Los años de Allende y la memoria histórica. 1990 296

IV. El neoliberalismo en Chile

14. Crítica al modelo económico chileno. 1991 303
15. La sociedad chilena a comienzos de los noventa. 1992 315

V. La transición y las tareas del futuro

16. Economía y sociedad en el Chile de los noventa. 1991 409
17. Los objetivos y los caminos de la lucha popular. 1991 412
18. Las aportaciones de la experiencia de la Unidad Popular en Chile a la tarea de repensar un proyecto de futuro. 1992 422

Escritos de Pedro Vuskovic Bravo 449

Presentación

Este libro forma parte de la colección sobre Chile en el Siglo Veinte, y recoge el pensamiento sobre el desarrollo económico y social del país entre los decenios de los años cincuenta a noventa.

Su publicación ha sido posible gracias al apoyo de un grupo de economistas que estuvieron vinculados a Pedro Vuskovic desde la cátedra universitaria, las labores internacionales o las actividades gubernamentales a lo largo de muchos años.

Este libro es un homenaje a un economista chileno, vastamente conocido en el país y en América Latina, dedicado por colegas suyos de diversas corrientes de opinión –que no comparten necesariamente su pensamiento–, lo que da más realce a esta publicación.

Los Editores

Prólogo

*José Ibarra C.**

Este libro contiene una selección de los escritos económicos sobre Chile, preparados por Pedro Vuskovic Bravo a lo largo de su trayectoria como académico y hombre de Estado. No incluye, por consiguiente, la numerosa bibliografía producida sobre América Latina, la cual ha sido convenientemente registrada al final de este libro.

Pedro Vuskovic es uno de los economistas chilenos más respetados y admirados, no sólo en Chile, sino que en toda la región latinoamericana, por quienes tuvieron la ocasión de ser sus alumnos o trabajar con él o cerca de él, en la Universidad, la CEPAL, en Grupos Asesores de Naciones Unidas a diversos gobiernos, o en la acción política de izquierda, por largos años, desde la oposición; más tarde, en el Ministerio de Economía y en la CORFO, durante el gobierno de Salvador Allende; y en el exilio, en centros académicos de diversos países latinoamericanos, particularmente de México.

Esta admiración proviene de su sólida formación profesional como economista, en las áreas del desarrollo económico y social,

* El autor es ingeniero civil, titulado en la Universidad de Chile en 1955. Fue miembro de la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas. Más tarde fue alumno en el Curso sobre Planificación del Desarrollo de CEPAL en Santiago de los economistas Jorge Ahumada y Pedro Vuskovic. Prosiguió sus estudios en el Instituto de Tecnología de Massachusetts MIT en Estados Unidos, donde fue alumno de los profesores Samuelson, Bishop, Kindleberger, Millikan y Houtakker. De regreso a Chile participó en la preparación del Plan Decenal de la CORFO para el decenio 1960-1970. Más tarde integró los grupos de planificación de CEPAL/Ilpes y dictó clases en los cursos de desarrollo. Fue designado subdirector de Planificación Nacional en ODEPLAN en el lapso 1970-1973. Luego se radicó en México, donde ejerció como profesor de teoría económica en el curso de CECADE sobre planificación para funcionarios públicos, con apoyo de Naciones Unidas. Actualmente realiza investigaciones vinculado a UNAM en México.

así como de su dominio del instrumental estadístico y econométrico, especialmente de la contabilidad social y las técnicas de insumo-producto, materias sobre las que enseñó en la Universidad y en los programas de capacitación de la CEPAL en Desarrollo y Planificación.

Su gran capacidad analítica y sensibilidad social fueron apreciadas por la dirección de la CEPAL, a la que ingresa como analista en 1950, pasando a formar parte de un selecto grupo de pensadores de diversas nacionalidades y profesiones, entre los que cabe recordar a Jorge Ahumada, José Medina Echeverría, Juan Noyola, Celso Furtado, Regino Boti, José Antonio Mayobre, Carlos Manuel Castillo, David Ibarra, Víctor Urquidi y otros. Bajo la orientación general de Raúl Prebisch, se dedicaron a analizar los principales problemas del desarrollo de América Latina y a hacer el diseño de políticas y estrategias para su superación, así como a impulsar la planificación como el instrumento principal de los gobiernos para llevar a la práctica las proposiciones de cambio necesarias en el ámbito económico y social.

De ese modo, Vuskovic tiene contacto permanente con las ideas más avanzadas en la crítica a las concepciones teóricas provenientes de los centros del poder internacional, tanto en el campo de la economía como de la sociología y las ciencias políticas, contribuyendo a su discusión y haciendo aportes a las mismas. Fue el caso de las concepciones relativas a la noción de "centro" y "periferia" y el deterioro secular de los términos de intercambio entre ellos; las diversas expresiones de la "teoría de la dependencia"; la necesidad de los cambios estructurales (reforma agraria, fiscal y otras); y el imperativo de la industrialización de la región.

Al mismo tiempo que colaborara en los estudios periódicos de la CEPAL, cumpliendo diversas funciones hasta llegar a ser jefe de la División de Desarrollo de la institución, se le encomendaron estudios especiales de gran importancia. Se incluyen entre ellos los referidos al desarrollo industrial del Perú y al desarrollo económico de Colombia; y se hace cargo de una de las primeras misiones de Asesoría en Planificación del Desarrollo de las Naciones Unidas, dirigiendo el Grupo Asesor CEPAL/FAO/TAO que colaboró con el gobierno de Bolivia en la preparación del Plan Decenal de Desarrollo 1960-1970.

Simultáneamente, fue Profesor por muchos años de la Universidad de Chile –y en ocasiones de la Universidad de Concepción–, y al culminar con éxito la lucha por la Reforma Universitaria, fue elegido Director del Instituto de Economía y Planificación de aquella institución. Dejó entonces la CEPAL y se consagró a esa función desde 1968 hasta la constitución del Gobierno Popular.

A la par del desarrollo de su carrera profesional y académica, sus profundas inquietudes por las injusticias y desigualdades del orden social prevaleciente en Chile y los demás países de América Latina, lo llevaron a una permanente acción de asesoría técnica a los partidos chilenos de izquierda, colaborando en el diseño de las plataformas económicas y sociales de ellos en sucesivas campañas electorales, llegando a ser uno de los hombres más cercanos a Salvador Allende, colaborando con él en la tarea permanente del diseño de una opción socialista democrática para el pueblo chileno. En el desempeño de esa función, concitó la colaboración de un grupo cada vez más amplio de profesionales, que se fueron especializando en diversos aspectos de la realidad nacional, lo que permitía un avance y discusión constante de las opciones y de su implementación. Su labor personal no se circunscribió a la habitual, de muchos "consejeros" de los dirigentes políticos, sino que fue una de permanente avance en el conocimiento de los problemas de Chile y en la preparación de detalladas pautas de acción para cuando se alcanzara el poder.

El núcleo de dichas concepciones era la convicción de que se podía alterar el funcionamiento del Estado, tradicionalmente en favor del gran capital nacional y extranjero, para comenzar un desarrollo autónomo, sustentado en la recuperación de las riquezas básicas de la Nación, naturales o acumuladas. La formación de un Area de Propiedad Social y la conducción planificada de la economía para atender en forma preferente a las necesidades básicas de la mayoría de la población trabajadora, permitiría aumentar el crecimiento de la economía y disminuir las grandes disparidades en la distribución del ingreso y la riqueza, la afirmación de una verdadera cultura nacional y preparar las condiciones para ir definiendo, en forma democrática, un socialismo de características propias.

En esa concepción se consideró la necesidad de atender a los equilibrios macroeconómicos fundamentales, incluyendo la con-

secución del pleno empleo y el mejoramiento constante de la distribución del ingreso.

El control de las presiones inflacionarias estuvo siempre presente en esos diseños; pero en una visión que reconocía su origen primario en las insuficiencias de las capacidades productivas y su control monopólico ante el crecimiento de las demandas básicas de la población, así como en la orientación predominantemente especulativa del ahorro nacional. Su control, por lo tanto, dependería de la gradual solución a esas deficiencias mediante las políticas de inversiones y la orientación del crédito definidas en un plan de mediano y largo plazo, más que en un fin en sí mismo al que se subordinan todas las otras políticas, no importando sus efectos recesivos y sus consecuencias en materia de empleo y contenciones salariales.

El avance de las principales reformas estructurales, tales como la nacionalización del cobre y de la banca, así como la reforma agraria y el control de los principales monopolios, se constituían así en requisitos fundamentales para dar viabilidad a los objetivos y metas principales del programa de gobierno, ya que la oposición centraría su acción en el sabotaje a la producción y su distribución, en la cesación de las inversiones privadas, la especulación y la fuga de capitales, de manera que el Estado debería asegurar rápidamente un control mínimo de la producción y distribución de bienes de consumo popular, y una canalización de los excedentes producidos en el cobre y otras grandes empresas estatales a las inversiones requeridas para aumentar su oferta en consonancia con las demandas producidas por el proceso redistributivo.

La acción de Pedro Vuskovic como Ministro de Economía, en los primeros 18 meses de gobierno, se apegó estrictamente a los lineamientos de política antes enunciados, lo que fueron aprobados por la dirección política de la Unidad Popular; y los principales resultados de la misma fueron: en 1971, el producto nacional bruto creció 9 por ciento y la industria manufacturera, 13,6 por ciento; la inflación fue de 20 por ciento, en comparación con 35 por ciento en el año anterior, aumentaron notoriamente los salarios reales y la participación de ellos en el ingreso nacional, creció también la producción agropecuaria y la edificación de viviendas, y el desempleo disminuyó a los niveles más bajos registrados históricamente; estas tendencias se prolongaron todavía

en el primer trimestre de 1972, aunque a ritmos más pausados, y el balance del conjunto del año fue mucho menos favorable.

Es de estricta justicia histórica indicar que, si bien Pedro Vuskovic tuvo inicialmente un papel principal en la coordinación de la política económica general de gobierno, esa labor fue reduciendo su ámbito en forma acelerada, especialmente en lo que concierne a las políticas que quedaban en la órbita del Ministro de Hacienda y del Banco Central, lo que motivó incompatibilidades crecientes que llevaron finalmente a su salida del Ministerio de Economía y su designación en la Vicepresidencia Ejecutiva de la CORFO, cargo que desempeñó hasta el golpe militar de 1973.

Perseguido por la dictadura e impedido de entrar a Chile, vivió largos años de exilio, durante los cuales retomó actividades académicas. Se desempeñó como Director del Instituto de Estudios Económicos de América Latina del Centro de Investigación y Docencia Económica de México y es Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue distinguido en esta Universidad con la Cátedra Narciso Bassols, designado Doctor Honoris Causa de la Universidad Simón Bolívar de Colombia, y nombrado Profesor Honorario de la Universidad Nacional de Ingeniería de Perú.

Autor de varios libros e innumerables artículos, reproducidos muchos de ellos en traducciones al inglés, portugués, francés, alemán, holandés y ruso. Las referencias bibliográficas correspondientes se recogen al final de esta publicación. Respecto de ellas, cabe tener en cuenta que la mayor parte de sus contribuciones intelectuales durante su adscripción a la CEPAL quedaron anónimas, conforme a las normas de Naciones Unidas; y otras, constituyeron sus aportaciones personales a elaboraciones colectivas en grupos de trabajo de los que ha formado parte en razón principalmente política.

El lector podrá encontrar en las páginas que siguen una selección de los textos de Pedro Vuskovic y formarse por sí mismo una opinión directa acerca de sus análisis, propuestas y experiencias realizados a lo largo de más de tres décadas.

José Ibarra Corrales

México, junio de 1992

Cronología de Pedro Vuskovic Bravo

1924	-Nació en Antofagasta, el 25 de febrero de 1924. Hijo de Pedro Vuskovic Sansoevic y Aída Bravo Albiña.
1929 a 1934	-Cursa estudios primarios en escuelas públicas de Salamanca e Illapel.
1935 a 1940	-Cursa estudios secundarios en el Internado Nacional Barros Arana.
1941 a 1945	-Cursa estudios universitarios en la Escuela de Economía de la Universidad de Chile; licenciatura en Economía y título de Ingeniero Comercial.
1950	-Ingresa a la CEPAL como ayudante estadístico. Permanece en esta institución hasta 1968, ocupando diversos cargos hasta culminar como Director de la División de Desarrollo en la sede central del organismo. Como funcionario de la CEPAL participó en estudios sobre diversos países latinoamericanos –incluidos "El desarrollo económico de Colombia" y "El desarrollo industrial de Perú"–; fue Profesor en los programas de capacitación de la institución para profesionales latinoamericanos, tanto en Santiago como en los cursos intensivos que se impartieron en diversos países de la región; y miembro de los "grupos asesores" que colaboraron en la preparación de planes de desarrollo de varios gobiernos latinoamericanos, incluido el primer "plan decenal de desarrollo" de Bolivia.
1951 a 1970	-Simultáneamente, fue Profesor de la Escuela de Economía de la Universidad de Chile, en materias de Estadística y de Desarrollo; por períodos más breves, fue también Profesor de la Escuela de Sociología de la misma Universidad y en la Escuela de Economía de la Universidad de Concepción.

1968	-Fue designado Director del Instituto de Economía y Planificación de la Universidad de Chile, cargo que desempeñó hasta la constitución del gobierno del Presidente Allende en 1970 y poniendo término con ocasión de ese nombramiento a su carrera profesional en la CEPAL.
1970	-Fue designado por el Presidente Salvador Allende como representante suyo y coordinador económico ante el gobierno del Presidente Frei para el período septiembre-noviembre de 1970. Constituido el gobierno del Presidente Allende, fue nombrado Ministro de Economía, cargo que desempeñó desde noviembre de 1970 hasta junio de 1972, fecha esta última en que pasó a a ocupar el cargo de Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción, con rango de Ministro, hasta septiembre de 1973.
1974 a 1989	-Se desempeñó como Catedrático-Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica de México, institución en la que desempeñó el cargo de Director del Instituto de Estudios Económicos de América Latina y desde la que colaboró con diversas universidades mexicanas. Por un período breve fue también Profesor de Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana; y ha actuado como Consultor del Instituto Politécnico Nacional de México.
1989	-Es designado Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde coordina un programa de estudios sobre América Latina, que incluye los programas de pobreza y desigualdad, así como las alternativas de desarrollo futuro para los países de la región. -Ha participado en reuniones internacionales, seminarios y conferencias en países de América Latina, Europa, Estados Unidos y Canadá. A la mayoría de ellos presentó ponencias que han sido publicadas en diversos países, idiomas y formas.

	-En diversas oportunidades ha actuado como Consultor de organismos de las Naciones Unidas, así como en proyectos conjuntos de ellos con organismos nacionales. Entre ellas tuvo la coordinación de un proyecto de la Universidad de Naciones Unidas, con sede en Tokio, sobre la crisis en América Latina, que culminó con la publicación del libro suyo "La crisis en América Latina - Un desafío continental". -Ha colaborado en distintas ocasiones con diversas universidades latinoamericanas y ha recibido de ellas distinciones académicas. Fue designado Doctor Honoris Causa de la Universidad Simón Bolívar de Colombia, Profesor Honorario de la Universidad Nacional de Ingeniería de Perú y distinguido con la Cátedra Narciso Bassols de la Universidad Nacional Autónoma de México. Le fue conferido también el Premio Extraordinario Casa de las Américas 1987, por su libro –escrito en conjunto con Belarmino Elgueta– "Che Guevara en el presente de América Latina". –Impedido por largos años de entrar a Chile, mantuvo contacto y un compromiso permanente con el país, del que dan cuenta sus numerosos escritos.

TEXTOS ESCOGIDOS
I. Chile en los sesenta

1. Una economía en crisis. 1964. (*)

Son muchos los factores que configuran una verdadera crisis de la economía nacional y que constituirán una pesada herencia de la que tendrá que hacerse cargo el Gobierno Popular. Además, alguno de esos factores no han llegado todavía a manifestarse de manera visible en toda su profundidad, pero no dejan por ello de constituir obstáculos formidables que se harán más patentes en los próximos meses y que sólo podrán superarse mediante la participación activa del pueblo chileno y una decisión firme de emprender las reformas estructurales básicas.

Lo cierto es que desde hace ya mucho tiempo la acción gubernativa ha venido recurriendo a expedientes que han permitido salvar dificultades del momento, aplicar medidas "de parche", con lo que se han postergado una y otra vez los problemas de fondo. Pero esos expedientes están ya prácticamente agotados, a la par que dejan una secuela de compromisos de enorme magnitud. Durante largos años se ha vivido al día, salvando mala o medianamente las situaciones del presente, pero al precio de ir hipotecando el futuro. No se trata con esto de criticar determinada administración o evaluar lo ocurrido en años inmediatamente anteriores, sino de examinar las consecuencias de toda una política tradicional de desarrollo y de tener en cuenta las debilidades e injusticias del régimen que han tendido a perpetuarse.

Que algunos de esos expedientes a que se recurrió en el pasado están ya agotados, queda bien en claro cuando se examina, por ejemplo, la naturaleza de los recursos que se han movilizado para aumentar siquiera en pequeña medida, o apenas a

(*) Exposición sobre "Las bases técnicas del Plan de Acción del Gobierno Popular". Comando Nacional de la campaña presidencial del Dr. Salvador Allende. Santiago, julio de 1964. Páginas de la 7 a 29.

mantener, la capacidad productiva del país. Es bien conocido el hecho de que tradicionalmente la tasa de ahorro nacional de Chile es bajísima (alrededor de un 10% del Producto Nacional), lo que se traduce en una lenta acumulación de capital y, por lo tanto, en un bajo ritmo de crecimiento económico. Pero cuando se ha tratado de aumentar un poco la tasa de desarrollo, mediante mayores inversiones, no se ha mirado hacia la enorme potencialidad de ahorro nacional que significa la alta proporción del ingreso de que se apropia un reducido núcleo de la población chilena, y que en buena parte lo derrocha en forma de consumos suntuarios. El expediente fácil, compatible con el mantenimiento de los privilegios, ha sido el de recurrir al capital extranjero y suplir con endeudamiento externo la falta de decisión para remover los obstáculos que se oponen al aumento del ahorro interno. Así se ha financiado durante los últimos años una proporción altísima de las inversiones públicas y aun una parte pequeña de las inversiones privadas. Pero con ello se ha llevado al país a un grado de endeudamiento en moneda extranjera que implica compromisos difíciles de cumplir, y que señala claramente que sería ilusorio –además de indeseable– continuar basando las posibilidades futuras de formación de capital en nuevos recursos externos y en niveles todavía mayores de endeudamiento. Este es uno de los expedientes que ya está agotado. Lo único que queda es su herencia: la hipoteca del país por muchos años.

Algo similar ha ocurrido con las presiones inflacionarias y las llamadas "Políticas de estabilización". Está más que demostrado que esas presiones obedecen a causas de fondo, relacionadas principalmente con el crecimiento insuficiente de la producción de alimentos, las características actuales de nuestro comercio exterior, la forma de operar el crédito bancario, y las deficiencias del sistema de financiamiento fiscal. No hay, por lo tanto, solución efectiva y duradera que pueda dejar de tener como base una reforma agraria, una nueva política de relaciones comerciales con el exterior y una reforma fiscal. Pero como no se ha estado dispuesto a enfrentar las exigencias de tales cambios, se ha tratado de postergar el problema, de disminuir la intensidad de esas presiones, mediante una contracción de la demanda de los sectores asalariados, a través de la política de "sacrificios" y de los reajustes insuficientes de sueldos y salarios. Tampoco es éste un expediente que pueda seguir usándose en el futuro, porque el

empobrecimiento de los trabajadores tiene límites, y porque –además de tremendamente injusta– esa política termina por ser ineficaz aun para ese objetivo limitado de la estabilidad de los precios, como ha quedado claramente demostrado por la experiencia de los últimos meses.

Estas son apenas dos manifestaciones, entre muchas, del agotamiento de un sistema de gobierno que responde a determinados intereses económico-sociales. El ha utilizado ya todos los instrumentos de que podía echar mano y no tiene, en consecuencia, nada que ofrecer para el futuro. Son también una manifestación clara de que las reformas estructurales constituyen hoy día no sólo un programa político justo, sino también una exigencia imperiosa del desarrollo económico chileno. Antes de examinar la forma en que los abordará el Movimiento Popular, es necesario precisar, por lo menos a grandes rasgos, cuáles son las condiciones en que se encontrará el país al iniciarse el Gobierno Popular.

a) El nivel y la distribución del ingreso

El nivel del ingreso por habitante puede estimarse para el presente año en unos 1.800 escudos, equivalentes a alrededor de 560 dólares por persona al año[1]. Tal nivel de ingreso ubica a Chile en posición muy cercana al promedio de América Latina, quedando por debajo de no menos de cinco países de la región. Si se tiene en cuenta el lugar mucho más destacado que ha ocupado históricamente nuestro país, estas cifras constituyen una demostración más de la lentitud del crecimiento de la economía chilena, no sólo frente al que están logrando pueblos de otros continentes, sino en comparación aun con la baja tasa de desarrollo de otros países latinoamericanos. Si persistieran tales tendencias, la posición relativa de Chile en el conjunto de América Latina sería cada vez más desmedrada.

1. Estas cifras corresponden al resultado de investigaciones efectuadas por OCEPLAN. El tipo de cambio utilizado en su elaboración es de 3,2 escudos por dólar, no en razón de que sea ése el nivel del llamado "tipo de cambio libre", sino porque el monto puede estimarse para el presente año como representativo de un tipo de cambio de paridad de poder de compra, de acuerdo a extrapolaciones de los resultados de estudios internacionales efectuados para años anteriores.

Por otra parte, la distribución de ese ingreso entre distintos sectores de la población chilena muestra enormes desigualdades. De los 8,6 millones de personas a que alcanza actualmente la población chilena, unos 6,6 millones pueden considerarse como pertenecientes a un grupo de bajos ingresos, de los cuales 2,5 millones viven en zonas rurales y 4,1 millones en áreas urbanas; 1,6 millones de personas corresponden a un grupo cuyos ingresos pueden considerarse medianos, y sólo 400.000 al sector de altos ingresos. El grupo de ingresos bajos constituye, en consecuencia, el 77% de la población total y recibirá en el presente año de 1964 sólo el 23% del ingreso personal; por su parte, el grupo de ingresos medianos, que representa el 18,5% de la población, recibirá el 38% del ingreso; en cambio, el sector de ingreso altos, que representa apenas el 4,5% de la población, se apropiará del 39% del total del ingreso nacional[2].

La tributación, los aportes y beneficios de la seguridad social y el ahorro personal, apenas si modifican ese cuadro impresionante de desigualdad en la distribución del ingreso. En efecto, si se atiende a las cifras de consumo privado en lugar de hacerlo a las del ingreso, se llega a la conclusión de que en el sector rural de bajos ingresos el consumo promedio por habitante alcanzará este año a unos 220 escudos, en el sector urbano de bajos ingresos a 610 escudos, en el sector de ingresos medianos a 3.070 escudos, y en el sector de altos ingresos a 9.560 escudos. En otras palabras, el *consumo* por persona en el sector de altos ingresos equivale a más de 3 veces el consumo por persona del grupo de ingresos medianos, a más de 15 veces el del sector urbano de bajos ingresos, y a 44 veces el del grupo rural de bajos ingresos.

2. Estas estimaciones han sido elaboradas por OCEPLAN con la finalidad de disponer de una agrupación por sectores sociales adaptada específicamente a las necesidades del diseño del Plan del Gobierno Popular. Hay, por supuesto, muchos otros estudios que confirman la marcada regresividad de la distribución del ingreso en Chile. Así, por ejemplo, en el estudio de CEPAL sobre el Desarrollo Económico de la América Latina en la Postguerra (documento E/CN. 12/659, abril de 1963) se ofrecen estimaciones detalladas acerca de la distribución del ingreso personal en 1960, así como informaciones comparables de otros países latinoamericanos y de fuera de la región. En todos los casos queda en evidencia la marcada regresividad de la distribución del ingreso chileno y de los países poco desarrollados.

No se necesitan mayores comentarios para describir la situación de un país en que cada jefe de hogar o familiar de un propietario latifundista o un gran empresario industrial, comercial o financiero, dispone para gastos en consumo una cuantía igual a 44 veces lo que se tiene por persona en un hogar campesino ó 15 veces lo que se puede gastar en consumo en un hogar obrero.

A la enorme desigualdad en la distribución del ingreso por sectores económico-sociales se añade otro aspecto que hasta ahora las informaciones estadísticas oficiales han silenciado cuidadosamente: el de la distribución del ingreso entre las distintas regiones del país[3]. Pese a la falta de información concreta, no cabe duda que las disparidades son también muy grandes en este sentido. La exclusiva concentración del desarrollo industrial es uno de los factores determinantes de la disparidad; pero no es el único, ya que operan al mismo tiempo una serie de canales a través de los cuales se transfiere el ingreso generado en las provincias merced al esfuerzo de sus habitantes.

Del producto generado en la Zona Norte, una parte importante se transfiere al exterior en forma de utilidades de las grandes empresas extranjeras y otra al Gobierno Central por medio de la tributación directa, de la que sólo una proporción muy pequeña queda a beneficio regional. De igual manera, del esfuerzo desplegado en las provincias agrícolas aprovecha menos el productor local –que recibe apenas una fracción del precio a que en definitiva se venden sus productos al consumidor final– que el gran intermediario que opera desde los principales centros urbanos; además, el ingreso del propietario latifundista no queda en la región, sino que se gasta en su mayor parte en la metrópoli o en el extranjero. Toda la tributación directa e indirecta significa un flujo de ingresos desde las provincias al poder central, de la que sólo parte vuelve a la región en forma de servicios o inversiones públicas. De hecho, la mayoría de los principales indicadores de nivel de vida –alfabetización y otros índices educacionales, salud pública, vivienda, etc.– son en la

3. A pesar de los COPERE y de todas las declaraciones puramente formales sobre el impulso a la planificación regional, no se dispone hasta ahora de ninguna investigación sistemática sobre los niveles de ingreso en cada una de las principales regiones del país.

zona central mucho más favorables que en las demás regiones del país[4].

Bajo nivel del ingreso global, enorme injusticia en su distribución por sectores económico-sociales y grandes disparidades en su distribución por regiones, constituyen, por lo tanto, características fundamentales del sistema actual, a cuya superación definitiva el Gobierno Popular dedicará una parte importante de sus esfuerzos.

B) LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN

Las cifras relativas al nivel y distribución del ingreso constituyen en último término meras abstracciones estadísticas; pero detrás de ellas queda la realidad dramática de las deplorables condiciones de vida de la mayoría de la población nacional.

i) La alimentación

El retraso agrícola y las limitaciones del comercio exterior determinan grandes déficit en el componente esencial de esas condiciones de vida: la alimentación. La alimentación de la madre, del niño, del joven y del trabajador es factor fundamental de la mortalidad infantil, de la salud de la población y de la vida media a que puede aspirar cada chileno, del rendimiento escolar y de la capacidad de trabajo. Sin embargo, la economía chilena ha sido hasta hoy incapaz de proporcionar los niveles mínimos de la alimentación indispensable.

4. Entre los pocos trabajos disponibles sobre esta materia puede citarse el de Alfredo Becker, "Disparidades en el Desarrollo Económico Regional de Chile", Universidad de Concepción, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. De las informaciones que allí se presentan se deduce que el ingreso per cápita en las provincias de Chiloé y Aysén equivalen a menos de la mitad del promedio nacional, que en el conjunto de las provincias de Maule, Linares y Ñuble alcanza a sólo un tercio del de Valparaíso, y en la zona de Arauco, Biobío y Malleco es inferior en 37 por ciento al de Chile en su conjunto. Se compara también en esa investigación distintos indicadores de nivel de vida entre diferentes regiones del país.

Las cifras contenidas en el Cuadro 1 muestran algunos de los principales déficit que se registran en la actualidad. Queda así en claro que hoy día la situación es tal que, para alcanzar los niveles básicos, se requeriría aumentar la disponibilidad de carne, leche y aceites en no menos de 35 por ciento, la de frutas en 50 por ciento y la de huevos en casi 80 por ciento.

Además, es esencial tener en cuenta que esas cifras reflejan la disponibilidad media por persona; pero sin duda hay importantes sectores de la población cuyos ingresos actuales no les permiten adquirir esas cantidades de alimentos, y cuyos déficit son, por lo tanto, mucho mayores, mientras algunos grupos minoritarios cubren en exceso sus necesidades básicas de alimentación[5].

Cuadro Nº 1
Principales déficit en la alimentación de la población chilena

Alimentos	Unidad	Disponibilidad por habitante (1963)	Dieta Mínima calculada por el Servicio Nacional de Salud
Papas	Kg.	80,5	103,2
Frejoles	Kg.	7,2	11,8
Lentejas	Kg.	0,5	2,2
Leche	Lt.	118,1	150,0
Carne	Kg.	28,0	40,0
Huevos	unid.	59,0	100,0
Aceites y grasas	Kg.	9,0	12,0
Verduras y hortalizas	Kg.	80,0	110,0
Frutas	Kg.	31,0	55,0

Fuente: Estimaciones de OCEPLAN, basadas en estadísticas oficiales.

5. Encuestas esporádicas efectuadas en determinadas poblaciones urbanas comprueban la existencia de condiciones no sólo de subalimentación, sino de franca desnutrición que afectan a una proporción importante del pueblo chileno.

El problema de la alimentación de la población chilena tendrá, por lo tanto, que ser abordado simultáneamente en dos sentidos: asegurar a toda la población un nivel mínimo de ingresos que le permita adquirir los alimentos en cantidad suficiente, y asegurar que la agricultura nacional, complementada con las importaciones imprescindibles, esté en condiciones de proporcionar el abastecimiento correspondiente. Como se verá más adelante, al examinar los recursos que movilizará el Gobierno Popular, ninguno de esos dos objetivos está fuera de las posibilidades de la economía chilena aun a corto plazo, toda vez que se emprendan las reformas y se remuevan los obstáculos que en el pasado han impedido su cumplimiento.

ii) Vivienda

Otro de los aspectos que constituye problema apremiante para grandes sectores de la población chilena es el de la vivienda. El indudable esfuerzo desplegado durante los últimos años no ha sido suficiente para atender siquiera a las exigencias del aumento vegetativo de la población, como lo demuestran las cifras oficiales que se presentan en el Cuadro 2.

Cuadro Nº 2
Construcción y necesidades de viviendas
(en miles de viviendas)

Año	1959	1960	1961	1962	1963
Corporación de la Vivienda	6,1	16,0	15,9	18,2	11,4
Instituto de Vivienda Rural	0,9	0,7	1,1	1,0	2,5
Caja de Previsión	2,2	4,1	5,1	0,9	0,5
Total sector público	9,2	20,8	22,1	20,1	14,4
Total sector privado	9,1	10,8	10,5	15,2	18,0
Total construido en el país	18,3	31,6	32,6	35,3	32,4
Necesidades determinadas por el crecimiento de la población y la reposición de viviendas	40,2	41,5	42,1	44,4	46,8
Diferencia y aumento del déficit habitacional	21,9	9,9	9,5	9,1	14,4

Fuente: Datos oficiales de las instituciones que se indican.

Ha continuado acumulándose así un déficit habitacional que supera hoy día las 400.000 viviendas[6]. Por su parte, se estima que para atender al crecimiento de la población será necesario construir durante los próximos cinco años un promedio de 40.000 viviendas anuales, a las que se suman las necesidades de reposición de viviendas que han terminado su vida útil y que representarán más de nueve mil unidades adicionales por año.

Frente a tales exigencias, la construcción de viviendas durante los últimos tres años (1960 a 1963) alcanzó a 97.300 unidades, incluidas tanto las construidas por el sector público como por el sector privado, y considerando en esa cifra incluso las casetas sanitarias de la CORVI, las viviendas mínimas ampliables, las obras gruesas habitables y los núcleos iniciales para autoconstrucción.

Además de su insuficiencia, la construcción registrada durante ese período no estuvo orientada hacia los sectores más modestos, sino a aquellos que contaban con mayores recursos para participar en su financiamiento. Esta afirmación queda bien en claro cuando se comparan las cifras programadas con las efectivamente registradas: se edificó sólo el 73 por ciento de las viviendas programadas, pero se cubrió el 95 por ciento de la superficie y prácticamente la totalidad de las inversiones previstas; en otras palabras, se construyeron menos casas, pero más amplias y de mayores costos. Es obvio que en tales condiciones no han sido los sectores de más bajos ingresos los que han podido beneficiarse de la nueva construcción.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que la unidad habitacional en sí misma constituye sólo parte del problema, principalmente en los mayores centros urbanos, ya que a ella se agrega la deficiencia o carencia absoluta para grandes sectores de la población de los servicios complementarios más importantes: urbanización, edificios escolares, hospitales y postas, centros de abastecimiento, lugares de esparcimiento y deportes, etc.

6. La CORFO estima para los efectos del Plan Decenal de Desarrollo un déficit de 375.000 unidades para 1960, de las cuales 220.000 correspondían a áreas urbanas y 155.000 a zonas rurales. Durante el trienio 1961-63 las necesidades derivadas del crecimiento de la población y de reposición representan 109.300 y 25.500 casas respectivamente, mientras la construcción de nuevas viviendas alcanzaba sólo 97.300, de manera que ese déficit aumentó en más de 35.000 viviendas.

Buena prueba de esto es que la erradicación de muchas poblaciones callampas se ha traducido en el hacinamiento de gran número de familias en "poblaciones" aparentemente bien organizadas, pero en las que la carencia de tales servicios hacen dudar de que en efecto se haya producido un mejoramiento real en las condiciones de vida de esos grupos humanos.

De otra parte, está el problema mucho menos visible del hacinamiento en conventillos que subsisten aun en barrios relativamente céntricos. Su magnitud queda reflejada en los siguientes comentarios, extractados de una publicación cuya objetividad es incuestionable[7]:

> "Los conventillos y otras viviendas equivalentes de un solo cuarto han recibido menos publicidad que las callampas, en parte, sin duda, porque sus deficiencias se ocultan detrás de fachadas sólidas y no presentan problemas de ocupación ilegal de la tierra. Según la fuente de la CORVI de que se toman los datos de 1961 sobre las callampas, sin embargo, el número de familias que viven en conventillos es cuatro veces mayor que el número que vive en callampas, y contiene a un tercio del total del número de familias de los empleados y obreros urbanos".

Muchos hogares modestos que no han tenido la posibilidad de tener casa propia se ven confrontados a la necesidad de pagar en arrendamiento una proporción muy alta de su menguado presupuesto familiar, en desmedro de otras necesidades vitales. Otros, participantes en las asociaciones de ahorro y préstamo, sufren las consecuencias del reajuste automático de las cuotas mientras sus ingresos aumentan en forma mucho más lenta. Otros, en fin, que reuniendo grandes esfuerzos han llegado a comprar un sitio, se han visto a menudo estafados por la falta de cumplimiento en los trabajos de urbanización, lo que les impide inclusive legalizar esa compra.

La enorme cuantía del déficit acumulado, lo inadecuado de una parte importante de las viviendas existentes, el hacinamiento incluso de gentes de los sectores medios en casas antiguas que se han convertido en verdaderos conventillos, la insuficiencia de servicios básicos en poblaciones que comprenden una proporción altísima de la población total de las grandes ciudades, la fuerte incidencia sobre el presupuesto familiar de los arriendos o cuotas constituyen, en resumen, el conjunto de factores que caracterizan la situación actual en materia de vivienda. Esta es, al mismo tiempo, la realidad sobre cuya base define su política habitacional el Movimiento Popular, conforme se precisa en capítulos anteriores.

7. "La Urbanización en América Latina", *Resultados de un Trabajo sobre el Terreno acerca de las Condiciones de Vida de un Sector Urbano*, CEPAL E/CN. 12/622/Rev. 1, mayo de 1963.

iii) Salud pública

Las deficiencias de la alimentación y la vivienda, unidas a la insuficiencia de los recursos humanos y materiales que se destinan a la prevención, defensa y curación de la salud, determinan condiciones deplorables en los niveles medios de salud de la población chilena.

El problema es bien conocido y hay numerosos estudios que precisan los niveles y causas de mortalidad y morbilidad, así como las razones últimas que configuran un cuadro tremendamente desfavorable[8].

Baste recordar que, como consecuencia de esas deficientes condiciones de salud, la vida media de la población chilena alcanza sólo a alrededor de 50 años (48 años en el caso de los hombres y 54 en el de las mujeres), en comparación con una vida media superior a los 70 años que se da en países como Suecia o los Estados Unidos.

8. Así, por ejemplo, en el documento interno de trabajo sobre "Plan de Salud, Atención Médica y Medicina Social en el Gobierno Popular", preparado por el Grupo de Salud de OCEPLAN, se aprecia que: "Cada año fallecen en Chile cerca de 40.000 personas que no debieran morir, porque sus enfermedades eran evitables. Año a año 4.000 vidas de hombres y mujeres en pleno período de actividad son segadas por la tuberculosis y cerca de 10.000 personas enferman de tifoidea, y otras enfermedades causan numerosas muertes, haciendo intolerable este sacrificio de vidas humanas que afecta en su mayor parte a la clase obrera de Chile. Se calcula que el 77 por ciento de la mortalidad infantil ocurre en los hijos de obreros y campesinos. El sarampión, enfermedad benigna en la clase acomodada, ocasiona en Chile 2.500 defunciones, que forman la mitad de toda la mortalidad por enfermedades transmitidas agudas en el país".

Por iguales razones, se pierden anualmente en Chile cerca de 20 millones de días de trabajo a causa de enfermedades corrientes, accidentes de trabajo y enfermedades alcohólicas. Tal cifra equivale en potencial productivo al hecho de que más de doscientos mil trabajadores estuvieran cesantes durante todo el año.

Pero una de las expresiones más trágicas de las condiciones de salud de la población chilena se encuentra en la mortalidad infantil. En efecto, de cada mil nacimientos, alrededor de 115 niños chilenos mueren antes de cumplir su primer año de edad. Tal índice de mortalidad infantil es uno de los más altos de América Latina y del mundo en general, a la par que equivale al doble del que se registra en Argentina y a siete veces la proporción de mortalidad infantil de Suecia u Holanda[9].

Contrasta con los elevados índices de mortalidad y morbilidad la escasa disponibilidad de personal profesional y de facilidades materiales para la atención de la salud. En nuestro país hay más de 1.500 habitantes por cada médico, es decir, cuatro veces más que la relación correspondiente a un país como Israel. No es extraño que en tales condiciones más de un tercio de los nacimientos no cuenten con atención profesional, y que más de 40 por ciento de las defunciones quede sin certificación médica. La insuficiencia de hospitales y postas es también muy grande, hasta el punto de que se dispone de sólo 4 camas-hospital por cada mil habitantes.

Estas relaciones, ya muy desfavorables, son todavía más dramáticas en determinadas regiones del país o para determinados grupos de la población nacional. Así por ejemplo, el índice de mortalidad infantil alcanza cifras entre 150 y 160 por mil en las provincias de Concepción y Arauco[10], y en las de Malleco y Cautín hay más de 5.700 habitantes por cada médico. De otra parte, una encuesta efectuada en las poblaciones callampas del Gran Santiago[11] mostró que en 1962 sólo 2 por ciento de esa población

9. Para estas y otras comparaciones similares, puede verse Julio Morales V., trabajo presentado al Seminario de Formación Profesional Médica, Santiago, agosto de 1960.

10. Boletín de Estadísticas Básicas Regionales, Escuela de Economía y Administración, Universidad de Concepción, diciembre de 1963.

11. Guillermo Rosenbluth L., *Problemas Socio-económicos de la Marginalidad y la Integración Urbana (El caso de las "poblaciones callampas" en el Gran Santiago)*, Escuela de Economía, Universidad de Chile, 1963.

recibió atención médica a través de algún sistema de previsión, y sólo 47 por ciento del total de enfermos –que a su vez alcanzó en el mismo año a más de la mitad de la población encuestada– recibió atención médica en alguna forma. En las mismas poblaciones, la mortalidad infantil era sustancialmente más alta que en el promedio del país, y entre las causas que la motivaron la proporción atribuible a enfermedades contagiosas fue igual a dos y media veces la proporción que se registra en el ámbito nacional.

Bastan los antecedentes mencionados para comprobar que se trata de uno de los aspectos de las condiciones de vida de la población chilena que reclama más urgente y decidida atención, con las consiguientes exigencias de ampliar y nacionalizar los recursos que se asignan a esta finalidad[12]. Además, es claro que su superación no depende sólo de lo que se haga dentro del propio campo de la salud pública, sino de las acciones que simultáneamente se emprendan para eliminar los déficit de alimentación y mejorar las condiciones ambientales, particularmente de la vivienda y los servicios conexos.

iv) Educación

La crisis a que ha llegado el sistema social en que hemos vivido es particularmente evidente y acentuada en relación con uno de los derechos fundamentales de la juventud: la educación.

Cientos de miles de chilenos adultos son analfabetos, la mayoría de ellos porque jamás tuvieron oportunidad de concurrir a una escuela, y otros porque las condiciones de miseria en que viven los llevan al analfabetismo después de aprender me-

12. La responsabilidad que cabe al sector público en este sentido es particularmente importante, como queda en claro en las siguientes conclusiones tomadas del referido documento de trabajo del Grupo de Salud del OCEPLAN: "Es muy revelador que el sector público (Servicio Nacional de Salud y otras Instituciones Médicas Estatales), que es responsable legalmente de la atención médica de aproximadamente un 80 por ciento de la población de Chile, tenga acceso al 43 por ciento del gasto médico nacional. Este hecho es un indicador de que impera en Chile una política de salud que no es nacional, sino de clase, de grupo privilegiado... Otro ejemplo: el Servicio Nacional de Salud dispone del 30 por ciento del tiempo de los médicos pediatras del país, en circunstancias que tienen que atender el 70 por ciento de los niños de Chile, hijos de obreros y campesinos".

dianamente a leer y escribir en breves años de escuela primaria. Una campaña de alfabetización, más demagógica que efectiva, que se expresa más que nada en la oportunidad para que grandes empresas monopólicas publiquen costosos avisos de adhesión como muestra de cierta sensibilidad social, es la única respuesta que encuentra hasta ahora este problema vergonzante para los chilenos.

Pero lo más grave es que no sólo se desatiende al adulto de hoy, sino que se está condenando a la misma suerte a una alta proporción de los adultos de mañana. En el presente año de 1964, más de 400.000 niños y jóvenes –es decir, más de un tercio de la población en edad escolar– no tuvieron matrícula ni en escuelas públicas ni en escuelas privadas. De los que lograron su acceso a la escuela, la mitad alcanzaría –si persistieran las condiciones actuales, si no ocurren cambios fundamentales– apenas un nivel de escolaridad de segundo o tercer año primario, y se repetirá el hecho de que de cada cien niños que se matriculan en el primer año de la escuela primaria, sólo alrededor de 17 llegan al sexto año; de éstos, 9 ingresan al primer año de humanidades, sólo 3 llegan al sexto año de educación secundaria y apenas la mitad de ellos tendrá acceso a la Universidad[13].

A esta dramática situación de la juventud escolar corresponden déficit y deficiencias igualmente acentuadas en la disponibilidad de maestros y locales escolares. Se estima que en la actualidad faltan no menos de 12 mil maestros, es decir, un número igual a un cuarto de la disponibilidad total de profesores, para cuya formación son insuficientes las escuelas normales o institutos pedagógicos existentes, y para cuya ocupación no habría suficientes plazas docentes por la escasa asignación de recursos presupuestarios al mantenimiento y fomento de la educación. De otra parte, el 40 por ciento del personal carece de título docente, y la situación económica en que vive difícilmente puede servir de estímulo a los jóvenes que sienten vocación por la enseñanza. Baste citar a este último respecto los siguientes comentarios sobre la situación económica del educador:

13. Véase el Discurso de Salvador Allende con motivo del Mes de la Educación organizado por la Campaña Presidencial del Pueblo, publicado con fecha 10 de marzo de 1964.

"...A lo anterior, agreguemos la situación económica del educador. Un sistema de rentas restringido y hasta miserable los sume en estado incompatible con la dignidad de sus funciones y con la importancia de los servicios que prestan a la colectividad; un aparato burocrático los mantiene limitados en sus posibilidades de perfeccionamiento y de promoción en su carrera profesional; las esferas gubernativas ignoran el aporte que hacen a la política educacional a través de sus organizaciones sindicales y muchas veces discriminan con respecto a su libertad ideológica y estabilidad funcionaria..."[14].

Los locales escolares son insuficientes y de pobres condiciones, hasta el punto de que se estima que un 70 por ciento de los que corresponden a escuelas fiscales son inadecuados y muchas veces francamente inservibles, particularmente en las áreas rurales. También muchos colegios particulares –con excepción de los destinados a los hijos de las familias más pudientes– funcionan en locales improvisados que no reúnen características mínimas satisfactorias.

Frente a tales responsabilidades, el sector público ha disminuido en lugar de aumentar la proporción de recursos que se destinan a la educación. Veinte años atrás se dedicaba a esta finalidad un 18 por ciento del presupuesto fiscal; en 1963, esa proporción alcanzó a sólo 12 por ciento. Con respecto al total del producto nacional, los gastos en educación representan en Chile en la actualidad sólo 2,6 por ciento, proporción muy inferior a la de los países industrializados y de otros países poco desarrollados (en Estados Unidos, por ejemplo, supera al 4 por ciento, y en la República Arabe Unida alcanza al 3,8 por ciento). Junto con disminuir, el Estado ha venido transfiriendo una parte creciente de su responsabilidad a los sectores privados, en que los costos por alumno son más elevados, lo que se ha traducido en una limitación aun mayor en la población escolar a la que puede atenderse. Así, por ejemplo, en 1951, la enseñanza privada absorbía el 30 por ciento de los recursos públicos destinados a educación, proporción que hoy día supera el 50 por ciento; como el gasto por alumno es mayor en ésta que en la enseñanza pública, se estima que si esos recursos se hubieran utilizado directamente por el sector público, se habría podido atender

14. *Op. cit.* (ver nota 13).

desde 1958 más de 100.000 niños adicionales por año con el mismo gasto total.

El carácter restrictivo del actual sistema educacional lleva en último término a que la educación sea un privilegio, al que sólo una parte de los niños chilenos puede aspirar. Se trata, además, de un privilegio que no se alcanza por la inteligencia o la dedicación al estudio, sino por el grupo social a que se pertenece, por la situación económica de los hogares en que se ha nacido. Una investigación efectuada hace algún tiempo concluía que en la provincia de Santiago de cada cien niños pertenecientes a niveles bajos sólo 5,6 llegaban al primer año de la educación secundaria en áreas rurales y 16 en áreas urbanas; en cambio, las proporciones eran de 14,4 y 32,2 respectivamente en niños de familias de ingresos medios, y de 73 de cada cien niños pertenecientes a hogares de altos ingresos[15]. Si tal cosa ocurre en la educación primaria, es fácil imaginar lo que sucede en la educación secundaria y tanto más en la universidad, a la que no pueden tener acceso bajo tales condiciones los hijos de los obreros y campesinos, y de la que cada vez queda excluido un número mayor de hijos incluso de las familias de clase media[16].

A las necesidades de ampliación sustancial y de efectiva democratización de nuestra enseñanza, se suman las de su reorientación fundamental, de manera que corresponda mejor tanto a las finalidades de la formación cultural general de la población como a las de capacitación y entrenamiento técnico, cuya importancia se verá fortalecida por el progreso económico y el desarrollo industrial del país que impulsará el Gobierno Popular.

15. El Problema Educacional del Pueblo de Chile. E. Hamuy, V. Hansen, O. Sepúlveda y G. Briones; Editorial del Pacífico, Santiago, 1961.
16. Según el Boletín Estadístico de la Universidad de Chile (Vol. III. Nº 3, año 1959), del total de alumnos matriculados en la Universidad de Chile en 1959, apenas el 2,2 por ciento correspondía a hijos de obreros, y menos de 37 por ciento a hijos de empleados públicos y particulares. Sólo 2 de cada mil eran estudiantes con beca completa y 17 de cada mil con beca parcial. Casi 7 por ciento de los estudiantes financiaba sus estudios universitarios trabajando en actividades no relacionadas en absoluto con la carrera que estaban siguiendo.

v) Seguridad social

Cuanto más difíciles son las condiciones de vida de una población, cuanto más estrecho es el presupuesto familiar para atender a las necesidades más imperiosas, tanto más importante resulta que esa población cuente con mecanismos de seguridad social que la pongan a cubierto de los riesgos de enfermedad, pérdida del empleo, incapacidad para el trabajo, vejez y muerte. En las condiciones actuales de Chile, también en esta materia se registran, al mismo tiempo, la insuficiencia general y la discriminación injusta.

Un primer factor de severa preocupación queda constituido por el hecho de que por lo menos un 25 por ciento de la población activa chilena está al margen de todo servicio de seguridad social. En esta proporción queda comprendida la mayoría de los calificados como "trabajadores por cuenta propia", la totalidad de los "trabajadores familiares" y prácticamente todos los calificados como "empleadores", entre los que se cuenta un elevado número de personas cuyos ingresos son bien modestos.

En segundo lugar, hay serias omisiones en cuanto a las contingencias que quedan cubiertas por los sistemas actuales, ya que son varias las prestaciones básicas que no se consultan. Así ocurre con el seguro de desempleo, la atención médica curativa de los empleados particulares, la atención hospitalaria para los empleados en general y otras. Es decir, el sistema actual de seguridad social no es completo ni homogéneo, sino que se caracteriza por la disparidad y la ausencia total de algunas prestaciones básicas.

Las diferencias de tratamiento a distintos sectores sociales son enormes. Del grupo social y de la institución a que se pertenezca depende el monto de la asignación familiar que se percibe; el número de años de servicio al que se otorga la jubilación, así como su cuantía y su carácter permanente o reajustable; el tipo de atención médica que se recibe; el número y calidad de las prestaciones a que se tiene derecho.

No es necesario ahondar en todas las características tremendamente discriminatorias del sistema, que son bien conocidas; basta mencionar que en 1962 las pensiones fluctuaban entre el monto mínimo de 22 escudos y 1.200 escudos por mes, es decir, que había personas que estaban recibiendo una pensión casi 60

veces mayor que un afiliado a otra entidad del sistema de previsión social[17].

Hay, pues, grandes necesidades de extensión del servicio a amplios sectores de la población que están hoy totalmente al margen, de ampliar el tipo de prestaciones que se conceden y de mejorar el monto de las prestaciones y la calidad de los servicios a que están afectos grandes grupos de asegurados, particularmente de los sectores obreros y campesinos. Frente a tales exigencias, es común –y justificada en gran medida– la preocupación por la elevada proporción de los recursos que ya se destinan en Chile a los sistemas de previsión social existentes. Esto plantea como problema fundamental el cuidadoso examen de la eficacia y economicidad del sistema, en el que sin duda hay enormes deficiencias.

Entre éstas es indispensable anotar la gran disparidad institucional, que se traduce en altos costos de administración de los servicios. En la actualidad, seis instituciones de previsión (Caja de Empleados Públicos, Caja de Carabineros, Caja de Defensa, Caja de Empleados Particulares, Caja de los Ferrocarriles y Servicio de Seguro Social) cubren cerca del 96 por ciento de la población asegurada, mientras el 4 por ciento restante es atendida por no menos de 25 instituciones, algunas con menos de cien afiliados. Sin duda, existen amplias posibilidades de racionalizar la operación del sistema y reducir en consecuencia sus costos administrativos.

Las jubilaciones prematuras, los privilegios en la cuantía de algunas de las jubilaciones y el otorgamiento de otras concesiones excesivas a pequeños grupos de asegurados son factores adicionales que absorben grandes recursos y demuestran la posibilidad de mejorar y ampliar los servicios en condiciones de mayor equidad y sin aumentar la carga total que hoy representa la seguridad social para el conjunto de la economía nacional. No está demás señalar que el sector público, que comprende un 21 por ciento de la población asegurada, tiene el 43,7 por ciento de los pensionados, lo que representa una relación muy desfavorable y no siempre justificada entre personal pasivo y personal en servicio activo.

17. Este y otro de los antecedentes que se mencionan han sido tomados del trabajo "La Revalorización de Pensiones en el Sistema Chileno de Seguridad Social", Luis Barrueto F., Escuela de Economía, Universidad de Chile.

El financiamiento de la seguridad social muestra también importantes defectos. En los hechos, no desempeña ningún papel como instrumento de redistribución de ingresos entre los sectores empresarios y los asalariados, puesto que los primeros transfieren a los consumidores –es decir, en su mayor parte a los propios asalariados– las contribuciones que deben pagar, mediante recargos en los precios de los artículos que venden. El sistema resulta así financiado en último término por los propios asalariados, sin aporte patronal que recaiga efectivamente sobre el ingreso de los empresarios. Su único efecto desde este punto de vista de la redistribución del ingreso es un efecto redistributivo entre los sectores asalariados, por la discriminación en el número y magnitud de las prestaciones, proceso que además tiende a perjudicar a los sectores de ingresos más bajos. De otra parte, la incidencia nominal de las cargas de seguridad social induce a limitar las oportunidades de ocupación y a capitalizar en exceso algunas actividades económicas a fin de ocupar menos mano de obra.

Como se verá más adelante, al anunciarse los lineamientos fundamentales de política económica, el Gobierno Popular encarará con firmeza estos problemas. Planteará sobre nuevas bases el financiamiento de todo el sistema de seguridad social y lo hará extensivo a toda la población e incorporará prestaciones fundamentales que hoy no existen. Sin dañar ningún derecho legítimamente adquirido, propenderá a la homogeneización progresiva del sistema, eliminando las discriminaciones y desigualdades que hoy existen, a la par que hará más racional y eficiente su operación. De este modo, podrá tenerse un sistema más amplio y más justo, que ofrezca sus servicios reconociendo que quien los utiliza hace uso de un derecho respetable y merece en consecuencia la mejor atención, y sin que tales mejoramientos se traduzcan en un aumento de recursos, ya bastante elevados, que se asignan a esta finalidad.

vi) Las aspiraciones de los sectores medios

Para el Movimiento Popular constituyen motivos de atención no sólo las exigencias que tiendan a asegurar condiciones de vida mínimas e indispensables a los sectores asalariados, sino también las legítimas aspiraciones de mejoramiento progresivo de

otros sectores de la población, que les permiten disfrutar cada vez en mayor escala de la amplia gama de bienes y servicios materiales y culturales que puede ofrecer el mundo de hoy. Esto se refiere en particular a los sectores llamados de "clase media", incluidos grandes grupos de empleados públicos y particulares, artesanos, pequeños comerciantes, pequeños y medianos agricultores, trabajadores independientes, profesionales y técnicos.

Aunque sus ingresos sean suficientes para cubrir las necesidades vitales, no cabe duda que en esos sectores hay fuertes sentimientos de frustración. Durante un período relativamente largo, y en particular a partir del Gobierno del Frente Popular en 1938,los ingresos reales de estos sectores aumentaron con cierta intensidad, como consecuencia del aumento más rápido del ingreso nacional que se registró entonces y de una creciente participación de los sueldos en el total del ingreso. Desafortunadamente, ese mejoramiento de los sectores medios no tuvo lugar merced a una redistribución del ingreso desde los grupos de rentas más elevadas, sino en desmedro de la participación de los salarios, es decir, de los grupos menos favorecidos de la población[18]. Con posterioridad, ha disminuido el ritmo de crecimiento global, los "sacrificios" en aras de una política de estabilización que a la postre ha resultado estéril, y la creciente concentración de la riqueza, la propiedad y el ingreso en los grupos cada vez más estrechos de los grandes intereses[19], han llevado a la clase

18. De acuerdo a informaciones oficiales de la CORFO, entre 1940 y 1950 la remuneración del trabajo de empleados y obreros en el conjunto del ingreso nacional se mantuvo prácticamente estacionaria (44,2 y 44,4 por ciento, respectivamente); pero la participación de los sueldos aumentó en forma significativa –de 15,1 a 19,4 por ciento– mientras disminuyó la correspondiente a los salarios: de 29,1 a 25 por ciento. (Véase Cuentas Nacionales de Chile, 1940-54, CORFO, publicación de la Editorial del Pacífico, 1957). A partir de 1954, el Departamento de Planificación y Estudios de la CORFO suspendió la publicación de cifras relativas al ingreso nacional por tipos de remuneración.

19. Los reajustes del sueldo vital en proporciones inferiores al alza del costo de la vida, la creciente concentración del comercio minorista en grandes empresas distribuidoras y en desmedro del pequeño comerciante individual, y la consolidación de grandes empresas constructoras que monopolizan los trabajos en que antes participaban numerosos constructores individuales, son algunas entra muchas otras manifestaciones de este proceso.

media a compartir con los sectores obreros y campesinos el proceso de estancamiento y aun de deterioro de sus ingresos reales.

Al mismo tiempo, se han ido esterilizando otras conquistas de la clase media, como ha ocurrido en el propio campo de la educación. Así, por ejemplo, el esfuerzo de los sectores medios por asegurar a sus hijos una carrera universitaria se ve anulado año a año por la limitación de matrículas que deja a miles y miles de jóvenes de la clase media sin perspectivas profesionales y sin una preparación técnica que les permita aspirar a un trabajo útil y bien remunerado.

Aun para quienes lograren una adecuada preparación profesional o técnica, son muchas las frustraciones que les depara una economía estancada, un país que no se desarrolla, que no ofrece oportunidades para poner su capacitación técnica al servicio del progreso de Chile. Claro reflejo de ese factor es el elevado número de profesionales chilenos que han emigrado a otros países de América Latina y aun a otros continentes, en busca de posibilidades de trabajo y desarrollo profesional que les están negadas en el país.

Para el Movimiento Popular, éstas y otras aspiraciones legítimas de los sectores medios no se contraponen con las exigencias imperiosas de atender a las necesidades vitales de los sectores de ingresos más bajos; por el contrario, el Programa o el Plan de Gobierno contemplan su armonización dentro de un proceso de rápido crecimiento de la economía en su conjunto y de una redistribución efectiva del ingreso, no como en el pasado entre los propios sectores asalariados, sino corrigiendo y eliminando con decisión la concentración exagerada de la riqueza que capacita a núcleos pequeños de la población chilena para apropiarse de una proporción excesiva del ingreso nacional.

2. La producción en Chile a comienzos de los sesenta. 1964. (*)

En esta reseña de los hechos más importantes que describen la situación actual, conviene precisar también algunos factores esenciales en relación a la naturaleza y magnitud de los problemas que afectan a los principales sectores de la actividad nacional. A varios de ellos se ha aludido ya al hacer referencia a las condiciones de vida de la población, a las tendencias que vienen registrándose en el conjunto del producto nacional, a los desequilibrios básicos que están afectando la balanza de pagos, a la crisis fiscal y a las presiones inflacionarias; pero es necesario particularizarlos para que se aprecien mejor el verdadero significado y la profunda justificación de la estrategia de desarrollo que se propone seguir el Gobierno Popular.

Antes de analizar la situación de cada uno de los sectores más importantes, conviene también examinar en sus grandes rasgos la estructura actual de la economía chilena, que en sí misma acusa distorsiones que constituyen la herencia de los modelos de desarrollo impuestos por los sectores dominantes, y a cuya corrección deberán encaminarse muchos de los esfuerzos del futuro. Resulta útil a tal propósito el análisis de las cifras contenidas en el cuadro 1, en que se muestran las estimaciones correspondientes al nivel y composición probables del producto nacional en el presente año de 1964.

(*) Exposición sobre las bases técnicas del Plan de acción del Gobierno Popular. ob. cit. págs. 49 a 77.

Cuadro Nº 1
Estimaciones de la composición sectorial del producto nacional, 1964

Sectores de actividad	Producto generado (millones de E°.)	Por cientos del total
Agricultura	1.375	9,1
Minería	1.000	6,6
Industria	3.294	21,6
Construcción	400	2,6
Electricidad, gas, agua y otros servicios	190	1,3
Transporte, almacenaje y comunicaciones	1.070	7,0
Comercio	2.991	19,6
Banca, seguro y bienes inmuebles	600	4,0
Propiedad de viviendas	1.670	11,0
Gobierno	1.300	8,5
Servicios	1.340	8,7
Total	15.230	100,0

El principal aspecto que es preciso señalar, por sus repercusiones sobre la orientación que deberá darse en el futuro a los esfuerzos de desarrollo, se refiere a la elevada participación a que alcanzan dentro del total del producto los sectores productivos de servicios, y a la baja importancia relativa que en consecuencia muestran los sectores de la producción de bienes. La agricultura, la minería, la industria y la construcción representan, en efecto, sólo el 39,9 por ciento del producto total, mientras el comercio, los servicios financieros y otros servicios (principalmente personales) alcanzan al 60,1 por ciento.

Dado el grado de desarrollo y el nivel de ingreso de la economía chilena, esta composición sectorial del producto refleja una severa deformación de nuestra estructura económica. Aun en economías mucho más desarrolladas, en que están cubiertas con holgura las necesidades básicas y en que los crecientes niveles de ingreso por habitantes van determinando una ampliación y diversificación de la demanda de la población, principalmente en favor de servicios de distinta índole, no llegan a darse relaciones tan extremas como las que muestra hoy día la economía chilena.

Esta deformación estructural es una consecuencia más –y acaso de las más serias– de la lentitud del crecimiento económico chileno, de la mala distribución del ingreso nacional y en general de los modelos de desarrollo que se ha querido imponer hasta ahora al país. La baja participación de la agricultura no es resultado de un proceso normal de desarrollo, en que el consumo de alimentos tiende a crecer con menos rapidez que el ingreso total, sino que refleja el prolongado estancamiento de este sector y determina los fuertes déficit en el abastecimiento alimenticio que ya se han examinado. La participación de la minería es, asimismo, muy baja, como resultado de la regulación de su crecimiento no en atención a necesidades nacionales, sino a las conveniencias de las empresas extranjeras, de la ausencia de una política decidida de promoción de exportaciones y apertura de nuevos mercados, etc. La producción que corresponde al producto industrial no es tampoco satisfactoria, además de que se logra merced a una contribución altísima de la artesanía, y refleja la pérdida de impulso y la debilidad de nuestro proceso de industrialización, así como la existencia de importantes capacidades de producción ya instaladas que se mantienen ociosas.

Con tal comportamiento de los principales sectores de la producción de bienes no es de extrañar que Chile venga enfrentando desde hace muchos años un serio problema de ocupación de mano de obra. A largo plazo, la ocupación en la minería no sólo no ha crecido, sino que –sobre todo como consecuencia de la incapacidad para superar los efectos de lo que se llamó "la crisis del salitre"– ha disminuido en términos absolutos. El estancamiento del sector agrícola y el predominio de la propiedad latifundaria han sido factores que han empujado buena parte del crecimiento de la población rural hacia las áreas urbanas, acentuando el proceso bien conocido de centralización y urbanización. En condiciones dinámicas, habría correspondido a la industria fabril abrir las oportunidades de ocupación para absorber al menos una proporción importante de la población urbana. Pero la industria ha estado también lejos de cumplir con esa responsabilidad, tanto por su crecimiento global insuficiente como por la orientación de sus actividades y los criterios más políticos que económicos de selección de técnicos y combinación de recursos de capital y mano de obra. En definitiva, los nuevos contingentes de población activa se han visto así obligados a presionar por oportunidades

de empleo en los sectores de servicios urbanos, recargando excesivamente los mecanismos de distribución y comercialización y dedicándose a tareas que, a la par que no tienen ninguna significación social, apenas sí les permiten sobrevivir a veces en condiciones aún peores a las que tenían en las áreas rurales de donde emigran. A la deformación en la estructura sectorial del producto nacional corresponde así una deformación estructural en la ocupación de mano de obra.

La política seguida en los últimos años no ha tenido en cuenta para nada algún esfuerzo que tendiera a ir corrigiendo estas deformaciones estructurales; por el contrario, las ha acentuado. La persistencia y el carácter cada vez más grave de este fenómeno ha sido reconocido por las propias autoridades de gobierno. Así, por ejemplo, en un memorándum de evaluación de la marcha del Plan Decenal de Desarrollo, preparado por la CORFO[1], se reconoce que las metas de producción que contempla ese Plan se habían alcanzado en 1962 en sólo 83% en el sector agrícola, 90% en la minería y 88% en la industria, mientras en los servicios generales se alcanzó a 106%, en los de vivienda a 116% y en los de gobierno a 124%; al respecto, el mismo memorándum comenta textualmente que "en el sector agropecuario se observa un déficit importante con respecto a las metas, y en materia de servicios se observan superávit excesivos que entrañan una inadecuada asignación económica de recursos productivos".

Es pues en el contexto de estas características estructurales de la economía chilena que conviene examinar ahora la situación problemas y perspectivas de algunos sectores en particular, limitándose en esta oportunidad a los sectores de la producción de bienes sobre cuyo conocimiento se apoyan las decisiones que incorpora el Plan del Gobierno Popular conforme se verá en capítulos posteriores[2].

1. Corporación de Fomento de la Producción, Dirección de Planificación, El Programa Nacional de Desarrollo Económico 1961-1970, breve descripción sobre su Contenido. Experiencias sobre su Aplicación y Cumplimiento de las Metas. Octubre de 1963, documento mimeografiado.
2. En el presente documento se incluyen sólo algunas de las referencias más importantes, ya que las comisiones de trabajo de OCEPLAN han elaborado una serie de estudios particulares en que se analizan con todo detalle y profundidad necesarios a cada uno de los principales sectores de actividades de la economía chilena.

1) El sector agropecuario

La baja participación del sector agropecuario en el conjunto del producto nacional, a que ya se aludió, contrasta con la magnitud de los recursos humanos que se emplean en la agricultura y dependen de ella. En efecto, el total de la población nacional que vive en áreas rurales es de alrededor de tres millones de personas, de las cuales 700.000 representan población activa ocupada en labores agrícolas. En otras palabras, la agricultura absorbe el 30% del total de la población activa del país, lo que significa que la productividad media por persona es en ese sector equivalente a bastante menos de la mitad de la que se registra en el conjunto de la economía.

Esta disparidad de productividades entre el sector agrícola y los demás sectores de la economía chilena no ha tendido a atenuarse ni el sector ha respondido tampoco a las exigencias del abastecimiento interno. La insuficiencia del crecimiento agrícola queda bien en claro si se tiene en cuenta que a lo largo de los quince años comprendidos entre 1949 y 1963 la producción agropecuaria creció a una tasa media anual de sólo 1,6%, ritmo muy inferior incluso al crecimiento demográfico que alcanzó durante igual período a 2,5 anual.

Como resultado de esa evolución desfavorable, el abastecimiento agrícola se ha transformado en factor de creciente incidencia sobre la balanza de pagos del país, tanto a través de la disminución de las exportaciones agropecuarias como de un acentuado aumento de las importaciones de este tipo de bienes. Las cifras correspondientes relativas a este sector confirman lo anterior; así los resultados del balance del comercio exterior agropecuario a partir de 1949 muestran un retroceso considerable respecto a períodos anteriores, en que Chile había llegado a ser un fuerte exportador neto de productos agrícolas.

En el quinquenio 1950-54, se debió importar ya un promedio de 90 millones de dólares al año en alimentos, cifra que subió a 100 millones en el quinquenio siguiente y a 120 millones de dólares anuales como promedio de los años 1960-1963. De mantenerse tales tendencias, el país tendría que importar en 1970 alrededor de 200 millones de dólares de este tipo de productos.

Aunque las cifras de importación incluyen algunos bienes cuya producción no es posible en el país por carecerse de los

recursos naturales indispensables –entre los que se cuentan el algodón, café, té, cacao, plátanos y otros– no es menos cierto que la mayor incidencia está determinada por productos perfectamente sustituibles por producción interna como ocurre con la carne y subproductos de la ganadería, el trigo, productos lácteos, aceites comestibles, etc.

El contraste entre la disponibilidad de recursos básicos de una parte y los bajos niveles y lento crecimiento de la producción agropecuaria de otra, es tan evidente que ha motivado importantes esfuerzos de los sucesivos gobiernos para estimular una expansión más rápida de la agricultura, pero eludiendo el problema básico de fondo: la estructura de la tenencia de la tierra. Ha habido así una política persistente que ha transformado el sector agrícola en el sector privilegiado desde varios puntos de vista: se le han concedido grandes privilegios tributarios, hasta el punto de que constituye un sector que prácticamente no paga impuestos, como no sea el de la contribución de bienes raíces que liquida sobre la base avalúos que representan apenas una fracción del valor comercial de sus tierras y activos; ha tenido amplio acceso al crédito, en condiciones de plazos e intereses particularmente favorables; y se ha favorecido de subsidios directos e indirectos de distinto orden. Los errores y deficiencias en la aplicación de esta política no pueden ocultar el hecho de que se ha dado un conjunto de estímulos de gran magnitud.

En la práctica, la política crediticia se ha orientado dando preferencia a los grandes propietarios que generalmente han utilizado esos recursos en la compra de inmuebles urbanos de lujo, consumos suntuarios, viajes al exterior, inversiones de tipo especulativo y otras actividades, totalmente ajenas a la agricultura. La política de precios no ha llegado a favorecer tampoco a los pequeños y medianos agricultores, que no han tenido las facilidades del propietario latifundista para escoger a toda la cadena de intermediarios que llevan en último término a que el precio recibido por esos productores constituya una parte muy pequeña del precio que paga por sus productos el consumidor final. También ha habido gran anarquía en las políticas que se han seguido en relación con el suministro de abonos, semillas, implementos y maquinarias agrícolas; no se han superado en muchos casos las dificultades básicas para los transporte; y se ha

carecido de una política racional de comercio exterior para los productos agrícolas.

Como quiera que sea, el hecho es que una experiencia que data ya de muchos decenios demuestra la esterilidad de cualquier política de estímulos que no ataque simultáneamente el problema fundamental: el de predominio de la propiedad latifundaria, con todas sus consecuencias sobre los niveles de productividad y aprovechamiento de los recursos agrícolas.

La enorme concentración de la tierra en pocas manos es un hecho bien conocido y su magnitud precisa se refleja en las cifras contenidas en el cuadro 2. Lo que, en cambio, no siempre se conoce suficientemente es el tremendo desperdicio de recursos que se origina en esa estructura de la tenencia de la tierra. Vale la pena, por lo mismo, recordar algunos antecedentes concretos. Así, por ejemplo, en las diez provincias comprendidas en la zona de Santiago a Biobío existen unas 68.000 propiedades agrícolas, de las cuales 1.480 –o sea el 2 por ciento del número de propiedades– poseen el 64 por ciento de la superficie agrícola y el 43 por ciento del área regada. Pues bien, en las propiedades latifundarias se cultiva sólo el 26 por ciento de las tierras, apenas la cuarta parte, mientras los pequeños y medianos productores cultivan el 81 por ciento de sus tierras. Se explica así que estos últimos, con una superficie equivalente a poco más de la mitad de la que tiene el latifundio, produzcan el 57 por ciento del trigo de la región, 64 por ciento del maíz, 66 por ciento de los porotos, 77 por ciento de las lentejas, 80 por ciento de las frutas, 62 por ciento de la leche y 66 por ciento de las papas.

Todavía más ilustrativo resulta ser lo que ocurre en las 7 provincias comprendidas entre Malleco y Chiloé, donde se concentra la mayor producción ganadera y de trigo. De un total de 44.000 propiedades agrícolas, las 430 que pueden considerarse propiamente como latifundarias y que representan apenas el uno por ciento del total de propiedades, reúnen el 38 por ciento de toda la superficie, y de ésta cultivan efectivamente menos de la quinta parte. La pequeña y mediana propiedad, en cambio, que no alcanzan a reunir los dos tercios de la superficie total, producen el 87 por ciento de la producción total de trigo de la región, el 96 por ciento de las papas, 82 por ciento de la avena y 90 por ciento de la leche.

Todo lo anterior permite concluir, en síntesis, que hay una

Cuadro Nº 2
Distribución de la propiedad agrícola, por tamaño

Tamaño (hectáreas)	Nº de explotaciones	%	Superficie agrícola (miles Hás)	%	Superficie cultivada (Miles de Hás)	%	Superficie regada (Miles Hás)	%	Sup. media culti-regada (Hás)	Sup. regada media (Hás)
Menos de 9,9	75.627	50,1	192,5	0,9	153,5	2,8	43,8	4,0	2,0	0,6
de 10 a 49	41.420	27,4	876,5	4,0	573,1	10,3	86,7	7,8	13,8	2,1
de 50 a 199	20.820	13,8	1.838,9	8,5	1.018,9	18,4	154,2	14,1	48,9	7,4
de 200 a 999	9.842	6,5	3.846,3	17,8	1.735,4	31,3	411,6	37,5	176,3	41,8
de 1.000 a 4.999	2.554	1,7	4.523,7	20,9	1.378,4	24,9	268,5	24,5	539,7	105,1
de 5.000 y más	696	0,5	10.359,2	47,9	684,1	12,3	133,2	12,1	982,8	191,3
Total	81.509,59	100,0	21.637,1	100,0	5.543,4	100,0	1.098,0	100,0	36,7	7,3

Fuente: Curso Agrícola 1955.

gran reserva de recursos susceptibles de movilizarse y cuyo aprovechamiento puede permitir expansiones muy acentuadas de la producción agropecuaria, que uno de los mayores obstáculos para lograrlo es la estructura actual de la tenencia de la tierra y que simultáneamente y como complemento de su reforma, erradicado el latifundio, podrá definirse una política de estímulos y desarrollo agrícola verdaderamente eficaz.

ii) Explotación forestal

Más por su significación potencial que por su importancia actual, conviene dejar en claro al menos unos cuantos hechos fundamentales en relación con la actividad forestal.

Pese a los enormes recursos forestales del país, que lo colocan en una posición destacada en el conjunto mundial, la actividad forestal contribuye al presente con apenas el 1,9 por ciento del ingreso nacional. Además, su desarrollo ulterior no sólo interesa por las posibilidades ciertas de aumentar notablemente esa participación, sino también por todos los efectos derivados de una política forestal racional para la conservación de nuestros recursos naturales, como defensa frente a los avances de la erosión, el embancamiento de los ríos, las condiciones de muchos puertos, etc.

La producción de maderas aserradas es en la actualidad insuficiente, de calidad insatisfactoria y de alto costo. Los procedimientos técnicos que se utilizan son por lo general muy rudimentarios. La fuerte incidencia del mantenimiento de los caminos y los gastos de transporte obligan a criterios muy selectivos que se traducen en una baja utilización de los bosques; las pérdidas y desperdicios en los aserraderos son enormes y el tratamiento de las maderas es defectuoso. No están suficientemente extendidas las prácticas de conservación de un recurso renovable como éste: el bosque explotado se deja entregado a su suerte o sufre la acción del fuego, con vistas a utilizar suelo en cultivos que frecuentemente conducen a serios procesos de erosión. Las etapas posteriores no están tampoco racionalizadas, particularmente en relación al transporte, lo que se traduce en el transporte costoso de maderas en bruto a largas distancias para ser elaboradas en los centros de consumo en lugar de serlo en los de producción. El único aspecto en que ha habido algún proceso

efectivo en los últimos diez años es en los aserraderos de pinares, para lo que se han creado establecimientos permanentes, con una dotación adecuada de equipos auxiliares para una utilización más completa de la madera y su adecuada preparación, a la par que se organiza mejor la vida de los obreros forestales, amenazados por lo general con desocupaciones estacionales y carentes de servicios mínimos asistenciales, de escuelas, viviendas y otros.

Además de la enorme demanda potencial interna que significan las necesidades de construcción de vivienda, la madera aserrada puede constituir también un rubro importante de exportación, que hasta ahora se ha aprovechado en proporción muy pequeña. El solo mercado de Argentina, Perú y Uruguay alcanzó en los años 1958-60 a más de 13 millones de metros cúbicos y se estima que superará los 20 millones de metros cúbicos hacia 1970.

De otra parte, la existencia de un recurso ampliamente difundido en el país, como son las plantaciones de pinos, que constituye la materia prima óptima para la elaboración de celulosa y papel de diario y que el país produce a costos excepcionalmente bajos en comparación con otras áreas productoras del mundo, coloca a Chile en situación de privilegio para desarrollar en gran escala esta industria de exportación. En la actualidad, se producen en el país unas 60.000 toneladas anuales de papel de diario y 80.000 toneladas de celulosa de fibra larga, de las que se exportan unas 30.000 y 20.000 toneladas, respectivamente, con un valor aproximado de 8 millones de dólares. Con la nueva fábrica de papel de diario y la ampliación de la celulosa ya existente, se espera que para 1966 la producción chilena pueda alcanzar a 120.000 toneladas de papel de diario y 240.000 toneladas de celulosa, lo que permitiría exportar 80.000 y 140.000 toneladas, respectivamente.

Por lo que toca a los mercados externos, se estima que en América Latina se registrará hacia 1970 una demanda de celulosa de fibra larga superior a un millón de toneladas; se considera también que el mercado europeo será en breve un importador neto de celulosa. En cuanto al papel de diario, las condiciones son aun más favorables: las proyecciones a 1970 del consumo latinoamericano alcanzan a 1.300.000 toneladas, de las que la región estaría produciendo sólo 600.000 toneladas, bajo supuestos

optimistas, puesto que la producción de 1963 no alcanzó a las 200.000 toneladas.

No hay, pues, obstáculos ni de mercados ni de recursos naturales para que el país pueda fácilmente y en corto tiempo llegar a tener un ingreso anual de por los menos 95 millones de dólares con exportaciones de papel y celulosa, toda vez que se construya una nueva planta de celulosa de 120.000 toneladas y se amplíen las fábricas de papel de diarios existentes y se construya también una nueva planta.

III) LA MINERÍA

La importancia fundamental del sector de la minería no radica tanto en su contribución al conjunto del producto nacional –que para el presente año de 1964 puede estimarse en alrededor de 6,6 por ciento– como en su contribución decisiva a las exportaciones.

En general, las principales actividades comprendidas en el sector se refieren al cobre, el salitre y el yodo, el mineral de hierro y el carbón, además de toda otra serie de actividades de menor importancia relativa. Por otra parte, desde el punto de vista de su organización institucional, esas actividades se agrupan en lo que se denomina grande, mediana y pequeña minería. Otra característica general del sector es la acentuada participación que allí se registra de inversiones extranjeras directas, principalmente en la gran minería del cobre.

En los párrafos siguientes se hará referencia particular a las principales actividades comprendidas en este sector, reservando lo relativo al carbón para una consideración posterior conjunta del sector energía.

La gran minería del cobre

El cobre es uno de los metales que está más asociado al desarrollo económico mundial, debido principalmente a sus propiedades de alta conductibilidad eléctrica y del calor y de resistencia a la corrosión, que son vitales en la maquinaria y equipos eléctricos, ya que es un metal resistente aunque dúctil y maleable, apto para su uso en aleaciones con otros metales, tales como el bronce y latón, y lograr características muy diversas para variados usos. Aunque el cobre tiene sustitutos en algunos usos, hasta el momento ninguno ha logrado desplazarlo suficientemente por razones económicas y técnicas que se prevé continuarán subsistiendo, de modo que su demanda mundial, que ha experimentado un continuo aumento, está asegurada en el largo plazo, más aún si se considera la posible expansión de la energía atómica y otros usos que pueden constituir nuevas oportunidades para su empleo.

De las reservas mundiales conocidas de este metal, que se estiman en 120 millones de toneladas[3], contenido metálico, Chile posee la cuota más alta, con 46 millones de toneladas, seguido por EE.UU., con 32,5 millones, Rhodesia del Norte, con 24,5 millones, el Congo Belga, con 20 millones, el bloque soviético, con 16 millones, Perú, con 12,5 millones, y Canadá, con 7 millones de toneladas, respectivamente[4].

Si a lo anterior se suman las favorables características de los minerales chilenos que lograron, merced a su empuje, colocar la producción chilena en el primer lugar en el mundo, hasta el punto que en 1876 Chile producía el 62% del cobre mundial. Hacia fines del siglo pasado, las favorables condiciones de producción en Chile despertaron el interés de dos grandes monopolios norteamericanos que controlan la mayor parte de la producción y refinación de este metal, y que consiguieron sucesivamente del gobierno chileno la concesión para explotar los yacimientos más ricos que posee el país.

Estas empresas son la Kennecott Cooper Company, cuya empresa subsidiaria en Chile es la Braden Cooper Co., que desde 1905 explota el mineral de El Teniente; y la Anaconda Cooper Mining Co., con dos empresas subsidiarias en Chile: la Chile Exploration Co., que explota desde 1913 el yacimiento más grande del país, Chuquicamata, y la Andes Cooper Mining Co., que desde 1920 explotó el mineral de Potrerillos (ya agotado) y ahora el de El Salvador.

3. Mineral Facts And Problems, Boletín 585 del U.S. Bureau of Mines, de Estados Unidos, 1960. Pág. 250.
4. La Geografía Económica de Chile, de la CORFO, estima las reservas de Chile en 56,7 millones de toneladas, sobre un total mundial de 150 millones de toneladas.

La historia del desarrollo de las actividades de estas compañías extranjeras en el país, que en el año 1962 exportaron el 89 por ciento del cobre chileno –cuyo valor representa a su vez el 66 por ciento de las exportaciones totales– es uno de los episodios más tristes de sumisión y entrega de las riquezas nacionales a los intereses monopólicos extranjeros, con graves perjuicios para el país por la pérdida de las oportunidades de desarrollo ocasionadas por el no retorno de la mayor parte del producto de las exportaciones de estas empresas. Estos valores quedan en el exterior en la forma de utilidades y reservas de depreciación excesivas, gastos de refinación en el extranjero, fletes y seguros contratados en el exterior, gran proporción de materiales importados por las empresas, y lo que no es menos importante, por precios de compra (establecidos por esos mismos monopolios), discriminadamente bajos para la producción chilena.

Se argumenta que sin la intervención de estos grandes capitales internacionales, el país no habría podido explotar esta riqueza y perdido la oportunidad de participar de una importante cuota de la demanda mundial de cobre. Pero lo cierto es que desde la intervención de las empresas extranjeras, Chile ha disminuido su importancia relativa en la producción mundial hasta el punto que en 1958 la producción chilena fue de menos de un 14% del total mundial.

El cuadro 3 resume los datos más importantes referentes a las tres compañías de la gran minería del cobre.

La gran importancia interna de la producción de las empresas de la gran minería y la creciente dependencia fiscal de los ingresos tributarios derivados de su operación han sido armas poderosas para presionar al gobierno chileno a que les otorgue sucesivas extensiones y rebajas tributarias, para asegurar las inversiones adicionales necesarias para mantener un volumen de producción razonable. Es así como, si bien nunca hubo una clara política con respecto al tratamiento de las empresas extranjeras, en 1955 se dictó la ley Nº 11.828, denominada "de nuevo trato al cobre", que significó un formidable retroceso en la precaria intervención que el gobierno tenía, gracias a las legislaciones vigentes, sobre el grado de elaboración del cobre exportado; sobre la venta del cobre en el mercado mundial que de manos del Banco Central pasa a depender de las compañías y sobre la participación del Estado chileno en el valor total de las ventas de la gran minería.

Cuadro Nº 3
Informaciones básicas relativas a las empresas de la gran minería del cobre

	Braden Cooper	Chile Exploration Co.	Andes C. Mining Co.
Capital (millones de dólares) 1959	86,8	280,2	170,0
Capital depreciado (millones de dólares) 1959	–	123,0	134,0
Reservas (millones de toneladas fino)	6,4	9,6	3,4
Producción básica (miles de toneladas fino)	136,8	154,0	42,5
Producción (miles de toneladas fino) 1963	151,9	275,7	82,8
Obreros	5.000	4.656	3.000
Empleados	1.000	1.425	800

Fuente: Cifras básicas tomadas de la Política Económica del Cobre en Chile, Mario Vera Valenzuela, Ediciones de la Universidad de Chile, 1961.

Los objetivos principales de la nueva legislación en lo referente a la gran minería del cobre pretendieron ser los siguientes: 1) Aumento de la producción, 2) Obtener una mayor participación fiscal en las ventas del cobre, 3) Obtener una mayor disponibilidad de divisas para el país, 4) Disminución de la vulnerabilidad del comercio exterior de exportación, y 5) Aprovechar el logro de los objetivos anteriores, para mejorar el desarrollo del país.

Casi 10 años después de este "nuevo trato" se comprueba que si bien se logró un aumento de la producción de la gran minería desde un promedio de 345.000 toneladas anuales en el período

1950-1954, hasta 435.000 toneladas en el período 1955-1959, no se logró ninguno de los otros objetivos principales que se buscaban, debido a que las ventajas adicionales que hubo que conceder para el aumento de la producción y a la creciente dependencia de la manipulación monopsónica de precio de compra y de los stocks acumulados en Estados Unidos más que contrarrestaron el efecto favorable del aumento físico de la producción.

Interesa examinar la participación que tienen en el valor de las ventas de la gran minería del cobre de las diversas partes interesadas que son: 1) el país, que participa de los dólares retornados por las exportaciones, por concepto de costos en el país (sueldos y salarios y materias primas nacionales) y de la tributación a las utilidades de las empresas; 2) las empresas mismas, que exportan sus utilidades y las reservas que hacen por la depreciación de sus activos; 3) el exterior (principalmente Estados Unidos), por concepto de gastos en el exterior, que incluye los gastos de refinación, los fletes y seguros contratados en el exterior y "otros gastos", que comprenden los gastos de venta y el impuesto que Estados Unidos aplica a las internaciones chilenas de cobre; 4) Además, el exterior participa en la forma de ventas a las compañías por internaciones de materiales que hacen las empresas (no se incluyen aquí los gastos por bienes de capital importados, sino solamente las importaciones corrientes).

Puede comprobarse que si bien se ha logrado, desde la dictación del "nuevo trato" a la gran minería del cobre en 1955, el primero de los objetivos de esa legislación, que fue el de aumentar la producción, el valor de las exportaciones sólo aumentó ligeramente, lo que se explica por la baja del precio y por la creciente proporción de exportaciones de cobre blister, en detrimento de las de cobre refinado, decisión que quedó entregada a las compañías en la nueva ley. Este último hecho influye poderosamente también en la partida de "gastos de refinación" en el exterior, que se duplica entre los años 1955 y 1961.

Las otras partidas de los gastos en el exterior, sobre los cuales el país debería ejercitar su control, pero que han quedado también al arbitrio de las empresas –fletes y seguros, que podrían ser contratados en el país, e internaciones de materiales, muchos de los cuales se pueden producir internamente– se han casi duplicado, entre los mismos años. También ha aumentado en gran proporción la partida de otros gastos, en la que pesa el

impuesto de internación del cobre chileno en Estados Unidos, mientras que ese país bonificaba la producción interna.

En contraste con esas partidas, se puede observar que si bien los costos en el país aumentaron en el período 1955-1961, lo hicieron en mucho menos proporción que los gastos en el exterior.

Pero donde el fracaso de la política "del nuevo trato" es más impresionante es en la participación del Estado por concepto de impuestos a las utilidades de la gran minería. En efecto, desde el año 1955, en que la tributación alcanza su mayor valor absoluto (156,1 millones de dólares) este rubro baja persistentemente, hasta alcanzar en 1961 la cifra de 68 millones, o sea, menos de la mitad de la anterior, con un nivel mucho más alto de producción. Este hecho abismante se explica principalmente por los siguientes factores: en primer lugar, por las rebajas que se establecieron en las tasas de tributación vigentes al sobrepasar cifras de producción básica determinadas que eran muy inferiores a la capacidad efectiva de producción que tenían las compañías en ese momento y, en segundo lugar, por la concesión de amortizar en 5 años las nuevas inversiones que efectuaran las compañías, las que deberían hacerlo normalmente en 20 ó 25 años. Puede constatarse que los cargos que las compañías han hecho por este concepto, que rebajan el monto imponible de las utilidades, se han casi triplicado entre los años 1955 y 1961.

Si se analizan los retornos totales de la gran minería del cobre, se puede comprobar que entre los años 1952 y 1961 la participación del país en las exportaciones de las empresas que la componen ha descendido desde un 71% del valor de las exportaciones en 1961.

A lo anterior cabría añadir todavía otros hechos que ilustran el grado de explotación que las empresas extranjeras han conseguido obtener de la riqueza cuprífera nacional, tales como las pérdidas adicionales del Fisco por la liberación de derechos aduaneros a las internaciones de la gran minería, las pérdidas por el contenido de metales preciosos contenidos en las exportaciones de cobre sin refinar, etc.

Con respecto a la atracción de nuevas inversiones de las empresas como consecuencia del "nuevo trato", basta indicar que si se computan los valores no retornados de las exportaciones de cobre de la gran minería y de las nuevas inversiones realizadas por las empresas, éstas últimas son muy inferiores, alcanzando

sólo a un 36% del valor de los no retornos, entre los años 1955 y 1959 (139 millones de inversiones y 383 millones de no retornos). Entre los mismos años puede constatarse que solamente la salida de capitales por concepto de depreciaciones, que alcanza a 81,2 millones de dólares, financia más del 80% de las inversiones. Esto demuestra que las ventajas adicionales concedidas a las compañías sólo han conseguido que sea el país el que financie las nuevas inversiones de esas mismas empresas.

Todos estos antecedentes llevan ineludiblemente a la conclusión de que el único trato posible, compatible con los intereses del desarrollo del país, está en la nacionalización de las empresas extranjeras, único medio de que el país controle en su beneficio el uso de esta riqueza básica, ya que está ampliamente demostrada la esterilidad de conceder nuevas garantías adicionales de las que ya se han otorgado, que ahora vienen exigiendo las compañías para completar las inversiones necesarias.

Mediana y pequeña minería del cobre

En contraste con el relativo estancamiento de la producción de las grandes empresas, la mediana y pequeña minería del cobre ha tenido un crecimiento bastante acentuado durante los últimos años, desde menos de 50 mil toneladas de cobre fino en 1959 a más de 90.000 toneladas en 1963. De este modo, su participación en la producción total de cobre del país ha aumentado desde menos de 9 por ciento a más de 15 por ciento entre esos dos años. También ha sido mucho más rápido el progreso de la mediana y pequeña minería en cuanto al grado de refinación.

En la mediana minería predominan exportaciones de adecuado desarrollo técnico en que participaban capitales franceses, norteamericanos, japoneses y canadienses. Una de las más importantes entre esas empresas es Sociedad Mantos Blancos, con una capacidad total cercana a las 30 mil toneladas por año y en la que hay fuertes intereses de la empresa Hochschild. En la Sociedad Disputada de las Condes, con capacidad también del orden de las 20 mil toneladas anuales, el control corresponde a intereses franceses, mientras la Santiago Mining Company, que explota el mineral de La Africana, con una capacidad cercana a las 7 mil toneladas, es filial de la Anaconda.

La pequeña minería está constituida por empresas menores y numerosos mineros individuales, cuya actividad se ha visto estimulada por las compras de minerales y concentrados que efectúa la Empresa Nacional de Minería.

Esta última entidad es una empresa antiquísima del Estado que llegó a exportar en 1962 cerca de 30 mil toneladas de cobre fino, aunque sólo ha dispuesto de una fundición –la Fundición de Paipote– con capacidad del orden de las 30 mil toneladas anuales de cobre blister. La fundición de Ventanas representa una capacidad adicional de 25 mil toneladas, también de cobre blister, a lo que se añadirá posteriormente otra instalación para la refinación de cobre electrolítico con capacidad superior a las 80 mil toneladas métricas por año.

Además del aporte adicional de divisas, la ampliación de la capacidad nacional de refinación constituye un poderoso estímulo para el desarrollo de las actividades de la mediana y pequeña minería, aprovechando reservas económicamente explotadas que existen en muchos puntos del territorio nacional.

El mineral de hierro

La explotación de los minerales de hierro existentes en Chile ha tenido un continuo aumento en los últimos años: la producción se ha elevado desde poco más de 3 millones de toneladas en 1956, hasta 8,1 millones en 1962, con muy favorables perspectivas de continuación del ritmo de crecimiento de la producción.

Hasta ni hace mucho, la gran minería del hierro estaba constituida por una sola empresa, la Bethlehem Chile Iron Ore Co., que es la empresa más antigua que opera en el país, subsidiaria del consorcio siderúrgico norteamericano Bethlehem Steel Co. Esta empresa está produciendo a un ritmo de 2 millones de toneladas de mineral al año, de las cuales entrega por contrato 550.000 toneladas anuales a la usina de Huachipato, mientras envía el resto de su producción a sus usinas en Sparrow Point, Estados Unidos. La empresa está acogida a la ley 4.581, del año 1929, que la obliga a retornar solamente aquella parte de sus costos de producción internos que no alcance a cubrir con sus ventas a Huachipato. En cuanto a su régimen tributario, sólo paga el impuesto de 5ª categoría que afecta a las empresas na-

cionales. Debe entregar, en cambio, el 10 por ciento de su producción, al precio de costo, para el consumo interno.

Recientemente, se incorporó a la gran minería del hierro la Compañía de Acero del Pacífico, que está exenta de tributos en virtud de la ley 7.896 y cuyo nivel de producción es actualmente del orden de los 2 millones de toneladas, destinadas en su totalidad a la exportación.

La Compañía Minera Santa Fe, controlada en un 51 por ciento por intereses norteamericanos (Mineralssand Chemicals Phillipp Corporation) y en un 40 por ciento por capitales canadienses (Canadian Foreing Ore Development Co.), es la mayor exportadora de minerales de hierro en Chile y poseedora de las mayores reservas conocidas de este mineral.

Esta empresa, junto con las denominadas "Santa Bárbara", "Atacama" y otras de menor importancia, forman lo que se denomina la "mediana minería" del hierro, que están afectas a un impuesto único de cien pesos por tonelada de mineral, desde la vigencia de la ley 14.836, de enero de 1962. Varias de estas empresas están además acogidas al Estatuto del Inversionista, D.F.L. 258, de mayo de 1960, que les asegura que no se les aumentarán las tasas de 2ª, 3ª y 4ª categorías vigentes a esa fecha, y están exentas de nuevos gravámenes por un plazo de 10 años, además de ventajas apreciables en el régimen de amortización de sus inversiones y el derecho a remitir íntegramente sus utilidades al exterior.

El resto de las empresas importantes, por su producción, son las de "Cía. Minera Atacama Ltda.", subsidiaria de empresas japonesas, que exportan alrededor de 750.000 toneladas al Japón, y las empresas "Santa Bárbara" y "San Andrés", que producen alrededor de 700.000 toneladas cada una, también controladas por capitales extranjeros.

En cuanto a las perspectivas de aumento de explotaciones de hierro, se puede contar con un continuo aumento de la demanda del mercado norteamericano, que en 1958 absorbía el 94 por ciento de nuestras exportaciones, así como la extraordinaria expansión siderúrgica del Japón que, en 1962, adquirió el 39,3% de las exportaciones chilenas (reduciendo los campos norteamericanos a un 46%). El mercado europeo, que está abastecido de preferencia por sus asociados africanos, por Suecia, en parte limitada, por la Unión Soviética, no parece muy prometedor,

pero no deben desdeñarse las posibilidades de la gran expansión siderúrgica europea, sobre todo si se considera que no se ha hecho esfuerzo por conquistar estos mercados.

El salitre

El salitre, o nitrato de sodio, cuyos únicos depósitos naturales de importancia económica, por la alta ley de sus caliches, se encuentran en las provincias de Tarapacá y Antofagasta, dieron a Chile el monopolio mundial del mercado de nitratos hasta la Primera Guerra Mundial.

Su explotación, que fue en progresivo aumento desde el año 1870, debido a la generalización de su empleo como abono, proporcionó al país importantes cantidades de divisas y al Estado una gran fuente de entradas por concepto de tributación sobre sus exportaciones. Se calcula que en el primer decenio del presente siglo los derechos de exportación llegaron a representar un 60% de las entradas ordinarias del gobierno y permitieron emprender numerosas obras que facilitaron el crecimiento económico de ese período.

Durante la guerra de 1914, Alemania, que consumía grandes cantidades de salitre, ante la suspensión de sus abastecimientos, perfeccionó un método para producir nitratos en forma sintética. Desde entonces, el salitre sintético, cuya producción se difundió rápidamente, entró a competir seriamente con el natural, debido a su menor costo de producción, si bien no ha logrado desplazarlo totalmente del mercado debido a la ausencia de otras sales, que también actúan como abonos y que hacen preferible el salitre chileno que las contiene.

La crisis de la industria salitrera se acentuó a partir de la depresión mundial de los años 30, después de la cual ha subsistido con grandes problemas y con un volumen de producción equivalente a menos de la mitad de los niveles alcanzados a fines de los años 20.

La industria salitrera ha estado dominada desde principios de este siglo por unas pocas empresas extranjeras, de las cuales la más importante en la actualidad es la Compañía Anglo Lautaro, en que hay capitales ingleses y norteamericanos y que controla un 85% de la producción total.

Actualmente le sigue en importancia la Empresa Salitrera

Victoria, filial de la Corporación de Fomento, que produce un 11% del total. El resto de la producción está repartida entre varias empresas pequeñas.

La difícil situación de esta industria hizo necesaria la creación, en 1934, de la Corporación de Ventas de Salitre, que compra la totalidad de la producción y se encarga de su venta promoviendo su uso, tanto en el exterior como internamente.

Posteriormente, en 1955, siguiendo una política similar a la del cobre, se firmó un acuerdo con las compañías, en el que se les concedía grandes ventajas tributarias con la condición de que hiciesen las inversiones necesarias para modernizar sus instalaciones y rebajar sus costos, para estar en mejores condiciones competitivas.

Al igual que en el caso de las grandes empresas cupríferas, esta política ha conducido al fracaso, siendo el país el que, con las exenciones de impuestos concedidas, ha financiado las inversiones, no lográndose en este caso ni siquiera el aumento de la producción, que descendió paulatinamente desde 1,5 millones de toneladas en 1955, hasta 1,1 millones en 1962.

También en este caso la única solución viable para que esta riqueza natural se siga explotando en beneficio nacional es la nacionalización de las grandes empresas extranjeras, que no tienen interés en salvar la industria por tener también intereses en la industria sintética de fertilizantes nitrogenados.

El control nacional de esta riqueza y una vigorosa política de promoción de mercados, investigación de otros usos del salitre, como ser en la industria petro-química y de aprovechamiento de los derivados en general, así como de métodos más eficientes de producción constituirán, sin duda, los medios de expandir esta industria, que ocupa actualmente unos 10 mil obreros y es la razón de ser de numerosas ciudades del norte del país.

IV) LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

La industria manufacturera ha desempeñado un papel importante en el desarrollo de la economía chilena, hasta transformarse en un sector que aporta una proporción apreciable del total del producto nacional. Al mismo tiempo, permite abastecer el mercado interno con una corriente de bienes que el país no estaría en condiciones de adquirir en el exterior, y ha abierto

oportunidades de ocupación que absorben un porcentaje importante del total de la población activa.

Sin desconocer o atenuar su contribución, conviene a los fines de este análisis –en que interesa más que nada recoger la experiencia anterior para definir una nueva política de industrialización– precisar algunas de las principales debilidades, deformaciones y problemas que se registran en la actualidad en el sector industrial.

i) Aunque en general la industria ha crecido más rápido que la economía en su conjunto, el proceso de industrialización en Chile ha sido lento y ha tendido a rezagarse frente al que han experimentado otras economías latinoamericanas. Con más tradición industrial que casi todos los demás países de la región, durante los últimos veinte años, la industria chilena ha ido quedándose atrás, hasta el punto de que está hoy muy lejos del desarrollo alcanzado en países como Argentina, Brasil y México, y en posición no muy diferente de la que registran otros (como Colombia o Perú), donde el impulso industrial es mucho más reciente.

Con el triunfo del Frente Popular en 1938, se dio un vigoroso impulso al desarrollo industrial del país, mediante la promoción estatal directa e indirecta de nuevas industrias. Más tarde, no sólo se debilitaron esos estímulos, sino que incluso de transfirieron a manos privadas empresas que se habían creado y consolidado con fondos públicos. La política de estabilización implantada por recomendación de la misión extranjera Klein-Sacks significó otro duro golpe para la industria, cuyos niveles de producción sufrieron una fuerte contracción de la que recién ha venido a recuperarse en los últimos años.

Estos hechos fundamentales quedan reflejados en las cifras del cuadro Nº 4, adjunto, en que se muestra la evolución de la producción industrial a lo largo del período 1940-1963. En los 8 años comprendidos entre 1940 y 1948, la producción aumentó en casi 80%, en tanto que en los 12 años comprendidos entre 1948 y 1960, el aumento fue de sólo 50%. Hubo un largo período de estancamiento entre 1945 y 1953, y de nuevo entre 1954 y 1960, mientras los aumentos más pronunciados se han limitado al primer período, luego a los años 1953-54 y posteriormente a 1961-62.

La verdadera significación de estas cifras se aprecian mejor si se tiene en cuenta que mientras en los primeros ocho años de ese período

Cuadro Nº 4
Indicadores sobre la evolución del sector industrial

	A Producto bruto generado en el sector (millones de E° de 1960)	B Indices de volumen físico de la producción (1953 = 100)
1940	448,8	-
1941	565,0	-
1942	514,8	-
1943	575,8	-
1944	640,5	-
1945	738,0	-
1946	707,1	-
1947	692,1	-
1948	795,0	-
1949	794,5	-
1950	692,1	-
1951	670,9	-
1952	677,4	-
1953	743,9	100,0
1954	1.091,9	-
1955	1.133,7	-
1956	1.066,9	-
1957	1.114,1	-
1958	1.147,7	-
1959	1.281,1	-
1960	1.228,3	119.2
1961	1.208,6	127,5
1962	1.281,1	139,7
1963	1.296,7	146,2

Fuentes: A: CORFO, Cuentas Nacionales.
B: Banco Central, Boletín Mensual de Estadística.

el numento total fue, como se dijo, de 80%, en los ocho últimos fue de apenas 34%. En otras palabras, entre 1955 y 1963 la producción industrial por habitante ha aumentado en menos de 10%, o sea, a un ritmo de sólo 1% anual.

ii) Junto a un crecimiento tan modesto, la industria no se ha diversificado suficientemente como para constituirse en factor de impulso dinámico al desarrollo del conjunto de la economía nacional.

Las industrias de elaboración de alimentos representan alrededor de una cuarta parte del valor total de la producción industrial, proporción que sube a 50% si se le añade la fabricación de muebles y la industria textil. En términos más amplios, cerca de las tres cuartas partes de toda la producción manufacturera corresponde a bienes de consumo, mientras poco más del 25% queda constituido por los medios de producción, incluidos en éstos tanto los bienes de capital propiamente dichos como los bienes de uso intermedio[5].

Además, esas clasificaciones generales no ponen al descubierto otros aspectos fundamentales, como es el de la composición de la producción de bienes de consumo. Esta se caracteriza por una marcada orientación de la industria hacia la producción de los bienes destinados a satisfacer la demanda de los sectores de la población que gozan de niveles de ingreso relativamente elevados, a la par que muestran un estancamiento o desarrollo mucho más lento las industrias que abastecen de manufacturas de consumo esencial destinado a los sectores mayoritarios de la población nacional. Las grandes masas de población rural, por su

5. Sobre el particular, el Instituto de Economía afirmaba en un trabajo reciente que... "la representación del "sector dinámico" en la estructura industrial es muy limitada. Llegaba sólo al 9,7%, en 1957, siendo la de los bienes de capital de apenas 2,7%. Aunque estas cifras corresponden a 1957, no es probable que se hayan modificado apreciablemente con posterioridad. Ellas, sin duda, constituyen un indicador sugestivo de la etapa muy incipiente de desarrollo alcanzado por la industria chilena. A manera de referencia, puede anotarse que el sector "dinámico" aporta alrededor del 17% de la oferta fabril de un país como Estados Unidos de América, y poco más o menos, del 20% en los países más industrializados de América Latina, como Brasil, Argentina y México. (Véase "La Economía Chilena en el Período 1950-1963", Instituto de Economía, Universidad de Chile, Tomo I).

parte, quedan prácticamente al margen de todo consumo, como no sea el absolutamente indispensable, de productos manufacturados.

Esta adaptación de la industria a las características regresivas de la distribución del ingreso nacional ha traído a su vez otras consecuencias desfavorables. Al operar como si el mercado chileno no estuviera constituido por más de 8 millones de personas, sino apenas por unos cuantos cientos de miles de personas de ingresos más elevados, algunas ramas industriales se han desarrollado con bajos niveles de eficiencia y gran desperdicio de las capacidades de producción-instalación. La elaboración en el país de bienes relativamente suntuarios (principalmente artefactos eléctricos y otros bienes de consumo duradero) no ha aliviado las presiones sobre una balanza de pagos, en vista de que necesitan mantener fuertes importaciones de partes y repuestos, además de los equipos necesarios en esas fabricaciones. Finalmente, las industrias productoras de bienes de consumo popular coinciden por lo general con las que tienen mayor capacidad de absorción de mano de obra, de modo que su estancamiento ha limitado –junto a otros factores que se señalarán más adelante– las oportunidades para ocupar en la industria una proporción mayor de la población activa.

iii) El crecimiento de la industria no ha sido suficiente para jugar un papel verdaderamente activo en la sustitución de importaciones, que constituye a su vez un factor esencial para superar la dependencia que muestra nuestro crecimiento interno respecto a las tendencias y alternativas de nuestro comercio exterior.

Entre 1954 y 1963, por ejemplo, las importaciones industriales aumentaron desde 226,2 a 477,1 millones de dólares, es decir, más que duplicaron (un aumento de 110%), en tanto que la producción industrial interna aumentó en menos de 50%. No puede, pues, atribuirse el lento crecimiento industrial exclusivamente a limitaciones del mercado nacional, puesto que hubo en ese período una expansión de la demanda interna que tuvo que atenderse con mayores importaciones, y que significó de hecho un mercado potencial adicional que la industria chilena no atendió oportunamente. Aún más, esa falta de respuesta no sólo se dio en el abastecimiento de medios de producción –cuyas importaciones crecieron en más de 120%, sino también en bienes de consumo, en que el aumento de importaciones fue del orden del 85%[6].

Con tales tendencias, la economía chilena no ha disminuido, sino que ha aumentado su vulnerabilidad respecto al sector interno. De las importaciones depende hoy día no sólo el abastecimiento de una serie de productos de consumo esencial, sino también de materias primas y productos intermedios que son fundamentales para mantener la actividad de la propia industria, así como la mayor parte de los bienes de capital necesario para acrecentar nuestra capacidad productiva en todos los sectores de la economía.

Si ha sido débil la contribución de la industria o la sustitución de importaciones, con mayor razón lo ha sido en cuanto al aumento y diversificación de nuestras exportaciones. La exportación de manufacturas no sólo es muy pequeña (menos de 5% del valor total exportado), sino que además ha venido disminuyendo en forma ostensible: desde unos 39 millones de dólares en 1954 a 30 millones en 1957 y sólo 23 millones de dólares en 1963.

iv) La insuficiencia del crecimiento industrial de Chile se refleja también en la incapacidad de la industria para abrir más oportunidades de ocupación, que contribuyan a solucionar el problema de la cesantía y absorber el crecimiento persistente en la fuerza de trabajo constituida por los miles de jóvenes que año a año se incorporaron a la población en edad de trabajo.

Para 1961 se estima que la ocupación total en la industria alcanzaba a unas 425 mil personas, lo que no representaba sino alrededor de 17% del total de la población activa del país. Aún más grave que eso, casi la mitad de la ocupación industrial (unas 203 mil personas) correspondía a la artesanía, definida como aquellos establecimientos que ocupan menos de 5 personas; otra proporción apreciable (más de 34 mil personas, equivalentes a casi 8% de la ocupación industrial total) correspondía a la pequeña industria, definida como aquellos establecimientos que ocupan entre 5 y 20 personas; a la mediana industria (entre 20 y 200 personas por establecimiento) y a la gran industria (más de 200 personas por establecimiento) correspondía, por lo tanto, una ocupación de sólo 90 mil y 98 mil personal, respectivamente.

6. Cifras tomadas de publicaciones del Banco Central

La baja productividad de los estratos con mayor ocupación, y el carácter monopólico o semimonopólico de buena parte de la gran industria, agregan a las limitaciones de la ocupación total un bajo nivel de remuneraciones para los asalariados que se ocupan en este sector.

A la insuficiente capacidad de absorción de mano de obra en la industria manufacturera contribuyen –además de la lentitud de su crecimiento global– varios factores. Uno ha sido ya mencionado: la orientación preferente de la industria hacia líneas de producción de bienes suntuarios, que ocupan poca mano de obra, en desmedro de un crecimiento mayor de actividades que producen artículos de consumo difundido, en que son mayores las exigencias ocupacionales. Otro factor de efectos similares se refiere a la selección de técnicas de producción que han seguido los empresarios privados; sin interés particular y a veces por consideraciones políticas y sindicales, los ha llevado a escoger combinaciones de recursos de mano de obra y capital que no guardan relación, de una parte, con el problema ocupacional, y de otra, con las limitaciones del ahorro interno y de la capacidad de importar bienes de capital que luego no se aprovechan eficientemente.

v) Las modalidades que ha asumido el desarrollo industrial han conducido a que en general la industria sea hoy poco eficiente, de altos costos y con elevadas tasas de utilidad.

La protección arancelaria, como instrumento legítimo de defensa de la industrialización del país frente a la competencia de las importaciones, ha sido desvirtuada en su carácter por la presión de los grandes empresarios, transformándose en una garantía de dominio absoluto del mercado, que ha conducido a una total despreocupación por la eficiencia industrial y a amparar costos de producción innecesariamente altos, así como márgenes exagerados de utilidad.

La magnitud en la protección ha llegado a asumir proporciones difíciles de imaginar. Así, por ejemplo, en un estudio publicado recientemente[7] se señala que el promedio de los gravámenes legales aplicables a las importaciones vigentes a principios de 1963 alcanzaban en Chile una incidencia equivalente al 93% del valor de las importaciones, en comparación con un promedio de 60% en el caso de Brasil y 18% en el de Francia. Pero esto es apenas parte del problema: al comentar el cuadro en que se resumen esos resultados, el mismo estudio advierte que esos cálculos corresponden "... únicamente los derechos específicos (en equivalentes ad valorem) y los impuestos ad valorem establecidos en el arancel aduanero... No se incluyen los depósitos previos ni los impuestos adicionales con que en muchos casos se sustituyó ese depósito previo... (que)... fluctuaban entre el 5 y el 1.500% del valor CIF, por plazos de 30 a 90 días, y su costo de financiamiento se estimaba, en el caso de un depósito previo del 1.500% a 90 días, en 90% del valor CIF de importación. Los impuestos adicionales fluctuaban, entonces, entre el 5 y el 200 por ciento del valor CIF de la mercadería. El depósito previo, que de mediados de 1959 a fines de 1961 había sido reemplazado casi totalmente por impuestos adicionales, fue restablecido a principios de 1962 para un gran número de productos (aunque manteniendo los impuestos adicionales) con tasas de 5.000 y por algún tiempo hasta de 10.000% del valor CIF. Además, unos 700 productos fueron retirados de la lista de importaciones permitidas".

De todo este malabarismo de derechos, recargos, depósitos previos, impuestos adicionales, prohibiciones, etc., queda en claro una reserva absoluta de mercado, hecho que no es criticable en sí –aunque de paso pudiera simplificarse tremendamente y orientado más, cuando todavía pueda importarse, al beneficio fiscal y menos a beneficio de los tenedores de bonos dólares que los arriendan para depósitos previos–, pero que tendría que acompañarse de las medidas internas mínimas para defender a los usuarios y consumidores de los productos respectivos.

Defendida con tanta eficacia de la competencia externa, el carácter monopólico o semimonopólico de una parte considerable de la industria chilena la ha puesto a cubierto también de la competencia interna, con lo que quedaron sentadas las bases para despreocuparse por la eficiencia, producir a altos costos y vender a precios todavía mayores que aseguren amplísimos márgenes de utilidad a un reducido grupo de accionistas y grandes empresarios. Naturalmente, hay excepciones, entre las

7. Véase Boletín Económico de América Latina, CEPAL, Vol. IX, Nº 1, marzo de 1964, "Proteccionismo e Industrialización en América Latina", por Santiago Macario.

que se destacan las empresas industriales que fueron promovidas directamente por el Estado.

Por las mismas razones, no han operado sino muy débilmente los incentivos para expandir la Producción. La gran industria monopólica ha venido a desempeñar así en el terreno industrial un papel retardatario similar al que juega el latifundio en el caso de la producción agropecuaria.

Esa similitud es válida también en cuanto a su eficiencia. Aunque la gran industria ocupa más del 44% en empleo industrial y dispone de una cantidad de energía por persona ocupada 90% superior a la de la mediana industria, sólo efectúa el 50,5% de las ventas y genera el 56,4% del total del valor agregado en el sector industrial[8].

vi) Un último aspecto que conviene destacar en este breve recuento de algunos de los problemas y deficiencias actuales de la industria chilena se refiere a la baja utilización que se hace en este sector de las capacidades de producción ya disponibles. Al profundo significado que encierra este desperdicio de recursos productivos habrá oportunidad de referirse en el capítulo siguiente, con ocasión del examen de los recursos que movilizará el Gobierno Popular para el cumplimiento de los objetivos y metas de su Programa y Plan de Acción.

Basta, pues, con puntualizar aquí, según un estudio de la CORFO[9], que en 1957 la gran industria trabajó sólo al 55% de la producción máxima posible de alcanzar con la capacidad instalada, proporciones que fueron de 33,1% para la mediana industria y 50,3% para la pequeña industria. Según ese estudio, "... aun si se adoptan criterios estrictos para la determinación de la capacidad máxima de producción, la situación general de subempleo de los recursos persiste en forma notoria. En efecto, si se acepta la declaración de los empresarios encuestados... se obtienen los

8. Instituto de Economía, estudio citado. Al interpretar estas cifras se debiera tener en cuenta, además, que las empresas monopólicas obtienen por lo general precios más altos para sus productos, por su poder sobre el mercado y a veces por las conexiones empresariales con autoridades políticas.

9. Geografía Económica de Chile, Tomo III, Capítulo III, Santiago, 1962.

siguientes porcentajes de utilización de la capacidad: Gran Industria, 69,3%; Mediana Industria, 53,9%, y Pequeña Industria, 51,4%".

El mismo estudio examina los factores determinantes de este desperdicio de recursos, entre los que destaca "la tendencia manifiesta a la concentración de la producción en un reducido número de empresas en determinados sectores", mantenimiento inadecuado de maquinarias y equipos, deficiencias de organización, bajo grado de especialización y –entre los factores que califica como externos– una demanda insuficiente. De lo anterior el estudio concluye afirmando que "... la remoción de los factores externos e internos señalados podría elevar sustancialmente los niveles de producción de la industria manufacturera sin necesidad de recurrir a inversiones cuantiosas. Se podría así dar trabajo a un importante contingente de mano de obra que en la actualidad se encuentra desocupado o trabaja en actividades de muy baja productividad".

3. Una política económica popular. 1964. (*)

En esta parte se presentan los lineamientos básicos de la política de distribución del ingreso, la política agraria, la política industrial, la política de comercio exterior e integración económica, la política de endeudamiento externo, de trato a las empresas extranjeras y de cooperación internacional; y la política bancaria, financiera y de comercialización.

1. La redistribución del ingreso; intensidad de la redistribución y mecanismos para lograrla

Se señaló anteriormente que en 1964 los grupos de más bajos ingresos, que representan casi el 77 por ciento de la población nacional, sólo poseen un 23 por ciento del ingreso, en circunstancias que los grupos de altos ingresos, que forman una minoría de menos de 5 por ciento de la población, se apropian de casi el 40 por ciento del ingreso. Este es un fenómeno de tremenda trascendencia social, pero también de decidida importancia económica. Es imposible el crecimiento con esa estructura de la distribución del ingreso, porque el tamaño del mercado para bienes nacionales tiende a crecer lentamente, porque la estructura de la demanda otorga un peso excesivo a los bienes primarios, fundamentalmente alimentos, y el desarrollo del mercado para bienes industriales es escaso, y porque esa distribución del ingreso corresponde a una distribución de la propiedad y del poder político en que radican precisamente las causas del estancamiento. Por lo tanto, ya sea para movilizar los recursos nacionales que exige el aumento de la producción o para crear el mercado que justifique esa mejor producción, es indispensable redistribuir el ingreso y, por lo tanto, la propiedad.

(*) Exposición sobre las bases técnicas del Plan de Acción del Gobierno Popular, Ob. Cit., 1964.

Conforme se ha visto en el capítulo anterior, el Plan de Acción del Gobierno Popular postula reducir los márgenes de desigualdad hacia el año 1970 en la siguiente forma (cifras por habitante en escudos de 1964):

	Ingreso personal		Ingreso personal disponible[1]	
	1964	1970	1964	1970
Grupo rural de bajos ingresos	196	388	217	425
Grupo urbano de bajos ingresos	551	973	603	1.034
Grupo de ingresos medianos	2.812	3.050	3.010	4.050
Grupo de altos ingresos	11.750	11.550	10.050	8.300

O sea, que las proporciones entre los ingresos disponibles por habitante de los cuatro grupos que en 1964 son 1 : 2,8 : 13,9 : 46,4 se transformarán según este plan en 1 : 2,4 : 9,5 : 19,5 en 1970, una vez considerados todos los efectos de los mecanismos de redistribución. Para materializar esta política de redistribución del ingreso habrá que emplear una amplia gama de mecanismos, entre los cuales los principales se refieren a: la redistribución de la propiedad, la política de salarios, la producción de bienes estandarizados y de bajo precio para asalariados, la fijación de precios a los productos esenciales, la política tributaria, la distribución equitativa del crédito, los programas estatales de servicios básicos que benefician a la masa de la población, tales como

1. Ingreso personal ajustado por los pagos de impuestos directos de personas y contribuciones de seguridad social que se deducen y las transferencias del Gobierno a las personas (principalmente por beneficios la seguridad social) que se añaden.

educación, salud, vivienda, vacaciones para obreros y empleados, un sistema de previsión social más justo; el fortalecimiento del poder de negociación de los asalariados y cambios en la estructura de la producción y abastecimiento externos.

Por sus repercusiones e importancia, se analizan a continuación en particular la redistribución de la propiedad y la política de salarios, sin perjuicio de hacer algunos alcances al resto de los mecanismos que se han mencionado.

a) La redistribución de la propiedad y sus consecuencias en materia de redistribución del ingreso

En el programa del Gobierno Popular se plantea la redistribución de la propiedad en seis importantes sectores: 1) El agropecuario, mediante la reforma agraria; 2) La Industria Monopólica, mediante la estatización de determinadas industrias básicas; 3) La Gran Minería, mediante la nacionalización del Cobre, Hierro y Salitre; 4) El Comercio Básico de Exportación e Importación, mediante la creación de la Empresa Estatal de Comercio Exterior, que sería la única autorizada a importar y exportar ciertos rubros esenciales para la economía; 5) El Sector Financiero, comprendidos el Banco Central, el Sistema Bancario Nacional y las Compañías de Seguros y otros organismos financieros que serán nacionalizados, y 6) El comercio básico de distribución, mediante la creación de una empresa estatal de comercio interno que coordinaría una serie de agencias estatales que distribuirían al por mayor, en algunos casos, y al por menor, en otros, una serie de productos para asalariados y materias primas esenciales, ya sea con carácter permanente o frente a irregularidades en los importantes canales de distribución que queden en manos del sector privado.

En el sector de la agricultura latifundaria, se expropiarán alrededor de dos mil unidades de producción que hoy ocupan parte importante del total de la superficie agrícola del país. Por ese solo concepto, el Grupo de altos ingresos verá reducido en un 24 por ciento su ingreso personal respecto al año base en ese sector particular, aumentándose, en cambio, los ingresos del Grupo rural de bajos ingresos en 190 por ciento, además de crear una corriente de ingresos estatales. En la parte en que subsistirá el régimen de propiedad individual, los ex latifundistas verán

inicialmente reducido su ingreso por disminución del tamaño de su propiedad, pero se espera que posteriormente se recuperen en parte debido a una más racional explotación de la tierra (rendimientos), a los mejores precios al productor que garantizará el Gobierno Popular al racionalizar los canales de distribución, y al aumento de producción que generarán los mejores precios y la mayor demanda que será consecuencia del rápido ritmo de crecimiento global que implica el Programa. De estos últimos beneficios participarán equitativamente los campesinos, por los medios que se señalan más adelante en la política de salarios, y el Estado mediante un racional sistema tributario a la agricultura. En cambio, cuando se trate de cooperativas agrícolas o unidades de producción estatal, el propietario individual desaparece, repartiéndose las utilidades entre los campesinos y el Estado. En este aspecto, los mecanismos básicos de redistribución son, pues, la política de salarios y primas por producción, así como la política de tributación a las cooperativas agrícolas. Esta política de redistribución de la propiedad agrícola tiene además una serie de consecuencias indirectas sobre la redistribución del ingreso. La distribución del crédito agrícola, por ejemplo, beneficiará en mayor proporción a los medianos y pequeños agricultores, así como a las cooperativas y unidades estatales de producción. Los beneficios que implica la importación de maquinarias, equipos agrícolas, semillas, etc. con bajos derechos de importación, también se asignarán en mayor proporción a los grupos mencionados. Lo mismo es válido para el mejoramiento de los medios de transporte, energía y otros servicios básicos que utiliza el sector agropecuario.

En el sector de la industria monopólica, que actualmente es una de las fuentes importantes de apropiación de ingresos por parte del grupo más favorecido de la población, el Gobierno Popular sostiene la necesidad de eliminar determinados monopolios y controlar decididamente el resto. En el caso de las industrias estatizadas, el ingreso generado se destinará en parte a mejorar los ingresos de los obreros y empleados, y en parte a ampliar el financiamiento de los gastos e inversiones públicas. Conviene señalar, sin embargo, que en su conjunto la industria continuará siendo fuente importante de recursos para el sector de altos ingresos, grupo que verá notablemente aumentado su ingreso por el acelerado crecimiento de la producción

industrial que exige el plan, y que deberá ser llevado a cabo en parte muy importante por la empresa privada.

En el sector de la Gran Minería, la nacionalización de las principales empresas extranjeras que operan en cobre, hierro, salitre, etc., liberarán cuantiosos recursos en divisas que permitirán financiar mayores gastos redistributivos y mayores importaciones para el consumo de la población, especialmente la asalariada, al mismo tiempo que limitará o eliminará algunos ingresos de nacionales que hoy sirven a esas empresas extranjeras como gestores y propagandistas.

En el comercio básico de importación y exportación existe una clase parasitaria, que no crea nada y hace fabulosas utilidades. El grupo privilegiado de altos ingresos obtiene de esta fuente otra proporción importante de sus ingresos. La creación de la Empresa Estatal de Comercio Exterior, que declarará el monopolio de importación y exportación de una lista de productos básicos y controlará los canales de comercio exterior que quedan en manos del sector privado, limitará drásticamente esta fuente de ingreso. Esta medida beneficiará tanto a los consumidores como a los productores. Los primeros verán asegurados los abastecimientos esenciales a precios adecuados, y los segundos, por primera vez en la historia de Chile, encontrarán una agencia que se preocupe de colocar sus productos en el exterior, buscar nuevos mercados, almacenar productos, conseguir fletes y seguros adecuados, abastecer de materias primas con oportunidad. Las utilidades de la Empresa de Comercio Exterior sustituirán los derechos aduaneros y constituirán una importantísica fuente de ingresos estatales que antes se dilapidaban en consumos suntuarios del pequeño Grupo de altos ingresos. Por otra parte, el control de aquella parte del comercio exterior que quedará en manos privadas, limitando las ganancias por unidad, también significará una disminución del ingreso de dicho Grupo. No obstante, la expansión del comercio exterior que exige el ritmo del crecimiento del conjunto de la economía nacional, hará que, a pesar de la disminución de la tasa de ganancia, ese Grupo no vea a mediano plazo drásticamente deteriorada su situación por este concepto.

En el sector Financiero está concentrado en Chile el centro de operaciones de la oligarquía. No se quebrará el poder político de ésta si no se la priva de sus posiciones en el Banco Central, la

Banca Privada, las Compañías de Seguros, los Bancos Hipotecarios y demás entidades financieras. En el Gobierno Popular el Banco Central quedará libre de intromisiones privadas y sus directores serán independientes. El Banco del Estado se verá fortalecido y renovado en sus funciones, y dirigirá el sistema bancario nacional a la par que la Empresa Estatal de Seguros absorberá las compañías privadas y extranjeras que operan en el país. Estas medidas significarán terminar con otra fuente importante de los recursos de que se apropia el pequeño grupo de altos ingresos y aumentar los ingresos estatales por el monto restado a dicho sector.

Finalmente, queda el Comercio Básico de Distribución. El problema aquí es un tanto diferente que en los casos explicados. No se trata tanto de expropiaciones como creación de canales estatales nuevos de distribución interna de productos básicos. Su importancia en la redistribución del ingreso no consiste tanto en la disminución del ingreso generado en la propiedad actual de los canales de distribución vía la expropiación, como en la limitación de los márgenes de comercialización basados en el control del Estado y la posibilidad de que éste tome directamente la distribución de los productos en que se burlen disposiciones del Gobierno Popular.

En síntesis, mediante la redistribución de la propiedad, el Grupo de altos ingresos deberá ceder a la sociedad una proporción importante de su ingreso actual, con el objeto de ayudar a promover el desarrollo y mejorar la situación de los sectores mayoritarios de la población chilena. Sin embargo, en 1970 el ingreso de ese Grupo no habrá disminuido, sino que recuperado su anterior nivel a causa del rápido crecimiento de la economía.

b) La política de salarios

La política de salarios del Gobierno Popular se basará en dos principios fundamentales: a) La participación creciente de los trabajadores en el fruto del esfuerzo nacional de crecimiento; y b) la responsabilidad predominante de los trabajadores en el cumplimiento del plan de desarrollo.

El primer principio lleva implícito reajustes de sueldos y salarios proporcionados al aumento del costo de la vida. Es evidente, sin embargo, que la mera restitución del poder de

compra de los asalariados no asegura su participación creciente en el ingreso nacional. Por lo tanto, se plantea la necesidad de reajustes de sueldos y salarios en relación a los aumentos de productividad y la política de tributación a las empresas. Esta segunda fuente de crecimiento de los salarios reales debe ser concordante con el segundo principio ya enunciado: el de la responsabilidad predominante de los trabajadores en el cumplimiento del plan de desarrollo.

En el sistema actual, los grupos minoritarios deciden y son responsables del cumplimiento de sus propias decisiones, y por ese medio se asegura su nivel de ingreso. No puede caber responsabilidad a los trabajadores en decisiones tomadas unilateralmente y que benefician sólo a las minorías. El empresario monopolista no puede contar con la cooperación popular para mejorar sus técnicas de producción, aumentar los rendimientos y obtener el máximo de utilidades. El interés del cumplimiento de las decisiones está en el propio monopolista. En cambio, en el gobierno del pueblo, las decisiones serán tomadas por medio de un sistema de planificación popular, con la participación de todos y en beneficio de las mayorías. Los trabajadores tendrán, por lo tanto, una responsabilidad en el cumplimiento de las metas que ellos con su voluntad contribuyen a elegir. Esta responsabilidad de los trabajadores, expresada por el momento en los pactos celebrados con ellos, cubre un amplio campo de actividades, y es la única forma de asegurar el nivel de ingreso de los propios trabajadores. En lo que a política de salarios se refiere, dicha responsabilidad involucra la formación de un ahorro nacional, como cuota de los asalariados, suficiente para lograr las metas de inversión y mantener la estabilidad. La política de salarios tiene, pues, un doble aspecto: el de los derechos a disfrutar de una proporción creciente del ingreso nacional, y el de los deberes tendientes a asegurar el cumplimiento de las metas de producción, como única forma de asegurar la efectividad de los derechos.

c) Las medidas complementarias de redistribución del ingreso

Los mecanismos de redistribución antes mencionados serán complementados y reformados con medidas en el campo de la estructura del gasto estatal, cambios en la estructura de la

producción, cambios en el sistema tributario, reorientación del crédito bancario y fijación de precios máximos y mínimos a ciertos productos.

Por el lado de los gastos estatales, es evidente que un mayor aumento en la construcción de viviendas para asalariados con sus servicios urbanos correspondientes, la ampliación de la educación gratuita primaria, la creación de fondos de becas para educación media y superior a hijos de familias modestas, la eliminación de los subsidios a los colegios particulares pagados, racionalización del sistema de pensiones, reformas en la asignación familiar, sistemas de vacaciones para obreros y empleados modestos, ampliación y mejoramiento de los servicios de salud, etc., contribuirán en forma importante a hacer más eficiente el efecto redistributivo de esos gastos.

Por el lado del sistema tributario, es también claro que la progresividad del sistema mejorará notablemente al aumentar drásticamente la participación de las utilidades de empresas estatales en los ingresos totales de sector público. Por otra parte, los cambios en el sistema de financiamiento de la seguridad social, así como una reforma de los actuales impuestos y las crecientes medidas de fiscalización, tendrán que tener efectos beneficiosos desde el punto de vista de hacer tributar más a los que más tienen.

No es menos importante para los mecanismos mencionados el efecto redistributivo que significa una política de producción masiva de bienes para asalariados, ya que el problema redistributivo tiene necesariamente que plantearse tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los bienes que con ellos se demandarán. Se fijarán a las empresas cuotas de producción de calzado, diferentes tipos de vestuario, etc., diseñados y producidos masivamente en tal forma de abaratar algunos bienes esenciales.

Tampoco puede despreciarse el efecto sobre el mejoramiento del presupuesto familiar en algunos casos, y de las condiciones de grupos en otros, que traerá consigo el vasto programa de viviendas para grupos de bajos ingresos. La reorientación del crédito bancario, poniéndolo al alcance de los más modestos y discriminando su uso para darle prioridad a las actividades esenciales, influye ciertamente en mejorar las posibilidades y expectativas de los grupos actualmente menos favorecidos. Finalmente, la

fijación de precios, aplicada con toda la severidad y autoridad de que es capaz un Gobierno Popular, eliminará de raíz el abuso de los monopolios, de los comerciantes mayoristas y de los especuladores. En la política de precios del Gobierno Popular deben distinguirse claramente dos aspectos: primero, la fijación de precios mínimos a los productos, sostenida por el poder de compra estatal; y segundo, la fijación de precios máximos a actividades monopólicas, con el objeto de eliminar ganancias ilícitas, sostenida por la capacidad de controlar las industrias que infringen las normas de precios y por el propio poder estatal de oferta de bienes. Con el primer aspecto de la política de precios se pretende redistribuir el ingreso en favor de los productos agrícolas, sean trabajadores o empresarios, y en desmedro de los distribuidores. Ello es, por demás, necesario para cumplir las metas de elevación del salario agrícola que el Gobierno Popular se propone. Con el segundo aspecto de la política de precios se persigue controlar las ganancias de las Empresas monopólicas en beneficio de todos los consumidores.

Todas estas políticas se armonizarán anualmente, con el objeto de lograr las metas de redistribución y el ritmo de crecimiento que constituyen dos de los objetivos básicos del Plan de Acción del Gobierno Popular.

2. La Reforma Agraria

Al crecimiento rápido y sostenido de la producción agropecuaria y el mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de los campesinos chilenos se dirigirán los mayores esfuerzos del Gobierno Popular. Está suficientemente demostrado que el Sector Agrícola no ha respondido ni responde hoy a las exigencias de nuestro desarrollo, a pesar de la gran potencialidad de los recursos básicos del país, y que en ese sentido la principal responsabilidad recae sobre el régimen latifundario de tenencia de la tierra.

De ahí el propósito fundamental del Gobierno Popular de realizar una auténtica Reforma Agraria, para transformar el régimen de propiedad de la tierra y de las formas de trabajo y explotación agropecuarias. Pero debe tratarse, además, de una reforma agraria que no pretenda ser una solución aislada, sino que parte integrante de un conjunto planificado de reformas

estructurales que, junto a la eliminación del latifundio improductivo, contemple la supresión del monopolio comercial e industrial, la liquidación de la penetración foránea y la nacionalización del crédito, con el objeto de poner de nuevo a toda la economía chilena en movimiento y sacarla de su actual postración. Es obvio que una reforma agraria, planeada socialmente, resulta indispensable para satisfacer las legítimas aspiraciones de los trabajadores de la ciudad y del campo y para asegurar la condición previa más importante de nuestro desarrollo económico y social: la liberación de la energía y potencialidad creadora de las masas rurales, las que han sido contenidas y oprimidas por siglos.

Como se verá a continuación, el sentido, los mecanismos, el destino de las tierras que se expropiarán y los plazos de realización de nuestra reforma agraria difieren sustancialmente de los planteamientos demagógicos que la derecha viene difundiendo sistemáticamente para ocultar o.deformar las verdaderas necesidades nacionales en esta materia.

a) Las tierras que deben ser expropiadas

En Chile existen alrededor de 151.000 explotaciones agrícolas. La propaganda reaccionaria ha difundido la falsedad de que el Gobierno Popular se propone expropiarlas en su totalidad. La verdad es muy distinta. La candidatura popular, después de estudios técnicos sistemáticos, ha establecido ciertas formas que caracterizan al latifundio de cada región de Chile, en atención a la superficie agrícola total y a la superficie regada. Así, por ejemplo, en las Provincias de Coquimbo a Biobío serán expropiables las propiedades con más de 1.000 hectáreas; desde Biobío a Chiloé, aquéllas con más de 2.000 hectáreas de superficie, y en Aysén a Magallanes, las que cuentan con más de 3.000 hectáreas. La consideración de la superficie regada varía según se trate de las zonas de Coquimbo a Valparaíso, Santiago a Colchagua y Curicó a Biobío, con un promedio del orden de las 150 hectáreas.

Esta clasificación se aproxima a las exigencias que determinan la diversidad de las condiciones naturales en cada región de Chile. No representa la realidad de cada caso particular, pero desmiente en forma categórica y responsable la propaganda mal intencionada.

Ello representa en total no más de 2.000 a 3.000 explotaciones de las 151.000 que existen, es decir, menos del 2 por ciento del total de propiedades, pero que incluyen en ese pequeño número el 66 por ciento de la superficie agrícola del país, o sea, los dos tercios del total. Con respecto al resto, alrededor de 148.000 propietarios no sólo no serán afectados por las expropiaciones, sino que el Gobierno Popular los protegerá y beneficiará ampliamente. Asimismo, los predios de las comunidades no serán expropiados y, por el contrario, se les resarcirá de las tierras que les han sido usurpadas.

Además de los límites máximos fijados para cada región del país, podrán ser expropiadas también, aunque no hayan sido calificadas de latifundio, aquellas propiedades agrícolas que sean necesarias para el adecuado abastecimiento alimenticio de la población de las principales ciudades, alrededor de las cuales se crearán los "cinturones agrícolas".

El Gobierno Popular expropiará los latifundios, pero dejará a sus propietarios una superficie para que éstos las trabajen de acuerdo a las normas generales. Podrán quedarse con sus mansiones y sus bienes suntuarios. Los campesinos necesitan la tierra y los implementos para hacerla producir en bien de todos los chilenos.

Con la liquidación del latifundio se habrá realizado el primer y más importante cambio estructural en el sector agrario: se tendrá un nuevo sistema de tenencia de la tierra.

El segundo cambio en profundidad se realizará en el régimen y distribución de las aguas, mediante la creación del estanco de las aguas, que concederá su usufructo a través de organismos adecuados. En esta forma, el agua se utilizará de acuerdo a los requerimientos de la producción agrícola del país y no, como sucede en la actualidad, en base a la capacidad de compra de derechos que tengan los propietarios. La justicia de esta medida no puede ser discutida, puesto que en la mayoría de los países adelantados está racionalizado y controlado el uso de las aguas. Además, esta medida tendrá efectos extraordinariamente positivos sobre el futuro desarrollo de la producción agropecuaria.

El Gobierno Popular pagará una compensación por la tierra expropiada a los latifundios, cuyo precio se ajustará al avalúo de la propiedad. De acuerdo a ese avalúo se han cancelado por largo

tiempo los precarios impuestos que se han obtenido del latifundio, de suerte que la diferencia que existe entre el avalúo fiscal y el valor comercial apenas cubre una pequeña parte del fraude tributario en que los latifundistas han incurrido durante decenios.

El pago de la indemnización a los latifundios se hará en bonos de la Reforma Agraria a treinta años plazo y con un interés del 4 por ciento anual, que no puede ser considerado exiguo, ya que durante el Gobierno Popular no habrá desvalorización de la moneda.

b) Quiénes recibirán las tierras

La tierra expropiada será entregada básicamente a los campesinos que la trabajan; vale decir, a los inquilinos, a los medieros, a los obreros agrícolas, a los pequeños y medianos arrendatarios y los propietarios de minifundios. Asimismo, existirá especial preocupación para entregar a los indígenas y a los comuneros del Norte Chico la tierra de los latifundios expropiados en sus regiones, con el objeto de resarcirlos de las tierras que les fueron usurpadas por los terratenientes.

En general, se dará preferencia a los campesinos que viven en las mismas tierras expropiadas o colindantes.

La reforma agraria del Gobierno Popular establecerá el "patrimonio campesino", que será la unidad mínima de explotación agrícola cuya superficie, como es obvio, será diferente, de acuerdo a las particulares condiciones de los suelos en las diferentes regiones del país.

Los campesinos a quienes se entreguen tierras expropiadas, no obstante ser dueños de su explotación, recibirán el estímulo del Estado para organizarse en cooperativas de producción, de crédito, de comercialización, de mecanización agrícola, etc.

El Gobierno Popular entregará también tierras a los campesinos para que las trabajen en forma colectiva, bajo la dirección del organismo encargado de la reforma agraria.

Por último, el Estado se reservará determinadas tierras para explotarlas directamente con el fin de organizar granjas modelos y campos experimentales, intensificar cultivos especiales o asegurar el abastecimiento de alimentos esenciales y materias primas necesarias para la industria nacional.

Estos cambios en la estructura de la propiedad permitirán la coexistencia de diferentes modalidades de explotación de la propiedad privada o individual de la tierra, y junto a ella se impulsará la explotación colectiva y la explotación directa del Estado. Ello acelerará la aplicación de las más modernas técnicas de trabajo descubiertas en las estaciones experimentales chilenas o en otras partes del mundo y se podrá llevar a cabo una política definida y vigorosa de estímulo para incrementar la producción agropecuaria.

c) La defensa de nuestros recursos agrícolas

Para asegurar una permanente expansión de las actividades agrícolas se requiere que tanto el nuevo régimen de tenencia de la tierra como el uso de la misma tengan en vista la necesidad de conservar los recursos naturales –suelo, aguas, bosques–, merced a una racional explotación agrícola. Esto significa que la cabida de las unidades productivas económicas y el sistema de cultivo y su rotación deben proponerse cautelar la conservación de dichos recursos naturales, defender a la tierra de la erosión y demás agentes que deterioran su aptitud productiva.

La fijación de cabidas mínimas para las unidades en la zona, particularmente erosionable, la prohibición de cultivar la tierra de pendientes avanzadas, la obligación de practicar en ciertos casos labores de contorno y someterse a determinados sistemas de rotación de la tierra o de cultivo, son algunas de las principales medidas que se aplicarán, con el objeto de procurar la finalidad anteriormente señalada.

Fruticultura. Así como la zona sur del país tiene condiciones inigualables para la producción ganadera, toda la zona central de Chile, e inclusive parte de a zona norte y sur, tienen condiciones excepcionales para la producción frutícola. La fruta no sólo constituye un elemento básico en la nutrición de nuestro pueblo, sino que además es potencialmente uno de los productos que puede llegar en gran escala a todos los mercados del mundo, incrementando con ello nuestro ingreso en divisas.

Una hectárea plantada con frutales produce varias veces más que si la dedica a trigo, y da trabajo a un número muy

importante de obreros que el cultivo de dicho cereal, creando también industrias derivadas como la conservería, la producción de jugos, la producción de frutas deshidratadas, las instalaciones frigoríficas, los embalajes, etc.

Nuestra actual exportación de frutas representa un ingreso de divisas equivalente a cinco millones de dólares al año, suma muy pequeña en relación a la que realmente se podría exportar a los mercados mundiales.

La capacidad de expansión de este sector agrícola queda bien ilustrada si se tiene en cuenta que California tiene una superficie equivalente a la región frutícola de Chile: produce 26 veces más duraznos que Chile, 24 veces más naranjas y 13 veces ciruelas. De otra parte, se calcula que para la cosecha de 1965, la capacidad frigorífica del país será de apenas poco más de 2 millones de cajones de fruta, en circunstancias que se necesitarían instalaciones que puedan refrigerar 4 millones trescientos mil cajones.

Pero para llegar efectivamente a los mercados internacionales se necesita romper el monopolio naviero de Grace y Cía. y de la Sudamericana de Vapores, controlada por Grace, que cubren más por el transporte de la fruta a Nueva York que las Compañías Escandinavas y alemanas por el transporte a Europa.

Las medidas generales de beneficio a la agricultura, la estatización del comercio exterior y de la importación de insumos especialmente beneficiarán directamente a la fruticultura, permitiendo bajar los costos directos de producción y estandarizar la fruta de exportación para poder competir en mejores condiciones en los mercados internacionales. La presentación de nuestra fruta –no la calidad– es deficiente, porque los materiales nacionales que se emplean en su envase (papel, cartón, etiqueta y cajones) son malos y muy caros.

La estandarización gradual de la comercialización al por mayor de los productos agropecuarios permitirá al Gobierno Popular mejorar los medios de transporte y, sobretodo, la refrigeración. Se establecerá rápidamente una red de mercados con frigorífico de almacenamiento en las zonas productoras.

Junto con las medidas enunciadas, se realizará una amplia difusión sobre las técnicas modernas de poda, desinfección y uso de fertilizantes minerales, especialmente fósforo. De esta manera, se obtendrán mejores rendimientos y se elevará la calidad de nuestros frutos.

3. La política industrial[2]

El impulso a la industrialización del país –acelerando el crecimiento industrial y reorientándolo hacia las actividades que mejor respondan al interés nacional– constituye uno de los requisitos fundamentales para el cumplimiento del Programa y Plan de Acción del Gobierno Popular. En consecuencia, se revisará a fondo la política seguida hasta el presente en esta materia y se definirá una nueva política industrial, cuyos lineamentos básicos se describen en los párrafos siguientes. Su propósito esencial es alcanzar un ritmo de desarrollo industrial que concuerda con el rápido crecimiento que se postula para la economía en su conjunto, con los objetivos de ocupación que se han trazado, con las metas de redistribución del ingreso nacional por grupos sociales y regiones del país, y con los propósitos de una mayor integración de la economía nacional y una menor dependencia del país de las tendencias y fluctuaciones del comercio exterior.

a) La estructura industrial por ramas de actividad

Junto al crecimiento más rápido de la industria en su conjunto, la política industrial del Gobierno Popular propenderá a modificar la estructura que tradicionalmente ha venido tomando la industria. En particular, se procurará un fortalecimiento sustancial de la producción interna de bienes de capital y de aquellos productos intermedios indispensables para el funcionamiento de la propia industria y otras actividades. Se trata, entre otras cosas, de la ampliación de la producción de acero; de la expansión o nuevas instalaciones en la rama de las industrias químicas, petroquímica y electroquímica, y de la fabricación de equipos básicos para la industria, máquinas, herramientas, equipos electromecánicos, tractores, maquinarias e implementos para la agricultura, construcción y reparación de barcos, etc.

Entre las industrias de bienes de consumo se dará preferencia a la rápida expansión de aquéllas destinadas a satisfacer la demanda de productos de consumo popular, que se verá fuertemente incrementada por el rápido aumento y la redistribución del ingreso nacional.

2. Exposición sobre las bases técnicas del Plan de Acción del Gobierno Popular, Ob Cit., Santiago, julio de 1964

Estos objetivos se materializarán mediante acciones directas e indirectas. Entre las primeras se cuenta la promoción de industrias estatales en una serie de rubros que, por su carácter estratégico para el conjunto del desarrollo económico, por la elevada cuantía de las inversiones que involucren o por el carácter necesariamente monopólico con que deban operar, no interesan al sector privado o no conviene que queden en sus manos. A esas empresas nuevas se añaden aquéllas entre las existentes que, por razones similares, sean estatizadas, con lo que dependerán también directamente del Estado las decisiones sobre la ampliación o reorientación de sus actividades. La acción indirecta se ejercerá a través del control del crédito, de incentivos tributarios, del control de las importaciones y otros estímulos y gravámenes. A igual finalidad responderán los contratos de compra de manufacturas –especialmente de consumo popular o de bienes esenciales para el fomento agrícola– que suscribirá el Estado con productores privados, de conformidad con su política de participación en el proceso de distribución interna de productos básicos.

b) La sustitución de importaciones y la exportación de manufacturas

Los mismos cambios estructurales a que se ha aludido significarán no sólo fortalecer el proceso general de sustitución de importaciones, sino además extenderlo a nuevos campos en lo que hasta hoy se ha avanzado muy poco. No se propenderá con ello a un propósito de autarquía, en desmedro de los beneficios que puedan derivarse de las corrientes de comercio exterior. Pero sí se procurará decididamente que la composición de las importaciones se oriente progresivamente hacia aquellos productos que –por su alta densidad de capital, exigencias de escalas muy amplias de producción o tecnologías muy avanzadas– no sea económico producirlos en el país. Se implantarán así criterios muy selectivos de sustitución de importaciones, con rigurosos órdenes de prelación y sin incentivos indiscriminados que acentúen muchos de los efectos adversos que se han registrado en el pasado.

De otra parte, se reforzarán al máximo los esfuerzos para ampliar sustancialmente las exportaciones de manufacturas. En acero, papel y celulosa, harina de pescado y otros productos, el país cuenta con condiciones particularmente favorables para competir en el exterior y desarrollar en gran escala empresas orientadas principalmente hacia la exportación.

En la sustitución de importaciones y el fomento a la exportación de manufacturas se tendrán especialmente en cuenta las posibilidades de complementación con otras economías latinoamericanas. Como se precisa más adelante al referirse a la política de comercio exterior, el Gobierno Popular estará dispuesto a suscribir con los demás países latinoamericanos acuerdos que sean de mutuo beneficio, toda vez que se hagan bajo esquemas que no comprometan la utilización de instrumentos de política económica que sean fundamentales para promover nuestro desarrollo y particularmente para asegurar las transformaciones estructurales internas que constituyen el objetivo esencial de su Programa y Plan de Acción.

Además de las acciones directas e indirectas que ya se han señalado, se contará para la aplicación de esta política de sustitución de importaciones y expansión de las exportaciones de manufacturas con otros instrumentos adicionales. El control estatal del comercio exterior facilitará la protección de las nuevas actividades sustitutivas que se acuerde promover, así como el suministro a las mismas en las condiciones más ventajosas de los equipos importados que servirán para su instalación y los productos y materias primas importados necesarios para su operación. La organización que establecerá el Gobierno Popular para el fomento del comercio exterior, en mercados nuevos y tradicionales, facilitará a los productores privados la colocación de sus productos en el extranjero. En muchos casos, la propia empresa estatal de comercio exterior celebrará contratos de compra con productores nacionales para encargarse por sí misma de las ventas fuera del país.

c) La utilización de la capacidad industrial

Es obvio que el país no puede permitirse el lujo de continuar desarrollando sus escasos recursos de capital a través del mantenimiento de amplísimos márgenes de capacidades industriales

ociosas. Al efecto, la política industrial del Gobierno Popular definirá con precisión medidas de carácter positivo y de carácter negativo para superar progresivamente ese problema.

Entre las primeras cuentan desde luego los efectos generales de expansión de la demanda como consecuencia del aumento y redistribución del ingreso que contempla el Plan de Acción. Se eliminará así rápidamente la causal de insuficiencia de demanda que en el presente no permite una utilización más amplia de las capacidades ya disponibles. Como medidas más específicas se revisarán las disposiciones relativas a las tasas de depreciación que son legalmente permisibles para incluirlas como costos de operación de la empresa, a fin de autorizar tasas mayores según el número de horas diarias de uso de los equipos; y se establecerán los estímulos y garantías que faciliten la reinversión de utilidades en empresas distintas de aquéllas en que se generaron, toda vez que estas últimas registran márgenes de capacidad no utilizada.

En todo sentido, el control estatal del comercio exterior facilitará una cuidadosa selección de los bienes de capital que se importen, llegándose si es necesario a la prohibición de importar maquinarias y equipos para industrias que tengan excesos apreciables de capacidad instalada.

d) La integración de la industria con los demás sectores económicos

El desarrollo industrial se orientará de modo que no quetraduzca sólo en la creación o ampliación de empresas industriales desvinculadas en gran medida de los demás sectores de la economía nacional. Por el contrario, se prestará especial atención a aquellas industrias que contribuyan a una mayor integración, relacionándose estrechamente con los otros sectores.

Respecto a la agricultura, se estimularán preferentemente aquellas iniciativas encaminadas a una creciente industrialización de la producción agropecuaria, así como las que proporcionen insumos agrícolas (abonos, pesticidas, insecticidas, etc.) y la maquinaria, equipos e implementos que contribuyan a acrecentar la productividad del campesino.

En relación con nuestros recursos minerales, se propenderá a aumentar progresivamente su grado de elaboración en el país.

Como primer paso, se expandirá sustancialmente la capacidad nacional de refinación del cobre, a la par que se harán los esfuerzos necesarios para aumentar las exportaciones de manufacturas de este metal, aprovechando plenamente primero, y expandiendo después, la capacidad interna de elaboración. Para muchos productos de amplio uso en la fabricación de materiales y aparatos eléctricos, Chile está en condiciones ventajosas para consolidar una importante industria que contribuya a acrecentar y diversificar nuestras exportaciones.

En las nuevas iniciativas industriales que se promuevan se tendrán también en cuenta las necesidades de productos intermedios y determinados equipos de otros sectores, principalmente de la construcción, los transportes y la energía.

e) La organización institucional de la industria

Los marcos institucionales en que se ha desenvuelto hasta ahora la industria chilena ofrecen serios obstáculos al fortalecimiento de nuestro proceso de industrialización.

La gran industria monopólica, apoyada en sus estrechas conexiones al poder político de los sectores más reaccionarios y en sus vinculaciones al gran capital financiero, no sólo imprime a sus actividades una orientación a menudo contraria a los intereses nacionales, sino también en desmedro de las posibilidades de desarrollo más activo de la mediana y pequeña industria, así como del amplio sector de la artesanía.

En la mediana y pequeña industria, en efecto, se registra a menudo una considerable capacidad empresarial, mejor predispuesta hacia el progreso, pero que en gran medida se ha visto frustrada por el escaso dinamismo económico general y por el acceso insuficiente a los recursos financieros. Sus iniciativas se ven, asimismo, limitadas por la insuficiencia de investigaciones económicas y técnicas y, a veces, por falta de facilidades comerciales, especialmente para la exportación de sus productos.

La artesanía, en que predomina la actividad manual, se ve confrontada también a múltiples problemas, entre ellos, la carencia de medios técnicos, de organización productiva y comercial, y la insuficiencia de recursos financieros.

La política industrial del Gobierno Popular establecerá, en consecuencia, una clara distinción entre esos sectores institucionales. Buena parte de la gran industria monopólica será estatizada y se controlarán estrechamente las actividades de aquellas empresas que continúan en manos del sector privado. Ese control se referirá tanto a los precios a que vendan sus productos como a los insumos importados que demanden el aprovechamiento de su capacidad productiva y su política general de producción.

En cambio, se apoyará el desarrollo de las empresas privadas de la mediana y pequeña industria, así como el aumento de productividad y el progreso general de las decenas de miles de personas empleadas en actividades de carácter artesanal.

Se eliminarán así los factores retardatarios de nuestro desarrollo industrial y se modificará la fisonomía institucional de la industria chilena, de conformidad con los objetivos del Gobierno Popular y los intereses legítimos y fundamentales del país.

f) La participación estatal y el sector privado en la industria

La estatización de monopolios industriales, la recuperación para el sector público de empresas que fueron promovidas por el gobierno y transferidas posteriormente a intereses privados, y la creación de nuevas industrias con recursos públicos, reforzarán aquellos cambios en la estructura institucional de la industria, mediante una fuerte participación de empresas estatales.

El espíritu que orientará las acciones del Gobierno Popular en materia de participación estatal directa en el desarrollo industrial es bien claro: no se trata de sustituir a la industria privada por industria estatal, ni de crear empresas estatales competitivas de empresas privadas. Se propenderá a crear un grupo fuerte de empresas estatales, que reemplacen a los actuales grandes monopolios y se hagan cargo de nuevos desarrollos en líneas de producción industrial que sean estratégicas para la economía nacional en su conjunto; simultáneamente, no sólo se respetará, sino que se apoyará la actividad de la mediana y pequeña industria privada, así como la artesanía. Al describir en el capítulo anterior la estrategia de desarrollo que seguirá el Gobierno Popular y las cifras que resumen sus objetivos para 1970, ha quedado precisado con toda claridad el papel que se atribuye a la industria privada, cuyos volúmenes de

producción tendrían que expandirse a un ritmo muy rápido.

Para ello se pondrá en práctica un conjunto de estímulos directos e indirectos. Por lo que toca al estrato artesanal, se pondrá en marcha un vasto programa de asistencia técnica, comercial y financiera; se revisarán los gravámenes tributarios que la afectan y se estimulará la organización de cooperativas de abastecimiento, que facilitan su aprovisionamiento oportuno y en condiciones favorables de precios de las materias primas que utiliza, y cooperativas de venta, que permitan la fácil colocación de sus productos.

El control estatal del crédito facilitará poner a disposición de la mediana y pequeña industria los recursos financieros complementarios para su expansión, en cantidades acordes con el crecimiento que se espera que alcancen y bajo condiciones de intereses y plazos sustancialmente más favorables que en el pasado. Se pondrá también a su disposición la asistencia técnica que contribuya al aumento de productividad y se le asegurará el suministro oportuno y a menores costos de insumos esenciales, como la energía eléctrica.

Los estudios técnicos y económicos que emprendan las dependencias correspondientes del mecanismo nacional de planificación se pondrán a disposición de la iniciativa privada, lo que facilitará su expansión y diversificación. Tales estudios se referirán tanto a mercados –internos y externos– como a disponibilidad de recursos nacionales, técnicas más apropiadas de producción y una elaboración y evaluación de proyectos específicos. Se facilitarán también sus labores de comercialización, mediante los contratos de largo plazo que celebren con los mecanismos estatales de distribución en el país y de colocación en mercados externos. Al mismo fin propenderá la instalación en empresas estatales de maquinarias y equipos que se pondrán a disposición de las empresas privadas mediante la venta de sus servicios, toda vez que se trata de operaciones esporádicas en el proceso normal de trabajo de una industria y para las cuales resulta antieconómico tener un gran número de equipos dispersos con bajísimo grado de utilización.

El Gobierno Popular propiciará también, en aquellas líneas de producción en que resulte aconsejable, la constitución de empresas mixtas, con participación de capitales públicos y privados.

g) La ocupación industrial

La aceleración considerable del crecimiento industrial y el mayor acento en la producción de manufacturas de consumo popular serán en sí mismos factores que acrecentarán grandemente la capacidad de la industria para absorber un contingente creciente de mano de obra. Sin embargo, el problema ocupacional es al presente tan grave, que el Gobierno Popular actuará también sobre otros factores que tiendan a favorecer un mayor empleo industrial.

Al efecto, y entre otras medidas, se procederá a ir modificando progresivamente el mecanismo actual de financiamiento de la previsión y seguridad social. En la forma que tiene al presente –con contribuciones patronales y de los mismos asalariados que representan más del 50 por ciento de los pagos totales de sueldos y salarios–, ese financiamiento representa de hecho un verdadero impuesto al empleo de mano de obra, que induce a los empresarios privados a reducir su ocupación aun al costo de una capitalización de la industria superior a lo que sería económicamente racional en la etapa actual de nuestro desarrollo económico. Oportunamente, el Gobierno Popular irá desplazando ese financiamiento hasta el punto que los recursos necesarios para los servicios previsionales provengan en su totalidad de los ingresos corrientes del gobierno captados a través del mecanismo tributario normal. Con ello dejarán de actuar como una especie de penalidad sobre los costos de las empresas que ocupan relativamente un mayor número de personas, aparte de todas las complejidades administrativas que hoy plantea a las empresas.

El problema se abordará también desde el ángulo de las técnicas productivas que se propenderán a incorporar. En la actualidad, éstas se toman indiscriminadamente de países ya industrializados y con disponibilidades relativas de capital y mano de obra muy diferentes a las nuestras. Sin descuidar la eficiencia y los esfuerzos por alcanzar las productividades más elevadas, hay mucho que puede hacerse en materia de una mejor adaptación de esas técnicas a las condiciones particulares de Chile. Al efecto, el Gobierno Popular impulsará la investigación tecnológica hacia la búsqueda de los sistemas y procesos de producción que mejor se adapten a nuestra realidad, tanto desde

los centros universitarios como en el seno de las mismas empresas, con la participación activa de trabajadores y empresarios.

h) Costos y precios de la producción industrial

Las anteriores y otras medidas irán progresivamente creando las condiciones para que la industria deje de ser, como en el pasado, una actividad de altos costos.

El mejor aprovechamiento de las capacidades productivas disminuirá la incidencia de las cargas de capital. El control estatal de las importaciones y la distribución interna de productos básicos suprimirá la especulación y los altos márgenes de utilidad de los grandes importadores y distribuidores privados, abaratando los precios de las materias primas que requiere la industria mediana y pequeña y la artesanía. Lo mismo ocurrirá con la energía eléctrica y otros servicios que influyen en los costos industriales.

La provisión suficiente de crédito en condiciones más ventajosas y los servicios técnicos que se pondrán a disposición de la industria tendrán también efectos positivos sobre la organización de la producción, su eficiencia y productividad y, en consecuencia, sobre sus costos normales de funcionamiento.

Se propenderá, además, a una especialización más racional entre las empresas industriales, de manera que se termina con la tendencia actual a producir en un mismo establecimiento una gama amplísima de manufacturas, con las repercusiones negativas sobre la productividad. En la industria textil, por ejemplo, hay grandes posibilidades de especialización, incluidas líneas importantes relacionadas con el vestuario popular de bajo costo. Iguales o mayores posibilidades se registran en la industria farmacéutica, donde se puede disminuir considerablemente una amplia gama de productos que sólo se diferencian en su presentación, para encaminarse a la producción masiva de artículos a costos mucho más bajos.

A la reducción en los costos deberá corresponder una reducción proporcional en los precios de venta, lo que a su vez ampliará más el mercado para productos manufacturados. La estatización y control de los monopolios terminará con los precios abusivos basados en enormes márgenes de utilidad, y la acción estatal, junto a la de los propios consumidores, impedirá alzas injustificadas de precios por parte de las demás empresas privadas.

i) La redistribución del ingreso generado en la industria

La estatización de la gran industria monopólica terminará con una de las principales fuentes de concentración del ingreso nacional, conforme quedó comprobado en el capítulo anterior. De otra parte, la política de remuneraciones que implantará el Gobierno Popular modificará también las formas prevalecientes de distribución del ingreso que se genera en la mediana y pequeña industria. Los márgenes son tan amplios, que esta redistribución no tendrá por qué significar un desaliento para los empresarios privados no monopólicos, sobre todo si se tienen en cuenta las grandes perspectivas de desarrollo que les abre el Plan de Acción del Gobierno Popular.

La política industrial servirá también como instrumento para propender a una mejor distribución del ingreso nacional entre las distintas regiones del país. Al efecto, el Gobierno Popular impulsará firmemente la descentralización de la producción industrial, sobre la base de utilizar racionalmente los recursos zonales. Propiciará la instalación, por parte del Estado de industrias que por su magnitud y naturaleza constituyen elementos dinámicos de desarrollo, concediendo a la vez facilidades para la inversión privada en industrias subsidiarias o en otras consideradas no estratégicas, con la finalidad última de lograr, donde sea posible, la estructuración de conglomerados fabriles en torno a las industrias principales mencionadas.

Simultáneamente, el Estado asignará los recursos financieros necesarios para la realización de las obras que permitan el funcionamiento de dichos conglomerados y la satisfacción de las necesidades crecientes de la población.

j) La participación y la organización administrativa para el fomento industrial

Para poner en práctica esta política industrial, el Gobierno Popular estimulará la participación activa de los trabajadores y reorganizará los mecanismos administrativos correspondientes.

Con el fin de agrupar, ordenar y racionalizar las diferentes funciones hoy repartidas en distintos organismos de gobierno, y de crear los mecanismos que faltan para asegurar el desarrollo del sector, se creará el Ministerio de Industrias, cuya responsabi-

lidad principal será promover el desarrollo industrial en todas sus formas.

En la elaboración y aplicación de los planes de desarrollo industrial tendrán participación activa las organizaciones gremiales o ramas fabriles, tanto de los trabajadores como de los empresarios.

Como un recurso para estimular el crecimiento de las ramas industriales a las que se asignen mayor prioridad, el Ejecutivo nombrará comités de promoción, integrados por trabajadores, empresarios y funcionarios de gobierno, cuya misión será estudiar y proponer medidas para intensificar el desarrollo de cada rama específica.

Se propenderá, además, al rápido establecimiento o refuerzo de los mecanismos estatales de asistencia técnica, suministro de servicios y abastecimiento de equipos y materias primas, que se pondrán a disposición de la industria, conforme se ha indicado en los párrafos anteriores.

4. Política de Comercio Exterior e Integración Económica

La política de comercio exterior constituye uno de los aspectos fundamentales del cumplimiento del Plan de Acción del Gobierno Popular. Por lo mismo, ella estará destinada a asegurar una ampliación sustancial de nuestra capacidad para importar, a utilizar mejor esa capacidad y a limitar la vulnerabilidad que hoy existe en los mercados externos para nuestros productos.

Varias medidas relacionadas con el comercio exterior han sido ya analizadas en relación con la deuda externa, de manera que los párrafos siguientes se limitarán a referirse al flujo de bienes con el exterior.

a) Las perspectivas de crecimiento de Chile mediante la sustitución de importaciones corrientes y la política tradicional de exportaciones

Si se mantuviese el ritmo actual de crecimiento de las exportaciones y la misma tendencia de las importaciones en relación al producto nacional, el déficit entre ingreso y egreso de divisas por estos conceptos alcanzaría hacia 1970 cifras inmanejables. Además, en ausencia de una renegociación de la deuda externa, los

egresos de divisas por concepto de amortización e intereses de préstamos y salidas de capitales acentuarían fuertemente ese desequilibrio. Esto quiere decir que la continuación de la actual política de comercio exterior, asociada a un ritmo de crecimiento interno de la magnitud que involucran las metas propuestas por el Plan de Acción del Gobierno Popular, exigirían un volumen de financiamiento extra no sólo inalcanzable, sino además inconveniente, dado el ya excesivo peso de la deuda externa actual sobre la capacidad neta para importar del país. Surgen así claramente dos alternativas. Una, la alternativa de siempre, la del pasado, que consiste en programar un ritmo rebajado de crecimiento similar al insignificante desarrollo histórico de los últimos años y endeudar al máximo el país para lograrlo con una inflación moderada. Por cierto, tal alternativa no puede ser aceptable por el Gobierno Popular, porque implicaría negar y echar por tierra todo lo que las fuerzas populares han venido predicando a lo largo del país y sería negar también las consideraciones formuladas en los capítulos anteriores de este mismo plan, donde se señalan los inmensos recursos potenciales que puede movilizar el Gobierno Popular.

Sólo resta, entonces, un camino: renegociar la deuda externa, nacionalizar la gran minería del cobre, dar gran impulso a las exportaciones cubriendo con mayor intensidad los mercados actuales, conquistando y aprovechando nuevos mercados y, finalmente, iniciando el proceso de sustitución de importaciones de bienes de capital mediante acuerdos de integración con países latinoamericanos amigos y de otras regiones.

El modesto crecimiento de Chile mediante la sustitución de importaciones fáciles se ha agotado y la capacidad de financiamiento extra que permitía tal proceso está determinada también por la misma lentitud del crecimiento de las exportaciones chilenas y del proceso de sustitución de importaciones ya mencionado. Es ineludible, en consecuencia, acentuar el ritmo de crecimiento de las exportaciones en los primeros años del plan del Gobierno Popular, de manera que ese mismo crecimiento de las exportaciones contribuya a financiar una nueva política de sustitución de importaciones. A su vez, el crecimiento de las exportaciones chilenas depende en gran medida del ritmo de crecimiento de los países que comercian con el nuestro. La demanda de esos países por nuestros productos guarda una determinada relación

con su propio desarrollo. Desgraciadamente, nuestro comercio exterior ha estado orientado en forma dominante hacia un grupo de países occidentales –particularmente los Estados Unidos–, cuya urgencia de crecimiento es mucho menor, pues ya disponen de un alto nivel de ingreso. Lo que para nuestro país es un imperativo, para esos países es sólo una fría aspiración, y sin embargo, son ellos, mediante la demanda por nuestros productos, los que en cierto grado determinan nuestro propio desarrollo. En resumen, como no somos productores de bienes de capital, y para importar tales bienes, así como para importar los equipos para producirlos en Chile o en otros países latinoamericanos mediante acuerdos de integración, dependemos del ritmo de crecimiento de nuestras exportaciones. La ayuda externa masiva, que sería una solución para tales propósitos, no es tampoco independiente del ritmo de crecimiento de nuestras exportaciones y del ritmo de crecimiento de los países con que comerciamos. La capacidad de los Estados Unidos de otorgar préstamos, depende del crecimiento de su economía a fin de no aumentar la carga tributaria de los contribuyentes norteamericanos. La resistencia del Congreso Norteamericano a cumplir con las modestas promesas de préstamos bajo la Alianza para el Progreso demuestra esta afirmación hasta la saciedad. Pero también la capacidad de Chile de recibir préstamos depende del ritmo de crecimiento de sus exportaciones, que a su vez están ligadas a la demanda externa de los Estados Unidos. Todo esto demuestra que nuestra política de comercio exterior descansa sobre una sociedad en que las partes tienen intereses dispares. Para Chile es urgente crecer y, sin embargo, tal objetivo queda sometido al proceso de desarrollo de un país altamente desarrollado que no tiene tal urgencia. Aún más, Chile no necesita tantos préstamos externos como mercados externos dinámicos, en rápida expansión. Mientras más dinámicas sean nuestras exportaciones, menores serán las necesidades de préstamos externos y más fácil será conseguir tales préstamos de los países que nos abran esos mercados dinámicos.

De este breve análisis fluyen las conclusiones fundamentales para la política de comercio exterior del Gobierno Popular: a) que Chile debe comerciar más intensamente con países subdesarrollados, de la región o de fuera de la región, ya que ellos tienen intereses comunes con nuestro país; b) que debe comerciar más

intensamente con los países socialistas, que pueden proveernos de mercados más dinámicos y pueden constituirse en fuentes adicionales de ayuda externa; c) que deben aprovecharse mejor las posibilidades de comercio con los países occidentales, es decir, Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania, etc., así como con países de gran dinámica de desarrollo como Japón; y d) que para avanzar hacia nuestra independencia económica se debe iniciar la sustitución de importaciones de bienes de capital.

Estos problemas no tienen solución por los métodos tradicionales. Ninguna política tradicional puede lograr un incremento de las exportaciones en beneficio nacional de la magnitud necesaria para cumplir las metas que se proponen para 1970. Tampoco es posible cumplir con las metas de inversión y de tasa de crecimiento industrial anunciadas sin un gran avance en el proceso de sustitución de importaciones hacia nuevas líneas, y ese proceso de sustitución requiere de una política audaz, ajena a intereses monopólicos. Para lograr estas metas, el Gobierno Popular creará un nuevo mecanismo de comercio exterior, en el cual el Estado asegure la demanda por los productos que desea exportar y sea la agencia estatal la que busque los mercados en el exterior. Es también necesario un mecanismo que elimine las ganancias de intermediarios que no cumplen función social alguna y que hacen ganancias a la sombra de pretendidos riesgos que, si bien existen, son fruto exclusivo de la ausencia de una organización estatal que permanentemente busque colocación externa a nuestros productos. Por ello, la primera reforma del comercio exterior es la reforma institucional.

b) La reforma institucional del comercio exterior

En el Gobierno Popular existirá un control total de las divisas del país, que están en manos del Banco Central. Se creará la Empresa de Comercio Exterior del Estado, que tendrá atribuciones para administrar directamente o por delegación todas las exportaciones e importaciones del país. El arancel aduanero y los impuestos a las importaciones serán sustituidos por una política de precios y utilidades de la Empresa de Comercio Exterior, la cual funcionará en base a presupuestos anuales de importaciones y exportaciones.

La Empresa de Comercio Exterior tendrá atribuciones para comprar directamente a los productores y exportar dichos bienes, de común acuerdo con la Empresa Estatal de Comercio Interno, que será responsable por el normal abastecimiento del país. Las importaciones de productos básicos también podrán realizarse directamente por la Empresa de Comercio Exterior. Este sistema proporcionará a los productores los siguientes beneficios: a) Se anunciarán con anticipación las cuotas de producción que adquirirá la Empresa de Comercio Exterior para colocarlas en el exterior; b) La Empresa de Comercio Exterior adquirirá directamente de los productores; c) Existirá una lista de productos exportables y el Gobierno Popular, por medio de la Empresa de Comercio Exterior y por medio de la Empresa de Comercio Interno, asegurará la compra de cualquier excedente de producción de esos bienes a los precios de compras fijadas con antelación; d) La Empresa de Comercio Exterior se encargará del almacenamiento de los productos en espera de embarque, y para ello contará con todos los medios técnicos necesarios a fin de asegurar la calidad de los productos; e) La Empresa de Comercio Exterior tendrá la función de establecer y hacer cumplir las normas de calidad de los productos de exportación; y f) La Empresa de Comercio Exterior tendrá la facultad de fijar cuotas de exportación a las empresas privadas que operan en rubros que consideren como básicos, de exportación, y controlará el cumplimiento de dichas cuotas, así como el cumplimiento de las normas de calidad.

La importación se dividirá en centralizadas y descentralizadas. Las importaciones centralizadas serán aquellas que dependan directamente de la Empresa de Comercio Exterior, y descentralizadas las que queden en manos de importadores privados, por derecho propio o por delegación de la empresa estatal mediante el pago de una comisión como única garantía para el importador.

Los usuarios tendrán las siguientes ventajas de este sistema: a) La eliminación en algunos casos y la limitación en otros de las ganancias de los intermediarios de productos importados, y b) Asegurar el abastecimiento de todos los productos esenciales importados de acuerdo a la demanda interna y la capacidad de producción de las Empresas Nacionales.

La Empresa de Comercio Exterior tendrá un Departamento de Promoción de Exportación que utilizará y orientará la labor de todos los agregados comerciales de Chile en el exterior.

c) La política de integración económica del Gobierno Popular

La idea de la integración económica ha estado siempre presente en los planteamientos de los sectores populares de Latinoamérica. Fiel a esa tradición, los objetivos de la integración regional contarán con el decidido apoyo del Gobierno Popular. Pero apoyar la idea de la integración latinoamericana no significa aceptar cualquier camino que conduzca a ese objetivo. En último término, para los sectores populares lo que interesa no es la integración en sí misma, sino la integración como uno de los medios para acelerar el desarrollo económico de los países latinoamericanos, y mejorar las condiciones de vida de las mayorías de su población. Por eso es que el Gobierno Popular no puede aceptar cualquier esquema de integración. La integración puede hacerse para promover a los mismos privilegiados de Latinoamérica, para aumentar a escala regional sus monopolios de hoy, para dificultar, desvirtuar las reformas estructurales, para socavar la planificación de las economías, para someter a la economía latinoamericana a presiones de bloqueo.

Hasta ahora, el único paso concreto que se ha dado en materia de integración económica ha sido el establecimiento de la Asociación de Libre Comercio (ALALC), aparte de los significativos avances que han logrado dentro de su propia región los países centroamericanos.

Desde la firma del Tratado de Montevideo ha transcurrido tiempo suficiente como para comprobar hasta qué punto la idea de la integración ha sido disminuida en un cuidadoso afán de no tocar ningún interés creado importante. No se ha mirado al futuro de una América Latina para que se desarrolle rápidamente y ofrezca cada día mejores condiciones de vida a sus pueblos. Por el contrario, la preocupación principal se ha puesto en "liberalizar lo esencial del intercambio tradicional", es decir, en las pequeñas fórmulas para hacer más fácil un comercio escuálido, de manera que no entren en conflicto con el mantenimiento de Status en cada país.

A las negociaciones periódicas de las listas, en que se acuer-

den las pequeñas concesiones recíprocas, no se llega con el criterio abierto de encontrar las cosas que puedan ofrecer más beneficio común, sino con las exigencias de los grandes intereses agrícolas y los monopolios industriales, que no se toquen sus privilegios.

Quien quiera ver las cosas objetivamente tendrá que arribar a una conclusión bien clara: Por el camino del "ALALC" no se llegará a la integración latinoamericana. Se lograrán entendimientos donde no haya contraposición de privilegios o donde pueda compensarse, generosamente, el interés privado que se afecte. El comercio entre los países de la región podrá pasar, por ejemplo, de un tres a un seis por ciento de su comercio global, pero de allí a una integración efectiva hay un abismo que en el actual esquema político latinoamericano resulta insalvable.

Frente a la realidad, el Gobierno Popular proporcionará un sistema de integración económica que contemple los siguientes objetivos: a) Aceleración del desarrollo latinoamericano; b) Redistribución del ingreso entre los países, permitiendo avanzar más rápido a los países más pobres, y c) Sustituir importaciones desde fuera del área latinoamericana con el objeto de avanzar rápidamente en la producción de bienes de capital. El mecanismo del "ALALC" es totalmente inadecuado para lograr estos fines, por las siguientes razones: 1) porque al centrar su acción en la liberación del comercio interlatinoamericano de bienes tradicionales y, por lo tanto, en la rebaja mecánica interna de aranceles (tributos aduaneros entre los países latinoamericanos). Se limita por un lado el alcance de la integración y por el otro se lleva el problema a un terreno donde los intereses nacionales son tan fuertes que es prácticamente imposible el éxito de las negociaciones; 2) porque de tener éxito en las negociaciones necesariamente se dará una estructura de la inversión de una carrera por la implantación de tecnologías avanzadas que con toda probabilidad serán contrarios a los planes de desarrollo nacional, aun contemplando el interés común de Latinoamérica; 3) porque en el afán de liberalizar el comercio y hacerlo por las normas del mercado, se plantean tales limitaciones a la política económica de los gobiernos, que el cumplimiento de los planes nacionales se verá afectado gravemente; 4) porque los agentes de este tipo de liberación del comercio son los grandes empresarios latinoamericanos que de monopolistas nacionales pasarían a ser monopolios

regionales, con las consecuencias del caso en la regresiva distribución del ingreso en cada país; 5) porque la "ALALC" no contempla mecanismos adecuados para nivelar el desarrollo de los países latinoamericanos, y es natural que en el régimen propuesto de libre comercio los que más se beneficien sean los países más desarrollados, lo cual no sólo es injustificado, sino que hace totalmente impolítica la realización de la integración económica de América Latina; 6) finalmente, porque lo esencial es la integración en las nuevas industrias, donde aún no hay grandes intereses nacionales creados, es decir, la producción de bienes de capital; y 7) porque al no contemplar la ALALC medidas tendientes a unificar el tratamiento del capital privado extranjero, abre las puertas al mismo y lo deja negociar el trato en las condiciones más favorables para invadir el mercado latinoamericano en su propio beneficio.

El Gobierno Popular está consciente de que una verdadera integración exige de cierta uniformidad en cuanto a planteamientos políticos. Esa uniformidad está relativamente lejana y por ello no puede pensarse, ahora, en una integración total, aun cuando ése debe ser el objetivo final de todos los países latinoamericanos. Sin embargo, es posible actuar por etapas y con criterio flexible. A este respecto, el Gobierno Popular se esforzará en llevar a la práctica acuerdos específicos con los países que así lo deseen y en los productos que se acuerde, inclusive para planificar en escala internacional la producción de bienes de capital de América Latina. Acuerdos similares podrán hacerse con otros países subdesarrollados no latinoamericanos y aun con países industrializados progresistas que decidan ayudar al nuestro por la vía de la intensificación del comercio.

d) La integración de cambios estructurales

El sentido de la integración para el Gobierno Popular es, pues, muy diferente. Lo que le preocupa no es el interés de las empresas extranjeras o el de unos cuantos monopolios nacionales que quizás pudieren compartir algo del beneficio con aquéllos, sino el de las grandes masas de campesinos, obreros y empleados, intelectuales, profesionales y pequeños y medianos empresarios.

Por eso, el Gobierno Popular no puede desvincular el proble-

ma de la integración de otro que es fundamental: el de los cambios estructurales que es urgente emprender dentro de cada país latinoamericano.

Hay que jerarquizar y dar a la integración su sitio justo dentro del conjunto de los problemas básicos de América Latina. Esto hay que decirlo claramente, porque muchas opiniones interesadas quieren hacer aparecer la integración como una panacea que solucionará todos los problemas.

Con argumentos falaces se está engañando a la opinión latinoamericana. Se repite con majadería que nuestros mercados internos son muy pequeños y que, en consecuencia, no podemos progresar sin arreglos que permitan trabajar para mercados más amplios, exigencia que, según estas opiniones, sólo podrá satisfacerse por medio de un mercado común regional.

Para el Gobierno Popular no serán aceptables verdades a medias como ésta. Porque si bien la asimilación del fabuloso progreso técnico que se da en el mundo de hoy irá exigiendo escalas de producción cada vez más amplias, la magnitud de los mercados nacionales no es invariable y no es un hecho con el que hay que contar como fatal y que no pueda modificarse. Cuando se piensa en las decenas de millones de latinoamericanos que hoy apenas sí tienen acceso a manufacturas elementales, cuando se piensa en el tremendo mercado potencial que significan nuestros campesinos y la población marginal de las grandes ciudades, cuando se reflexiona sobre tantas legítimas aspiraciones de bienestar material que no puede satisfacer la clase media, no puede aceptarse que la magnitud del mercado interno sea ya un hecho inamovible.

Hay un problema fundamental de redistribución del ingreso en cada país. Para resolverlo, la integración puede ser instrumento que ayude, pero no puede ser la solución. Por el contrario, hay que decir claramente que, para muchos, la integración es la forma de atender con más eficiencia las demandas superfluas de pequeños sectores de altos ingresos, o de abrir perspectivas a una que otra empresa industrial, pero no la forma de elevar sustancialmente los niveles de vida de las grandes masas de nuestra población.

Para el Gobierno Popular, esto último es lo fundamental. Comencemos por emprender los cambios estructurales internos que puedan conducir a corto plazo a una ampliación enorme de

nuestros propios mercados nacionales; por desatar fuerzas y capacidades creadoras que van a traducirse en una expansión acelerada de cada una de nuestras economías. Entonces, dentro de este esquema de cambios y de progreso, aprovechemos todas las ventajas que puede ofrecer la integración para acelerar el proceso y volcarlo en beneficio efectivo de las masas trabajadoras de América Latina.

No queremos una integración para evitar el cambio y fortalecer temporalmente la situación injusta que hoy existe. En cambio, el Gobierno Popular propiciará una integración al servicio del cambio, como instrumento más que lo apoye y lo facilite.

4. Una estrategia de desarrollo. 1964. (*)

Las decisiones sobre los objetivos que se propone alcanzar y la estrategia de desarrollo que involucra el Plan de Acción del Gobierno Popular se apoyan en tres factores principales. El primero se refiere, como es lógico, a la herencia que se recibirá del pasado: el bajo nivel, lento crecimiento y mala distribución del ingreso; los severos déficit en las condiciones esenciales de vida de la población; los problemas de comercio exterior, la balanza de pagos y endeudamiento externo; la crisis fiscal y las presiones inflacionarias; y los problemas y obstáculos que registran los principales sectores de actividad económica. El segundo factor es de carácter positivo, y se refiere a la amplia disponibilidad de recursos productivos susceptibles de movilizarse; esto se refiere tanto a los recursos humanos y naturales como a la existencia de capacidades productivas instaladas que no se usan o están pobremente aprovechadas, y también a los recursos financieros. El tercer factor es el que más claramente diferencia al Movimiento Popular de otras fuerzas políticas, y determina que sólo un Gobierno Popular pueda ofrecer salidas verdaderamente eficaces; se trata de la capacidad política para emprender en toda la profundidad requerida las reformas que sean necesarias para obtener el máximo aprovechamiento del enorme potencial de crecimiento que encierra la economía chilena y que se ha desperdiciado sistemáticamente hasta ahora. Esa capacidad política para romper las trabas al desarrollo acelerado de nuestro país se fundamenta en el carácter de las fuerzas sociales que constituyen el Movimiento Popular, libres de compromisos con el "status quo" y los intereses creados.

En los párrafos siguientes se precisarán esos objetivos y esa

(*) Exposición sobre las bases técnicas del Plan de Acción del Gobierno Popular, Santiago, julio de 1964.

estrategia de desarrollo que aspiran y orientan el Plan de Acción del Gobierno Popular. Al efecto, se comenzará por presentar un balance de la situación que caracterizará la posición de Chile hacia fines del presente año, y que contiene por lo tanto las cifras iniciales de ese Plan de Acción. En segundo lugar, se definirán los objetivos iniciales de ese Plan de Acción. En segundo lugar, se definirán los objetivos fundamentales de la acción gubernativa a largo plazo, es decir, las metas que se procurará alcanzar hacia 1970. De allí se deducirán enseguida todas las principales implicaciones de esas metas, en términos de los cambios que deberá experimentar el nivel y la distribución del ingreso, y en general las modificaciones que se impulsarán en la estructura de la economía chilena; en definitiva, ese análisis conduce a un balance cuantitativo de la situación que se aspira alcanzar en 1970, y constituye, por lo tanto, las cifras del Plan de Acción para el Año final del primer período del Gobierno Popular. Por último, ese conjunto de metas y objetivos se confronta con los recursos –humanos, naturales, financieros y de capital– que movilizará el Gobierno Popular para su cumplimiento y que demuestran claramente que tales propósitos son perfectamente alcanzables bajo nuevos marcos socioeconómicos y políticos.

1. UN BALANCE CUANTITATIVO DE LA SITUACIÓN ACTUAL: LAS CIFRAS INICIALES DEL PLAN DE GOBIERNO POPULAR

Es usual que se describa a la economía chilena en términos de grandes sectores de actividad, considerados como un todo y como si fuesen homogéneos. Separadamente, suelen hacerse también ciertas referencias, muy superficiales y vagas, a la distribución del ingreso y las condiciones de vida de la población. Sobre todo, se presenta aquella descripción de sectores y estas referencias a la distribución del ingreso como dos fenómenos aislados, sin poner de manifiesto la estrecha relación y la íntima interdependencia que existe entre una y otra cosa. En esta forma, se intenta dejar ocultas las causas últimas de nuestro estancamiento económico y de la pobreza de grandes sectores de la población nacional. Si se busca eludir así el reconocimiento de las verdaderas razones económicas de fondo, con tanto más empeño se trata de encubrir las causas de carácter institucional, a veces tanto o más importantes que aquéllas.

De ese análisis superficial e interesado se trata de sacar conclusiones que pudieran servir para justificar mañosamente la persistencia de políticas reaccionarias. Así, por ejemplo, es frecuente que se argumente que en Chile los niveles de consumo son tan bajos que no se pueden comprimir para acrecentar el ahorro nacional y aumentar, en consecuencia, la acumulación de capital indispensable para acelerar el desarrollo económico, con lo que se justifica de paso la política de endeudamiento con el extranjero; pero se encubre el hecho de que en determinados sectores reducidos de la población esos niveles de consumo son altísimos y significan derrochar posibilidades de ahorro en consumos suntuarios y formas de vida que no se compadecen con el nivel medio del ingreso nacional. Ese tipo de análisis tampoco revela con claridad que la mayor parte del producto generado en algunos sectores no queda disponible en el país ni para consumo ni para inversión, sino que se transfiere como utilidades de capitales extranjeros. De igual manera, no se puede apreciar con facilidad la bajísima contribución de ciertos sectores al financiamiento fiscal. La propia distribución del ingreso se presenta, cuando llega a hacérselo, en forma de clasificaciones ambiguas que tienen escasa significación social[1]. Además, no se dan a conocer los antecedentes sobre las formas de distribución del ingreso prevalecientes en cada sector de la economía, es decir, en la agricultura, la industria, el comercio, etc.

Esas generalizaciones, eufemismos y ocultamientos de hechos fundamentales no son admisibles, y no pueden constituir la base para definir la política de desarrollo del Gobierno Popular. De ahí que el concurso técnico con que cuenta el Movimiento Popular haya debido encaminarse en buena medida a realizar una vasta y compleja labor de investigación, tanto metodológica

1. En las Cuentas Nacionales de CORFO se han ido suprimiendo gradualmente las informaciones que pueden servir de base a una evaluación general de las tendencias de la distribución del ingreso. Cuando se las presenta, se utilizan definiciones en que personas de bajísimos ingresos que tienen "trabajo propio", como los lustrabotas, aparecen en un solo grupo con grandes empresarios, mientras los gerentes de altas rentas aparecen en conjunto con empleados y obreros. Si lo que se busca es apreciar la distribución del ingreso entre los que perciben rentas del capital y los que las derivan de su trabajo, es obvio que la clasificación usada produce resultados tendenciosos.

como de nuestra realidad nacional, con vistas a elaborar instrumentos de análisis que vayan mucho más allá de las clasificaciones, agrupaciones y detalles tradicionales, para poder servir efectivamente a las tareas de la planificación popular.

En su esencia, esta tarea de investigación se ha centrado en el propósito de identificar el conjunto de actividades económicas en donde un escaso número de productores produce una elevada proporción del volumen total de la producción respectiva. Es en esos sectores donde se dan su forma primordial las condiciones propicias para un elevadísimo nivel de ingreso personal y de consumo suntuario, así como para un gran margen de desperdicio de recursos y potencial de ahorros. La identificación y cuantificación de los recursos disponibles y potenciales en dicho conjunto de actividades –constituido por la agricultura latifundaria, la gran minería, la gran empresa monopólica manufacturera, comercial, financiera o de servicios– permite la determinación de la cuantía de recursos de que la comunidad podría hacer uso para aumentar su capitalización y a la vez emprender una eficaz política redistributiva. El marco analítico desarrollado en este capítulo constituye así una auténtica novedad técnica en una materia de modelos de planificación, al permitir el análisis explícito del problema de la distribución del ingreso conjuntamente con las posibilidades de capitalización que exige un desarrollo acelerado. En otras palabras, el instrumento metodológico, elaborado por OCEPLAN, y la aplicación que de él hace en este capítulo, coloca al Movimiento Popular en la posición política única de poder presentar un plan de gobierno que no es una mera enumeración de promesas demagógicas ni un conjunto de metas ideales e irrealizables, sino una definición ordenada y coherente de objetivos y metas perfectamente alcanzables en términos de los recursos potenciales del país y de las políticas necesarias para movilizarlos con eficacia y orientación adecuadas.

Parte de esos esfuerzos se expresan en el caudal de información contenida en el cuadro Nº 1, adjunto, en que se muestra una estimación del origen y distribución del ingreso generado en los principales sectores de actividad económica, para el presente año de 1964, clasificado según grupos institucionales de productores y grupos económico-sociales de receptores del ingreso.

Al efecto, las cifras relativas al sector agrícola se clasifican entre las que corresponden a la agricultura latifundaria y a la no

latifundaria; en la minería, se separan la gran minería del cobre, otras empresas de la gran minería, la mediana y pequeña minería y las empresas estatales que operan en este sector; en la industria, se distingue entre la gran industria monopólica, otras empresas industriales privadas, artesanía –definida en términos de establecimientos de industriales que ocupan menos de cinco personas– y empresas estatales; en la construcción y en la provisión de servicios de electricidad, gas, agua y servicios sanitarios, se separan las cifras correspondientes a los sectores públicos y privados; en el sector del transporte, almacenaje y comunicaciones, se separan también las empresas estatales, al igual que en el de bancos y seguros, mientras en el comercio se distingue entre comercio mayorista y minorista; finalmente, los sectores de propiedad de vivienda, gobierno y otros servicios se presentan conforme a las mismas agrupaciones tradicionales.

A partir del producto generado en cada sector, con las clasificaciones de naturaleza institucional que acaban de mencionarse, se examina lo que constituyen ingresos que se transfieren al exterior por concepto de utilidades de inversiones extranjeras directas, los impuestos indirectos a que están afectos los bienes o servicios correspondientes, los subsidios que percibe cada sector productivo del gobierno, las reservas de depreciación que efectúan las empresas de que se trate, los impuestos directos a que están afectas y las utilidades que no se distribuyen a los accionistas. De esta manera se llega al ingreso que en definitiva obtienen las personas en forma de sueldos o salarios, de remuneración de empresarios o de dividendos pagados a accionistas. El ingreso personal así obtenido no sólo se encuentra clasificado desde el punto de vista de su origen, de acuerdo al sector de actividad económica en que se generó, sino también según el grupo institucional dentro de cada sector. Además, esos ingresos personales se distribuyen, de acuerdo a su nivel, entre cuatro grupos económico-sociales: un sector rural de bajos ingresos, un sector urbano de bajos ingresos, uno de ingresos medianos[2] y uno de altos ingresos.

En cuadros complementarios que se describirán más adelante, se completan estas estimaciones teniendo en cuenta otros factores –principalmente contribuciones y beneficios de los sistemas de seguridad social e impuestos directos pagados por las personas– para llegar en definitiva a las cifras del ingreso personal disponible y, por último, a las de ahorro y consumo de cada uno de esos sectores de la población. A su vez, ese consumo se clasifica por tipos de bienes y servicios, de manera que puedan examinarse no sólo las disparidades que existen en los niveles totales de consumo entre distintos grupos sociales, sino también las que aparecen en la composición del consumo de esos diferentes grupos.

2. El sector de ingresos medianos no se identifica necesariamente con lo que suele llamarse "clase media" ni con la categoría de "empleados". De hecho, muchos empleados tienen remuneraciones que en rigor los dejan ubicados en el grupo urbano de bajos ingresos.

Con tales informaciones, es fácil evaluar en toda su profundidad lo que está ocurriendo al presente en cada uno de los sectores económicos a que se ha hecho referencia.

En el sector agropecuario, en primer lugar, puede constarse que a la agricultura latifundaria corresponde un 40 por ciento del total del producto generado en ese sector. Pero lo más importante es que de los 455 millones de escudos que en definitiva constituyen el ingreso personal a que da lugar la producción latifundaria– una vez hechos los ajustes por concepto de impuestos indirectos, subsidios, depreciaciones, impuestos directos pagados por las empresas y ahorros efectuados por las sociedades de capital– o sea, 290 millones, casi los dos tercios, representan la apropiación de los propietarios latifundistas –que no deben ser más de unas 2.000 personas– mientras menos de la tercera parte, es decir, 150 millones, corresponde a la remuneración de los campesinos que trabajan en esos latifundios. En consecuencia, cada propietario latifundista recibe en promedio un ingreso anual de unos 150.000 escudos, o sea, más de 12.000 escudos mensuales. En contraste, cada trabajador recibiría en promedio cerca de 1.200 escudos anuales y 100 escudos mensuales. ¡En estos latifundios, el patrón recibe en promedio 120 veces lo que paga a cada asalariado! En la agricultura latifundaria radica sin lugar a dudas, como puede verse, una de las principales fuentes de las disparidades que caracterizan la distribución del conjunto del ingreso nacional, tanto por el volumen de ingresos generado ahí –cerca de 4% del ingreso nacional– como por su extrema desigualdad: 2.000 personas y sus familias, el 0,1 por ciento de los chilenos, perciben más del 2% del ingreso nacional. Por otra parte, la distribución del ingreso personal en la agricultura no

latifundaria también presenta grandes disparidades: los obreros agrícolas y muchos propietarios minifundistas, que con sus familias forman más del 80% de la población rural, reciben un 45% del ingreso nacional, mientras un 18% corresponde a sectores que pueden clasificarse como de ingresos medianos y 37% a un reducido número de propietarios o arrendatarios de altos ingresos.

En el sector de la minería, a la gran minería del cobre corresponden las tres cuartas partes del total del producto generado. Pero de los 750 millones de escudos correspondientes a estas empresas, 355 millones –casi la mitad– se transfieren al extranjero; 265 millones por concepto de utilidades y otros, y 90 millones que se contabilizan como "depreciaciones". Agregando a lo anterior los impuestos directos que percibe el Gobierno, quedan en definitiva como ingreso personal de obreros y empleados del cobre residentes en el país sólo 135 millones de escudos, de los cuales a los grupos obreros corresponden unos 95 millones. En otras palabras, los obreros del cobre reciben menos de un 13% del producto generado en la actividad en que trabajan y el sector público percibe un 35% por concepto de impuestos directos, mientras que las remesas al extranjero representan el 47% del total.

En el resto de la gran minería y en la mediana y pequeña minería, la situación es algo más favorable, ya que el ingreso personal representa casi el 75% del ingreso generado; pero de ese ingreso personal cerca de las tres cuartas partes van a parar a manos de empresarios de altos ingresos, mientras que los obreros reciben sólo 23% y los empleados de ingresos medianos, menos de 8%.

En el conjunto del sector industrial, lo que puede calificarse como gran industria monopólica constituye un 28% del sector desde el punto del producto que se genera. Los impuestos indirectos y las reservas de depreciación absorben una parte importante de ese producto, mientras los impuestos directos a las empresas y el ahorro de las mismas representan cifras muy bajas. Con tales deducciones se llega, en definitiva, a un ingreso personal generado en este sector institucional de unos 420 millones de escudos, de los cuales más de 330 millones –casi el 80%– pasan a constituir entradas del reducido número de empresarios y accionistas de altos ingresos, lo que deja una participación de apenas 18% para los obreros y sólo 3% para empleados de ingresos medianos.

En las empresas industriales privadas no monopólicas, aquel fenómeno de concentración del ingreso no se da con tanta intensidad, pero aun así la distribución del ingreso personal es tremendamente desigual: el 67% corresponde a personas de altos ingresos, menos del 10% a empleados y 25% a obreros de bajos ingresos.

La elevada participación de la artesanía, que genera un 42% del producto total de la industria manufacturera, es síntoma de la debilidad del proceso de industrialización de nuestro país. Se agrupa allí una cantidad muy grande de actividades diversas que en definitiva genera ingresos personales por 1.225 millones de escudos, de los que un 24,5% corresponden a empresarios de altos ingresos, 43% a empleados y pequeños empresarios de ingresos medianos y sólo 32,5% a un gran número de obreros y personas de bajos ingresos, que a veces se califican como "trabajadores por cuenta propia".

Por último, el escaso papel dinámico desempeñado por el Gobierno y la transferencia a intereses privados de importantes industrias que fueron promovidas y consolidadas por el sector público determinan que el producto generado en empresas industriales estatales represente apenas 4,4% del total de la industria manufacturera.

En el sector de la construcción, la política de entregar a empresas constructoras privadas casi la totalidad de la edificación de viviendas, edificios escolares y hospitalarios y otros, así como las principales obras de ingeniería –caminos, regadío, etc.–, han llevado a que el sector privado participe de las tres cuartas partes del producto generado en estas actividades. A su vez, el ingreso personal a que da lugar esa acción del sector privado se distribuye en forma tal que a la gran masa de obreros de la construcción y de otras obras corresponde sólo 46%, mientras los empleados, profesionales y pequeños constructores perciben solamente un 5%, y casi la mitad de todo el ingreso personal generado en ese sector corresponde a un escaso número de empresarios de altos ingresos .

Consideraciones similares cabe formular a propósito de las empresas privadas que trabajan en la provisión de servicios de electricidad, gas, agua y otros servicios, así como en las de transporte, almacenaje y comunicaciones, incluidas entre las primeras la llamada Compañía Chilena de Electricidad, y en-

tre las últimas la llamada Compañía Chilena de Teléfonos.

Por su parte, los sectores del comercio, de los bancos y compañías privadas de seguros constituyen otro de los factores claves, tanto por sus efectos directos sobre la mala distribución actual del ingreso nacional, como además por sus efectos indirectos que se traducen en el encarecimiento de la comercialización de bienes esenciales.

En el primero de los sectores mencionados, la mitad del producto generado corresponde al comercio mayorista. Una vez deducidos los impuestos y los otros conceptos señalados en el cuadro que se menta, quedan como ingresos personales una suma superior a los 900 millones de escudos. De éstos, de nuevo caso las tres cuartas partes corresponden a un grupo pequeño de personas de altos ingresos, con la consiguiente escasa participación de empleados y obreros. Aun en el comercio minorista, en que se cuenta un elevado número de pequeños comerciantes, la distribución del ingreso personal aparece también muy regresiva: a los sectores de altos ingresos corresponde la tercera parte del total; a obreros, empleados mal remunerados y comerciantes pobres corresponde sólo 21%, y el 46% se distribuye entre un gran número de comerciantes y empleados de ingresos medianos.

El producto que se señala como generado en el sector de la propiedad de vivienda comprende tanto los arrendamientos pagados, como un ingreso hipotético que se atribuye a quienes habitan una casa propia. Aun así, del ingreso personal resultante menos de 5% sería atribuible a la gran mayoría de personas de bajos ingresos y resulta un reflejo de las dramáticas condiciones habitacionales en que se encuentran; alrededor de 35% de los sectores de la clase media, y más del 60% a un limitado sector de dueños de propiedades que arriendan a otros y que gozan de ingresos elevados.

El gobierno constituye una de las principales fuentes de los ingresos personales que reciben los sectores de clase media, mientras que la proporción que ocupa de obreros y en general de personas de bajos ingresos es bastante más pequeña.

Por fin, en el sector de otros servicios –que incluye una gama muy variada de servicios personales, incluidos el servicio doméstico, servicios profesionales, de espectáculos, etc.– se genera también una corriente importante de ingresos personales, que se

distribuyen en proporciones parecidas entre gentes de ingresos bajos, medianos y altos. Pero como el número de personas es muy grande en el primer grupo, y mucho menor en los otros dos, sobre todo el último, también en este sector persiste la gran disparidad de ingresos personales que caracteriza a cada uno de los sectores examinados.

Este es, en resumen, el cuadro estructural e institucional que constituye la fuente última donde surgen las enormes disparidades que se registran en Chile en la distribución del ingreso nacional. En definitiva, de un total de ingreso personal del orden de los 11.900 millones de escudos, apenas 490 millones corresponden al sector de la población definido como rural de bajos ingresos, unos 2.260 millones al grupo urbano de bajos ingresos, algo más de 4.500 millones a los sectores de ingresos medianos y cerca de 4.700 millones al sector bastante menos numeroso de altos ingresos. Es fácil apreciar todo el significado de estas cifras si se tiene en cuenta que los trabajadores y familiares incluidos en el primero de esos grupos suman unos dos y medio millones de personas, que alcanzan a 4,1 millones en el sector urbano de bajos ingresos, a 1,6 millones en el de ingresos medianos, y a sólo 400.000 personas –o sea, no más de 80 a 100 mil familias– en el grupo de ingresos más elevados.

El cuadro que sigue permite ver con mayor claridad la tremenda significación de estas cifras:

Grupo de ingreso	Ingreso personal		Población		Ingreso personal por habitante	Indice ingreso personal per cápita en relación al ingreso personal per cápita promedio
	Millones E°	%	Miles de personas	%	E°	1.390=100
I rural	490	4,1	2.500	29,0	196	14
I urbano	2.260	18,9	4.100	47,7	551	39
II	4.500	37,7	1.600	18,6	2.812	200
III	4.700	39,3	400	4,7	11.750	845
Total	11.950	100,0	8.600	100,0	1.390 promedio nacional	

Una somera revisión de estas cifras casi ahorra los comentarios. En general, se aprecia con meridiana claridad que nuestra población –en lo que a sus niveles de vida se refiere– se encuentra fraccionada en cuatro sectores sociales enteramente diferenciados.

El grupo rural de bajos ingresos, 2 millones y medio de personas que constituyen más del 85% de la población rural, y 29% de toda la población chilena percibe sólo un 4,1% del ingreso personal. Esta desproporción conduce a que su ingreso personal medio per cápita no alcance a los 200 escudos anuales. Esta forma de apreciar las cosas no es sino la contrapartida de las terribles deficiencias que caracterizan la vida de este amplio sector de la población nacional, y que revelan indicadores concretos tales como el más elevado índice de analfabetismo, el más bajo índice de atención médica, los peores patrones habitacionales, niveles insignificantes de consumo de productos manufacturados básicos y de energía eléctrica, imposibilidad casi absoluta de evolución social y progreso económico a través del esfuerzo individual, ninguna participación en la vida política nacional, excepto su participación muy limitada y controlada en las elecciones.

No es muy diferente, aunque ligeramente menos dramático, el cuadro que presenta el sector urbano de bajos ingresos. Este es el sector más amplio de la población chilena, ya que lo constituyen más de 4 millones de personas, o sea, casi la mitad de los chilenos. Sin embargo, sólo percibe el 18,9% del ingreso personal total, lo que le da un ingreso personal medio per cápita de 550 escudos. Si bien este nivel es más del doble del nivel correspondiente al grupo rural de bajos ingresos, es todavía mucho más bajo que el promedio nacional, del que sólo representa un 39%, y sobre todo del grupo de clase media, cuyo nivel es cinco veces más elevado. En consecuencia, si bien los indicadores sociales, económicos y políticos característicos de este grupo no son tan extremos como los del grupo reseñado previamente, sus niveles de consumo y de disponibilidad de servicios sociales, su situación habitacional, su capacidad de participación activa en el proceso social y político de Chile y sus posibilidades de elevación social están a considerable distancia del grupo de clase media urbana, con el cual convive y al cual aspira asimilarse. Ese afán de reproducir patrones de vida y consumo que su nivel de ingresos

no permite solventar, conduce a graves problemas económicos, a severas frustraciones sociales, y en general, a tener una clara percepción de que se es parte de una sociedad que sin embargo no parece ser la propia.

Aunque peores torturas económicas y sicológicas sufre la clase media, si bien que a niveles materiales de consumo de bienes y servicios bastante satisfactorios, excepto en ciertas áreas específicas como la habitación y la educación superior, sobre todo universitaria. Con un ingreso medio per cápita de 2.800 escudos, este grupo tiene un nivel de vida que corresponde al que tienen ciertos países desarrollados. No obstante esta contradicción, el grupo social de ingresos medios confronta dos situaciones en extremo frustrantes. Por un parte, el estancamiento de nuestra economía no ofrece oportunidad de empleo adecuado ni oportunidades de promoción suficientes a los jóvenes profesionales y técnicos que la clase media con gran sacrificio ha ido formando. Por otra parte, esta misma clase media está bajo la presión permanente del tren de vida asociado a los grupos de altos ingresos. La imagen de esos elevadísimos patrones de consumo, correspondientes a niveles de ingresos personales per cápita que cuadruplican el ingreso promedio de una familia de clase media, lleva a estas últimas a realizar esfuerzos económicos enteramente desproporcionados a sus recursos, con las consiguientes angustias y penalidades de orden financiero.

Obsérvese, finalmente, la situación de que disfrutan 400 mil chilenos, menos del 5% de la población, que está en condiciones de apropiarse prácticamente del 40% del ingreso personal de Chile. Su ingreso medio per cápita, de 11.750 escudos, equivale a unos 3.700 dólares, cifra que excede holgadamente la renta media per cápita de los países de más alto nivel de vida en el mundo: Estados Unidos, Canadá, Australia, Suecia. En otras palabras, equivale a grupos de ingresos altos en los países más desarrollados del mundo.

El cuadro reseñado anteriormente plantea con crudeza el drama de nuestro desarrollo: tres cuartas partes de nuestra población presentan un cuadro abrumador de necesidades básicas insatisfechas, pero carecen de recursos para satisfacerlas; en el otro extremo, menos de 5% de nuestra población, que está en condiciones no sólo de satisfacer con creces sus necesidades, sino incluso sus caprichos y antojos más insignificantes, puede dispo-

ner para ese efecto de casi el 40% del ingreso personal del país.

Sería ingenuo pensar que esta insostenible situación es el producto de la maldad premeditada de algunas personas. Las raíces de esta situación, como se ha demostrado con claridad meridiana en este capítulo, se encuentran en la estructura económica de nuestro país, y particularmente en el proceso histórico de concentración de la propiedad de los recursos productivos. Los datos siguientes dan una muestra bien clara de la extraordinaria seriedad que ha alcanzado este proceso en Chile[3]:

a) **Propiedad agrícola:** el 3% de los predios agrícolas representa el 62% del valor total de los predios agrícolas;

b) **Propiedad urbana**: (basada en una muestra de un barrio residencial de Santiago) el 10% de las propiedades representa el 37% del valor de todas las propiedades;

c) **Sociedades Anónimas**: (muestra selectiva de las más grandes empresas) el 1% de los accionistas posee el 46% del valor total en acciones.

d) **Bancos y Compañías de Seguros**: el 1% de los accionistas posee el 35% del valor total de las acciones.

Por supuesto que los grupos minoritarios privilegiados que detentan la mayor parte de la propiedad agraria, urbana y de los valores están intregrados, además, en muy gran medida por un mínimo reducido círculo de personas y familias. Esta elevada concentración de la propiedad de los recursos productivos ha permitido a sus propietarios captar una elevadísima proporción de los ingresos generados por esos recursos, lo que a su vez ha llevado a utilizar los recursos para abastecer el mercado constituido por dichos ingresos. En consecuencia, la economía de mercado ha sido una economía parcial, que sólo ha funcionado eficientemente para abastecer las necesidades de una minoría nacional, pero que ha sido enteramente incapaz –como su propia lógica lo hace prever– para abastecer las necesidades de la gran

3. Sergio Molina: Notas en torno a la distribución del ingreso. Revista Economía. Nº 79.

mayoría de la población que no dispone de ingresos adecuados para expresar sus necesidades en el mercado.

He aquí la razón fundamental de las reformas estructurales, a través de las cuales se elimina ese excesivo control de una minoría sobre los medios productivos, y de la necesidad de entregar al Estado, como representante de las mayorías nacionales, el manejo de esos sectores claves de la economía nacional. No existe otra forma para que esa enorme masa de recursos que hoy se desperdicia en manos de una minoría privilegiada contribuya mañana con toda su enorme potencialidad a resolver los apremiantes problemas del 75% de los chilenos.

Esta aseveración queda demostrada cuando se aprecia la escasa significación que han tenido en nuestro país los esfuerzos para mejorar la distribución del ingreso, a través de lo que suele calificar como "mecanismos redistributivos": las imposiciones y beneficios de la seguridad social y los impuestos directos pagados por las personas. Con tales ajustes, se llega a un ingreso personal disponible total de 11.850 millones de escudos, que se reparten entre los cuatro grupos de ingresos en 543 millones para el primero, 2.476 para el segundo, 4.808 para el tercero y 4.023 para el último.

El cuadro que sigue pone de manifiesto la minúscula trascendencia distributiva que han tenido estos mecanismos, sobre todo si se los aprecia en relación al gigantesco aparato burocrático que los opera y a la ingente masa de recursos financieros que maneja.

Grupos	Ingreso personal (millones de E°)	Ingreso personal disponible (millones de E°)	Efecto neto de los mecanismos redistributivos	
			(millones de escudos)	% del ingreso personal
I rural	490	543	+ 53	+ 10,8
II Urbano	2.260	2.476	+ 216	+ 9,6
II	4.500	4.808	+ 308	± 6,8
III	4.700	4.023	+ 677	- 14,4

Es obvio que una traslación de ingresos que capta menos del 15% de los grupos de altos ingresos para elevar en un 10% los ingresos de los dos grupos de más bajos ingresos no altera sino en

medida muy pequeña las enormes desigualdades a que antes se hizo referencia.

Las cifras del ingreso personal disponible son en definitiva los ingresos de que disponen las personas para su consumo corriente o para reservar ahorros o hacer inversiones que les permitan mejorar en el futuro su situación presente. Es natural que con ingresos por persona tan menguados, la capacidad de ahorro sea prácticamente nula en los grupos de ingresos bajos y medianos, lo que inclusive los lleva, como ya se ha señalado, a contraer deudas que les permitan anticipar compras de bienes de consumo para satisfacer necesidades o aspiraciones que quedan fuera de las posibilidades de sus ingresos actuales. A los fines de estas estimaciones se supone en consecuencia que el sector rural de bajos ingresos gasta totalmente sus entradas en fines de consumo corriente, y que prácticamente no tiene acceso a mecanismos que le permitan aumentar en un grado de endeudamiento que seguramente ya han utilizado. Se supone, por otra parte, que los sectores urbanos de bajos ingresos y de ingresos medianos mantienen cierta capacidad para acrecentar sus deudas, lo que se traduce para 1964 en desahorros personales equivalentes a 80 y 100 millones de escudos respectivamente. En el grupo de altos ingresos, en cambio, sin duda hay una capacidad muy grande de ahorros personales; pero la asimilación de formas de consumo suntuario, los viajes al extranjero y otros gastos superfluos absorben en definitiva prácticamente la totalidad de los ingresos personales; se les asigna, en consecuencia, un ahorro personal equivalente a 5% de su ingreso disponible, lo que representa un monto absoluto de 200 millones de escudos. Conviene señalar que estas estimaciones implican hipótesis mucho más favorables que las que se deducen de las Cuentas Nacionales de CORFO, que muestran sistemáticamente un desahorro personal total de importante magnitud[4].

El detalle de estas estimaciones está contenido en el cuadro Nº 2, adjunto, en el que se muestran las cifras resultantes para el consumo personal de cada uno de esos cuatro grupos de la

4. Para los años 1961 y 1962, por ejemplo, las referidas Cuentas muestran desahorros personales totales del orden de 335 y 293 millones de escudos respectivamente, a los precios de cada uno de esos años (véase Cuentas Nacionales de Chile, 1940-1962), cifras provisionales, CORFO, junio de 1963, documento mimeografiado).

población chilena. En el cuadro Nº 3, por su parte, se muestra la composición probable de ese consumo clasificado según los principales tipos de bienes y servicios que lo componen.

Conviene detenerse en el análisis de estas últimas informaciones, ya que ellas contienen muchos de los elementos fundamentales sobre cuya base se definen las orientaciones principales del Plan de Acción del Gobierno Popular.

Destaca ante todo el hecho de que el consumo por persona en las familias rurales de bajos ingresos alcanza apenas a 217 escudos por año, cifra que en el caso de las familias urbanas de bajos ingresos es de 613 escudos, mientras alcanza a 3.070 escudos por persona en las familias de ingresos medianos y a 9.560 en el pequeño grupo de familias de altos ingresos.

En el primero de esos grupos, el bajísimo nivel de su ingreso obliga a destinar una proporción sustancial del mismo a las necesidades básicas de alimentación: un 78% de su consumo total. Apenas pueden, en consecuencia, destinar un 11,2% de su ingreso al vestuario y calzado, lo que representa un gasto anual por persona en estas finalidades de sólo 24 escudos. Sobra decir que en tales condiciones quedan prácticamente al margen de toda otra posibilidad de participar de cualquier otro tipo de consumo, incluidos muchos que se consideran esenciales en el mundo de hoy. Además, se trata de un sector de la población chilena al que difícilmente llegan los servicios públicos de salud, educación y asistencia técnica previsional.

En el grupo urbano de bajos ingresos –en que quedan comprendidos la gran masa de obreros, artesanos, trabajadores individuales y otros que en definitiva suman con sus familias casi la mitad de toda la población chilena– las necesidades básicas de alimentación absorben prácticamente los dos tercios de sus ingresos. Un quinto de los mismos se destina a calzado y vestuario y 7,8% al pago de la habitación insalubre en que por lo general viven, lo que deja apenas un 8% para todo el resto de sus necesidades o aspiraciones.

Aun en los sectores medios, las necesidades de alimentación y vestuario comprometen el 57% de sus ingresos (39,8 y 17%, respectivamente), mientras las de vivienda –que sigue constituyendo uno de los problemas agudos para la clase media chilena– absorben un 22% de sus ingresos.

Al grupo de altos ingresos, en cambio, le basta la mitad de su

ingreso para cubrir con holgura no ya sus necesidades, sino todas sus aspiraciones en materia de alimentación, vestuario y vivienda. Los pagos de servicios, la adquisición de bienes de lujo y otros consumos suntuarios absorben en consecuencia un monto de ingresos que equivale por persona a más de 20 veces el consumo total de un campesino u 8 veces el consumo total de un obrero industrial.

Otro aspecto fundamental que destaca en estas informaciones se refiere a la fuerte incidencia que tienen los recargos por concepto de comercialización de los bienes que compran los consumidores. Por cada escudo que se compra de alimentos, se pagan casi 400 pesos de gastos de comercialización, que no benefician al productor agrícola, sino a intermediarios entre los cuales la mitad corresponde a empresarios de alto nivel de ingresos. Esta situación es particularmente grave para las personas de ingresos modestos que viven en las grandes zonas urbanas; el costo de la comercialización de los alimentos que adquiere una familia obrera absorbe un 26% de su ingreso. Aunque sin una incidencia tan pronunciada, los recargos por concepto de comercialización pesan también en forma onerosa sobre otros bienes de consumo esencial de los grupos de ingresos bajos y medios.

Las características estructurales e institucionales de la economía chilena a que ha venido haciendo referencia se traducen, pues, en grandes desigualdades en la distribución del ingreso, en bajísimos niveles y en violentos contrastes en relación con las posibilidades de ahorro, en enormes disparidades de los gastos de consumo de la mayoría de los distintos grupos sociales, y en una composición del consumo de la mayoría de la población nacional que apenas permite atender necesidades vitales, dejándolos sin acceso a la amplia gama de bienes y servicios materiales y culturales que la tecnología moderna ha puesto al alcance del hombre.

La acción pública –a través de servicios educacionales, de salud y otros centros– no compensa tampoco suficientemente la imposibilidad en que se encuentran amplios sectores de la población chilena de mejorar sus condiciones de vida mediante los ingresos que perciben directamente por concepto de sueldos y salarios. La resistencia de los grupos minoritarios privilegiados a un reparto más equitativo de los frutos del esfuerzo productivo

colectivo se deja sentir también cuando se trata de proveer recursos al Estado para que éste amplíe sus funciones de beneficio social. Como estos grupos no podían resistirse ostentosamente en el Parlamento a aprobar iniciativas de gastos de evidente y obvio bien público, ejercen su acción negativa en forma embozada buscando maneras de financiamiento que no graven a la propiedad ni a los ingresos elevados, sino que recaigan en último término sobre aquellos grupos de ingresos medios y bajos que aparentemente se pretende favorecer. De ese modo, a una distribución muy regresiva del ingreso nacional se agrega un bajo nivel insuficiente de ingresos públicos y una estructura deformada de los ingresos fiscales, caracterizada por el predominio de los impuestos indirectos.

A este respecto, las cifras del cuadro Nº 4 recogen y amplían las informaciones contenidas en los cuadros anteriores para mostrar la situación probable de los ingresos y gastos públicos para el presente año de 1964. Cabe destacar, en primer término, que las entradas totales del gobierno general (3.300 millones de escudos) representan alrededor de 22% del total del producto nacional[5]. Pero la tercera parte de esos ingresos representa contribuciones de seguridad social, que el gobierno debe devolver con creces a los beneficiarios del sistema. Los ingresos propiamente tributarios –descontados además de los ingresos propios del gobierno obtenidos de sus propiedades y empresas, que al presente alcanzan cifras muy bajas– representan en consecuencia algo más de dos millones de escudos. De éstos, a su vez, casi las tres cuartas partes están constituidas por los impuestos indirectos, o sea, que son financiadas directamente por los consumidores, lo que significa de hecho que recaen indiscriminadamente sobre personas de altos y bajos ingresos, en evidente perjuicio de estos últimos.

Los impuestos directos a las empresas alcanzan apenas a unos 420 millones de escudos, de los cuales 260 millones corresponden a la gran minería del cobre. Toda la contribución en

5. Esta cifra incluye las transferencias, en relación con las cuales el Estado cumple un mero papel de intermediario entre los grupos que financian y los que reciben estos beneficios sociales. No representa en consecuencia una indicación de la participación efectiva del gobierno en el producto nacional, que alcanza a sólo 8,7%.

forma de impuestos directos que hacen las empresas de la agricultura latifundaria, de la gran minería excluidas las del cobre, de la mediana y pequeña minería, de la gran industria monopólica y de otras empresas industriales privadas, de la construcción, de los servicios de electricidad, transportes y otros, del comercio mayorista y minorista, y de los bancos privados y compañías de seguros, viene a representar en definitiva nada más que el 1,2% del ingreso nacional. Baste señalar que el solo impuesto a la compra-venta rinde ingresos fiscales iguales a ocho veces la tributación directa de todo ese conjunto de empresas.

No es muy diferente lo que ocurre con los impuestos directos a las personas. Su contribución total de 140 millones de escudos representa apenas algo más de 4% del total de entradas fiscales. Pero eso no es todo, exactamente la mitad de esos impuestos recae sobre personas pertenecientes a los grupos de ingresos bajos y medianos. Los 70 millones de escudos que pagan las personas de altos ingresos representan nada más que un 1,5% del total de sus ingresos personales.

Por otra parte, del total de gastos corrientes (unos 2.900 millones de escudos) la mitad corresponde a lo que se califica como gastos en consumo, compuesto por los sueldos y salarios pagados a los servidores públicos y la compra de bienes que debe efectuar el gobierno para proporcionar los servicios públicos correspondientes. En consecuencia, la otra mitad de los gastos del gobierno general corresponde a transferencias, en las que el mecanismo fiscal desempeña un simple papel de intermediario. Esto tendría sentido si por esa vía se logra influir efectivamente sobre la distribución del ingreso; pero una vez más aparecen las distorsiones típicas de la actual estructura de la economía chilena. En efecto, las transferencias en forma de subsidios pagados a las empresas privadas de la agricultura, gran minería y construcción significan desembolsos públicos del orden de los 130 millones de escudos, es decir, un monto equivalente a más de los dos tercios del total de impuestos directos pagados por las empresas exceptuando siempre a las de la gran minería del cobre.

Las transferencias a personas, que representan casi un 40% del total de gastos corrientes del sector público, se concentran particularmente en el grupo de ingresos medianos, con cifras muy inferiores para los grupos de bajos ingresos que son numéricamente mucho más amplios. Esto es consecuencia principalmente de las disparidades en el monto y tipos de beneficio de los sistemas de seguridad social.

La debilidad de los ingresos y la magnitud de las exigencias de gastos determinan, finalmente, que el ahorro del sector público sea necesariamente muy modesto, y limitada en consecuencia su contribución a la formación total de ahorros en la economía chilena.

En la redistribución del ingreso y en la ampliación de los recursos y servicios fiscales –con nuevas formas de financiamiento que corrijan las actuales fallas estructurales, y con una reorientación adecuada de sus gastos– radican, por lo tanto, dos de los principales factores que pueden contribuir a un mejoramiento rápido de las condiciones de vida de la población nacional. Las posibilidades que con ello se abren a corto plazo son enormes y es necesario aprovecharlas en toda su potencialidad.

Pero naturalmente eso no es todo; para que el mejoramiento sea persistente, hay que asegurar también un crecimiento rápido y sostenido del ingreso nacional en su conjunto, y esto a su vez exige fortalecer la acumulación de capital, además del aprovechamiento más racional de las capacidades de producción disponibles. Se llega así a otra de las deficiencias estructurales básicas de la economía chilena: su incapacidad bajo las condiciones que han regido hasta hoy para alcanzar tasas de ahorro e inversión suficientes para promover un crecimiento rápido y sostenido, que no sólo permita mantener los niveles de vida en permanente proceso de elevación, sino que también ofrezca a la población activa las crecientes oportunidades de trabajo que ahora no encuentra.

La situación presente en esta materia queda reflejada en el cuadro Nº 5, adjunto. El monto total de la inversión bruta (2.100 millones de escudos) representa menos de 14% del total del producto, y de ella más de la mitad corresponde a las necesidades de reposición del capital existente; en consecuencia, la inversión neta, que representa efectivamente ampliaciones de la capacidad productiva, constituye apenas un 6% del producto. Esto significa a su vez, probablemente, que el capital nacional no aumente año a año sino en algo más de 3%. El mantenimiento de una situación de esta naturaleza, en que la capacidad productiva se expande a un ritmo ligeramente superior al crecimiento demográfico, está condenando necesariamente a la economía al estan-

camiento y al mantenimiento de las injusticias sociales que hoy la caracterizan.

El bajo nivel de la inversión está a su vez determinado por la insuficiencia del ahorro, cuya composición por origen muestra de nuevo severas distorsiones. Las reservas de depreciación que retienen las empresas representan casi la mitad del ahorro nacional, y aun así resultan insuficientes frente a las necesidades de reposición real de su capital. Lo que aparece como ahorro de las sociedades de capital, además de ser de nivel muy bajo, representa en consecuencia en buena medida una simple asignación contable destinada a compensar la insuficiencia de las reservas de depreciación. Como se señaló antes, el ahorro personal es insignificante, a pesar de que casi 40% del ingreso personal queda en manos de unas 100.000 familias privilegiadas. Es así como la casi totalidad del financiamiento de la inversión neta queda dependiendo del ahorro del gobierno y del endeudamiento con el extranjero; sin éstos, bajo el esquema tradicional de crecimiento de nuestro país, no sólo habría estancamiento, sino un adecuado retroceso de la economía chilena.

2. Los objetivos del Gobierno Popular. Un balance cuantitativo del futuro. Las cifras para 1970

En la sección anterior se ha presentado un cuadro que contiene los elementos esenciales de información acerca de la situación de que participará el Plan de Acción del Gobierno Popular.

Ese análisis justifica ampliamente los planteamientos que desde hace bastante tiempo viene formulando el Movimiento Popular, y que constituye la esencia de su programa de gobierno.

Apoya, en primer término, la seguridad de que muchos de los principales problemas actuales son superables a plazo relativamente corto, desde el punto de vista de los recursos de que puede disponerse. Sobre esa base, no satisfacen al Movimiento Popular ni el ritmo histórico de crecimiento de la economía chilena, ni las metas que contempla el Plan Decenal de Desarrollo, ni las que como gran aspiración se incorporaron a la Carta de Punta del Este y a la Alianza para el Progreso. Chile tiene el derecho y la posibilidad real de encauzar sus esfuerzos de desarrollo en torno a metas verdaderamente significativas, comparables por lo menos a las que vienen logrando la mayoría de los países socialistas y algunas economías poco desarrolladas entre los países afroasiáticos.

En segundo lugar, comprueba ese análisis que el aprovechamiento de esos recursos potenciales sólo es posible mediante la materialización de las transformaciones muy profundas. El latifundio es un obstáculo insalvable para aprovechar eficientemente nuestros recursos agrícolas, a la par que es uno de los factores determinantes de la mala distribución del ingreso nacional. Las empresas extranjeras que operan hoy en el país sustraen recursos de divisas y coartan posibilidades de ahorro que son indispensables para impulsar nuestro desarrollo económico; constituyen además un obstáculo para expandir nuestro comercio exterior y aprovechar plenamente nuestros recursos naturales. Los monopolios industriales son otro instrumento fundamental de concentración del ingreso y de freno a nuestro proceso de industrialización a la vez que conducen a una considerable subutilización de la capacidad de producción instalada. Los sectores de la comercialización imponen fuertes recargos a la distribución de productos básicos –con lo que limitan aún más el estrecho mercado nacional– y canalizan esos recargos en beneficio de los ya elevados niveles de ingreso de un reducido sector privilegiado. Los sectores financieros de la banca y los seguros sustraen importantes recursos del conjunto de la población nacional que no se orientan ni en beneficio de los sectores menos favorecidos de la población ni en apoyo de un mayor ahorro nacional, sino que se utilizan en el financiamiento de los negocios de los propios sectores de altos ingresos.

En tercer lugar, queda demostrada la falacia de la afirmación frecuente en el sentido de que no es posible impulsar simultáneamente una redistribución importante del ingreso nacional y un aumento del ahorro interno para acrecentar la formación de capital. La alta proporción de los gastos en consumo que corresponde a un pequeño grupo de la población de ingresos muy elevados y el desperdicio de recursos que representa la subutilización de tierras y capacidad instalada, así como las remesas de divisas al exterior, constituye una sustancial reserva potencial de recursos que pueden reorientarse de manera tal que se atienda simultáneamente a esos dos objetivos básicos.

Es pues sobre esas bases que el Plan de Acción del Gobierno

Popular define sus objetivos fundamentales, los que a su vez pueden agruparse en las siguientes ideas matrices:

a) Se llevará a cabo una profunda redistribución del ingreso nacional y consecuentemente un mejoramiento sustancial en las condiciones de vida de la mayoría de la población del país.

La reforma agraria, el apoyo a los pequeños y medianos productores agrícolas para que aumente su producción y rendimientos, las nuevas condiciones de trabajo que se implantarán para los asalariados agrícolas y la racionalización del sistema de comercialización modificarán radicalmente las formas actuales de distribución del ingreso. En la distribución del ingreso urbano, por su parte, serán factores decisivos la política de remuneraciones de empleados y obreros, la política de producción, comercialización y precios de productos y servicios de consumo esencial, y la creación de oportunidades suficientes de trabajo para los actuales desocupados y para atender al crecimiento normal de la población activa. De manera más general, la ampliación y mejoramiento de los servicios públicos –incluidos la educación, la salud, la provisión de viviendas y la seguridad social– serán factores adicionales que a la par le significarán de hecho un aumento considerable del ingreso real de los sectores menos favorecidos de la población, irán corrigiendo paulatinamente las injusticias y discriminaciones flagrantes que hoy existen.

b) Se aumentará sustancialmente la tasa de desarrollo económico y se corregirán las actuales deformaciones estructurales de la economía chilena, lo que permitirá un desarrollo acelerado con estabilidad monetaria.

Parte importante de los recursos que liberará la política de redistribución del ingreso se destinará a acrecentar el ahorro nacional y fortalecer la acumulación de capital. La nacionalización de empresas extranjeras significan retener en el país importantes remesas adicionales que podrán destinarse casi íntegramente a la misma finalidad. Unido lo anterior al mejor uso de las capacidades de producción que al presente no se aprovechan eficientemente, permitirá un aumento del producto total desde los 15.230 millones de escudos a que probablemente alcance este año a unos 26.700 millones de escudos (de igual poder adquisitivo) en 1970. Esto implica una tasa media de crecimiento acumulativo anual cercana al 10%, que casi no tiene precedentes

en la historia económica de Chile, y no es frecuente encontrar en otros países. Pero no se trata sólo del crecimiento global. Junto a ello, la acción directa del Estado y la acción indirecta a través de los instrumentos de política económica, conseguirá un cambio efectivo en la estructura económica actual a fin de superar sus deformaciones.

Esto significa principalmente que se reducirá la incidencia de los servicios de comercialización y otros, a la par que se fortalecerá la base de nuestra industria y otros sectores de la producción de bienes. Dentro de estas tendencias generales de cada sector, se modificará la composición de la producción de bienes y servicios entre los destinados al consumo popular y los consumos superfluos, a fin de que se ajuste la estructura de producción a la nueva composición de la demanda determinada por la redistribución del ingreso.

c) Se fortalecerá la capacidad de acción del sector público y se modificarán sus fuentes de financiamiento y la estructura de sus gastos.

Las metas que se proponen en materia de servicios públicos básicos –y principalmente en la educación, la salud y la vivienda– exigen la ampliación y reorientación de los gastos públicos corrientes. Además le corresponderá al Estado un rol dinámico fundamental en la promoción del desarrollo de la economía nacional, mediante su participación directa en el impulso al proceso de industrialización y en las actividades de extracción y elaboración de nuestras materias primas básicas. La planificación de toda la acción estatal tendrá también en cuenta los estímulos indirectos, la cooperación financiera, la asistencia técnica y la provisión adecuada de facilidades básicas de transporte, energía, agua, etc., que faciliten el desarrollo simultáneo de la iniciativa privada.

Los mayores ingresos públicos indispensables para cumplir ese conjunto de responsabilidades provendrán en buena medida de las propias empresas estatales que se harán cargo de las actividades nacionalizadas de la minería del cobre y las que sea necesario estatizar en los sectores que hoy constituyen la gran industria monopólica, buena parte de las grandes empresas del comercio exterior canalizará también hacia el sector público una parte importante de las grandes utilidades que hoy quedan en manos de unas pocas grandes empresas importadoras. De esta

manera, la carga tributaria aplicable directamente a las empresas privadas y a las personas podrá mantenerse dentro de límites moderados, a la par que podrá asegurarse su distribución más equitativa entre los distintos sectores de la población.

d) El desarrollo de la economía nacional se financiará con recursos propios, disminuyendo al mínimo su dependencia de los aportes de capital extranjero.

Eliminado el drenaje permanente de recursos que significa una exagerada inversión extranjera privada directa y superado los obstáculos para movilizar la potencialidad del ahorro nacional, el país estará en condiciones de atender con sus propios recursos a sus necesidades de acumulación de capital. Esto no significa que se renuncie al concurso externo, toda vez que se haga en condiciones que garanticen los intereses fundamentales del país. Por el contrario, se lo procurará en la magnitud necesaria y sin discriminación alguna de carácter político, pero dentro de condiciones de plazos, de servicio y de amortización que aseguren una situación viable de balanza de pagos a largo plazo. Un concurso externo de esta naturaleza resulta además importante si se tiene en cuenta que el Gobierno Popular recibirá una herencia de endeudamiento exterior que impone durísimos compromisos durante los próximos años.

e) El ritmo y las modalidades de crecimiento serán suficientes para asegurar a todo chileno en edad de trabajo una oportunidad de empleo digno y adecuadamente remunerado.

Además del rápido ritmo de crecimiento, que en sí mismo asegura un aumento sustancial y sostenido de las oportunidades de empleo, toda la estrategia de desarrollo del Gobierno Popular implica una gran capacidad de absorción de mano de obra. La redistribución del ingreso acrecentará las necesidades de expansión de industrias y otras actividades productoras de bienes y servicios básicos que requieren una gran cantidad de mano de obra. En la reforma agraria, se pondrá el acento inicial en el aumento de los rendimientos y en la mayor producción posible por unidad de superficie, antes que en una mecanización exagerada de las labores. Esto permitirá evitar que la mayor productividad agrícola se traduzca íntegramente –como ha ocurrido hasta ahora, en un franco desplazamiento de la mano de obra rural. Al plantear estas definiciones, el Movimiento Popular tiene plena conciencia de que se necesita en Chile un período de

transición que permita resolver las raíces estructurales del problema ocupacional, que se viene agravando desde mucho tiempo. Así se abrirán las posibilidades para que en una segunda etapa –cuando los excedentes actuales estén ya plenamente ocupados– se ponga mayor acento en la rápida absorción de las tecnologías modernas. Se trata, desde luego, de una orientación general, que reconocerá importantes excepciones cuando se trate de actividades de exportación o de otras que sean estratégicas en el conjunto del desarrollo económico nacional.

Tales son, a grandes rasgos, los objetivos fundamentales que se perseguirán durante el primer período de Gobierno Popular. Su profundo significado podrá evaluarse mejor si se los expresa ahora en términos de metas concretas y de una proyección de las magnitudes esenciales al año 1970, magnitudes que constituyen el marco general de orientación para las acciones del Gobierno Popular.

Las cifras pertinentes se resumen en el cuadro Nº 6, adjunto, cuya comparación con el cuadro Nº 1 –comentado anteriormente, situación inicial, facilita el examen del alcance y significado que para todos los aspectos esenciales de la economía nacional tendrá el conjunto de realizaciones que se emprenderá durante los próximos seis años.

Como se señaló anteriormente, este Plan de Acción del Gobierno Popular implica un ritmo muy rápido de expansión del producto total, cuya tasa media de crecimiento anual a lo largo del período 1964-70 alcanzaría a muy cerca del 10%. El producto por habitante se habrá elevado así desde 1.770 escudos anuales a que alcanza actualmente a unos 2.670 escudos (de igual poder adquisitivo) a fines de ese período. Este aumento implica una tasa media anual de 7,1% de crecimiento de la renta per cápita, en contraste con poco más de 1% en la última década.

Junto a ese crecimiento global, pueden constatarse también los cambios que tendrán lugar en la estructura de la economía –reflejada en la composición sectorial de producto– y en la situación institucional dentro de cada uno de esos sectores.

Los primeros pueden apreciarse también por las diferencias en el ritmo de crecimiento de cada sector. En la agricultura, la expansión de la demanda de alimentos derivada del crecimiento total de ingreso y de los efectos de la redistribución del mismo en favor de grupos sociales que destinan a las necesidades de

alimentación una proporción mayor de gastos totales en consumo exige en esta primera etapa un crecimiento prácticamente de la misma intensidad que la del producto total. La organización agrícola que reemplazará a la actual propiedad latifundaria desempeñará en este sentido un papel de especial importancia, ya que deberá expandir los niveles presentes de producción en proporción más acentuada que la de la agricultura actualmente no latifundaria. Desde un punto de vista puramente económico, ésta es la gran tarea que debe cumplir la reforma agraria: debe dar lugar a la explotación intensiva de las grandes extensiones de tierras cultivables que actualmente se utilizan sólo en parte, de modo que se eleven rápidamente la producción y los rendimientos. Sólo así se tendrá esa abundante oferta agrícola a bajos precios que permita convertir en realidad tangible la política de redistribución de ingresos y de dinamización de la industria manufacturera.

La minería, por su parte, liberada de las limitaciones que hoy le impone su regulación económica en función de los intereses de grandes consorcios internacionales, y su regulación política, exigida por pretendidas consideraciones estratégicas, y puesta a servir en cambio los intereses vitales del país, se expandirá a un ritmo más rápido que el producto total: una tasa media de 11% anual. Esto en virtud a la situación privilegiada en que se encuentra Chile como país exportador principal para explotar el mercado mundial en términos de precios y volúmenes de producción que garanticen ingresos máximos al país. Además, lo que hasta hoy constituyen remesas al extranjero, pasan en parte a financiar la expansión de la capacidad productiva de mineral y de refinación y manufacturas, y a constituir una de las principales fuentes adicionales de financiamiento fiscal. Junto a esa gran expansión de la minería nacionalizada, se anticipa también un crecimiento de magnitud similar de las empresas privadas que operan en este sector, incluidas algunas que hoy forman parte de la gran minería y las de la mediana y pequeña minería.

A la industria corresponde uno de los ritmos más rápidos de crecimiento: una tasa media acumulativa anual de 12,7%. A esta elevación en el ritmo de crecimiento contribuyen no sólo los avances que se lograrían en la industria mecánica y de bienes de capital, sino también, y en forma muy principal, la dinamización de la industria ligera –alimentación, calzado, confecciones textiles– que representa una gran parte de la industria manufacturera y da empleo a la mayoría de obreros industriales. Todo ello en virtud de los grupos de ingresos más bajos. Se modifica también en forma acentuada la situación institucional de este sector, principalmente como consecuencia de un crecimiento mucho más lento de la artesanía en comparación con la industria propiamente dicha, y de la consolidación de un grupo importante de empresas estatales, resultado a su vez de las nuevas iniciativas que se emprenderán con recursos públicos y de la estatización de varias de las empresas que hoy constituyen industrias monopólicas o de interés estratégico para el desarrollo de la economía nacional.

Los objetivos en materia de vivienda, de obras públicas y de edificaciones escolares, hospitalarias y otras, determinan la necesidad de un aumento muy grande en la actividad de la construcción, cuyo producto más que se duplicará en el curso de esos seis años. De otra parte, si bien al sector privado corresponderá más de la mitad de ese producto, la acción directa del sector público se verá notablemente fortalecida, al aumentar desde un tercio a 45% del total. De esta manera se busca de nuevo contribuir simultáneamente y en forma coherente e interrelacionada a varios de los objetivos del Gobierno Popular. A la vez que se amplían considerablemente los servicios sociales y la vivienda y también la infraestructura económica, lo que constituye parte de la política de redistribución y de industrialización, se abren grandes oportunidades de empleo a los actuales desocupados o subocupados, y a los nuevos contingentes de mano de obra derivados del crecimiento demográfico.

Muestran también crecimientos superiores al del total del producto los servicios de electricidad y otros, y de transporte y comunicaciones, a la par que aumenta en cada uno de ellos la participación relativa de las empresas públicas. Se lograrían de esta manera superar gradualmente las deficiencias que han persistido sistemáticamente en otros sectores, no obstante los estímulos excepcionales que el Estado ha otorgado en años recientes a las compañías privadas extranjeras.

En contraste con los anteriores, se anticipa un crecimiento mucho más lento en el producto generado por el sector del comercio, como consecuencia de los esfuerzos que se emprenderán para disminuir la incidencia de los gastos de comercializa-

ción en la distribución de los productos básicos. Los cambios institucionales serán también pronunciados, principalmente por la estatización de buena parte del comercio mayorista y en particular del comercio de bienes importados. Algo similar ocurre con el sector financiero, que comprende el sistema bancario y las compañías de seguros. Todo esto es el reflejo de la racionalización y mayor eficiencia que se daría al conjunto de los servicios, que lejos de representar una actividad en que se refugian todos aquellos que no logran otro empleo, como ahora ocurre, pasaría a ser un conjunto de actividades al servicio de la distribución eficiente de un creciente flujo de materias primas y bienes finales de consumo y producción.

Aunque se registrará un aumento en la dotación total de viviendas, como consecuencia lógica de la enorme actividad de la construcción a que se hizo referencia antes, el producto de este sector crecerá no obstante a una tasa inferior al producto total. Entre los varios factores que explican esta situación se cuentan la política que se seguirá en materia de cánones de arrendamiento para favorecer los grupos de bajos ingresos y la creciente importancia de viviendas para los sectores más modestos dentro de esa dotación total. En efecto, el objetivo de mejorar rápidamente la aguda situación habitacional de Chile no se logrará únicamente gracias a un mayor volumen de construcción de viviendas, sino orientando además ese esfuerzo primordialmente a los sectores rurales y urbanos de bajos ingresos, y a ciertos sectores de la clase media. Así se evitará que los variados recursos reales de materiales de construcción se dilapiden en residencias de lujo o casas veraniegas, como ha ocurrido en parte en los últimos años con el Plan Habitacional.

Las mayores responsabilidades que dentro de este plan quedan entregadas al sector público –y que se han venido reseñando en detalles en cada sector de actividad económica– llevan a un crecimiento del producto generado en el sector gobierno ligeramente superior al del producto total. Este es un reflejo del papel dinámico preponderante que vuelve a asumir el sector público en el proceso de desarrollo chileno, tanto en lo que se refiere a la expansión y modernización de la estructura productiva, como en lo que atañe a su función de provisión de servicios sociales básicos. Recuperará así ese rol de liderazgo que tuvo en décadas pasadas, y que permitieron a Chile ser la avanzada latinoamericana en materia social y de industrialización, posición que fue perdiendo progresivamente desde fines de la década de 1940, cuando nuevamente volvieron a prevalecer las ideas retrógradas en la política económica.

Por último, se anticipa un crecimiento mucho más moderado del resto de los servicios en consonancia con los cambios que tendrán lugar en la distribución del ingreso y la absorción de actividades verdaderamente productivas de muchos de esos servicios que en la actualidad carecen de significación social y que no constituyen sino formas de desempleo encubiertas.

En definitiva, estos crecimientos diferenciados de los distintos sectores se traducen en una modificación apreciable en la estructura de la economía chilena. Su efecto más importante es el aumento en el producto total de los sectores de la producción de bienes y la expansión de los servicios públicos básicos, como se ilustra en detalle en el cuadro Nº 7, adjunto.

De esta manera se corregirá uno de los vicios estructurales básicos de nuestra economía, responsable en gran medida de su estancamiento y de las graves presiones inflacionarias que persistentemente enfrenta. Así se logrará, por otra parte, sentar los fundamentos para construir un sistema económico dinámico, que pueda sustentar por sí mismo y en forma permanente su expansión acelerada.

De este modo, se atiende a uno de los objetivos que se señalaron como básicos en la estrategia de desarrollo que plantea el Plan de Acción del Gobierno Popular.

Conviene examinar ahora las consecuencias de estos cambios en relación a otro de esos objetivos fundamentales: el de la redistribución del ingreso nacional.

Los efectos de la política económica que se pondrá en práctica se reflejan en una mayor participación de los grupos de bajos ingresos, y también de los ingresos medianos, en el ingreso personal generado en cada uno de los sectores de actividad económica. A ello se añaden los efectos de las reformas estructurales en determinadas agrupaciones institucionales dentro de algunos de esos sectores, como consecuencia de las modificaciones en el régimen de propiedad. Así ocurre, por ejemplo, en lo que hoy constituye la agricultura latifundaria, en las empresas de la gran industria monopólica, el comercio mayorista y los sectores financieros de la banca y los seguros.

En definitiva, la suma de esos dos instrumentos redistributivos conduce a que el ingreso personal que recibe el sector rural de bajos ingresos prácticamente se duplique en 1964 y 1970; el que corresponde al sector urbano de bajos ingresos aumente a más del doble; el de los grupos de ingresos medianos se acreciente en alrededor de 84%; y el de los grupos de altos ingresos, que sufre el impacto de la redistribución inicial, muestre en 1970 un nivel absoluto prácticamente igual al período base. Como se trata de cifras globales, que no se relacionan con las variaciones que ocurrirán en el número de personas pertenecientes a cada grupo, estos cambios no pueden interpretarse como expresión de lo que ocurrirá con los ingresos por persona en las respectivas agrupaciones. Antes de examinar esto último, conviene complementar estas evaluaciones con las contenidas en el cuadro Nº 8, en que se tienen en cuenta los ajustes por concepto de contribuciones y beneficios de la seguridad social y los impuestos directos a las personas, que llevan una apreciación de las respectivas cifras de ingreso personal disponible.

Es fácil constatar en este último cuadro las modificaciones que tendrán lugar en comparación con la situación vigente. Las transferencias del gobierno a las personas por concepto de seguridad social aumentan en su conjunto en algo más de 50%, pero ese aumento llega a ser de 85% en el caso de los sectores rurales de bajos ingresos, de más de 60% en el urbano de bajos ingresos, y de poco más de 40% en el de ingresos medianos, como consecuencia de una mayor equidad en los montos y tipos de beneficios a que tienen derecho cada uno de esos grupos. Se observará también que se proyectan cifras positivas de ahorro personal en todos los grupos, lo que responde a la política de cooperación popular que se pondrá en práctica bajo los lineamientos y propósitos que se describen posteriormente.

Con esos y otros ajustes que se señalan en el cuadro, se concluye en definitiva que el consumo personal alcanzará en 1970 a unos 17.600 millones de escudos, en comparación con los 11.830 millones de escudos en que se estima el consumo para el presente año de 1964. De otra parte, se estima que la población total del país aumentará desde los 8,6 millones de personas a que alcanza en la actualidad a unos 10 millones de personas en 1970. Pero los cambios estructurales a que se ha venido haciendo referencia influirán también en la composición numérica de esa

población por grupos económico-sociales. En efecto, se parte de la base de que el sustancial aumento de la productividad agrícola permitirá lograr los incrementos de producción que ya se han señalado manteniendo el volumen presente de la población rural; que los grupos urbanos de bajos ingresos aumentarán desde 4,1 a 5 millones de personas; los de ingresos medianos lo harán desde 1,6 a 2,1 millones; y que se mantendrá el número absoluto de personas que se clasifican en el sector de altos ingresos, lo que de hecho significa una disminución significativa de su importancia relativa.

A la luz de estos antecedentes, puede apreciarse mejor la magnitud de la redistribución del ingreso y sus efectos sobre los niveles de consumo personal en cada uno de sus grupos. El consumo por habitante en el grupo rural de bajos ingresos aumentará desde los 217 escudos al iniciarse el plan a 400 escudos al final del mismo; en el grupo urbano de bajos ingresos, el aumento será desde 613 a 1.000 escudos entre esos años; en el de ingresos medianos, de 3.070 a 4.000 escudos entre esos años, mientras en el sector de altos ingresos se registrará una disminución del consumo por persona, si bien manteniendo todavía niveles bastante elevados: desde 9.560 escudos en 1964 a 8.000 escudos anuales en 1970.

A su vez esos cambios significan que la relación de consumo por persona de este último grupo en comparación con el primero se reducirá de 43 a 20 veces; en comparación con el segundo, de casi 16 a 8 veces, y en comparación con el sector de ingresos medianos, de 3 a 2 veces.

Las metas concretas de mejoramiento de las condiciones de vida de la población, destinadas a superar los déficit a que se hizo referencia en el capítulo anterior, quedan así aseguradas, tanto mediante los cambios fundamentales en la estructura y organización institucional de la producción como en la distribución del ingreso generado. Se contemplan, en efecto, aumentos sustanciales del consumo de bienes y servicios esenciales, así como una creciente participación de todos los grupos de la población chilena en la forma de consumo de la vida moderna.

Como es lógico, la composición del consumo privado de cada grupo social tenderá a modificarse en respuesta a los incrementos en su ingreso total. Las modificaciones que se anticipan para 1970 se muestran en el cuadro Nº 9, con una clasificación del

consumo personal por tipos de bienes y servicios similar a la que se comentó con referencia al cuadro Nº 3.

Como podrá observarse, el grupo social de bajos ingresos –a los nuevos niveles de consumo, que prácticamente duplican los niveles actuales– destinaría el 70% de su ingreso a satisfacer las exigencias de alimentación, en lugar del 78% actual. Con ello, aumentará en 75% su nivel real de consumo de alimentos, a la par que incrementará en 150% sus gastos en vestuario y calzado, finalidades a las que podrán destinar más de 15% de su presupuesto familiar. Como se supone que el total de la población rural permanecerá estacionaria, estos incrementos representan al mismo tiempo proporciones de aumentos del consumo por habitante.

En el grupo urbano de bajos ingresos –cuyo total prácticamente se duplica, con un aumento de 63% del consumo por habitante– se observan también cambios apreciables. La proporción del presupuesto familiar destinada a gastos de alimentación podría disminuir desde 65% en la actualidad a 57% en 1970, con lo que el nivel absoluto de consumo de alimentos por habitante aumentaría en más de 40%. Cabe señalar todavía que el aumento efectivo en los volúmenes de alimentos adquiridos sería aún mayor, puesto que estas metas incluyen una disminución importante de la incidencia de los gastos de comercialización en el precio pagado por los consumidores.

De este modo, en las compras de alimentos que efectúe este grupo, los recargos por concepto de comercialización dejarán de representar el 26% de su ingreso total como ocurre hoy día, para disminuir a 16%; a su vez, esto significa que esos recargos representarán sólo 28% del precio de los alimentos en lugar del 40% actual. Es particularmente importante tener en cuenta los efectos de esta política de comercialización que seguirá el Gobierno Popular, tanto desde el punto de vista del aumento real de consumo alimenticio que significan las cifras que se comentan, como de expansión de la producción agrícola que esas metas involucran. En otras palabras, mediante tal política se propone abaratar considerablemente los alimentos, sin afectar los ingresos de los productores agrícolas, actuando sobre los amplísimos márgenes de comercialización que hoy existen.

El aumento del consumo total y la disminución de porcentaje del presupuesto familiar que debe destinarse a la alimentación

permitirán a los integrantes de este grupo ampliar sustancialmente sus gastos en otro tipo de bienes. Así ocurrirá con el vestuario, el financiamiento de su vivienda y otros bienes de servicios de consumo. Como puede verse en el cuadro que se comenta, el consumo de otros productos manufacturados aumentaría su participación en el total del presupuesto familiar de 1,5 a 3,7%, lo que significaría casi cuadruplicar el consumo por habitante de este tipo de bienes.

En el sector de ingresos medianos, el aumento del consumo total por habitante en más de 30% permitirá también disminuir la importancia relativa del gasto en alimentos: de casi 40 a 34%, lo que de todas maneras permitirá un aumento real del consumo alimenticio –excluidos los recargos de comercialización– en casi 30% por habitante. Disminuirá asimismo la proporción del presupuesto familiar que se destina a vivienda, de 22 a sólo 15%, en vista de la elevadísima incidencia que en la actualidad tiene este gasto en los sectores de la clase media y como consecuencia de la política de arrendamientos y facilidades para el financiamiento de su vivienda propia, a costos razonablemente bajos. Con esto se logrará una notable diversificación del consumo de los sectores medios, poniendo a su alcance en magnitud muy superior la amplia gama de otros bienes y servicios materiales y culturales.

Finalmente, la composición del gasto en el grupo de los altos ingresos no experimentará variaciones de importancia, excepto las derivadas de la compresión de las importaciones y ciertos rubros de la producción interna de bienes y servicios de consumo suntuario, cuyos mayores precios relativos determinan que la magnitud real de su disminución no aparezca suficientemente reflejada en la proporción del gasto total que seguirán ocupando en la estructura del consumo de este grupo.

En estos nuevos niveles y en estos cambios en la composición del consumo por tipos de bienes y servicios quedan reflejados, en definitiva, la intensidad y los efectos de la redistribución del ingreso que impulsaría el Gobierno Popular. Como puede apreciarse, hacia el final del período no sólo se avanzaría gran trecho en superar los déficit más flagrantes en materia alimenticia y de vestuario de los grupos de bajos ingresos, y de vivienda y bienes de consumo manufacturados del grupo medio, sino que además se atenuarían en forma apreciable los enormes contrastes de niveles de vida que actualmente prevalecen. Pero esto todavía no

es todo, desde el punto de vista de los sectores menos favorecidos de la población. A la expansión de su consumo privado se añadirá, en efecto, la ampliación sustancial de los servicios públicos que se pondrán a su alcance. El aumento y reorientación de las facilidades de educación y salud, la mayor amplitud y equidad en la operación de los sistemas de seguridad social, y la política habitacional y de servicios conexos (pavimentación, agua, luz, alcantarillado, lugares de esparcimiento, etc.) serán factores complementarios importantes en el mejoramiento de las condiciones generales de vida.

Este aspecto de la política redistributiva tiene por otra parte especial significación desde el punto de vista de dar a los grupos de ingresos más bajos –y particularmente a sus generaciones más jóvenes– una sólida base de sustentación para participar en condiciones de mayor igualdad en la búsqueda de las oportunidades económicas, sociales y políticas que le brindará una economía dinámica, una sociedad más abierta y una actividad política más amplia y democrática.

Todo esto plantea la exigencia de un fuerte aumento de los gastos públicos y de un financiamiento de los mismos que no se contraponga con los objetivos de redistribución progresiva del ingreso nacional, y que en definitiva lleve, como en el pasado, a anular progresivamente los buenos propósitos de la política estatal.

Que la estrategia de desarrollo del Gobierno Popular tiene claramente en cuenta tales exigencias ha quedado ya en claro en el examen de los cuadros Nº 6 y Nº 8, cuyas informaciones se sistematizan además en el cuadro Nº 10, adjunto. Conforme a estas metas, el total de los gastos públicos corrientes aumentará desde su nivel actual de 2.880 millones de escudos por año a 5.415 millones de escudos en 1970. Además, dentro de ese total las transferencias y subvenciones dejarán de constituir casi el 50% para disminuir su importancia relativa a menos del 40%, con el consiguiente aumento de la participación de los gastos que corresponden a servicios públicos propiamente dichos. Como puede observarse, se trata nuevamente de una orientación que tiende a corregir una de tantas situaciones absurdas e insostenibles a que ha llegado nuestra economía.

Aún más importantes son los cambios que se operarán en la composición de los ingresos fiscales. En primer lugar, la nacionalización de empresas extranjeras, la estatización del comercio exterior, la mayor participación estatal en las actividades del comercio mayorista y en la de los servicios bancarios y financieros, la estatización de determinadas industrias monopólicas estratégicas para el desarrollo nacional y la creación de nuevas industrias por parte del sector público, crearán una fuerte corriente de ingresos gubernamentales derivados de sus propias actividades, hasta el punto de que éstos constituirán el 36,5% del total de ingresos fiscales corrientes (frente al sólo 5,5% que representan en la actualidad). He aquí, en toda su significación y magnitud, el elemento clave de la política económica del gobierno popular. La captación, y aprovechamiento intensivo, de los recursos que actualmente generan ese excedente económico privado que tiene estrangulado nuestro desarrollo y que desequilibra nuestro proceso social y político, permitirá incrementar los recursos del Estado en cantidad nunca vista, para colocar esos recursos, en forma armónica y planificada, al servicio de una rápida redistribución de un ingreso que crecerá aceleradamente. Cabe insistir en que la fuerte expansión de este tipo de ingresos fiscales no representa la concentración en manos gubernamentales de una parte exagerada de la actividad económica nacional, ya que, como quedó en claro en las cifras del cuadro Nº 6, la expansión de los sectores privados es también apreciable, y de hecho crecen a ritmos muy superiores a los de la experiencia histórica. En otras palabras, la estrategia de desarrollo del Gobierno Popular –que no se apoya èn esquemas doctrinarios preconcebidos, sino en el examen concreto y objetivo de la realidad nacional– reside, por una parte, en transferir el control del excedente económico que genera nuestra sociedad de un pequeño grupo privado privilegiado a la esfera pública, para que ésta disponga de su uso en beneficio del conjunto de la colectividad nacional; por otra parte, la utilización planificada de los recursos que aporta el control del excedente económico al Estado permite a éste ir creando progresivamente –a través de su política redistributiva– el mercado nacional de que ahora carecen nuestros empresarios no monopólicos, y a la vez otorgarles el financiamiento que requerirán para atender una demanda en rápida y constante expansión. De esta manera, el auténtico empresario privado, aquel que no está en posición de explotar a su amaño un pequeño mercado cautivo o de mantener su situación por medio

de equívocos manejos financieros tendrá las oportunidades de expansión que ahora le están vedadas debido al control que sobre él ejerce el sistema financiero, al estancamiento de nuestra economía y al bajo nivel de ingreso de la gran mayoría de su población.

Merced a la creación de esas nuevas fuentes de ingresos fiscales, todas las otras categorías de impuestos podrán disminuir en términos relativos con respecto al total de ingresos fiscales. Así ocurre, en primer lugar, con los impuestos indirectos, que representan hoy 44% del total de esos ingresos, mientras en 1970 llegarían a representar sólo 29,5%. Esta disminución es aún más acentuada en el caso de los impuestos directos a las empresas y a las personas, cuya participación en el total baja de 13,3 a 6,1 y de 4,3 a 2,5%, respectivamente, entre esos dos años. Por su parte, las contribuciones de seguridad social, que hoy alcanzan a más de un tercio del total de ingresos fiscales, representarían en 1970 sólo un cuarto de los mismos. En algunos casos, la pérdida de importancia relativa de estos tributos se registra incluso con respecto al total del ingreso nacional, como sucede con los impuestos directos a empresas y personas (de 3,4 a 2,3 y de 1,1 a 0,9%, respectivamente); esto involucra, sin embargo, una mayor eficiencia de la tributación directa, principalmente a través de un control efectivo de la aplicación de las tasas, puesto que el ingreso privado subirá en menor proporción que el total del ingreso nacional. Los impuestos indirectos, por su parte, mantendrían aproximadamente la misma incidencia con respecto al total del ingreso, pero se modificará su composición por tipo de bienes, a fin de desplazar gravámenes desde los bienes de consumo esencial a los bienes y servicios suntuarios. Finalmente, se registrará un ligero aumento de la relación entre contribuciones de seguridad social y total del ingreso nacional, como consecuencia del aumento en la población que quedará amparada por los regímenes de previsión y por la extensión y mayor uniformidad de los beneficios que se conceden.

Con estos cambios en las fuentes de ingresos fiscales, las entradas totales del gobierno podrán aumentar considerablemente: desde 3.300 millones de escudos en 1964 a 8.590 millones de escudos en 1970. Como será inferior el aumento de los gastos corrientes, se podrá asegurar así un ahorro público muy superior en términos absolutos y relativos al que se registra en la actualidad. Esto permitirá que el sector público desempeñe un papel dinámico fundamental en la promoción del desarrollo económico nacional, y particularmente en la continuidad y aceleración del proceso de industrialización.

Este último aspecto puede apreciarse mejor a la luz del conjunto de antecedentes relativos a la magnitud y origen del ahorro nacional. Las cifras pertinentes se incluyen en el cuadro Nº 11.

El aspecto más trascendente que reflejan estas cifras se refiere al aumento sustancial del conjunto del ahorro y su relación con el total del producto. En efecto, la materialización de la estrategia de desarrollo que planteará el Gobierno Popular se traducirá en que una parte muy apreciable del ingreso actual de los sectores privilegiados y una proporción importante del aumento ulterior del ingreso nacional se destinarán a reforzar la acumulación de capital. El total de ahorro bruto previsto para 1970 alcanza a unos 5.800 escudos, en comparación con los 2.100 millones de escudos a que alcanzará probablemente en el presente año de 1964, lo que significa aumentar la proporción del producto total que se destinará al ahorro desde menos de 14 a casi 22%. De otra parte, en la actualidad la mayor parte del ahorro se destina a la reposición del capital existente, de manera que lo que queda para acrecentar nuestra capacidad productiva es muy poco; el coeficiente de inversión neta –definido como relación entre la inversión total menos las necesidades de reposición y el total del producto– es de apenas 6,8%; en consecuencia, el aumento del ahorro que se ha señalado, aunque por sí solo acrecienta en 50% la proporción del producto que se destina a la inversión, permite además casi cuadruplicar los niveles presentes de inversión neta. En otras palabras, se llegará a una situación tal que los incrementos anuales de la capacidad de producción de la economía chilena, en virtud del aumento del producto y de la mayor proporción que se destinará a la inversión, serán iguales a 4 veces los que se registran hoy día.

Dicho de otro modo, el Gobierno Popular se propone asegurar un ritmo rápido y sostenido del aumento del ingreso, atendiendo en las primeras etapas al uso intensivo de los recursos de capital ya disponibles, y sustituyendo progresivamente el agotamiento de esas posibilidades de crecimiento con el aumento del esfuerzo de ahorro interno, hasta alcanzar niveles satisfactorios. Queda

comprobada así con toda claridad la tremenda potencialidad del desarrollo que encierra nuestra economía, y cuyo aprovechamiento permitirá poner en marcha un auténtico proceso de desarrollo, en el que los procesos de redistribución del ingreso y de intensificación de la capitalización se refuerzan mutuamente.

Además de su nivel absoluto y su relación respecto al producto, se modificarán también sustancialmente las fuentes del ahorro. En la actualidad las reservas de depreciación que efectúan las empresas constituyen más del 40% del ahorro total, y aún así son insuficientes para cubrir las necesidades reales de depreciación; hacia 1970, deberán corresponder adecuadamente a esas necesidades reales de reposición de los activos, pero con el aumento de otras fuentes no llegarán a representar sino 30% del ahorro total. Por su parte, el ahorro de las sociedades de capital, que en cierta medida es ficticio, puesto que incluye montos que estrictamente debieran figurar como reservas de depreciación, aumentará su cuantía absoluta, pero mostrará un notorio descenso en su participación en el ahorro total. A las otras tres fuentes de ahorro –el externo, el público y el personal– conviene hacer una referencia más detenida, en vista de que su proyección obedece también a aspectos fundamentales de la política económica que seguirá el Gobierno Popular.

El ahorro externo, en primer lugar, constituye hoy día una de las fuentes principales de financiamiento de la inversión bruta, puesto que representa no menos del 21% del ahorro total, lo que no es sino una manifestación más de la política de endeudamiento externo que se viene siguiendo. Como podrá observarse en las cifras del cuadro citado, las proyecciones que orientan el Plan de Acción del Gobierno Popular no tienen en cuenta para 1970 ninguna contribución neta positiva del ahorro externo. Esto no significa que no se proponga utilizar un concurso del exterior –bajo condiciones y modalidades que responden efectivamente al interés nacional– que puede ser muy útil y hasta imprescindible para afianzar nuestro proceso de industrialización. Pero sí significa claramente que su monto se mantendrá dentro de límites razonables, aproximadamente iguales a las exigencias del servicio de la deuda externa de que tendrá que hacerse cargo el Gobierno Popular como herencia del pasado. En otras palabras, durante el período 1964-1970 se pondrá fin a la política de creciente endeudamiento con el exterior, estabilizando esa deuda en la cuantía ya muy elevada a que se ha alcanzado, y que los nuevos aportes que se reciban –además de estar condicionados a finalidades determinadas y a condiciones satisfactorias– serán aproximadamente equivalentes a la disminución de la deuda externa anterior. Esta es una decisión que, a la par que no cierra las puertas a una cooperación exterior bien encaminada, asigna al concurso externo un carácter complementario de un esfuerzo que ante todo corresponde al propio país, e interesa a su propia soberanía y a la dignidad nacional.

El ahorro público, por su parte, se transformará en la fuente principal del financiamiento de nuestro desarrollo, hasta el punto de que representará más de la mitad del ahorro total, en comparación con la proporción de sólo 10% a que alcanza en la actualidad. Tal expansión, que asegurará al Gobierno un papel fundamental en la promoción de nuestro desarrollo económico y social, se logrará en parte merced a un superávit en las cuentas corrientes del sector público propiamente dicho, pero principalmente en virtud de los ingresos de las empresas estatales, incluidas tanto las actualmente existentes como las que sustituirán a empresas privadas, principalmente extranjeras, que hoy operan en sectores claves de la economía, y aquéllas nuevas que se establecerán en los próximos años como parte del esfuerzo estatal en la aceleración del desarrollo.

Por fin, se tiene en cuenta también una contribución importante del ahorro personal. En este sentido, conviene recordar que las Cuentas Nacionales de la CORFO muestran un desahorro personal apreciable y sostenido a lo largo de muchos años. Aunque hay más de un motivo para dudar de la veracidad de tales informaciones[6], los niveles de ahorro personal que se proyectan para 1970 podrían parecer exagerados a la luz de la experiencia histórica. Sin embargo, ello obedece al propósito del

6. Se observará que en el cuadro Nº 8, en que se muestran las estimaciones para el presente año de 1964, se ha computado un ahorro personal positivo, aunque de un monto absoluto modesto, modificando así el carácter de las estimaciones que tradicionalmente viene presentado la CORFO. Probablemente el tratamiento que se da en las Cuentas Nacionales que elabora esa institución a las reservas de depreciación, así como el elevado monto que se atribuye a "discrepancia estadística", expliquen las diferencias que en este sentido muestran las estimaciones elaboradas por OCEPLAN.

Gobierno Popular de establecer una serie de nuevos instrumentos que canalicen una creciente contribución del pueblo chileno al desarrollo de la economía nacional y a la solución de sus propios problemas. Al efecto, se establecerán, entre otros mecanismos, un "bono de cooperación popular" que estará a disposición de toda la población chilena como contrapartida de ahorros monetarios voluntarios y esfuerzos adicionales de trabajo, bonos que podrán utilizarse en distintas finalidades[7].

Asegurada la movilización interna de los recursos, la materialización de ese ahorro en los bienes de capital concretos, que en definitiva constituyen la inversión real a efectuarse, se verá asegurada por la política de industrialización y la de comercio exterior a que se ajustará el Gobierno Popular.

En la primera, se tendrá particularmente en cuenta la consolidación y crecimiento de industrias que –dentro de los límites razonables de economicidad– propenden a la creciente disponibilidad de equipos y maquinarias de producción interna, además de los materiales de construcción y otros que se incorporen a las inversiones en edificación y obras públicas.

En cuanto a la política de comercio exterior, además del control estricto de las importaciones a fin de que se ajusten a las necesidades básicas del país, se emprenderán importantes esfuerzos –que se explican más adelante– para ampliar y diversificar las exportaciones, de manera que se alcance en 1970 a un nivel mínimo de exportaciones del orden de los mil millones de dólares por año.

De ese modo los 5.800 millones de escudos de inversión bruta total exigirán importaciones de bienes de capital equivalentes a

7. Así por ejemplo, recibirán bonos de cooperación popular los profesionales, empleados, obreros o campesinos que trabajen voluntariamente jornadas adicionales en aquellas actividades que sean de particular importancia para el aumento de la producción de bienes y servicios, o quienes además de su trabajo regular o sus estudios o sus ocupaciones domésticas en caso de las mujeres, quieran participar en campañas de alfabetización, mejoramiento de la salud pública y otras que se impulsarán. Los bonos que reciban podrán utilizarse como aportes personales para contribuir al financiamiento de su propia vivienda, o para el mejoramiento de su vivienda actual, así como en una serie de propósitos adicionales: adquisición de vestuarios y útiles escolares, vacaciones, compra de determinados bienes de consumo duradero, etc.

no más de 25% de ese total de inversiones, o sea, unos 450 millones de dólares[8]; en consecuencia, bastará utilizar el 45% de los ingresos corrientes de divisas en la importación de bienes de capital complementarios del esfuerzo interno. Quedará así una reserva suficiente para atender a las necesidades de importación de materias primas y de aquellos alimentos y otros bienes básicos de consumo que el país no esté en condiciones de producir por sí mismo.

En general, se trata de previsiones más bien moderadas, puesto que esas metas de exportaciones permitirán mantener una relación entre el total de las importaciones y el total del producto nacional bastante similar al actual, pese a la sustitución de importaciones a que se propenderá en determinadas líneas básicas de la industria y la agricultura nacionales.

Tales son, en sus lineamientos fundamentales, las principales metas y decisiones que incorpora el Plan de Acción del Gobierno Popular. Cabe destacar que, como ya se ha ido viendo a lo largo de esta exposición, existe entre todas esas definiciones y objetivos una estrecha interdependencia, que las hace parte integrante de una estrategia única de desarrollo, cuyo éxito se basa en su cumplimiento simultáneo y completo. De este modo, la redistribución del ingreso y sus consecuencias sobre la composición del consumo irá acompañada de los cambios correspondientes en la estructura de la producción; el esfuerzo de expansión de las actividades destinadas a atender necesidades del mercado interno irá acompañada del esfuerzo correspondiente para expandir y ampliar las corrientes de comercio exterior; la extensión de los servicios públicos y la mayor participación del gobierno en la promoción del desarrollo irá acompañada de los cambios necesarios en el monto y la estructura del financiamiento fiscal; los objetivos de mejoramiento rápido en las condiciones de vida de la población irán acompañadas de las medidas que conduzcan a la plena y eficiente utilización de los recursos

8. Para apreciar el significado de este contenido de importaciones en la formación de capital es necesario tener en cuenta que una parte importante de esa inversión total corresponde a construcciones y obras públicas, en que prácticamente todas las necesidades de abastecimiento se satisfacen con producción nacional.

disponibles; en fin, el ritmo y modalidades del crecimiento, así como la orientación y selección de los mejoramientos técnicos, asegurarán oportunidades de empleo suficientes para toda la población chilena en edad activa, eliminando la amenaza de la desocupación y utilizando nuestra fuerza de trabajo en actividades verdaderamante productivas.

Se comprueba una vez más en esta estrategia de desarrollo la justificación y exigencia imperiosa de las reformas estructurales por las que viene luchando desde tanto tiempo el Movimiento Popular. La Reforma Agraria aparece así no sólo como objetivo de justicia social para el campesino sin tierra, sino también como necesidad que interesa de manera vital a los sectores urbanos de la clase media, que obreros, artesanos y otros grupos de bajos ingresos. La nacionalización del cobre no resulta ser sólo un acto legítimo de soberanía nacional, sino pieza fundamental de todo este esquema de desarrollo, de la que dependen buena parte de las posibilidades de aumentar nuestras exportaciones, de acrecentar el financiamento de las actividades públicas y de disponer de los recursos adicionales necesarios para incrementar nuestras importaciones de bienes de capital y productos básicos. Algo similar ocurre con la estatización de los mecanismos financieros y bancarios, el comercio exterior y determinadas empresas monopólicas de producción y distribución, que no obedece a una posición política dogmática, sino a la necesidad de disponer de instrumentos fundamentales para la aplicación de una política de verdadero interés nacional. El aumento de la esfera de acción directa y de influencia indirecta del sector estatal no resulta tampoco ser sólo una decisión política plenamente justificada a la luz de la experiencia histórica, sino también el requisito básico para el cumplimiento de estos objetivos y metas, a la par que no excluye sino que facilita un crecimiento de las actividades privadas legítimas.

Sección de cuadros

Cuadro

Una estimación del origen y distribución [illegible] sectores de actividad económica, clasific[illegible]

(millones de [illegible])

	Producto geográfico bruto a precios de mercado	Transferencias al extranjero	Producto nacional bruto a precio de mercado	Imptos. indirectos	Subsidios	Producto nacional bruto a costos de factores	Deprec[illegible]
Total	15.230	320	14.910	1.450	280	13.740	[illegible]
Agricultura	1.375	-	1.375	225	100	1.250	[illegible]
Latifundaria	550	-	550	725	60	485	[illegible]
No latifundaria	825	-	825	100	40	765	[illegible]
Minería	1.000	280	720	-	10	730	[illegible]
Gran minería del cobre	750	265	485	-	-	485	[illegible]
Resto de la gran minería	90	15	75	-	10	85	[illegible]
Mediana y pequeña minería	120	-	120	-	-	120	[illegible]
Empresas estatales	40	-	40	-	-	40	[illegible]
Industria	3.294	12	3.282	535	-	2.747	[illegible]
Gran industria monopólica	920	8	912	270	-	642	[illegible]
Otras empresas privadas	849	4	845	110	-	735	[illegible]
Artesanía	1.380	-	1.380	135	-	1.245	[illegible]
Empresas estatales	145	-	145	20	-	125	[illegible]
Construcción	400	-	400	-	20	420	[illegible]
Sector privado	300	-	300	-	20	320	[illegible]
Sector Público	100	-	100	-	-	100	
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	190	8	182	35	-	147	[illegible]
Sector privado	90	8	82	15	-	67	[illegible]
Sector público	100	-	100	20	-	80	[illegible]
Transporte, almacenaje y comunicaciones	1.070	8	1.062	65	150	1.147	[illegible]
Empresas privadas	470	8	462	20	-	442	[illegible]
Empresas estatales	600	-	600	45	150	705	[illegible]
Comercio	2.994	4	2.987	410	-	2.577	[illegible]
Mayorista	1.446	4	1.442	340	-	1.102	[illegible]
Minorista	1.545	-	1.545	70	-	1.475	[illegible]
Banca, seguros y bienes inmueble	600	8	592	15	-	577	
Sector privado	400	8	392	10	-	382	
Sector público	200	-	200	5	-	195	
Propiedad de viviendas	1.670	-	1.670	-	-	1.670	[illegible]
Gobierno	1.300	-	1.300	-	-	1.300	
Servicios	1.340	-	1.340	165	-	1.175	[illegible]

1) No incluye ttansferencias de Gobierno ni intereses de Deuda Pública
Fuente: Estimación de OCEPLAN.

Cuadro [illegible]

[illegible]greso generado en los principales [illegible]ón su situación institucional. Año 1964

([illegible]ecios actuales)

[illegible]greso Nacional	Imptos. directos a empresas	Ahorro de sociedades de capital	Ingresos propios del Gobierno	Ingreso 1) personal	Grupo I Rural	Grupo I Urbano	Grupo II	Grupo III
[illegible]930	440	400	170	11.920	490	2.259	4.513	4.658
[illegible]215	5	5	-	1.215	490	-	155	570
[illegible]455	5	5	-	455	150	-	15	290
[illegible]760	-	-	-	760	340	-	140	280
[illegible]340	273	15	5	317	-	154	43	120
[illegible]135	260	-	-	135	-	95	25	15
[illegible]70	8	5	-	57	-	15	4	38
[illegible]110	5	10	-	95	-	20	8	67
[illegible]30	-	-	5	30	-	24	6	-
[illegible]2.303	49	130	20	2.304	-	687	611	1.006
[illegible]512	23	70	-	419	-	75	13	331
[illegible]631	26	60	-	565	-	140	50	375
[illegible]1.225	-	-	-	1.225	-	400	525	300
[illegible]115	-	-	20	95	-	72	23	-
[illegible]415	5	5	-	395	-	220	30	145
[illegible]305	5	5	-	295	-	135	15	145
[illegible]100	-	-	-	100	-	85	15	-
[illegible]107	3	-	10	94	-	25	45	24
[illegible]47	3	-	-	44	-	8	12	24
[illegible]60	-	-	10	50	-	17	33	-
[illegible]1.067	22	40	95	910	-	280	480	150
[illegible]412	22	40	-	340	-	40	150	150
[illegible]665	-	-	95	570	-	240	330	-
[illegible]2.446	60	155	-	2.351	-	350	857	1.144
[illegible]1.004	50	130	-	914	-	50	200	664
[illegible]1.472	10	25	-	1.437	-	300	657	480
[illegible]877	23	50	40	464	-	13	212	239
[illegible]382	23	50	-	309	-	3	67	239
[illegible]195	-	-	40	155	-	10	145	-
[illegible]1.410	-	-	-	1.410	-	60	500	850
[illegible]1.300	-	-	-	1.130	-	170	1.300	-
[illegible]1.160	-	-	-	1.160	-	300	450	410

Cuadro Nº 2
Una estimación de la distribución del ingreso personal disponible en 1964
(Millones de escudos a precios actuales)

	Total	Grupo I Rural	Grupo I Urbano	Grupo II	Grupo IIII
1. Ingreso Personal	11.920	490	2.259	4.513	4.658
2. Transferencias del Gobierno	1.170	70	320	730	50
3. Entradas corrientes	13.090	560	2.579	5.243	4.708
4. Impuestos directos a personas	140	-	10	60	70
5. Imposiciones SS asalariados	260	17	93	150	-
6. Imposiciones SS patronales	840	-	-	225	615
7. Ingreso personal disponible	11.850	543	2.476	4.808	4.023
8. Ahorro personal	+20	-	-80	-100	+200
9. Consumo personal	11.830	543	2.556	4.908	3.823

Fuente: Estimaciones de OCEPLAN

Cuadro Nº 3
Una estimación de la composición del consumo privado en 1964
(Millones de escudos a precios actuales)

	Total	Grupo I Rural	Grupo I Urbano	Grupo II	Grupo IIII
Consumo personal total	**11.830**	**543**	**2.556**	**4.908**	**3.823**
Alimentos	**4.600**	**423**	**1.660**	**1.950**	**567**
Alimentos directos	1.140				
Producción industrial	1.300				
Producción artesanal	260				
Alimentos importados	95				
Comercialización					
Bebidas y tabacos	**335**	**29**	**80**	**123**	**103**
Producción industrial	180				
Producción artesanal	18				
Importaciones	2				
Comercialización	135				
Vestuario, calzado y confecciones	**2.345**	**61**	**490**	**831**	**963**
Producción industrial	960				
Producción artesanal	785				
Comercialización	600				
Vivienda y servicios anexos	**1.800**	**20**	**200**	**1.080**	**500**
Arrendamiento	1.700				
Alectricidad, gas y agua	100				
Otros bienes de consumo	**1.290**	**10**	**40**	**410**	**830**
Producción industrial	420				
Producción artesanal	300				
Importaciones de bienes duraderos	70	-	-	30	40
Comercialización	500				
Transportes y otros servicios	**1.460**	**-**	**86**	**514**	**860**

Fuente: Estimaciones de OCEPLAN

Cuadro Nº 4
Una estimación de la cuenta del Gobierno General en 1964
(Millones de escudos a precios actuales)

ENTRADAS TOTALES			**3.300**	
Ingresos de propiedades y empresas		**170**		
Empresas estatales mineras	5			
Empresas estatales industriales	20			
Empresas estatales de electricidad y otros servicios	10			
Empresas de transportes y comunicaciones	95			
Empresas estatales financieras	40			
Impuestos indirectos		**1.450**		
Sobre productos de la agricultura	225			
Sobre productos de industrias monopólicas	270			
Sobre productos de otras industrias privadas	110			
Sobre productos de artesanía	135			
Sobre servicios privados de electricidad y otros	15			
Sobre servicios privados de transportes y comunicaciones	20			
Sobre transacciones del comercio mayorista	340			
Sobre transacciones del comercio minorista	70			
Sobre servicios financieros privados	10			
Sobre otros servicios privados	165			
Sobre productos y servicios de empresas estatales	90			
Impuestos directos a empresas		**440**		
De la agricultura latifundaria	5			
De la gran minería del cobre	260			
De otras empresas de la gran minería	8			
De empresas de la mediana y pequeña minería	5			
De la gran industria monopólica	23			
De otras empresas industriales privadas	26			
De empresas privadas de la construcción	5			
De empresas privadas de electricidad y otras	3			

De empresas privadas de transportes y comunicaciones	22			
De empresas privadas de comercio mayorista	50			
De empresas privadas de comercio minorista	10			
De empresas financieras privadas	23			
Impuestos directos a personas			**140**	
Grupo I (urbano)		10		
Grupo II		60		
Grupo III		70		
Contribuciones de seguridad social			**1.100**	
Asalariados		260	1.100	
Grupo I (rural)	17			
Grupo I (urbano)	93			
Grupo II	150			
Patronales		840		
Grupo II	225			
Grupo III	615			
GASTOS CORRIENTES				**2.880**
Gastos en consumos			**1.430**	
Sueldos y salarios		1.300		
Bienes y servicios de consumo		130		
Subvenciones		**280**	**280**	
A la agricultura		100		
A empresas de la gran minería		10		
A empresas privadas de la construcción		20		
A empresas públicas de transportes y comunicaciones		150		
Transferencias a personas			**1.120**	
Grupo I (rural)		70		
Grupo I (urbano)		320		
Grupo II		730		
Intereses pagados (a personas grupo III)		**50**		
AHORRO PUBLICO				420

Fuente: Estimaciones de OCEPLAN

Cuadro Nº 5
Una estimación de la cuenta de ahorro e inversión en 1964
(Millones de escudos a precios actuales)

Ahorro	
Reservas de depreciación	810
Ahorro de sociedades de capital	400
Ahorro público	420
Ahorro personal	20
Ahorro externo	450
Total:	2.100
Inversión	
Reposición de capital existente	1.050
Inversión neta	1.050
Total:	2.100

Fuente: Estimaciones de OCEPLAN

Cuadro

Una proyección al año 1970 del origen y distribución del ingreso generado por los principales sectores de actividad económica, clasificados según su situación institucional

(millones de \$ de 1964)

	Producto geográfico bruto a precios de mercado	Transferencias al extranjero	Producto nacional bruto a precio de mercado	Imptos. indirectos	Subsidios	Producto nacional bruto a costos de factores	Imptos. directos a empresas	Ahorro de sociedades de capital (privados)	Ingresos propios del Gobierno	Ingreso personal	Grupo I Rural	Grupo I Urbano	Grupo II	Grupo III
Total	**26.700**	-	**26.700**	**2.535**	**440**	**24.605**	**521**	**500**	**3.129**	**18.755**	**970**	**4.865**	**8.300**	**4.620**
Agricultura	**2.400**	-	**2.400**	**360**	**100**	**2.140**	**10**	**5**	**200**	**1.785**	**970**	-	**410**	**405**
Afectada por la reforma agraria	1.080	-	1.080	160	50	970	-	-	200	700	440	-	190	70
No latifundaria	1.320	-	1.320	200	50	1.170	10	5	-	1.085	530	-	220	335
Minería	**1.870**	-	**1.870**	-	**40**	**1.910**	**153**	**30**	**967**	**540**	-	**334**	**88**	**118**
Gran minería privada	170	-	170	-	10	180	51	10	-	89	-	27	9	53
Mediana y pequeña minería	200	-	200	-	30	230	102	20	-	88	-	38	12	38
Gran minería del cobre	1.400	-	1.400	-	-	1.400	-	-	932	308	-	225	57	26
Otras empresas estatales	100	-	100	-	-	150	-	-	35	55	-	44	10	1
Industria	**6.750**	-	**6.750**	**1.100**	**100**	**5.750**	**50**	**274**	**370**	**4.519**	-	**1.813**	**1.092**	**1.644**
Empresas privadas	2.959	-	2.959	375	100	2.684	50	244	-	2.190	-	657	219	1.314
Artesanía	2.078	-	2.078	341	-	1.737	-	30	-	1.637	-	630	735	272
Empresas estatales	1.713	-	1.713	384	-	1.329	-	-	370	692	-	526	138	28
Contrucción	**1.000**	-	**1.000**	-	**100**	**1.100**	**237**	**55**	-	**768**	-	**592**	**91**	**85**
Sector privado	550	-	550	-	100	650	237	55	-	318	-	210	37	71
Sector público	450	-	450	-	-	450	-	-	-	450	-	382	54	14
Electricidad, gas y agua, servicios sanitarios	**350**	-	**350**	**65**	-	**285**	**3**	**1**	**46**	**145**	-	**48**	**80**	**17**
Sector privado	100	-	100	16	-	84	3	1	-	58	-	11	33	14
Empresas y servicios públicos	250	-	250	49	-	201	-	-	46	87	-	37	47	3
Transporte, almacenaje y comunicaciones	**2.200**	-	**2.200**	**145**	**100**	**2.155**	**35**	**65**	**100**	**1.785**	-	**650**	**960**	**175**
Empresas privadas	770	-	770	55	-	715	35	65	-	545	-	95	280	170
Empresas públicas	1.430	-	1.430	90	100	1.440	-	-	100	1.240	-	555	680	5
Comercio	**3.900**	-	**3.900**	**585**	-	**3.315**	**15**	**60**	**1.015**	**2.200**	-	**500**	**1.000**	**700**
Mayorista, privado	538	-	538	270	-	268	8	30	-	220	-	50	70	100
Minorista	2.077	-	2.077	315	-	1.762	7	30	-	1.720	-	380	750	590
Estatal	1.285	-	1.285	-	-	1.285	-	-	1.015	260	-	70	180	10
Banca, seguros y bienes inmueble	**950**	-	**950**	**30**	-	**920**	**18**	**10**	**431**	**461**	-	**22**	**389**	**50**
Privada	200	-	200	30	-	170	18	10	-	142	-	8	85	49
Pública	750	-	750	-	-	750	-	-	431	319	-	14	304	1
Propiedad de viviendas	**2.520**	-	**2.520**	-	-	**2.520**	-	-	-	**2.080**	-	**125**	**1.055**	**900**
Gobierno	**2.875**	-	**2.875**	-	-	**2.875**	-	-	-	**2.875**	-	**365**	**2.510**	-
Otros servicios	**1.885**	-	**1.885**	**250**	-	**1.635**	-	-	-	**1.597**	-	**416**	**625**	**556**

Fuente: Estimación de OCEPLAN.

Cuadro Nº 7
Una proyección de los cambios en el origen sectorial del producto

Producción de bienes físicos	Composición porcentual del producto	
	1964	1970
Agrícolas	9,2	9,0
Mineros	4,8	7,0
Industriales	22,1	25,2
Construcción	2,7	3,7
Electricidad, etc.	1,2	1,3
Transporte	7,1	8,2
Sub-Total	47,1	54,4
Servicios del Gobierno	**8,7**	**10,8**
Otros servicios	44,2	34,8
TOTAL:	**100,0**	**100,0**

Fuente: Estimaciones de OCEPLAN

Cuadro Nº 8
Una proyección de la distribución del ingreso personal disponible en 1970
(Millones de escudos a precios de 1964)

	Total	Grupo I Rural	Grupo I Urbano	Grupo II	Grupo IIII
1. Ingreso personal	**18.755**	970	4.865	8.300	4.620
2. Transferencias del Gobierno	**1.700**	130	520	1.050	-
3. Entradas corrientes	**20.455**	1.100	5.385	9.350	4.620
4. Impuestos directos a personas	**215**	-	15	100	100
5. Imposiciones SS asalariados	**590**	40	200	350	-
6. Imposiciones SS patronales	**1.600**	-	-	400	1.200
7. Ingreso personal disponible	**18.050**	1.060	5.170	8.500	3.320
8. Ahorro personal	**+450**	+60	+170	+100	+120
9. Consumo personal	**17.600**	1.000	5.000	8.400	3.200

Fuente: Estimaciones de OCEPLAN

Cuadro Nº 9
Una proyección de la composición del consumo privado en 1970
(Millones de escudos a precios de 1964)

	Total	Grupo I Rural	Grupo I Urbano	Grupo II	Grupo III
Consumo personal total	**17.600**	**1.00o**	**5..000**	**8.400**	**3.200**
Alimentos	**6.914**	**700**	**2.850**	**2.860**	**504**
Alimentos directos	1.800				
Producción industrial	12.577				
Producción artesanal	390				
Alimentos importados	95				
Sub-total alimentos	4.862				
Comercialización	2.052				
Bebidas y tabaco	**507**	**30**	**140**	**252**	**85**
Producción industrial	284				
Producción artesanal	23				
Importaciones	-				
Comercialización	200				
Vestuario, calzado y confecciones	**3.517**	**155**	**1.050**	**1.512**	**800**
Producción industrial	1.667				
Producción artesanal	1.080				
Comercialización	850				
Vivienda y servicios conexos	**2.300**	**60**	**500**	**1.260**	**480**
Arrendamiento	2.100				
Electricidad, gas y agua	200				
Otros bienes de consumo	**2.175**	**25**	**185**	**1.260**	**705**
Producción industrial	985				
Producción artesanal	350				
Importaciones de bienes duraderos	70				
Comercialización	770				
Transportes y otros servicios	**2.187**	**30**	**276**	**1.256**	**626**

Fuente: Estimaciones de OCEPLAN

Cuadro Nº 10
Una proyeccion de la cuenta del Gobierno General en 1970
(Millones de escudos a precios de 1964)

ENTRADAS TOTALES			**8.590**	
Ingresos de propiedades y empresas		**3.129**		
Empresas estatales mineras	967			
Empresas estatales industriales	370			
Empresas de electricidad y otros servicios	46			
Empresas de transportes y comunicaciones	100			
Empresas estatales financieras	431			
Empresas estatales comerciales	1.015			
Empresas estatales agrícolas	200			
Impuestos indirectos		**2.535**		
Sobre la producción agrícola	360			
Sobre las industrias privadas	375			
Sobre las industrias estatales	384			
Sobre la artesanía	341			
Sobre los servicios privados de electricidad y otros	16			
Sobre los servicios públicos de electricidad y otros	49			
Sobre los servicios privados de transporte y comunicaciones	55			
Sobre los servicios públicos de transportes y comunicaciones	90			
Sobre las transacciones del comercio mayorista	270			
Sobre las transacciones del comercio minorista	315			
Sobre los servicios financieros privados	30			
Sobre los otros servicios privados	250			
Impuestos directos a empresas		**521**		
De la agricultura privada	10			
De la gran minería privada	51			
De la mediana y pequeña minería	102			
De la industria privada	50			
De la construcción privada	237			
De empresas privadas de electricidad y otras	3			
De empresas privadas de transporte y comunicaciones	35			
De empresas privadas de comercio mayorista	8			
De empresas privadas de comercio minorista	7			
De las empresas financieras privadas	18			
Impuestos directos a personas			**215**	
Grupo I (urbano)		15		
Grupo II		100		
Grupo III		100		
Contribuciones de seguridad social			**2.190**	
Asalariados		590		
Grupo I (rural)	40			
Grupo I (urbano)	200			
Grupo II	350			
Patronales		1.600		
Grupo II	400			
Grupo III	1.200			
GASTOS CORRIENTES				**5.415**
Gastos en consumo			**3.275**	
Sueldos y salarios	2.875			
Bienes y servicios de consumo	400			
Subvenciones			**440**	
A la agricultura	100			
A la minería	40			
A la industria	100			
A la construcción	100			
A empresas públicas de transportes y comunicaciones	100			
Transferencias a personas			**1.700**	
Grupo I (rural)	100			
Grupo I (urbano)	500			
Grupo II	1.100			
AHORRO PUBLICO			**3.175**	3.175
GASTOS TOTALES				8.590

Fuente: Estimaciones de OCEPLAN

Cuadro Nº 11
Una proyección a 1970 de la cuenta de ahorro e inversión
(Millones de escudos a precios de 1964)

Ahorro	
Reservas de depreciación	1.700
Ahorro de sociedades de capital	500
Ahorro público	3.175
Ahorro personal	450
Ahorro externo	--
Total:	5.825
Inversión	
Reposición de capital existente	1.700
Inversión neta	4.125
Total:	5.825

Fuente: Estimaciones de OCEPLAN

II. El proyecto de la Unidad Popular

5. Distribución del ingreso y opciones de desarrollo. 1970. (*)

Diversas investigaciones recientes coinciden en caracterizar el modo de funcionamiento de la mayoría de las economías latinoamericanas, y particularmente la chilena, como determinante de un patrón de desarrollo necesariamente "concentrador" y "excluyente", en el sentido de que lleva inevitablemente a una concentración creciente de los frutos del crecimiento en determinados estratos socioeconómicos y, como contrapartida, a la marginación de otros estratos de la población y sectores de la economía.

Las manifestaciones del fenómeno pueden apreciarse desde distintos ángulos. Uno especialmente significativo se encuentra en las características y tendencias de la distribución del ingreso. Como es sabido, un sector pequeño de la población percibe una proporción muy alta del ingreso total, en medida mucho mayor a la que se constata en los países capitalistas industrializados, en tanto que la participación de los estratos más pobres es extremadamente exigua. Para el conjunto de América Latina, los estudios de la CEPAL han señalado que el 5% más rico de la población se apropia del 33% del ingreso (medido al nivel del ingreso personal, es decir, sin considerar las retenciones de las empresas), en tanto que al 20% más pobre corresponde menos de

(*) Estas notas recogen planteamientos formulados por el autor en un seminario sobre Distribución del Ingreso dictado en ESCOLATINA en el primer semestre de 1970. Varios aspectos de la discusión se apoyan en los antecedentes contenidos en trabajos de la CEPAL; en conceptos desarrollados por diversos economistas, entre ellos Aníbal Pinto, Zigmund Slavinski, Charles Rollins, María C. Tavares y Carlos Matus; y en las investigaciones de Jorge Bertini y Oscar Garretón sobre el proceso de concentración en Chile y de Alberto Martínez y Sergio Aranda sobre la industria y la agricultura en el desarrollo económico chileno.
Publicado en "Cuadernos de la Realidad Nacional" Nº 5. Septiembre de 1970. Páginas 41 a 60.

4% del ingreso total; todo lo cual supone una diferencia de ingreso por persona a 1 a 40 entre esos dos grupos extremos, y en términos absolutos una renta anual de apenas 50 dólares por persona para ese quinto más pobre de la población de América Latina. En el caso de Chile, esos rasgos generales son similares, con la particularidad de que la concentración en el 5% más alto no es tan pronunciada, pero al mismo tiempo la proporción que percibe el 20% de las familias más pobres es notoriamente inferior al promedio latinoamericano.

De otra parte, las comparaciones entre países latinoamericanos, así como el análisis de la evolución en un mismo país a lo largo de un período significativo, ponen de manifiesto la ausencia de relaciones definidas entre nivel de desarrollo o ritmo de crecimiento económico y el grado de concentración en la distribución del ingreso. Dicho de otro modo, las formas actuales de funcionamiento de los sistemas económicos latinoamericanos no apoyan el concepto de que el crecimiento pudiera llevar más o menos espontáneamente a un mejoramiento en la distribución del ingreso; por el contrario, en condiciones de funcionamiento espontáneo del sistema parecen ser más poderosas las fuerzas "concentradoras" que los efectos positivos de ciertos cambios en la estructura sectorial de la economía. Buena parte de ello podrá explicarse por características inherentes al "régimen capitalista"; pero el grado mucho mayor de regresividad en comparación con las economías capitalistas industrializadas sugiere que en el caso de las economías latinoamericanas operan factores adicionales, que tienden a detener los cambios en la distribución del ingreso a niveles mucho más altos de concentración, e incluso a acentuar la regresividad. Sobre ello se tratará más adelante de esbozar una hipótesis interpretativa.

Otra manifestación importante del fenómeno de concentración y exclusión simultáneas se encuentra en las características de la diseminación del progreso técnico. Es bien conocido el hecho de que la incorporación del progreso técnico no ha tenido en economías como la nuestra las características de un proceso generalizado, que fuera alcanzando con intensidad variable pero en todo caso importante a los distintos sectores y ramas de actividad económica. Más bien, la asimilación técnica ha tendido a concentrarse en determinadas actividades, sea de la producción de bienes, de la de servicios o, incluso, de la agropecuaria, en

tanto que segmentos importantes de la economía han ido quedando al margen del proceso de tecnificación. Se ha venido generando así una pronunciada heterogeneidad en las estructuras económicas, con estratos diferenciados claramente tanto cuantitativa como cualitativamente desde el punto de vista de su productividad.

Un grupo de esos estratos constituye lo que pudiera calificarse como un sector "moderno", del que forman parte las unidades económicas que operan con formas relativamente eficientes de organización, productividad creciente y niveles tecnológicos y de dotación de capital por persona ocupada relativamente altos. En el otro extremo, subsiste un sector que pudiera calificarse de "primitivo", constituido por unidades económicas que trabajan a niveles bajísimos de productividad, casi sin utilizar ningún tipo de mecanización, con una densidad insignificante de capital y en las que las tecnologías en uso son extraordinariamente atrasadas. Entre ambos extremos se sitúa un estrato "intermedio", distinguible del anterior por sus niveles de productividad y su grado de integración en el mercado nacional, y que tiende a distanciarse progresivamente de los patrones y características del sector moderno.

Esta diferenciación entre estratos marcadamente distintos desde el punto de vista de la productividad, es observable no sólo en el conjunto de la economía, sino también en cada uno de los principales sectores de actividad económica. Dicho de otro modo, no se trata sólo de que haya unos sectores cuya productividad media sea notoriamente inferior a la de otros; el problema es que, además, dentro de cada uno de estos sectores vienen marcándose discontinuidades muy claras entre estratos con productividades muy diversas.

Se apreciará mejor la significación de esas discontinuidades a la luz de los resultados de algunas investigaciones empíricas recientes[1]. Se llega en ellas a estimar que, para el conjunto de América Latina, la proporción de empleo en lo que pudiera denominarse estrato moderno representa alrededor de un octavo

1. Véase, por ejemplo, el Estudio Económico de América Latina de 1968, de la CEPAL, y los primeros documentos publicados por el Grupo Regional del Plan de Ottawa, de la Organización Internacional del Trabajo.

de la población activa y que en ese estrato se genera aproximadamente la mitad del producto. En cambio, es probable que alrededor de un tercio de la población ocupada corresponda al estrato primitivo, en que se generaría bastante menos de 10% del producto total. De aquí derivan diferencias intensas en las respectivas productividades de la mano de obra, que alcanzan relaciones de 1 a más de 20 de un estrato a otro.

En el caso particular de Chile, las relaciones no son muy diferentes: alrededor de 18% de la fuerza de trabajo estará incorporada al sector moderno, en el que se genera 54% del producto total, en tanto que casi un cuarto de la misma se emplea en actividades "primitivas" en las que genera menos del 4% del producto.

Desde luego, las dos manifestaciones que se han señalado –concentración del ingreso y de la incorporación del progreso técnico– no son independientes entre sí. Se influyen recíprocamente y son a la vez efecto y causa en un conjunto de relaciones que caracterizan el actual patrón de desarrollo, del que también forman parte con igual carácter otros problemas centrales como la lentitud del ritmo de crecimiento, las bajas tasas de ahorro y formación de capital, la insuficiencia de la economía para asegurar oportunidades de empleo productivo al incremento de la población en edad activa, las pronunciadas diferenciaciones en el desarrollo regional interno, la tendencia al desequilibrio exterior y los factores que presionan hacia una creciente extranjerización de la economía nacional.

LAS RAÍCES DEL FENÓMENO

Los dos aspectos que se han destacado tienen raíces profundas que se sitúan en las particularidades de la formación histórica de las economías latinoamericanas. Sin ánimo de abordar siquiera superficialmente el tema, conviene anotar a este respecto algunas consideraciones, que de paso sirven para precisar diferenciaciones significativas en comparación con la experiencia histórica de los países industrializados.

a) En primer lugar, es bien conocido el hecho de que el régimen de tenencia de la tierra contribuyó desde muy temprano a una fuerte concentración del ingreso agrícola. La herencia colonial, el despojo de tierras a los campesinos que siguió haciéndose posteriormente, los estímulos a la formación de grandes propiedades agrícolas que significó la etapa de fuerte crecimiento de las exportaciones, y otros factores, determinaron una pronunciada concentración de la propiedad agrícola.

El latifundio como característica dominante del régimen de tenencia de la tierra se tradujo a su vez en la apropiación de una alta cuota del ingreso agrícola por parte de un número relativamente pequeño de propietarios, y contribuyó al mismo tiempo a mantener una baja productividad en el sector agropecuario. Junto a los trabajadores dependientes de esas explotaciones, una masa considerable de minifundistas y una elevada proporción de población anual atada a una agricultura de subsistencia, han determinado desde mucho tiempo que sean precisamente la mayoría de las familias agrícolas las que conforman los extremos de mayor pobreza en la escala distributiva. Como contrapartida, la cumbre de esa escala estuvo constituida por mucho tiempo por los grandes terratenientes, interesados más que nada en un tipo de explotación que permitiera conciliar el ausentismo y otros rasgos típicos de la explotación latifundaria con la obtención de un volumen de ingreso y sobre todo el sostenimiento de un volumen de consumo suficientemente altos.

La industrialización posterior influyó poco, al menos en sus primeras etapas, en la modificación de estos rasgos básicos, sobre todo al combinarse con los efectos que tuvo para el sector agrícola la crisis de comienzos de los años treinta. Esta última significó para el sector agropecuario una caída brusca de sus mercados internos y externos, y un prolongado descenso de sus precios relativos. De sus consecuencias pudieron resarcirse los grandes propietarios a través del deterioro de los ingresos reales de los trabajadores agrícolas, ya sea de los salarios o la disminución de las variadas formas de retribución no monetaria, así como su influencia sobre la política general para obtener diversos mecanismos de compensación (créditos, preferencias tributarias, financiamiento público de obras de infraestructura), acentuando la regresividad de la distribución del ingreso que se genera en este sector.

Los esfuerzos de industrialización sustitutiva emprendidos a partir de la crisis tendieron a consolidar una situación desfavorable de los precios relativos agrícolas e involucraron una transferencia de excedentes desde la agricultura a las nuevas

actividades manufactureras, debilitando las posibilidades de capitalización y tecnificación del sector agropecuario. Con ello se ensanchó rápidamente la diferencia de productividad entre las actividades agrícolas y no agrícolas, conformando unas características de distribución sectorial del ingreso que no pueden menos que reflejarse en la distribución general: en Chile, el producto por persona ocupada en la agricultura equivale a menos de un quinto del producto que se genera por persona ocupada en el estrato fabril de la industria manufacturera.

En este mismo país, la producción agropecuaria dejó de acompañar siquiera a la expansión del mercado interno, lo que sumado a la pérdida o lenta expansión del mercado externo lo llevan a registrar un ritmo de crecimiento extremadamente bajo. Los sobrantes de población que ello supone debilitan la capacidad de lucha del campesinado por mayores remuneraciones, aunque sean fuertes los contingentes que emigran a los centros urbanos.

Ese panorama general no excluye el desarrollo de segmentos muy tecnificados y de productividad relativamente alta, apoyados principalmente en las inversiones públicas en obras de regadío, vías de comunicación, créditos y asistencia técnica, extendiendo también al interior de la agricultura el fenómeno de "heterogeneidad estructural" que se registra al nivel en la economía en su conjunto. Pero el proceso dista mucho de caracterizar al sector como un todo, y desde luego alcanza a una proporción bajísima de la población rural.

b) La producción primaria de carácter extractivo, que se desarrolla igualmente en la etapa expansiva de las exportaciones, tuvo características totalmente distintas que se tradujeron, sin embargo, desde el punto de vista que aquí interesa, en efectos similares. El hecho esencial es que surgió o fue absorbida rápidamente por empresas extranjeras, factor determinante tanto en el destino del ingreso que allí se genera como en sus características técnicas y sus relaciones en el conjunto de la economía nacional.

Es suficiente recordar a este respecto la denominación de "enclave" con que se la ha caracterizado acertadamente. Como extensión complementaria de la actividad radicada en los centros más adelantados del capitalismo, recibe el trasplante de técnicas modernas, distanciadas en mucho del grado de desarrollo tecnológico nacional; pero desde allí no se "irradia" ni estimula la modernización del resto del sistema interno. Los equipos, los insumos principales y hasta el abastecimiento de necesidades corrientes de consumo provienen del exterior, y hacia allí se dirige la materia prima para su industrialización ulterior. Por su naturaleza misma, queda muy concentrada incluso geográficamente, constituyéndose en una suerte de isla carente de vinculaciones económicas con el resto del territorio.

La población que ocupa es también relativamente pequeña, en virtud del alto grado de tecnificación, y en consecuencia es pequeña la cuota de ingresos que corresponde directamente a la remuneración de factores productivos nacionales. Aunque los salarios son relativamente muy altos en comparación con los que recibe la gran mayoría de los trabajadores del país, la concentración del ingreso sigue siendo extraordinariamente elevada, con el agravante de que en su mayor parte se transfiere al extranjero. La forma principal de retención termina por circunscribirse a la tributación, cuyos efectos sobre la distribución general del ingreso dependen del destino que se dé a las entradas fiscales correspondientes. En el caso particular de Chile, probablemente la consecuencia más importante, además de financiamiento de obras de infraestructura que beneficiaron a distintos sectores empresarios, fue el relativo engrosamiento de "sectores medios", merced a crecientes oportunidades de ocupación en el aparato de la administración estatal y como principales destinatarios de la expresión de los servicios públicos; pero sin duda contribuyó muy poco a mejorar la posición absoluta o relativa de los estratos de población de ingresos inferiores. Además, ha constituido tradicionalmente un factor de sostenimiento político de los intereses capitalistas internos.

c) Las fuerzas concentradoras manifiestas en la expansión de los sectores primarios no pudieron ser contrarrestadas por el tipo de desarrollo industrial que comenzó a intensificarse posteriormente. Por el contrario, la forma que asumió este proceso significó la adición de nuevos factores de concentración, en los que se ponen de manifiesto diferencias sustanciales respecto del desarrollo de los países capitalistas adelantados, particularmente desde el punto de vista del carácter y consecuencias del progreso técnico en determinado marco institucional.

En los países industrializados, las características de la creación e incorporación de progreso técnico fueron respondiendo en

su época a las exigencias inmediatas del sistema y proyectándose con cierta simultaneidad sobre todo el aparato productivo; no obstante rezagos temporales o diferenciaciones explicables de densidad de capital y productividad, motivadas por la naturaleza misma de las actividades correspondientes, el proceso de "modernización" fue relativamente generalizado y en todo caso "funcional" a las condiciones concretas de esas economías. Distinto es el caso nuestro. Las modalidades de vinculación con el exterior y el sello de dependencia externa bajo el cual tiene lugar nuestro desarrollo suponen el trasplante automático de aquellas tecnologías a las nuevas iniciativas industriales, con la doble consecuencia de que no siempre se adecúan a nuestras condiciones propias –sobre todo considerando la disponibilidad relativa de recursos de mano de obra y capital– y de que sólo puede absorbérselas en determinados segmentos del aparato productivo. De ahí que la asimilación técnica nunca haya sido en países como el nuestro un proceso generalizado que se proyecte en alguna medida sobre todos los sectores de actividad y del que participen todos los estratos de la fuerza de trabajo. Desde el "enclave" exportador tradicional hasta la adición de nuevas unidades de producción industrial, por lo general la incorporación del progreso técnico ha representado una suerte de modernización circunscrita y limitada, que va conformando ese sector "moderno" a que se aludía inicialmente, cada vez más distanciado del resto de la economía en términos de la productividad que alcanza y del ingreso que es capaz de generar.

Ese proceso que se da en el plano de la tecnología encuentra una expresión paralela en el plano institucional y de la concentración del capital. Los países industrializados vivieron una etapa de activa competencia entre una multiplicidad de unidades productivas, la que fue siendo sustituida progresivamente por formas monopólicas y oligopólicas que surgen como consecuencia del propio desarrollo de las fuerzas productivas, y a partir de niveles de productividad ya relativamente altos y generalizados al conjunto del sistema. Entre nosotros, el proceso es distinto. El monopolio u oligopolio se hacen presentes desde los primeros pasos de la industrialización superponiéndose a condiciones productivas muy retrasadas. Como anota Alberto Martínez en su análisis del desarrollo industrial chileno, esas formas de competencia pasan a dominar el proceso desde muy

temprano y no tanto por una desproporción entre el tamaño del mercado y la escala "eficiente" de las plantas: esa última, así como otros mecanismos de eliminación de competidores, resultan ser condiciones que facilitan la permanencia de estructuras concentradas, pero no son determinantes de la concentración del capital; por el contrario, la concentración del capital resulta ser un pre-requisito para la incorporación de técnicas productivas modernas.

Se explica así que la industrialización, no obstante sus efectos sobre la estructura de la ocupación rural-urbana, etc., no haya resultado ser un factor necesariamente positivo desde el punto de vista de la distribución del ingreso, y que en algunos casos tienda incluso a acentuar su regresividad. Para que se tradujera en efectos positivos, aquí se hubieran requerido o un esquema de industrialización sustancialmente distinto, o tasas de acumulación y crecimientos considerablemente mayores, de modo que la industria y otros sectores productivos hubieran sido capaces de incorporar a los estratos "modernos" a una proporción rápidamente creciente del total de la fuerza de trabajo; pero ello resulta inconsistente con las limitaciones al proceso de acumulación inherentes al funcionamiento del sistema, por la razones que se discutirán más adelante.

EL FUNCIONAMIENTO ACTUAL DEL ESQUEMA CONCENTRADOR

Sirva todo lo anterior apenas para esbozar unos cuantos rasgos generales sobre el tipo de factores que desde mucho tiempo vienen configurando un alto grado de concentración del ingreso, así como marcadas disparidades en los niveles de modernización del aparato productivo. Lo que interesa ahora es señalar cómo, a partir de esas características en la distribución del ingreso, pueden identificarse con claridad consecuencias que van encadenándose y que llevan inexorablemente –en ausencia de cambios drásticos del sistema– a perpetuar o incluso agudizar esa concentración.

En rigor, se trata de relaciones que vinculan todo un conjunto de factores, con influencias recíprocas y reversibles, en que cada uno de ellos queda influido por los otros e influye a su vez sobre los demás. Precisamente por ese carácter circular de las relaciones que se suponen, cualquiera de aquellos factores podría ser

tomado como punto de partida para adentrarse en el análisis de las influencias recíprocas; en consecuencia, hay que reconocer desde ya cierto grado de arbitrariedad en el hecho de que se tome aquí como referencia inicial a la distribución del ingreso, no obstante que ello queda justificado por las consideraciones expuestas en los párrafos precedentes.

a) Distribución del ingreso, composición del consumo y estructura de la capacidad productiva

La primera asociación obvia se encuentra entre la distribución del ingreso y la composición de la demanda, y consecuentemente la estructura de la capacidad productiva que tiende a conformarse.

Dada la distribución actual del ingreso, es obvio que para gran número de productos, sobre todo manufacturados, el mercado efectivo se limita a la población de mayores ingresos, cuya demanda va determinando la conformación de la capacidad productiva. Como se trata en general de una demanda restringida en cuanto a la población que la ejerce y a la vez muy diversificada, en virtud de los altos índices de ingreso por persona que registra ese sector, son poderosos los estímulos al desarrollo de una amplia gama de industrias productoras de bienes de consumo no esencial, aunque tengan que operar a escalas insuficientes y por tanto con bajos niveles de eficiencia.

En el resto de la economía los niveles de ingreso son tan considerablemente inferiores, que se los ve cada vez menos como un mercado siquiera potencial para ese tipo de productos industriales, aun a los precios más bajos que pudieran derivar de una extensión de las escalas de producción.

Todo ello se refleja, en primer lugar, en la estructura de la producción por sectores y su dinámica de crecimiento. Las industrias alimenticias, de vestuario popular, de artefactos de uso difundido, alcanzan una dimensión absoluta relativamente pequeña, crecen con lentitud y pierden rápidamente importancia relativa en el conjunto de la estructura industrial; en cambio, ocurre lo contrario con los de bienes de consumo duradero, que corresponden a necesidades secundarias o francamente suntuarias, hacia las que se orientan los mayores esfuerzos de expansión, en desmedro no sólo de las anteriores, sino también

del desarrollo de actividades productoras de bienes de capital e insumos básicos. El fenómeno se refleja incluso en las clasificaciones estadísticas que nos acostumbramos a manejar: industrias "vegetativas", las que se orientan hacia el consumo básico de las grandes masas de población; industrias "dinámicas", las que representan actividades que se encaminan a atender las demandas de los estratos de población de alto ingreso. Es decir, se da por descontada la perpetuación de la distribución actual del ingreso o incluso su concentración creciente, hecho difícil de justificar a la luz de la diferencia de "elasticidad-ingreso" de la demanda de uno y otro tipo de bienes en tanto persisten pronunciados déficit en el abastecimiento de alimentos y otros bienes de consumo esencial.

En segundo lugar, esa orientación de la capacidad productiva, orientada más al consumo no esencial que al consumo básico o al fortalecimiento interno de la capacidad de producción de bienes de capital, encaminada más a responder a las demandas directas de los sectores de mayor ingreso que al aprovechamiento pleno y la industrialización de los recursos naturales, tiene necesariamente una expresión regional. Lo que interesa en ese esquema es la localización próxima a los mercados consumidores, y en consecuencia es inevitable la tendencia a la concentración de la actividad económica en los centros urbanos mayores, configurando ese rasgo tan típico de nuestras economías de crecientes diferenciaciones en el desarrollo regional interno.

Y tercero, todo ello supone una concentración cada vez mayor de las unidades productivas y su propiedad. Como el crecimiento no ocurre tanto merced a una expansión de las unidades existentes, a la modernización de la base productiva ya instalada, sino principalmente a través de la superposición de nuevas unidades, rápidamente se configura un cuadro en que pasa a ser dominante la presencia de un número relativamente pequeño de grandes empresas, las que disfrutan de posiciones monopólicas u oligopólicas que a su vez les facilita acentuar cada vez más ese carácter dominante. Encontramos así una de las variadas formas de relaciones reversibles en el modo de funcionamiento actual del sistema: la alta concentración del ingreso favorece la concentración monopólica, y ésta refuerza las bases de sustentación de una concentración todavía mayor del ingreso y la riqueza.

Tampoco resulta difícil apreciar la asociación entre esa es-

tructura de la capacidad productiva y las modalidades de absorción técnica, que conducen a acentuar las diferenciaciones señaladas entre estratos "modernos" y "no modernos" de la economía, proceso que desde este ángulo puede verse como el resultado de la adición de nuevas unidades en el campo de las industrias "dinámicas" en tanto permanecen inalteradas o se deterioran las condiciones de funcionamiento de las actividades "vegetativas". Y de nuevo, el asunto termina por revertir sobre la distribución del ingreso, puesto que, sea que se considere la distribución del ingreso por niveles, o por estratos socioeconómicos de la población, o según regiones o sectores de actividad económica, las disparidades que en cada caso quedan de manifiesto están influidas en medida importante por las diferencias sustanciales de ingresos entre los sectores moderno y no moderno. Es a esa diferenciación básica que se suman los efectos de la inequidad en la distribución del ingreso entre propietarios y asalariados u otras distribuciones significativas. De allí también deriva buena parte de la explicación del "alargamiento" que se observa en la distribución del ingreso dentro del propio sector asalariado; de hecho, una fracción de éste ha sido incorporada al "sector moderno", y aunque dentro de éste participe en una proporción muy baja del ingreso que genera, sus niveles absolutos de remuneración quedan muy por encima de los que recibe la población trabajadora que no ha tenido acceso al sector moderno.

b) La extranjerización y el desequilibrio externo

A partir de ese modo de funcionamiento del sistema y esas tendencias en la configuración de la capacidad productiva, se identifican fuerzas que llevan necesariamente a una extranjerización creciente de la economía nacional, proceso que en los últimos años ha alcanzado en los sectores industrial y financiero una dimensión sobre la que desafortunadamente se ha hecho poca conciencia pública.

De hecho, fueron las relaciones de dependencia respecto de otras economías las que motivaron la diferenciación inicial entre un sector que se modernizaba rápidamente, con vistas principalmente a la exportación, y el resto de la economía interna, al que no llegaban a difundirse los frutos de ese progreso técnico. La transferencia de ingresos –sea directamente por las utilidades de

empresas extranjeras o indirectamente por la vía del deterioro de la relación de precios de intercambio– debilitaban las posibilidades de una ampliación más rápida y generalizada de la capacidad productiva de las actividades no exportadoras; y las economías nacionales iban acomodándose como complemento de las economías más adelantadas, concentrando su progreso en los núcleos relativamente pequeños que se vinculaban al comercio exterior. Con posterioridad, la industrialización sustitutiva significó nuevas formas de dependencia, principalmente de carácter tecnológico y para el aprovisionamiento de los equipos que requerían las nuevas actividades.

Hay dos aspectos de esta dependencia que tienen particular importancia desde el punto de vista que aquí interesa. En primer lugar, la asimilación técnica indiscriminada implica cada vez más no sólo la incorporación de determinadas *formas de producir*, sino también la imitación en cuando a la *gama de cosas que se producen*. En las economías industrializadas, de altos niveles de ingreso y consumo de masas, es natural que la ampliación del mercado vaya dependiendo menos del aumento de la demanda de los productos tradicionales y más del estímulo al consumo de nuevos bienes y servicios. Es pues esa diversificación creciente de la producción lo que van incorporando las economías menos desarrolladas; pero en éstas una gama tan diversificada de bienes y servicios sólo puede ser accesible a una fracción de la población nacional, favoreciendo por su vinculación al sector moderno y por el alto grado de concentración del ingreso. Dicho de otro modo, una distribución del ingreso altamente concentrada y un distanciamiento cada vez mayor entre los estratos moderno y no moderno vienen a ser consecuencias de la dependencia tecnológica y de la ausencia de una política selectiva de absorción del progreso técnico.

La segunda consideración tiene que ver con la relación entre el tamaño de los mercados nacionales y las escalas de producción que exige la tecnología moderna. A este respecto, puede sugerirse la conclusión aparentemente paradójica de que los mercados internos de los países poco desarrollados se van haciendo relativamente más pequeños, no sólo porque las nuevas técnicas requieren operar con escalas mayores, sino también porque se van sustituyendo unos bienes y servicios que podrían producirse en los países menos desarrollados por otros que ya escapan a sus

posibilidades inmediatas. Es decir, la incorporación de formas de vida comparables a las economías industrializadas envuelve exigencias cada vez mayores de importación de determinados tipos de bienes y servicios, lo que viene a acentuar la dependencia.

Esto último lleva a poner en otro contexto el problema de la insuficiencia dinámica del comercio exterior como uno de los obstáculos principales al desarrollo de las economías más retrasadas. En efecto, hay un cambio notorio en la naturaleza de las raíces estructurales del problema. Durante mucho tiempo, el factor fundamental fue la distinta elasticidad de demanda de productos primarios y productos industriales, con los desequilibrios consiguientes y la tendencia al deterioro de la relación de precios del intercambio. Hoy día, si bien esos factores siguen vigentes, la situación se ha tornado más compleja como consecuencia de algunos efectos adicionales del progreso técnico y de los modos de relación entre los países industrializados y los de la periferia.

De una parte, por ejemplo, en las economías centrales no sólo se ha acelerado la sustitución de materias primas "tradicionales" por productos sintéticos, sino que, a la par, los últimos constituyen los ingredientes principales de las producciones características de las estructuras industriales más avanzadas. Por otro lado, la incorporación indiscriminada del progreso técnico en los países de la periferia los lleva, paradójicamente, a utilizar relativamente menos sus propios recursos naturales y a convertirse a menudo en importadores de los nuevos productos intermedios sintéticos que se crean en las economías industrializadas (tómese como ejemplo el desplazamiento de fibras naturales en beneficio de fibras artificiales).

En definitiva, las formas de desarrollo que ha tenido el sector moderno lo han ido alejando del resto de la economía interna y al mismo tiempo lo han ido identificando cada vez más con el extranjero, en sus formas de producción, en sus hábitos de consumo e incluso en los valores sociales y culturales que va haciendo suyos. De allí a la extranjerización total hay sólo un paso, y este paso se está dando en la medida en que la continuación del desarrollo del sector moderno enfrenta nuevos y mayores obstáculos, por la creciente complejidad técnica que involucra su expansión ulterior. Una vez cubierta la sustitución de importaciones de aquella gama de manufacturas donde son menores las exigencias tecnológicas, comienzan a generalizarse los arreglos con empresas extranjeras para el suministro de asistencia técnica, procedimientos y marcas de fábricas, a un costo directo que no es despreciable y con repercusiones indirectas difíciles de cuantificar. Y en una etapa más adelantada, el proceso ha llevado a una participación creciente de inversiones extranjeras directas en actividades orientadas hacia el mercado interno, sea mediante la formación de nuevas empresas o a través de la compra de los activos de empresas ya existentes.

La continuación de un esquema que tienda así a concentrar el crecimiento en un sector moderno de las características que se han señalado está representando el principal vehículo de acentuación de la dependencia y de creciente "extranjerización". No se trata sólo de la propiedad de las empresas correspondientes y el destino de sus utilidades, sino también del tipo de actividades a que se orientan de preferencia. Es notorio, por ejemplo, cómo en algunos países latinoamericanos las inversiones estatales en actividades industriales, que fueron especialmente importantes en la década del cincuenta, se dirigieron preferentemente a la producción de bienes de capital y productos intermedios de uso difundido (siderurgia, productos químicos), en tanto que las inversiones extranjeras posteriores se han vinculado principalmente a la producción de bienes de consumo duradero o de partes para los mismos (industria automotriz, artículos eléctricos para el hogar). Estas últimas han venido pues a acentuar las características del sector moderno como productor de bienes de consumo para atender la demanda de la población de altos ingresos incorporada al mismo sector, en lugar de atender de preferencia la producción de bienes de capital y productos intermedios para el conjunto de la economía.

c) Exigencias y limitaciones de la formación de capital

El mismo esquema, por otra parte, impone limitaciones a una elevación considerable de las tasas de formación de capital que, en principio, podrían contribuir a la absorción de una proporción creciente de fuerza de trabajo en los estratos modernos, de manera que a largo plazo ese patrón de desarrollo terminará por beneficiar a toda la población, así como en sentar las bases de

una movilización de recursos internos capaz de detener el proceso de extranjerización.

Pero aquí surgen nuevas contradicciones, entre esa posibilidad y las limitaciones que se plantean, tanto desde el ángulo de la movilización de ahorros monetarios como de la disponibilidad de los recursos reales que permitan transformar esos ahorros en inversiones efectivas.

Considérense los dos aspectos del problema. De una parte, las exigencias de sustitución de importaciones y el tipo de presiones que derivan de la demanda interna llevan a que buena parte de los recursos que se canalizan hacia el sector moderno se destinen a la expansión de la capacidad de producción de bienes de consumo, en desmedro de la de bienes de capital o de insumos básicos. Al mismo tiempo, los cambios consiguientes en la composición de las importaciones y las limitaciones a la expansión de las exportaciones a largo plazo han llevado a aquéllas a una estructura muy flexible, por la alta representatividad que han llegado a tener bienes "imprescindibles", entre los que paradójicamente habría que incluir, por sus repercusiones sobre los niveles de actividad económica interna, la importación de bienes intermedios o partes para las propias industrias relativamente suntuarias. En consecuencia, la capacidad de inversión, como por ciento del producto interno, muy probablemente ha declinado a largo plazo, puesto que la capacidad interna de producción de bienes de capital ha crecido lentamente y el margen disponible para la importación de ese tipo de bienes ha declinado. Así, pues, no sería suficiente acrecentar el ahorro, sin que simultáneamente se superara una u otra de esas limitaciones.

En segundo lugar, incluso el aumento del ahorro se hace más difícil en estas condiciones. Una vez que han llegado a establecerse determinadas capacidades de producción de bienes de consumo, es natural que haya presiones para que se las utilice con la mayor amplitud posible, lo que supone presiones para que aumente el gasto de preferencia sobre el ahorro. Este es particularmente el caso de los bienes de consumo duradero, en que esas presiones suelen llevar al establecimiento de esquemas especiales de crédito para financiar compras que no podrían efectuarse con el ingreso disponible de inmediato. En términos más generales, las modalidades que ha tenido el desarrollo y la distribución consiguiente del ingreso determinan que un sector de la

población tenga niveles absolutos de ingreso por persona similares a los que han alcanzado los estratos más ricos de los países industrializados, lo que lleva naturalmente a que procuren reproducir las formas de vida de éstos. A su vez, ello supone una propensión muy alta a un tipo de consumo que en las condiciones actuales habría que calificar de suntuario, y al desaprovechamiento del potencial de ahorros que podría atribuirse al alto grado de concentración de los ingresos.

En resumen, viene configurándose un patrón de inversiones en el que se advierten varios rasgos preponderantes: una cuota apreciable de los recursos se canaliza con vistas a atender una demanda muy diversificada de la población de ingresos más altos, lo que involucra inversiones en el inicio o ampliación de capacidades de producción de bienes de consumo que en varios niveles generales de consumo; al hacerlo, se reproducen formas similares de producción y se asimilan técnicas productivas similares a las economías industrializadas, que se caracterizan entre otras cosas por una alta densidad de capital y escasa absorción de mano de obra; al orientarse principalmente hacia la demanda de la población de ingresos superiores, radicada en su mayor parte en los grandes centros urbanos, contribuye a una mayor concentración regional de la actividad económica y a acentuar las disparidades de desarrollo regional. Es decir, se trata de un patrón de inversiones que tiende a concentrar el crecimiento en términos sectoriales y espaciales, y en torno a determinados componentes de la demanda.

En ese contexto, los problemas de movilización de recursos para la formación de capital se plantean pues en términos muy diferentes a lo que ocurriría en un esquema de desarrollo que se orientara preferentemente hacia las necesidades de la mayoría de la población y a contener la expansión del consumo suntuario. En un caso, el problema radica en aumentar sustancialmente la tasa de ahorros monetarios y en perfeccionar mecanismos de intermediación financiera que lo canalicen hacia los usos e inversiones más rentables dados los actuales patrones de consumo y de distribución del ingreso, sin olvidar que esa orientación implica necesariamente que las relaciones producto-capital serán relativamente bajas y que en un margen no despreciable del "potencial de ahorro" se desviará hacia el financiamiento del consumo. En el otro caso, cuando menos una cuota mucho mayor

del ahorro monetario estaría destinada a transformarse en inversiones efectivas, y éstas podrían asignarse a fines de mayor efecto y con repercusiones también mayores sobre los equilibrios sectoriales y la absorción de mano de obra.

Es notorio, por ejemplo, que en algunos sectores rezagados la relación entre inversión y ahorro es más directa; una alta cuota de la inversión está formada por construcciones y obras de diversa naturaleza, en cuyo caso buena parte del "ahorro" requerido puede quedar provisto automáticamente bajo la forma de contribuciones de trabajo, lo que puede ser particularmente significativo en la ampliación y mejoramiento de la infraestructura agrícola. Otras formas de inversión corresponden a objetivos de mejorar las condiciones de producción, desde niveles muy retrasados a otros "intermedios", para los que se requieren herramientas y maquinarias relativamente sencillas, así como la capacitación de la mano de obra, exigencias que pueden atenderse con recursos internos y sin requerir para ello de mayor "ahorro" en forma de medios de pago al exterior; además, este tipo de inversiones se traduce por lo general en aumentos más o menos inmediatos de la producción y en consecuencia pueden involucrar un mínimo de presiones inflacionarias. Todo ello, a la par que aumentaría el volumen total de recursos, aseguraría la disponibilidad suficiente para atender al desarrollo selectivo de las actividades más tecnificadas a que se atribuya mayor prioridad.

d) Magnitud y componentes del ritmo de crecimiento

Es natural que el conjunto de factores a que se ha hecho referencia encuentre expresión en la magnitud del ritmo global de crecimiento y las dificultades para alcanzar y sostener tasas más elevadas. En primer lugar, porque mientras más ponderación tengan las inversiones del tipo que se ha comentado, menor resulta ser el producto que se genera por unidad de capital, de modo que se requerirían unos coeficientes de inversión mucho mayores a los relativamente moderados que se registran para que la tasa de crecimiento del producto aumentara significativamente. En segundo lugar, están los problemas que derivan del lado de la demanda y hasta el significado mismo del ritmo de crecimiento.

En efecto, una tasa de expansión relativamente baja para la economía en su conjunto –por ejemplo, 4 a 5% de aumento anual del producto global– puede involucrar ritmos relativamente altos –8 ó más por ciento– de crecimiento del sector moderno si éste está concentrando la mayor parte del esfuerzo de desarrollo. Y tratándose de un tipo de producción orientada principalmente a bienes de consumo relativamente suntuarios, con vistas a un mercado más bien restringido constituido por la población de altos ingresos, así como los otros factores que dificultan la formación de capital en ese sector, esa tasa del 8 ó más por ciento representa probablemente unos límites difíciles de sobrepasar. En otras palabras, el problema no puede plantearse sólo en términos de que vienen registrándose ritmos bajos de desarrollo, sino que vienen lográndose tasas relativamente altas (y acaso próximas a un máximo en el contexto del esquema en que se alcanzan) en el sector moderno, y otras extremadamente bajas en los sectores no modernos, como sería el caso, para citar un ejemplo, de la producción de alimentos básicos para el mercado interno.

Iguales limitaciones sugiere, dentro de ese esquema, el comportamiento de la demanda. Ha sido típico el extraordinario dinamismo de la demanda de bienes de consumo duradero en las etapas en que van sustituyéndose las importaciones de ese tipo de bienes y cubriéndose las demandas acumuladas en virtud de anteriores restricciones cuantitativas a sus importaciones; pero ha sido también igualmente notorio su comportamiento mucho menos dinámico una vez que se completa la sustitución y se satisfacen las demandas acumuladas con anterioridad. A este respecto, la industria de fabricación o ensamblaje de automóviles constituye una ilustración quizás extrema, pero muy aleccionadora, en la experiencia de otros países latinoamericanos, de fenómenos de esta naturaleza; las industrias comienzan a establecerse frente a un mercado cuyos reclamos no son capaces de satisfacer inicialmente, lo que lleva incluso a la proliferación de numerosas empresas; sin embargo, a corto andar se renueva parte del parque de vehículos "anticuados", se satisface la demanda acumulada, se llega a la mayoría de la población de altos ingresos, y la demanda se hace rápidamente menos dinámica, lo que suele llevar a la consolidación o al retiro del mercado –con todos los costos sociales que ello involucra– de algunas de las

empresas establecidas en la euforia inicial del desarrollo de estas actividades.

En cualquier caso, lo que parece sugerir todo esto es que resulta cuando menos suficiente limitarse a registrar la lentitud del ritmo global de crecimiento. En los hechos, hay un segmento de la economía –el segmento "moderno"– en que las tasas de expansión son relativamente altas, en tanto que otro sector exhibe ritmos de crecimiento muy inferiores a un franco estancamiento.

e) Origen y consecuencias de los problemas ocupacionales

En la conformación que viene tomando la estructura de la capacidad productiva, destacando como elemento dinámico las actividades de menor capacidad de absorción de mano de obra; en el rápido proceso de extranjerización, que entre otras cosas significa la reproducción indiscriminada de otras formas de producción; en las limitaciones a la formación de capital y en la lentitud del ritmo global de crecimiento, se encuentran sin duda las raíces de los problemas de desocupación y subempleo.

No está de más anotar de paso que, si bien estos problemas se han venido gestando en el curso de la evolución histórica, en los últimos años adquieren una dimensión que obliga a atribuirle mucho mayor importancia en la formulación de las políticas de desarrollo. Por ejemplo, y con referencia a América Latina en su conjunto, en el curso de las dos últimas décadas, la proporción de empleo en la agricultura ha descendido desde más de 53 a alrededor de 42 por ciento; pero ese descenso relativo no se tradujo en aumentos significativos de la proporción de empleo en los sectores productores de bienes y servicios básicos no agrícolas, la que era de 23,5% en 1950 y se mantiene hasta hoy por debajo del 25%. Incluso ha habido una ligera disminución en la proporción de empleo en la industria manufacturera, por el estancamiento en la cuota de ocupación en la industria artesanal. En estas condiciones, el descenso relativo de la ocupación agrícola tuvo su contrapartida en los sectores del comercio y finanzas y servicios diversos, que han llegado a absorber un tercio del total de la fuerza de trabajo. Las "actividades no especificadas", que en lo esencial representan desempleo o empleo en servicios marginales de bajísima productividad, más que duplican su representación entre 1950 y 1969 (de 2,3 a 5,6%) y la mayor parte de ese incremento tiene lugar desde 1960.

De ahí que si bien no sean todavía manifiestos índices muy altos de desempleo abierto, la subocupación constituye un problema muy severo. Algunas estimaciones disponibles, de nuevo para el conjunto de América Latina, referidas a 1960, concluyen que el desempleo y subempleo –expresado este último en términos de desocupación equivalente– representaban ya entonces más de 27% de la población activa total, es decir, unos 25 millones de personas. La agricultura concentraba la mayor parte de la desocupación, seguida por las actividades no especificadas y diversos servicios, con proporciones menores en la industria manufacturera y los servicios básicos.

Indices tan dramáticos reflejan en gran medida los resultados de la concentración del crecimiento en actividades muy capitalizadas, relacionadas directa o indirectamente con la producción de bienes y servicios de consumo duradero o suntuario. En tanto persista un esquema de esa naturaleza, resultará necesariamente limitada la capacidad de absorción de la población activa, tanto porque se reducen los recursos de inversión disponibles para otras actividades, como también porque el patrón de la demanda limita la expansión de estas mismas actividades. Se plantea así la contradicción entre unos ritmos altos de crecimiento de la fuerza de trabajo y un esquema de desarrollo que por su propia índole acrecienta lentamente las oportunidades de empleo.

Así, pues, resultan claras las vinculaciones entre la concentración del ingreso y los problemas ocupacionales. Pero se trata también de una relación reversible, puesto que las características del empleo se traducen a su vez en un factor más que tiende a perpetuar o a acentuar la regresividad en la distribución del ingreso. De una parte, la población desocupada o subempleada constituye una proporción importante de las familias que quedan situadas en los tramos más bajos del ingreso, las que como se ha dicho, en el caso particular de Chile perciben una proporción del ingreso incluso notoriamente inferior a la que perciben en otros países latinoamericanos. En segundo lugar, la presencia de esa masa de desempleo y subempleo se constituye en una suerte de reserva de mano de obra, que debilita el poder de negociación

y deprime la participación en el ingreso de los trabajadores ocupados, incluso de los que han tenido acceso al "sector moderno".

De algún modo, se cierra así el círculo que caracteriza el funcionamiento actual del sistema, en que puede visualizarse con claridad cómo a partir de una concentración muy alta del ingreso se genera una cadena de consecuencias que terminan por reforzar necesariamente esa concentración. Queda en claro al mismo tiempo que aquellos problemas que usualmente ponen de manifiesto los "diagnósticos" de desarrollo de países como el nuestro –la lentitud del ritmo de crecimiento, las bajas tasas de ahorro y formación de capital, la insuficiencia de la economía para asegurar oportunidades de empleo productivo al incremento de la población en edad activa, los altos grados de concentración en la distribución del ingreso, las pronunciadas diferenciaciones en el desarrollo regional interno, la tendencia al desequilibrio exterior y la extranjerización creciente– no constituyen otros tantos factores más o menos independientes entre sí, que obedecen cada uno a sus propias causas, sino que por el contrario están todos interrelacionados y reconocen causas comunes.

LAS OPCIONES PRESENTES

En ese proceso han llegado a plasmarse entretanto contradicciones muy profundas, de modo que considerada la situación actual como punto de partida para encaminar esfuerzos futuros nó podrían ignorarse cuestiones que hoy día son básicas.

Una de ellas está en el grado de diferenciación económica y desintegración social que ha llegado a registrarse. Las condiciones de marginalidad en que queda una cuota significativa de la población y las diferencias sustanciales de nivel de ingreso y condiciones de vida entre distintos estratos de la población, tienen incluso una expresión urbanística: la ciudad se organiza en torno a barrios residenciales que se identifican claramente con determinada posición en la escala distributiva, y que quedan dotados no sólo de un tipo de vivienda, sino también de servicios (de movilización, de disponibilidad de áreas verdes, etc.) en consonancia con aquellas posiciones. Además, la marginalidad ha dejado de ser un fenómeno exclusivo de los centros secundarios, fenómeno que se percibe con claridad en los últimos años.

De otra parte, los problemas ocupacionales y los bolsones de subempleo son de extraordinaria magnitud. El grado de extranjerización está ya muy avanzado. Y los desequilibrios de otra suerte se han agudizado hasta límites difíciles de sostener.

Cabe preguntarse, pues, cuáles son las perspectivas y opciones que quedan abiertas para el futuro próximo. Por supuesto, cualquier referencia a ello puede tener poco sentido en torno a una generalización sobre América Latina; conviene, por lo tanto, referirla en términos más específicos a la situación particular de Chile, y aún así sin más propósito que el de anotar superficialmente algunos aspectos generales.

En una caracterización gruesa del asunto, cabría interpretar la experiencia de la última década como indicativa de que es poco lo que puede esperarse de acciones parciales, encaminadas a corregir determinados aspectos particulares, sin adentrarse en lo esencial del funcionamiento del sistema. En otras palabras, que tendría poco que aportar un "esquema reformista", y que a partir de la situación actual las opciones son necesariamente extremas: o afianzar y reforzar el patrón general de crecimiento que ha venido teniendo lugar, o modificar drásticamente el sistema y definir una estrategia de desarrollo sustancialmente distinta.

A) LA PROLONGACIÓN DEL ESQUEMA ACTUAL Y NUEVOS FACTORES QUE PUDIERAN FACILITARLO

Pese a la intensidad de las contradicciones que ha desatado, no podría afirmarse que el esquema reseñado en páginas anteriores esté necesariamente agotado. Lo que sí parece claro es que su prolongación supone como requisito que acentúe aún más su carácter, al precio de una mayor concentración y extranjerización. Es de esa acentuación de donde puede derivar un dinamismo algo mayor, que aumente en alguna medida las tasas de formación de capital, el ritmo de crecimiento y los niveles de ocupación. Su contrapartida inevitable sería un acrecentamiento de la marginalidad y las diferenciaciones sociales y económicas que a su vez supone una conducción política más fuerte, más conflictiva y, por lo mismo, más represiva.

Las "válvulas de escape" que pudieran conciliar –dentro de ese esquema– un crecimiento más rápido con algún cambio

positivo en la distribución del ingreso parecen de dudosa viabilidad o eficacia.

Una de ellas se refiere a los efectos que pudiera tener una mayor diversificación de las exportaciones al mercado mundial, y conduce, por lo tanto, a la proposición de encauzar una cuota apreciable de los esfuerzos a fortalecer la capacidad exportadora del país en rubros significativos de la producción industrial. Cabe señalar que el propósito no es nuevo, sobre todo desde los primeros planteamientos discutidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y corresponde a una aspiración bastante generalizada de los países subdesarrollados, la que no logra sin embargo traducirse en resultados concretos. Aun dejando de lado los obstáculos externos, que tienen que ver principalmente con la apertura de mercados bajo alguna suerte de consideraciones preferenciales, están los que derivan de la estructura económica interna, en el sentido de que la baja productividad prevaleciente en la mayor parte del sistema difícilmente puede apoyar unas actividades eficientes de exportación de manufacturas. Para lograrlo, se requeriría no sólo concentrar en ellas buena parte de los recursos de inversión, sino además hacerlo en torno a unas iniciativas lo más autosuficiente posible, en las que incorporara la tecnología más moderna, y desvinculadas en todo lo posible del resto de la economía nacional. Es decir, reproducir en el terreno industrial el tipo de enclaves que caracterizó el desarrollo de las actividades extractivas de exportación. Ello contribuirá sin duda, a mejorar la posición de balance de pagos y acrecentar la capacidad para importar, aspecto que en la coyuntura chilena de los últimos años ha distado mucho de ser un escollo al crecimiento interno; pero tendría escasos efectos sobre la ocupación y el mejoramiento de los ingresos reales de la mayoría de la población.

Otra posibilidad similar consistiría en apurar el financiamiento de los esquemas de integración económica latinoamericana, ya sea en el ámbito de la ALALC o de la integración subregional andina. A este respecto, es también legítimo albergar más de una duda sobre la significación que pudieran tener esos esquemas en una estrategia de corto plazo para la economía nacional, a la luz de los escasos avances ocurridos desde que se pusieron en marcha los primeros esfuerzos y teniendo en cuenta que no basta para ello la voluntad unilateral, sino que se requiere la decisión simultánea de países que enfrentan una diversidad de problemas. Pero más allá de ello está la cuestión de que, reconociendo los beneficios potenciales que encierra una mayor integración económica, sus resultados dependen en mucho de la forma en que se la promueva y los instrumentos que se utilizan. Encauzada a través de esquemas más o menos "liberales", no es una sospecha infundada de la que la integración pudieran quedarse en el plano de "integrar" y dar nuevo vigor y dinamismo precisamente a las actividades que se orientan hacia las demandas de consumo duradero de los sectores de alto ingreso, contribuyendo así a acentuar las disparidades internas ya existentes. En segundo lugar, están las posibilidades –confirmadas por los hechos de los últimos años– de que en tales condiciones los beneficiarios más inmediatos de la integración sean las empresas extranjeras, abriéndose así un nuevo y poderoso vehículo para reforzar el proceso de extranjerización. Y, por último, no cuesta anticipar más de algún factor derivado de la integración que influirá negativamente sobre los niveles ocupacionales y la distribución del ingreso existente en el país.

En suma, ciertamente podría hacerse algo en una y otra dirección; pero difícilmente en una escala tal que llegara a colocarse como aspecto central de una estrategia de desarrollo a corto plazo. Y aún si ocurriera así, es dudoso que sus efectos se tradujeran en contribuciones significativas a los problemas presentes, particularmente en materia de ocupación y distribución del ingreso. La única perspectiva segura sería, por lo tanto, la de una prolongación del "esquema concentrador" en sus variantes más descarnadas, con las consecuencias del caso no sólo en el plano económico, sino también en el social y político.

b) Una nueva estrategia de desarrollo

La alternativa se limita, pues, a un cambio sustancial del esquema de crecimiento, a la definición de una nueva estrategia de desarrollo, con todo lo que ello supone en términos de factores favorables y obstáculos así como de requisitos y consecuencias políticas.

En esencia, esa estrategia podría caracterizarse como un esfuerzo para provocar modificaciones drásticas en la concentración de la propiedad y en la distribución del ingreso; para reo-

rientar el esfuerzo productivo hacia las necesidades básicas de la población, no asignando nuevos recursos a la producción de bienes suntuarios, y aún reconvirtiendo en los casos que fuera posible la capacidad ya instalada a otros fines; para levantar la productividad de los sectores más rezagados del sistema, a través de una asignación de recursos que tienda a atenuar las disparidades sectoriales y regionales de modernización y eficiencia; y para ajustarse a una política muy selectiva de nuevos desarrollos, orientados principalmente a la producción de bienes de capital, insumos básicos o determinados productos de exportación.

En un esquema de esta naturaleza, se concibe que las relaciones circulares descritas en páginas anteriores contribuirán a reforzar efectos positivos. La estructura de la capacidad productiva tendría que ir adaptándose progresivamente, en su composición sectorial y por tipo de actividades, a una composición de la demanda –reflejo de una distribución más equitativa del ingreso– en que cobran dinamismo los sectores que hasta hoy se califican de "vegetativos". Estos últimos se caracterizan en general por menores requerimientos de capital y mayor capacidad de absorción de mano de obra; en consecuencia, el levantamiento rápido de la tasa de ahorro y formación de capital deja de ser un requisito esencial para acelerar el ritmo global de crecimiento, lo que se ve fortalecido además por el hecho de que en esas ramas de producción la economía chilena registra márgenes amplios de capacidad ya instaladas y no utilizadas plenamente. Es en esas mismas actividades donde predominan los estratos "no modernos" del sistema; en consecuencia, canalizar precisamente hacia ellos una cuota bastante mayor de recursos significa un mejoramiento de los estratos en que se ubica no sólo la mayoría de la población activa, sino especialmente aquella que configura los tramos más bajos de ingreso. El carácter de los sectores que cobrarían mayor dinamismo y el ritmo más alto de crecimiento económico global permitirían reabsorber los bolsones de desocupación y subempleo, lo que a su vez sentaría bases reales para acentuar una redistribución progresiva del ingreso.

Puesta así, parece una visión bastante simplificada del asunto, en la medida que no se califica una serie de aspectos complementarios y no se hacen explícitos obstáculos y dificultades previsibles. Por ejemplo, es claro que de lo que se trata es de

identificar dónde se concentrarían los mayores esfuerzos, lo que no significa preconizar que no se haga nada en aspectos ciertamente importantes como el comercio exterior y la integración latinoamericana, si bien con una visión distinta y consistente con otro esquema de funcionamiento del sistema económico nacional. De igual modo, la validez de algunos de los planteamientos fundamentales no es limitada y hay que apreciarla en la perspectiva de un período inmediato, a partir del cual podría ser necesario redefinirlos.

Este último es el caso de la tasa de acumulación de capital: a mediano plazo, resultará indispensable su aumento para mantener un ritmo rápido de crecimiento, en tanto que a corto plazo los problemas se sitúan más en torno al aprovechamiento de las capacidades de producción ya disponibles que a la acción de nuevas capacidades. Lo es también del sector externo: a largo plazo, Chile necesita –incluso por el tamaño absoluto de su economía– un esfuerzo de especialización que le permita una integración eficaz en la economía mundial; pero a corto plazo se cuenta con una situación del sector externo relativamente favorable y suficiente para apoyar el fortalecimiento del conjunto de la economía interna. Respecto de una y otra cosa, un período intermedio en que predomine la atención dirigida al aumento de producción y productividad de los sectores más rezagados, crearía condiciones básicas positivas para abordarlas con más fuerza en una etapa posterior: en efecto será más fácil acrecentar la tasa de acumulación de capital en el contexto de un crecimiento rápido orientado a superar los déficit de abastecimientos de consumos esenciales de población, y será más fácil desarrollar líneas de exportación a partir de una mayor homogeneidad del sistema económico nacional.

Más de un obstáculo deriva del grado de distorsión a que se ha llegado ya y que no será fácil corregir. Ejemplo muy ilustrativo de ello se encuentra en la estructura de consumo y la composición de la demanda. De atenerse a las tendencias que derivan de la "conducta espontánea" de los consumidores en los últimos tiempos, no resultaría del todo evidente que una redistribución progresiva del ingreso llevara automáticamente a disminuir la presión por bienes de consumo no esenciales o suntuarios y acrecentar la demanda de bienes y servicios básicos. Es notorio, por ejemplo, cómo en algunos estratos de la población ha operado

en la distribución del presupuesto familiar una sustitución de parte de los gastos en alimentación –manteniéndola o llevándola a niveles insuficientes– por las cuotas que financian el automóvil particular. A partir de "perversiones" como ésa en las aspiraciones de consumo, cobran importancia especial modalidades redistributivas que de algún modo tiendan a corregirlas y reorientarlas, incluso un balance más racional –al nivel del ingreso medio de la economía chilena– entre formas de consumo individual y de consumo colectivo (una vez más los automóviles constituyen una buena ilustración: mejor movilización colectiva o más vehículos de uso individual).

Todo ello supone una conducción económica, en sus orientaciones y el instrumental de política económica que resulta más relevante, bastante distinto del que se ha caracterizado en la experiencia anterior. Además, está la cuestión esencial, entre muchos otros aspectos importantes, de la viabilidad política de una estrategia de esta naturaleza, lo que a su vez depende de los grados de contradicción y solidaridad entre distintos estratos de la población trabajadora que se ubican en diferentes partes del aparato productivo.

A este último respecto, es probable que hayan ocurrido en los últimos años, y continúan ocurriendo, cambios significativos, que tienden a disminuir la importancia de las contradicciones entre sectores de asalariados y trabajadores por cuenta propia, y a acentuar en cambio lazos de solidaridad. Lo cierto es que el proceso de concentración va afectando intereses cada vez más extendidos. Por ejemplo, la concentración de los servicios de distribución en torno a grandes supermercados afecta a un número importante y creciente de pequeños comerciantes minoristas, a los que, por lo demás, suele resultar bien difícil reorientar su trabajo a actividades distintas. De igual modo, los pequeños y medianos industriales se ven avasallados por la creciente concentración en grandes empresas y el grado cada vez mayor de monopolización de la producción. El mejoramiento de la posición relativa de los sectores medios constituidos por empleados de los sectores público y privado, que desde la década de los 40 tuvo como contrapartida un deterioro relativo de la posición de los trabajadores manuales, encuentra límites que no pueden sobrepasarse dentro del mismo esquema; por el contrario, en tanto no se afecte a los grupos de interés extranjeros y nacionales que hoy

reciben el beneficio de la concentración, se ven confrontados a presiones tributarias cada vez mayores y les resultan menos eficaces otros mecanismos que en el pasado facilitaron su ascenso, como ocurre particularmente con la educación. A la proporción minoritaria de trabajadores que tiene acceso a actividades comprendidas en el "sector moderno" –donde obtienen remuneraciones absolutas considerablemente mayores al promedio general de salarios– les resulta cada vez más difícil defender sus niveles de ingreso real, frente a los índices crecientes de desocupación y marginalidad que se registran en el resto de la población trabajadora.

Es probablemente de la comprensión que llegue a tenerse de la naturaleza íntima de estos problemas de lo que en definitiva dependa la viabilidad política de una nueva estrategia de desarrollo.

6. Orientaciones básicas del programa económico de corto plazo. 1970. (*)

La configuración del programa económico de corto plazo –entendido por tal los dos últimos meses de 1970 y todo el año 1971– queda determinada por una serie de factores. El carácter de éstos no es estrictamente económico, sino también y en medida fundamental, político y social.

Es obvio que el programa económico de corto plazo tiene que situarse en la perspectiva del Programa Básico de la Unidad Popular, de modo que representa una primera etapa del cumplimiento efectivo de éste.

En ello coincide un compromiso político con una exigencia económica. Un esquema tradicional de conducción de la economía, aún a pretexto de superar problemas de la coyuntura inmediata, vulneraría ese compromiso y no ofrecería soluciones efectivas a esos problemas. Dicho de modo más directo, no puede pensarse en una primera etapa de medidas puramente convencionales, como paso previo de "recuperación" económica, y una segunda etapa es la que se retomarían los planteamientos programáticos básicos; por el contrario, desde el comienzo hay que abordar simultáneamente las dos cosas, como exigencia política y también económica.

CUESTIONES ESENCIALES

Cuatro cuestiones aparecen como centrales en el diseño del programa económico de corto plazo: el levantamiento rápido de los niveles de actividad económica, la absorción de un volumen importante de desocupación, un cambio significativo en la distribución del ingreso, y la contención de las presiones inflacionarias.

El programa económico de corto plazo parte de la base de que es posible obtener resultados notables en relación con los cuatro objetivos, toda vez que se adoptan oportunamente las decisiones políticas necesarias y se aseguren la capacidad y coordinación técnicas para aplicarlo.

Su cumplimiento significaría una expansión sustancial de la actividad económica, movilizando la potencialidad productiva que está desaprovechada, en forma que no sólo se recuperarían los sectores deprimidos en la coyuntura de las últimas semanas, sino que se iría mucho más lejos. Se abrirán rápidamente posibilidades de ampliar la ocupación de mano de obra y en 1971 se aseguraría empleo a todo el crecimiento de la población activa y se absorbería una cuota apreciable de los actuales bolsones de desocupación y subempleo. Incorpora una política de remuneraciones, que sumada a los efectos del mayor empleo y otras medidas de aumento del ingreso real, se traduciría en una redistribución importante del ingreso en favor de los trabajadores. Y supone un enfoque traducido en un conjunto de medidas, que llevaría a una reducción drástica de la inflación.

La base objetiva de apoyo a lo anterior se encuentra en la potencialidad productiva que ya tiene la economía chilena, y que el sistema no ha podido aprovechar por sus limitaciones institucionales, su sujeción a los intereses extranjeros y de grandes monopolios. Supone, por lo tanto, como primer requisito, algunas acciones bastante inmediatas para remover esas limitaciones, principalmente en lo que se refiere a la nacionalización de las empresas mineras importantes, la estatización del sistema bancario y de algunos grandes monopolios industriales y de distribución (se apreciará la necesidad económica de estas acciones en relación con diversos puntos específicos del programa que se describen más adelante).

Por otra parte, las cuatro cuestiones mencionadas están estrechamente interrelacionadas. Desde algunos ángulos, son complementarias, por ejemplo, el levantamiento de los niveles de actividad con la ocupación y la redistribución. Pero también contienen elementos de contradicción; por ejemplo, la redistribución y las presiones inflacionarias. De ahí que el éxito del programa económico de corto plazo depende, como segundo requisito,

(*) Este documento fue preparado para el Gobierno del Presidente Allende, con base en los informes de las Comisiones de Trabajo que se organizaron con anterioridad al 4 de noviembre de 1970. Este documento fue aprobado por la primera reunión del Gabinete en noviembre de 1970. (Inédito).

de una armonización muy precisa de los elementos complementarios y contradictorios. Ello involucra la necesidad de que todos los principales centros de decisión en el área económica de gobierno se manejen con sentido de equipo, orientados fielmente a propósitos comunes, y evitando toda parcelación o competencia.

Cabría agregar todavía, como tercer requisito, el de la oportunidad. La flexibilidad mayor se tendrá durante los primeros meses (o semanas).

Cualquier postergación de las decisiones básicas favorecería el endurecimiento y la capacidad de respuesta, y las haría más difíciles posteriormente, debilitaría la base política y obligaría a actuar entretanto en los marcos de una conducta económica estéril y desgarradora.

LA REACTIVACIÓN DE LA ECONOMÍA

La reactivación de la economía se iniciará mediante la rápida puesta en marcha de un conjunto de "programas movilizadores". Se definen en particular los siguientes:

a) Vivienda

Comprende un programa básico, que comenzaría a ejecutar desde noviembre, y uno complementario, que se iniciaría a comienzos de 1971. Cumpliría una importante función social y política, al atender a necesidades urgentes de las poblaciones y elevar a niveles sin precedentes la incorporación de nuevas viviendas. Repercutiría de inmediato sobre las industrias de materiales de construcción, así como sobre la demanda de algunos rubros de las industrias productoras de bienes durables, e indirectamente sobre toda la demanda de bienes y servicios de consumo. Ampliaría la ocupación en magnitud importante, tanto por la que absorbería directamente como por sus efectos indirectos. Requeriría un monto apreciable de mayores recursos fiscales.

(La Comisión de Vivienda ha presentado un informe bastante completo, con programas alternativos, que representa una base para la acción inmediata sujeta sólo a la discusión mayor de ciertos conceptos).

b) Obras públicas

Se trata de un programa que propone ampliar y modificar la composición de las inversiones en obras públicas. La reorientación de los proyectos tiene como uno de los criterios centrales el de una capacidad mucho mayor de absorción de mano de obra por unidad de inversión, a la vez que modifica las prioridades disminuyendo la de viabilidad y acentuando otras como riego y saneamiento urbano.

(La Comisión de Obras Públicas ha presentado un informe que constituye también una base para la acción inmediata, el que está ampliándose con el cálculo de los insumos necesarios y la inclusión de proyectos que caen fuera del radio del Ministerio de Obras Públicas).

c) Inversiones de empresas estatales

El objetivo es acelerar y ampliar proyectos de expansión de empresas estatales como ENAMI y filiales de la CORFO. Con ello se amplía la ocupación, se aumenta la demanda a sectores industriales deprimidos y se refuerza la capacidad productiva futura.

(Se está haciendo un inventario de estos proyectos, a fin de precisar los requerimientos financieros, su significado en términos de ocupación y la necesidad de recursos reales distinguiendo entre los importados y los de posible producción interna).

d) Demanda industrial

Las necesidades de abastecimiento que plantean los programas anteriores y los efectos del aumento general del ingreso representarán una importante demanda inducida sobre el sector industrial. Sin embargo, esa demanda no llegará por igual a las distintas ramas industriales. Por ello, y porque en este sector hay amplios márgenes de capacidad ociosas que interesa movilizar, se hacen necesarias medidas adicionales que estimulen la demanda industrial en forma selectiva.

Para ello se utilizarán principalmente dos instrumentos: establecimiento o ampliación del crédito a determinados consumos y contratos de producción con grupos de empresas.

Los contratos de producción cumplirán también una función más general, como medio para asegurar la disponibilidad necesaria, mediante cláusulas que fijen metas de producción, precios y calidades determinadas, comprometiendo como contrapartida un poder comprador que garantice la colocación de la producción en las condiciones preestablecidas (o el financiamiento de los aumentos de stocks).

MARCO CUANTITATIVO

Las condiciones previsibles y los efectos de los programas movilizadores llevarían a las siguientes magnitudes del producto sectorial, como marco cuantitativo en que se ubica el programa económico de corto plazo.

Producto bruto (millones de E° de 1970)

	1970	1971	variación 1971/1970 (%)
Agricultura	6.443	6.900	7
Pesca	256	250	-
Minería	10.327	13.000	25
Industria	25.150	28.000	12
Construcción	3.530	4.400	25
Electricidad, gas y agua	1.653	1.750	6
Servicios	42.193	44.200	5
Total	59.612	98.500	10

El crecimiento agrícola representa más que nada una recuperación favorecida por el mejoramiento de las condiciones climáticas. Aun así, habrá que comprobar esta primera estimación por las dudas acerca de la extensión del sabotaje en las áreas de siembra y los efectos de restricciones de crédito y financiamiento.

El fuerte aumento en el producto de la minería refleja el mayor volumen de producción de cobre que provendrá de inversiones ya realizadas en años anteriores. Cabe señalar, sin embargo, que buena parte de ese aumento quedará esterilizado por un nivel considerablemente inferior de los precios de exportación del cobre.

El aumento del producto industrial, perfectamente alcanzable utilizando mejor la capacidad productiva ya disponible, responde tanto a la mayor demanda industrial inducida como a los efectos del programa movilizador correspondiente.

El incremento del producto de la construcción corresponde a los programas movilizadores de vivienda y obras públicas.

Para los sectores de electricidad y servicios se trata sólo de estimaciones gruesas.

Es probable que la inversión en maquinaría y equipo registre una disminución (del orden de 10%), suponiendo que proyectos de inversión estatal compensen la mayor parte de una contracción previsiblemente fuerte de la inversión privada. Combinado todo ello con los programas movilizadores de vivienda y obras públicas, se tiene la siguiente situación respecto a la acumulación de capital.

Inversión bruta en capital fijo (Millones de E° de 1970)

	1970	1971	Variación 1971/1970 (%)
Maquinarias y equipos	5.520	5.000	-10
Construcción	7.424	9.300	24
Total	12.944	14.300	12

A partir de los antecedentes anteriores se deduce una previsión del aumento posible en el consumo personal, que constituye una base esencial para fijar la política redistributiva. Los cálculos correspondientes son los siguientes.

Variación y composición del gasto (Millones de E° de 1970)

	1970	1971	1971-1970 (%)
Consumo de personas	62.215	68.200	10
Consumo de gobierno	11.960	13.000	8
Inversión capital fijo	12.944	14.300	12
Existencias	1.237	1.308	-
Exportaciones	13.819	17.200	25
Importaciones	12.566	15.500	25
Total	89.612	98.500	10

Las cifras del total y de la inversión en capital fijo provienen de los cuadros anteriores. La de exportaciones corresponde al aumento previsto del volumen físico (sin incluir efecto precio). Para el consumo de gobierno se incluye un aumento considerando principalmente las expansiones necesarias en salud y educación, como se lo examina en detalle más adelante en relación con el presupuesto fiscal.

Las importaciones constituyen un punto clave de programa de corto plazo. La cifra consignada corresponde a lo siguiente:

i) del valor de las exportaciones se resta el efecto de los menores precios previsibles para las exportaciones de cobre (aproximadamente 30%), lo que representará unos 2.500 millones de E°.

ii) de los 14.700 millones restantes se resta un excedente de exportaciones de 1.300 millones, similar al de años anteriores, aunque determinado esta vez por razones distintas. De hecho, supone un menor ingreso de préstamos y capitales extranjeros, compensados en cierta medida por la retención de las utilidades de la minería que ahora se remiten al exterior y que quedarán en el país como consecuencia de la nacionalización (descontados los pagos por indemnización).

iii) la cifra resultante de 13.400 millones de importación sería insuficiente para sostener por un monto equivalente a 2.100 millones de E° (de las que como se verá más adelante cerca de la mitad se destinaría a mayores importaciones de alimentos), con lo que la importación total llegaría a 15.500 millones de E°.

Todo lo anterior llevaría en definitiva a una disponibilidad de bienes que permitiría aumentar el consumo de las personas en un 10%.

POLÍTICA DE REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS

Esa previsión del incremento total de los bienes y servicios de consumo ofrece el marco básico de referencia para decidir sobre la política de redistribución del ingreso.

En este sentido, hay cuestiones básicas que están de hecho ya decididas desde el punto de vista del ingreso de los asalariados, sea como consecuencia de los programas movilizadores. Los componentes principales son tres:

i) El reajuste de sueldos y salarios.

Sobre la base de un aumento probable del índice de costo de la vida de 35% hasta el mes de diciembre, el reajuste compensatorio más algunas adiciones discriminadas a determinados niveles de ingreso o servicios rezagados, representará un incremento de los sueldos y salarios nominales del orden de 40%.

La significación de ese reajuste en términos del cambio en el ingreso real de los asalariados entre 1970 y 1971 depende enteramente del movimiento que tengan los precios durante el año próximo. Si se estabilizaran totalmente, representaría un incremento real del orden del 25%, en tanto que si la tasa de inflación fuera igual a la de 1970 no haría sino restituir el poder de compra de ese año.

ii) Los mayores niveles de ocupación.

Los efectos directos e indirectos de los programas movilizadores representarán una absorción adicional de mano de obra del orden de las 200.000 personas equivalente a 6,6% del total de la población activa (90.000 empleos adicionales corresponden al aumento anual de la fuerza de trabajo, de modo que la absorción neta de cesantía sería igual a 110.000 personas).

Desde otro ángulo, esa mayor ocupación representa también un incremento del ingreso real de los asalariados. Con una remuneración media para el empleo adicional similar al del conjunto de los asalariados, habrá por lo tanto que considerar una capacidad de compra en 1971 superior a la de 1970 en aproximadamente 7% por este sólo concepto.

iii) Otras formas de ingreso no monetario.

Conviene considerar todavía un incremento adicional del ingreso real, del orden de 3%, representado por el establecimiento o ampliación de mecanismos para hacer llegar a los sectores asalariados otras formas de ingreso monetario (por ejemplo, distribución gratuita de algunos bienes o servicios).

En resumen, si se estabilizaran totalmente los precios en 1971, el reajuste de comienzos de año, más el efecto de la mayor ocupación y algunas medidas adicionales, se traducirían en un aumento del ingreso real de los asalariados de aproximadamente 35%.

REDISTRIBUCIÓN E INFLACIÓN

A partir de esas situaciones –que de hecho constituyen ya decisiones más o menos inamovibles– así como del incremento de 10% que se anticipa en la disponibilidad total de bienes de consumo cabe decidir respecto de la intensidad del proceso redistributivo y de las tasas de inflación que se consideran tolerables.

Esto quiere decir que en el programa económico de corto plazo el problema de la inflación no se lo aborda como una cuestión puramente financiera, sino que se lo coloca ante todo como un problema que tiene que ver con la intensidad del proceso de redistribución del ingreso. Para examinar debidamente el asunto hay que tener en cuenta las siguientes magnitudes sobre el consumo de asalariados y no asalariados en 1970 (en millones de E°).

Consumo total de las personas		62.218
Consumo de asalariados:	21.076	
Sueldos	11.260	
Salarios	7.140	
70% rem. trabajadores por cta. propia	39.476	
Menos: Impuestos, ahorro y seg. social	450	34.886
Consumo no asalariado		27.332
Consumo total de las personas en 1971		68.200

Con estos antecedentes pueden formularse dos hipótesis externas:

a) Que se estabilizara el nivel de 1970 el consumo del sector no asalariado, de modo que todo el aumento de disponibilidad beneficiaría al sector asalariado. El primero quedaría por lo tanto estabilizado al nivel de 27.300 millones de E°, en tanto que el consumo del sector asalariado pasaría de 34.900 a 40.900 millones de E°.

Los efectos redistributivos de una política de esta naturaleza serían sólo aparentes. El poder de compra de los asalariados habría aumentado en 35% en tanto que su consumo efectivo lo haría en sólo 15%, lo que involucra necesariamente una inflación media de 17% (más de 30% en el año). Ese mismo aumento de precios anularía el mejoramiento de los asalariados, que terminarían por disminuir un consumo real mientras lo recuperaría con creces el sector no asalariado. En definitiva, un proceso inflacionario similar al de 1970 y sin beneficio real para los trabajadores.

b) Que el consumo de los asalariados aumente en la misma proporción que en su poder de compra (35%). No habría, por lo tanto, presiones de precios del lado del consumo popular, de modo que supone una detención total de la inflación.

Ello significaría que el consumo de los asalariados aumentaría desde 34.900 millones de E° en 1970 a 47.100 millones en 1971. Como el total de bienes de consumo pasaría de 62.200 a 68.200 millones, el consumo de los no asalariados tendría que reducirse de 27.300 a 21.100 millones (25% aproximadamente). Esto último representaría una redistribución muy drástica, ya que incluso habría que disminuir el ingreso nominal de los no asalariados, lo que no parece políticamente viable en las actuales circunstancias.

c) Esas dos hipótesis extremas marcan los límites dentro de los cuales tendría que enmarcarse la política económica del Gobierno Popular en 1971, un esfuerzo redistributivo débil combinado como una alta tasa de inflación, o una detención inmediata de la inflación combinada con una redistribución muy enérgica en favor de los asalariados.

A los efectos del programa económico de corto plazo se ha trabajado sobre la base de un objetivo intermedio. Se trata de asegurar en el conjunto del año 1971 un aumento efectivo del consumo asalariado de 13%, con un impacto inicial superior (25%) que se atenuaría en el curso del año como consecuencia de una presión inflacionaria moderada que ello supone (una media de 8%, es decir, un aumento total de precios en el año de 15%).

Por su parte, el consumo no asalariado disminuiría inicialmente para recuperarse paulatinamente durante el año hasta restablecer un monto absoluto igual al de 1970.

En resumen, ello significaría partir con el reajuste inicial de 40% en total y sostener esos niveles de salarios durante el año; todo el aumento de la disponibilidad de bienes de consumo iría al sector asalariado, lo que significa una redistribución moderada pero significativa y una tasa de inflación de 15% en todo el año 1971.

De ello se deducen dos problemas concretos para la política económica: de una parte, cómo se asegura la diminución de la tasa de ganancias que supone esa redistribución; de otra, cómo se adecúa la composición de la oferta de bienes de consumo de tal manera que todo el incremento vaya al sector asalariado.

Una forma particular de disminución de la tasa de ganancias sería especialmente importante en la medida que pudiera impulsársela en las primeras semanas de Gobierno. Se trata de una rebaja en los niveles de precios vigentes, que pudieran negociarse rápidamente con agrupaciones de empresarios (como ha ocurrido, por ejemplo, con la Cámara del vestuario). Tendría, sin embargo, que reunir dos condiciones que alcanzara a reflejarse en el Indice de Precios al Consumidor del mes de noviembre, y que fuera una baja suficientemente generalizada como para que se le reconociera al decidir sobre la proporción del reajuste para 1971.

Convendría hacer cuanto sea posible en este sentido, tanto por su impacto político inmediato como por su influencia en las expectativas inflacionarias y la mayor holgura que daría al programa económico de corto plazo.

Otro mecanismo redistributivo importante se encuentra en el traspaso al área de propiedad social de actividades que ahora forman parte del área privada. Desde este ángulo particular, su alcance es sin embargo limitado. En el caso de las grandes empresas mineras, su impacto se dejará sentir sobre las remesas de utilidades al exterior, pero afectará poco el volumen del consumo interno del sector no asalariado. Por razones distintas, ocurrirá algo similar en relación con los bancos.

Sería en cambio más significativa en el caso de algunos grandes monopolios, aunque en una dimensión que no altera básicamente el cuadro. Esto no significa en modo alguno restar

importancia a la ampliación del área de propiedad social. Lejos de ello, esa ampliación es esencial para el cumplimiento del programa, pero como requisito de otros aspectos de la conducción económica.

En tales condiciones, la disminución de la tasa de ganancias tiene que operar por la vía de la absorción por parte de los empresarios de algunos factores de aumento de los costos, sin trasladárselos a los precios. Esta cuestión puede examinarse mediante las relaciones constatadas en los últimos años sobre los efectos de presión de costos en el nivel de los precios, contenidas en la siguiente ecuación:

$$p.\ 0.433\ W + 0.613\ a + 0.565 - 1.613\ b$$

En la que p es la tasa de inflación anual; W el porcentaje de reajuste de los sueldos y salarios; a la variación en el ingreso real del capital; y b la tasa de aumento de la productividad.

De acuerdo al programa, a sería cero, puesto que se trata de estabilizar al monto absoluto del ingreso real no asalariado. De otra parte, b sería igual a 3% (diferencia entre un crecimiento global del producto de 10% y uno de la ocupación a 7%).

A partir de ello, surgen dos posibilidades optativas que serían relativamente indiferentes desde el punto de vista de la presión de costos que tendrían que absorber los empresarios de modo que sean coherentes con una tasa de inflación de 15% en 1971.

a) Absorción sin trasladar a los precios (más allá del 15%) del reajuste de los sueldos y salarios tal como está previsto, manteniendo sin variación el tipo de cambio (la modificación simultánea de las dos cosas crearía presiones del lado de los costos que inevitablemente llevarían la inflación a tasas superiores);

b) Absorción sin trasladar a los precios (más allá del 15%) de una devaluación cambiaria de aproximadamente 30% (a un cambio de E° 16 por dólar), combinada con la supresión de una serie de contribuciones de seguridad social, en una cuantía que equivale al reajuste, de modo que éste no tenga incidencia sobre los costos.

Esas contribuciones deberían por lo tanto financiarse directamente por el sector público a través de otras vías.

Conviene pesar cuidadosamente esta opción y decidir rápidamente sobre ella, teniendo en cuenta las ventajas y desventajas de cada solución incluso desde el punto de vista de las expectativas inflacionarias, que como se verá más adelante son de gran importancia en el manejo de la política monetaria.

LOS PROBLEMAS DE LA OFERTA

Los problemas de adecuación de la oferta se refieren tanto a la disposición de los bienes fiscales de consumo como a los productos intermedios que requieren los programas movilizadores y el levantamiento del nivel general de actividad económica.

Hay que reconocer que en este sentido el programa de corto plazo –precisamente porque descansan en el concepto de una movilización de la potencialidad productiva que ha estado desaprovechada por razones institucionales– es bastante rígido. Dicho de otro modo, la falta de respuesta automática del sistema involucraría el riesgo de que no se desbarate todo el programa; y esa respuesta depende en gran medida de intereses externos e internos que no habrán renunciado al enfrentamiento político con el Gobierno Popular, además de que se requiere esa respuesta en condiciones que al mismo tiempo se está procurando la disminución de la tasa de ganancia del capital.

Los factores de salvaguarda se encuentran en varios tipos de medidas.

a) el control estatal directo de las actividades estratégicas, incluidos algunos grandes monopolios industriales y de distribución.

b) una influencia muy directa en la conducción de la economía a través de los mecanismos de financiamiento, lo que supone de hecho la estatización del sistema bancario.

c) los contratos de producción, como medio de asegurar la respuesta en cuanto a volúmenes de producción, precios, etc., de algunos sectores importantes de actividad económica;

d) el manejo directo y uso intensivo de uno de los principales

factores de holgura con que podrá contarse: las importaciones. Es a través del aumento y cambios en la composición de éstas que podrán asegurarse los aprovisionamientos que puedan resultar críticos, ya sean bienes de consumo, materias primas y equipos o repuestos.

Lo esencial es que el programa está planteado en términos de un balance coherente de los recursos reales. En consecuencia, su cumplimiento sólo puede quedar comprometido por la falta de respuesta de determinadas empresas privadas (motivadas por razones no económicas), o por la insuficiente coordinación del trabajo de los cuadros de la Unidad Popular que ocupa posiciones de decisión en la conducción de la economía.

BALANCES FINANCIEROS

Si bien la compatibilidad de los recursos reales es lo fundamental para el cumplimiento del programa de corto plazo, se requieren también medidas que en ese marco aseguren la coherencia de los balances financieros. Estos últimos comprenden principalmente dos: el de ingresos y gastos fiscales, y el programa monetario que responda a la tasa prevista de inflación.

El primero tiene que recoger las necesidades de expansión del gasto público que derivan del financiamiento de algunos de los programas movilizadores, de la política de remuneraciones, y de otras medidas que supera el programa de corto plazo (incluidas algunas de las 40 medidas de acción inmediata). Por su parte, en el esquema monetario global hay que tener en cuenta el exceso de liquidez que habrá en el sistema como consecuencia de las emisiones de las últimas semanas, las necesidades de crédito al sector privado y el financiamiento del déficit del presupuesto fiscal.

Los siguientes antecedentes resumen las perspectivas de los ingresos fiscales para 1971.

El proyecto de presupuesto enviado provisionalmente al Congreso por el actual Gobierno contempla un total de ingresos en moneda nacional, a precios de 1970 y bajo la hipótesis de un crecimiento del producto nacional de sólo 3 por ciento per cápita de 19.945 millones de escudos. Ajustada esa cifra a precios de 1971, considerando una inflación de 15%, sobre la base de un crecimiento mayor del producto (9%), se llega a ingresos iguales

a 21.430 millones de escudos. Por otra parte, los equipos técnicos de la Unidad Popular han estudiado medidas que significarían ingresos adicionales de 2.808 millones de E°, correspondiendo 1.250 a control de evasión y disminución de franquicias, 1.300 a modificación de tasas de diversos impuestos y 258 millones a otros ingresos no tributarios. Se llegaría así a ingresos totales en moneda corriente de 24.235 millones de escudos.

A lo anterior se agregan las operaciones en moneda extranjera. El presupuesto actual contempla un excedente neto de 113 millones de dólares, sin embargo, los ajustes por el menor precio probable del cobre y sus efectos indirectos sobre los rendimientos tributarios, así como el efecto del reajuste de salarios, transforman ese excedente en un déficit de 31 millones de dólares. Las medidas adicionales que se contemplan se traducirían en mayores entradas por otros conceptos de ingreso no tributario de 21 millones de dólares, y otros 24 millones por atraso en el paquete de bonos-dólares, a lo que se agregaría una disponibilidad neta adicional de 90 millones de dólares al nacionalizarse la gran minería del cobre (deducidas las amortizaciones correspondientes). En resumen, se contaría para 1971 con un ingreso neto en moneda extranjera igual a 104 millones de dólares.

Del lado de los gastos, se parte con un presupuesto de 15.460 millones de E° y uno de capital de 4.170 millones, ambos a precios de 1970, lo que a precios de 1971 representa un gasto adicional de 1.635 millones. A ello es necesario agregar 5.600 millones de E° que corresponden al costo del reajuste de las remuneraciones del sector público a partir del 1 de enero próximo, así como 1.050 millones en que se estima el déficit del reajuste de tarifas. En suma, se alcanza así a un gasto total en moneda nacional (a precios de 1971) de 27.915 millones de E°.

Hasta aquí, se trata de los gastos previstos y que suponen un crecimiento más bien vegetativo del gasto en los diferentes rubros. Pero se agregan a ello los recursos fiscales necesarios para financiar algunos de los programas movilizadores, reforzar la capacidad de acción de determinados servicios y extender algunos beneficios (incluido el medio litro de leche). La distribución de estos recursos adicionales necesarios es aproximadamente la siguiente (en millones de E°):

Agricultura	1.000
Vivienda	1.500
Obras Públicas	400
S.N.S.	500
Universidades	300
CORFO	500
ENAMI	40
Empresas de Transporte	150
ECA	180
Seguro Social	450

Esta lista de gastos adicionales suma 5.020 millones de E°, lo que elevaría el presupuesto total de gastos en moneda corriente a 32.935 millones de E°.

La conversión a escudos del excedente de moneda registrada en los ingresos, más las entradas en moneda nacional, llevan el total de ingresos a unos 26.900 millones de E°, lo que comparado con la cifra del gasto total representa en definitiva un déficit del orden de los 6.000 millones de E°.

Frente a la magnitud de este déficit, cabe estudiar otras medidas complementarias que pudieran compensarlo parcialmente con otros ingresos adicionales (por ejemplo, revisión de la forma de aplicación del impuesto patrimonial).

En cualquier caso, lo esencial frente a ese déficit es apreciar la capacidad de acrecentar el crédito al sector público por parte del Banco Central de modo que sea compatible con una inflación de 15%.

PROGRAMA MONETARIO

Esto lleva a la necesidad de formular cuidadosamente el programa monetario para 1971. Lo que de paso significa decidir también una política crediticia. A continuación se señalan algunas de las magnitudes gruesas que definirían ese programa.

Al formularlo, es necesario tener en cuenta que uno de sus principales componentes es la cantidad de dinero permisible en manos del sector privado, lo que a su vez depende de las expectativas de inflación que tenga ese sector. La extraordinaria sensibilidad del proceso a esas expectativas destaca la importancia del

carácter de la política económica que se anuncie y de las primeras medidas que se tomen, así como de las decisiones que se adopten respecto de la incidencia sobre los costos del financiamiento del reajuste de salarios o de la política cambiaria.

Para una expectativa de inflación de 15%, coincidente con la tasa prevista del aumento de los precios, el aumento permisible de dinero alcanzaría a unos 3.570 millones de E°. A ello se suman unos 1.800 millones que podrían absorberse a través de diferentes instrumentos de movilización de ahorros. En cambio, habría que deducir el monto de recursos que se asigne al crédito al sector privado, lo que representaría unos 2.100 millones solamente para mantener el mismo volumen real de créditos del año 1970. Esto último haría necesaria una reorientación importante del crédito, de modo que con la misma masa global de recursos pudiera atenderse preferentemente a los sectores que interesa apoyar en el conjunto del programa económico de corto plazo.

El balance de los rubros anteriores llevaría en consecuencia a un aumento permisible de dinero del orden de los 3.270 millones de E°, notoriamente inferior a los 6.000 millones que representan el déficit de financiamiento del presupuesto fiscal. El saldo correspondiente (2.730 millones de E°) constituiría un factor de presión que llevaría la tasa de inflación bastante más allá del 15%. Aparte de las medidas fiscales adicionales que puedan contemplarse ese saldo tendría que cubrirse mediante uso de reservas acumuladas, en una cuantía próxima a lo estimado anteriormente como necesarios para reforzar las importaciones.

UN CUADRO COHERENTE PARA LA ECONOMÍA

Se completa así un cuadro coherente de conducción de la economía durante 1971, cuyo cumplimiento significaría una redistribución apreciable del ingreso, un aumento significativo del consumo popular y una reducción notoria de la tasa de inflación.

Por supuesto, no sólo interesa lograr avances en 1971, sino también asegurar su continuidad en años posteriores. A este respecto, y sin ánimo de entrar en un análisis detenido, cabe anticipar aspectos positivos y otros menos favorables.

Además del ensanchamiento de la base política del Gobierno Popular que todo ello significaría, se habrían quebrado las expectativas inflacionarias y habría bases para plantear una estabilidad aún mayor de los precios en el año siguiente. En cambio, se habrá girado ya en una proporción importante sobre las capacidades productivas no utilizadas, lo que obligaría a destacar mucho más la necesidad de aumentar la tasa de acumulación de capital. Desde el punto de vista del sector privado, este último resultará contradictorio con la disminución de la tasa de ganancias, lo que colocará el centro del problema en la ampliación y rápido crecimiento de las actividades comprendidas en el área de propiedad social.

7. La política de transformación y el corto plazo. 1971. (*)

LA EXIGENCIAS HISTÓRICAS DE LAS TRANSFORMACIONES

Los planteamientos del Gobierno Popular sobre la economía del país, los objetivos de su política de desarrollo y sus orientaciones para la conducción económica están determinados por la naturaleza del proceso de transformación social que la propia realidad de Chile ha hecho inevitable.

No surgen de una decisión política arbitraria, sino de un largo proceso de maduración, la constatación objetiva del fracaso de otras políticas de crecimiento, de la existencia de contradicciones y tensiones que no pueden seguir acumulándose, de la voluntad gestada y desarrollada en el seno del pueblo de Chile, para sobreponerse a las frustraciones y abrir nuevos cauces de progreso económico y social. El programa económico del Gobierno se propone afrontar este desafío creativa y originalmente, combatiendo las deformaciones estructurales que limitan el desarrollo y abriendo amplio camino a las energías renovadoras del pueblo, de ahí que el objetivo central de la política del Gobierno sea reemplazar la actual estructura económica, terminando con el poder del latifundio y del capital monopolista nacional y extranjero, para iniciar la construcción del socialismo. Se abre así el proceso de profundas transformaciones económicas y sociales y es en el contexto de este proceso histórico que debe apreciarse cada iniciativa del Programa de Gobierno. Para cumplir la tarea que se ha propuesto, el país dispone de un acervo cultural de valores y tradiciones que enorgullece a todos los chilenos, y cuya permanencia otorga a la experiencia de Chile una

(*) Extracto de la exposición del Ministro de Economía Pedro Vuskovic, ante el CIAP, Washington, 22 de febrero de 1971, en El pensamiento económico del gobierno de Allende. Editorial Universitaria, Colección Imagen de Chile. Santiago de Chile, 1971.

especificidad que concita el interés y la solidaridad de todos los pueblos del mundo. El Gobierno de Chile se propone no defraudar tales expectativas en ningún sentido, cuenta para ello con la fuerza que representa ser la expresión de las más amplias mayorías nacionales, de los intereses de las clases trabajadoras del país, de los obreros y campesinos, de sus capas medias, de productores, comerciantes, técnicos, profesionales y funcionarios, de su juventud, de los hombres y mujeres que luchan porque el país supere su subdesarrollo, afiance su independencia nacional y elimine la injusticia de su extrema desigualdad social.

LOS PRINCIPALES PROBLEMAS QUE SE HEREDAN

Apreciar debidamente la naturaleza y también los obstáculos del proceso de cambios estructurales que se impulsa, requiere necesariamente una referencia a los patrones históricos del desarrollo nacional y al estado a que éstos habían llevado a la economía del país.

Muchos de sus rasgos negativos se resumen en definitiva en el bajísimo ritmo de crecimiento. El aumento promedio del producto por persona en el último decenio fue inferior a 1,8 por ciento anual, y desde 1967 prácticamente no se registró crecimiento alguno.

Otros desequilibrios y problemas no resueltos por el sistema se traducirán en la persistencia de una inflación aguda: el promedio de incremento anual del nivel de precios internos fue de casi 28% en el último decenio. En menos de 15 años, el país conoció tres programas antiinflacionarios, cuyas consecuencias fueron descargadas sobre la mayoría de la población trabajadora, y que a corto andar resultaron igualmente estériles.

La estructura de la economía se orientaba cada vez más a satisfacer los patrones de consumo de los grupos de altos ingresos, conformando algunos sectores productivos cuyo relativo dinamismo contrastaba con el estancamiento en la producción de bienes básicos y artículos de consumo popular. Se agudizaban así los rasgos de una distribución del ingreso nacional extremadamente injusta: en 1968, el uno por ciento de la población disponía del 10% del ingreso nacional, lo que equivalía a un ingreso por persona 69 veces mayor que el del 10%más pobre, la participación de los salarios percibidos por los trabajadores manuales

disminuyó entre 1960 y 1970, desde un 18,4 a un 16,3 por ciento del ingreso total, y la proporción del ingreso que percibe en Chile el 20% de las familias más pobres es notoriamente inferior al promedio latinoamericano.

Como es obvio, estos rasgos de la distribución del ingreso han estado asociados a un grado alto y creciente de concentración de la riqueza y la propiedad.

La velocidad y características del desarrollo chileno han estado impuestas en gran medida por la condición de dependencia externa en que se ha desenvuelto la economía nacional, condición que se agravaba aceleradamente en los últimos años. Al dominio del capital extranjero sobre la riqueza básica del país, principalmente el cobre, se agregaba su aguda penetración en el sector industrial: ya en 1968, el capital extranjero controlaba más de un sexto del capital pagado de todo el sector manufacturero; entre las 100 mayores empresas, 61 tenían participación externa, y en 40 esa participación era suficiente para controlarlas efectivamente. Todo ello, unido a los efectos de una política de creciente endeudamiento exterior, encontraba también su reflejo en la situación de balanza de pagos. La salida de divisas por concepto de rentas del capital extranjero creció desde 58 millones de dólares en 1950 a 201 millones en 1967, cifra que representaba casi el 20% del total de ingresos corrientes. Más aún, los pagos por depreciación del capital extranjero y amortización de deudas se multiplicaron más de 10 veces entre 1950 y 1965, y aunque disminuyeron en 1966 y 1967 por efecto de la renegociación de la deuda, ello no significó sino diferirlos para el futuro. De ahí que al asumir el nuevo Gobierno, encontrara compromisos de pago por amortización e intereses de la deuda externa superiores a los 1.400 millones de dólares para el sexenio 1971-1976, de los cuales más de 550 millones vencen en 1971 y 1972.

Los señalados, y otros rasgos del esquema anterior determinaban una seria incapacidad de la economía para dar ocupación al crecimiento de la fuerza de trabajo, motivando una acumulación creciente de desempleo y subempleo que llegó a adquirir proporciones muy altas. Surgieron y se ampliaron en consecuencia grandes núcleos de población marginal, ajenos a una participación real en el esfuerzo productivo y en la distribución de sus resultados.

La reseña de estos problemas no tiene por objeto abrir juicio crítico sobre los resultados de la anterior gestión gubernativa, de lo que se trata es de precisar la naturaleza de los problemas que el sistema anterior no podía superar, porque es a partir de ellos que se definen los nuevos lineamientos de la política de desarrollo. En suma, el estancamiento, la inflación, la desigualdad, la desocupación y la desnacionalización de la economía eran el resultado inevitable del tipo de desarrollo capitalista dependiente que caracteriza la economía y la sociedad chilena. El propio Estado, con su tradición de injerencia en la economía del país, no actuaba sino como coadyuvante de los procesos de monopolización y dependencia inherente a ese esquema.

LOS OBJETIVOS ECONÓMICOS BÁSICOS DEL GOBIERNO POPULAR

Lo anterior explica que el programa económico del nuevo gobierno se oriente a transformar la estructura tradicional de desarrollo capitalista y dependiente, para substituirla por el inicio de la construcción del socialismo, con las características y modalidades que el propio pueblo chileno quiera imprimirle. Con tal propósito el Gobierno Popular ha planteado tres objetivos principales.

El primero se refiere a la reestructuración de la economía en tres áreas de propiedad: Estatal, Mixta y Privada, de modo que el Estado se constituya en el centro efectivo de conducción de la economía y de la planificación de su desarrollo.

El área de propiedad estatal estará integrada por las actuales empresas estatales y las que se creen en el futuro, así como por las empresas monopólicas nacionales y extranjeras que se expropien, especialmente en el sector de nuestras riquezas básicas, de los Bancos y las finanzas, la industria, la distribución, el comercio exterior y todas aquellas actividades estratégicas para el desarrollo nacional.

El área mixta está constituida por empresas en que se combinan los capitales privados, nacionales y extranjeros, con capitales estatales y cuya administración y gestión se realicen conjuntamente; su objetivo principal es permitir la combinación de intereses y recursos sociales con las iniciativas y capacidad empresariales que se desea estimular y orientar en provecho nacional.

El área de propiedad privada estará constituida por la mayor parte de las empresas existentes, que permanecerán en ella y cuyo tratamiento se ceñirá a las disposiciones legales sobre propiedad privada industrial y comercial. El Gobierno Popular se propone mantener y desarrollar las condiciones necesarias para asegurar a estas empresas la plena utilización de sus capacidades productivas y de empleo.

En segundo lugar, el Gobierno Popular desarrollará un vigoroso programa de redistribución de ingresos, destinado a satisfacer las legítimas demandas de las grandes mayorías y a sostener el desarrollo de nuestra economía bajo nuevos patrones de industrialización.

El tercer objetivo es el de acelerar, profundizar y ampliar el proceso de Reforma Agraria.

La situación de tenencia de la tierra en Chile, aun hoy día, resulta inaceptable, tanto por la extrema situación de injusticia que implica para la gran mayoría de campesinos, como por las limitaciones que representa para el desarrollo de la producción agropecuaria.

Entre 1965 y 1970, la tasa de crecimiento de la producción agrícola alcanzó a un 2,8%, y la de la producción en su conjunto a un 2,4%, inferior al crecimiento demográfico y que contrasta con la meta de 6,3% postulada para el período por el Plan de Desarrollo Agropecuario del Gobierno anterior.

Tras esos resultados está el peso del latifundio y la presencia no menos extendida del minifundio, que exigen desarrollar principalmente formas de propiedad cooperativa de la tierra, o establecer Haciendas Estatales Agrícolas cuando excepcionalmente sea necesario, e integrar a los campesinos organizados tanto en la planificación y ejecución de la Reforma Agraria como en el propio desarrollo agropecuario y forestal.

Los objetivos básicos que se han señalado configuran un nuevo esquema de desarrollo económico y social, auténticamente nacional e independiente, al servicio exclusivo de Chile y las grandes mayorías de su población.

La conformación de las áreas de propiedad social y mixta

En cumplimiento de tales objetivos, y como factor esencial para el éxito de la política económica a corto plazo, se avanza

desde ya en la conformación del área de propiedad social, todas las acciones encaminadas en esa dirección se encuadran estrictamente en los marcos de la legalidad vigente.

Es el caso del proyecto de reforma constitucional, que sentará las bases para la Nacionalización de la Gran Minería, y cuya consideración por parte del Congreso Nacional está ya muy adelantada.

Respecto a diversos otros sectores, se está procediendo a través de arreglos directos con los intereses privados correspondientes; fue así como se completó la estatización de la industria siderúrgica y se incorporó al área de propiedad social la Minería del Carbón, y sobre bases similares se adelantan negociaciones en relación con otros sectores industriales estratégicos.

Cabe destacar que hasta ahora las facultades legales de que están investidos los organismos públicos para expropiar empresas no agrícolas han sido utilizadas excepcionalmente.

Como respuesta a maniobras abusivas de determinados intereses privados.

Especial consideración ha merecido el propósito de estatizar el sistema bancario. La necesidad de actuar en esa dirección ha sido perentoria, no sólo porque la banca privada jugó tradicionalmente un papel importante en el proceso de concentración económico, sino también por la urgencia de poner en práctica nuevas pautas de política crediticia. Preocupaba además que se resguardaran debidamente los intereses de los pequeños accionistas, víctimas en el pasado de maniobras especulativas que cercenaron el valor real de sus ahorros, antes de enviar al Congreso una Ley de carácter general; se abrió, en consecuencia, una opción de ventas de las acciones al Estado, en condiciones equitativas, operación que está efectuándose en la actualidad. Mientras tanto, se ha procedido desde ya a disminuir sustancialmente las tasas de interés, y a reorientar el crédito en favor de las actividades prioritarias y de las empresas pequeñas y medianas.

Están igualmente en marcha diversas iniciativas de entendimiento directo con intereses privados y extranjeros para constituir sociedades mixtas. Se pretenden introducir de esa manera los cambios institucionales deseados y sentar bases más firmes para una reestructuración del sector industrial, bases que vayan dando a la industria nacional una fisonomía más racional y con

mayores perspectivas de un sano desarrollo futuro. Un ejemplo ilustrativo de este propósito es la política definida para la industria automotriz, que se materializará próximamente a través de una licitación internacional, en la que se espera contar con la participación de las principales productoras del mundo.

La política económica de corto plazo

El diseño y conducción política económica de corto plazo responden a los objetivos programáticos señalados.

Una de sus principales expresiones concretas son las políticas de reajuste de sueldos y salarios y de precios que está aplicando el Gobierno.

Respecto a los reajustes, el acuerdo suscrito entre el Gobierno y la Central Unica de Trabajadores de Chile ha dejado establecidos los criterios principales. Se trata, en general, de asegurar un reajuste equivalente al deterioro experimentado durante 1970 por los sueldos y salarios en razón del alza del costo de la vida, y de proporción mayor en el caso de los niveles más bajos de la escala de remuneraciones y en el de algunos sectores tradicionalmente postergados. La política de reajuste sería sin embargo inoficiosa si se permite que su efecto sea trasladado a los precios, anulando los propósitos redistributivos y provocando resultados inflacionarios. De ahí los esfuerzos encaminados a contener las alzas de precios, que se han traducido ya en resultados muy positivos: el aumento del costo de la vida fue de 0,6 por ciento en el mes de noviembre, se estabilizó en diciembre y subió en 1,4% en enero, en circunstancias que en enero del año anterior el alza había sido del 6,8%.

Además de su objetivo central, esta política ha permitido quebrar las expectativas inflacionarias, que en el pasado han constituido por sí mismas un factor adicional de fuertes presiones inflacionarias. Por supuesto, una política de salarios y precios como la que se está aplicando ocasiona necesariamente tensiones en el aparato productivo. Sin embargo, y más allá de las dificultades transitorias que plantea a las empresas, es un hecho que los ingresos del capital representan en Chile una proporción excesivamente alta, incluso en comparación con muchos países capitalistas, y que por tanto la mayor parte del aparato productivo privado está en condiciones de absorber el reajuste

con cargo a sus ganancias y no trasladándolo a los precios. La política de precios del Gobierno Popular significa claramente disminuir la tasa de ganancias por unidad producida, con efectos sobre los ingresos del capital que sólo podrán compensarse en la medida que simultáneamente aumenten los niveles de productividad y de producción, apoyándose precisamente en el mayor poder de compra de los trabajadores.

Dentro de esta situación general, no se ignora que hay diferencias importantes entre sectores y empresas, y que una política global de salarios y precios puede provocar situaciones difíciles en algunas actividades. Por esta razón, no se han comprometido objetivos rígidos; por el contrario, el Gobierno Popular está interesado en estructurar progresivamente un sistema de precios más racional.

Por otra parte, resulta evidente para el Gobierno que la política redistributiva de la economía requieren un aumento rápido y sustancial de los niveles de actividad económica. Todavía más, el Gobierno Popular estima que sólo bajo las condiciones políticas y económicas que plantea es posible superar viejas limitaciones y obstáculos institucionales y aprovechar eficazmente toda la potencialidad de la economía chilena, tanto de capacidades productivas disponibles como de sus enormes recursos humanos y naturales. Sólo el tipo de relaciones de producción imperante en el sistema limita el desarrollo de las fuerzas productivas del país, y la solución de los problemas inmediatos es enteramente posible cuando, en la perspectiva de la transformación de tales relaciones, el pueblo asume por sí mismo la tarea del desarrollo.

La expansión de la demanda que significará la política redistributiva impulsada por el Gobierno se acompaña, en consecuencia, de importantes iniciativas tendientes a impulsar y a sostener las actividades productivas que deben darle respuesta.

Se ha planteado un conjunto de programas de reactivación, principalmente en las áreas de vivienda y de obras públicas, cuyo financiamiento está incluido en el cálculo de gastos de capital del presupuesto de la nación. Tales programas permitirán simultáneamente dar satisfacción real a necesidades apremiantes de vivienda y obras de infraestructura de vastos sectores populares e impulsar directamente la absorción de mano de obra cesante.

Con el mismo propósito, se ha dispuesto la aceleración de los

programas de inversiones en bienes de capital de las empresas del Estado, orientándolas a inversiones en bienes de capital de producción nacional, a fortalecer los sectores estratégicos de la economía, a la diversificación regional y a las obras de infraestructura. Asimismo, está poniéndose en práctica una fuerte política de fomento de las exportaciones.

La inversión extranjera

No estamos cerrados de modo alguno a la participación de capitales extranjeros en el proceso que hemos iniciado; por el contrario, nos interesa una aportación que no sólo aumente nuestra propia posibilidad de formación de capital, sino que sobre todo nos facilite el acceso a la asimilación del progreso técnico y nos capacite para ser participantes más activos en el desarrollo científico y tecnológico.

Hemos señalado repetidamente nuestra disconformidad con las modalidades de participación que frecuentemente ha tenido en el pasado la inversión extranjera en nuestro país. La reiteramos una vez más, con el afán positivo de redefinir bases que permitan ampliar esa participación bajo formas que la hagan plenamente concordante con los intereses fundamentales del pueblo chileno.

De manera general, sostenemos responsablemente que el tratamiento acordado como norma común por los países participantes en el Pacto Andino constituye para nosotros una base sólida que contribuiremos a establecer y que estamos dispuestos a respetar estrictamente.

Confiamos en que las conversaciones sobre inversión extranjera se conduzcan en cada caso de acuerdo a la más franca comunicación y entendimiento recíproco. En el corto tiempo transcurrido desde que asumió el Gobierno Popular, se han registrado a este respecto experiencias negativas y otras extraordinariamente promisorias. En dos casos particulares, empresas privadas a base de capital extranjero adoptaron una conducta lesiva para la economía nacional, que comprometía fuentes ocupacionales y violaba abiertamente la legislación chilena, obligando a aplicar medidas administrativas de intervención. Producida la intervención, y no obstante una campaña internacional de ciertos sectores que han tergiversado la realidad de los hechos,

nos hemos esforzado por encontrar de común acuerdo soluciones equitativas, las que afortunadamente están próximas a culminar.

Contrastan esas situaciones con otras iniciativas que abren importantes perspectivas. Por ejemplo, altos personeros de la casa matriz de una de las más importantes Compañías Norteamericanas que operan en nuestro país en la Industria Electrónica han sostenido en los últimos días conversaciones con funcionarios del Gobierno chileno de las que ha derivado un proyecto de acuerdo común según el cual se amplía el capital de una sociedad mixta, con mayoría de capital estatal chileno y un aumento de la inversión actual de la empresa extranjera, lo que contribuirá significativamente al desarrollo de esta industria. Como se ha anticipado, pronto culminarán igualmente iniciativas similares en el sector automotriz.

La participación del sector privado

Un proceso de transformaciones tan profundas como el planteado por el Gobierno tiene ciertamente que afectar a determinados intereses que antes se beneficiaban de la creciente concentración de la riqueza y el ingreso. Ello no compromete, sin embargo, a la gran mayoría de los empresarios no monopólicos, a los que, por el contrario, se les abren amplias perspectivas no sólo de permanencia, sino de fortalecimiento y desarrollo.

Para facilitar su participación, el Gobierno está abriendo diversos canales a través de los cuales las opiniones y sugerencias del sector privado puedan ser conocidas y valorizadas oportunamente a fin de considerarlas en las decisiones gubernativas sobre política económica.

A ello se debe el hecho de que al más alto nivel, presidido por el propio Presidente de la República, se haya constituido un Consejo Nacional de Desarrollo, con amplia representación de los empresarios de los diversos sectores de actividad económica. En la práctica diaria están sosteniéndose sistemáticas reuniones con dirigentes empresariales de cada sector industrial, en las que viene quedando de manifiesto cómo empiezan a apreciarse en la Industria los efectos estimulantes de la expansión de la demanda, la disposición de los empresarios a aceptar el desafío que significa reducir los márgenes de utilidad por unidad produ-

cida e incrementar los volúmenes de producción con vista a un aprovechamiento mayor de la capacidad instalada, su colaboración para detectar mecanismos de racionalización de costos y su flexibilidad para adecuar la oferta a los cambios en la composición de la demanda que implica la política redistributiva del Gobierno Popular.

8. La responsabilidad de los trabajadores. 1971. (*)

Sería ingenuo desconocer que el cumplimiento de los objetivos de la política económica del Gobierno es más un problema político que técnico. Supone necesariamente el enfrentamiento a intereses que han sido y serán amagados, y que por lo mismo procurarán defenderse con todos los medios a su alcance. Se ha reiterado muchas veces que no es ése el caso de decenas de miles de pequeños y medianos empresarios, que nada tienen que ganar haciéndose eco de la defensa de los intereses monopólicos.

Precisamente porque la raíz del asunto es político y no meramente técnico y administrativo, es que los trabajadores tienen una responsabilidad fundamental. Es claro además que esa responsabilidad no se satisface con un simple respaldo pasivo a las medidas que se tomen desde arriba. Hay que ejercerla en todos y cada uno de los frentes en que tiene lugar esa política económica.

Hay que ejercerla en la política de remuneraciones. Los términos generales del Acta CUT-Gobierno representan, en su orden de magnitud, una evaluación objetiva del máximo de redistribución del ingreso entre capital y trabajo que podemos plantearnos para 1971 mediante este mecanismo. Empujar las cosas mucho más allá de esos términos generales sólo puede traducirse en dos consecuencias: o perjudicar en su conjunto la política de precios, encaminada a defender el poder de compra real de los reajustes o, cuando menos, favorecer a un sector determinado de trabajadores en desmedro del ingreso real de otros sectores también de trabajadores.

(*) Extracto de la exposición del Ministro de Economía, Pedro Vuskovic, ante el Consejo Nacional de Desarrollo. Enero 1971. Tomado de El pensamiento económico del Gobierno de Allende, ob cit, 1971.

No debemos olvidar que el aumento de remuneraciones es sólo una entre varias medidas que se están tomando para redistribuir ingresos. No sacamos nada con aumentar sin medida las remuneraciones si ellas se transforman en sal y agua al poco tiempo, como resultado de presiones inflacionarias difíciles de contener.

Hay que ejercer igualmente esa responsabilidad en la aplicación práctica y diaria de la política de precios. No hay mecanismo administrativo capaz de asegurar por sí solo que la política de precios no pueda ser burlada. En cambio, sí lo puede garantizar la vigilancia activa de los trabajadores, ejercida tanto en sus lugares de trabajo como desde las organizaciones sociales en que participan. Lo primero es fundamental, porque las trasgresiones y las maniobras interesadas en quebrar la política de precios suelen estar mucho menos al nivel del último distribuidor minorista y mucho más en las etapas intermedias de producción o comercialización.

A los trabajadores corresponde también una responsabilidad fundamental en la conducción y manejo de las empresas del área de propiedad social. Estas no pueden caracterizarse simplemente por ser de propiedad estatal, sino que deben constituirse en un sector de avanzada de la futura sociedad socialista, lo que supone una actitud y formas de participación en la dirección y en la conducción diaria de esas empresas sustancialmente distintas a las del pasado. El ejemplo que a este respecto ya están dando los trabajadores de algunas empresas del Estado debe extenderse y profundizarse.

La responsabilidad de los trabajadores alcanza también a su actuación dentro de las empresas que continúen formando parte del área de propiedad privada. Hemos dicho que así como consideramos irrenunciable la defensa de los intereses legítimos de los trabajadores, no favorecemos en ellas formas de participación en la decisiones o en la administración; pero sí reafirmamos que corresponde a sus trabajadores la responsabilidad de vigilar que esas empresas no se transformen en instrumentos para sabotear la política económica del Gobierno, que no se dejen deteriorar las maquinarias y equipos, que no se descuide su mantenimiento y reposición, que no se agoten sin sustituirlos oportunamente los stocks de repuestos o materias primas.

Al reseñar estos elementos de la política económica del Gobierno y algunas de las preocupaciones que derivan de su aplicación, se entregan al Consejo Nacional de Desarrollo antecedentes cuya discusión podría desde ahora mismo significar el primer paso en su funcionamiento efectivo. Entretanto, cabe reiterar el propósito del Gobierno de hacer de éste un mecanismo eficaz de información y consulta, con la mayor disposición a acoger toda sugerencia constructiva que derive de sus discusiones.

9. La necesidad de estatizar el sistema bancario. 1971. (*)

No estamos haciendo una concesión táctica a sectores de la empresa privada, sino cumpliendo con toda fidelidad el Programa de la Unidad Popular. Tampoco renunciamos a seguir cumpliéndolo en lo que se refiere a la formación y consolidación del área de propiedad social, y esto es lo que desespera a las fuerzas reaccionarias y a los intereses monopólicos. De ahí su agresividad y el esfuerzo que despliegan en todos los terrenos por desbaratar la política económica del Gobierno y defender sus reductos de poder.

Está claro en el caso de los bancos. A nadie sino a unos cuantos círculos de grandes intereses económicos conviene que éstos sigan siendo un instrumento de concentración del crédito y en definitiva del ingreso y la riqueza. Por el contrario, la política crediticia anunciada por el Gobierno, que significa democratizar el crédito extendiéndolo a los medianos y pequeños empresarios, y que significa disminuciones drásticas de la tasa de interés, está llamada a beneficiar a la gran mayoría de los empresarios, toda vez que se estatice el sistema bancario y no siga sirviendo a aquellos mismos círculos tradicionales. Y ambas medidas se condicionan mutuamente, porque si la banca no es estatizada, de nada servirá a los pequeños y medianos empresarios la baja en la tasa de interés, porque el crédito más barato seguirá siendo repartido entre quienes lo han acaparado hasta ahora. Debe subrayarse que la estatización bancaria es una necesidad impuesta por los porfiados hechos, los que superan la resistencia mezquina de los sectores reaccionarios. Baste señalar que hasta en países como Costa Rica, India, Francia y otros países de

(*) Extracto de la Exposición del Ministro de Economía, Pedro Vuskovic, ante el Consejo Nacional de Desarrollo. Santiago, 1971, en El Pensamiento Económico del Gobierno de Allende, ob. cit., Santiago, 1971.

Europa Occidental, a los que nadie podría calificar de socialistas, la estatización de la banca es ya un proceso terminado o en marcha acelerada. Pues bien, frente a esto se juegan los intereses reaccionarios con todas sus fuerzas, recurriendo a toda suerte de artimañas.

Primero, se nos acusó de que para acelerar la venta inmediata de las acciones se ofrecían precios excesivamente altos; después, se ha hecho campaña para desalentar la venta sugiriendo que en el Congreso podrían acordarse condiciones mejores. Algunos pretenden transformarse ahora en campeones de la defensa de los pequeños accionistas, en circunstancias que por años utilizaron su control del sistema bancario en su propio beneficio, sin preocuparse de cómo se desvalorizaba la inversión de aquellos accionistas pequeños. Se levantan fantasmas sobre el significado de la estatización bancaria, sugiriendo oscuras fórmulas alternativas, que ni sustantiva ni formalmente podrían resultar justificadas o aplicables. Y frente al éxito de la opción ofrecida por el Gobierno, no les queda más camino que recurrir a imputaciones falsas e irresponsables, o a la amenaza velada de acusaciones constitucionales.

Lo cierto es que en breve otro instrumento importante de condución económica quedará colocado al servicio del interés público, de los trabajadores y de la gran mayoría de los empresarios, y la política crediticia pasará a ser un mecanismo esencial de apoyo a la pequeña y mediana empresa y de impulso a la política económica general del Gobierno Popular.

10. La política de integración. 1971. (*)

Un largo camino de aprendizaje a partir del conocimiento de insatisfacciones y frustraciones históricas en nuestro proceso de desarrollo económico y social; de la evaluación objetiva de los obstáculos y limitaciones que enfrentamos; de la voluntad de tomar en nuestras manos con fuerza y audacia lo necesario para abrirnos un porvenir que supere aquellas frustraciones y limitaciones; todo ello ha estado presente en la tarea de ir preparando las bases de la integración subregional andina, precisadas en los los términos del Acuerdo de Cartagena. Respecto de Chile, nos tocó a nosotros como personeros de un gobierno que ha venido a marcar el inicio de un cambio profundo en las estructuras y modos de funcionamiento de la economía y la sociedad chilenas, recoger y reconocer lo justo de esa tarea avanzada y manifestar, por lo tanto, nuestra disposición a continuarla. Por eso concurrimos sin reservas a los acuerdos formalizados a fines del año pasado; por eso participamos con espíritu y afán constructivo en la reunión de Cancilleres sostenida en Lima en el mes de marzo, y en la de Ministros de Economía e Industrias celebrada en Colombia en el mes de mayo recién pasado.

A lo largo de ese camino ha quedado consagrada y confirmada la voluntad política de los gobiernos de los cinco países. Llega por lo tanto la hora de apurar las realizaciones concretas que la traduzcan en hechos. De ahí la importancia de esta reunión, centrada en torno a uno de los sectores al que sin duda corresponde un rol dinámico fundamental en nuestro proceso de industrialización, y en la presencia de quienes, como empresarios, tienen una alta cuota de responsabilidad en las decisiones y el esfuerzo necesario. Se trata, nada menos, de cómo los cinco países fortaleceremos en conjunto nuestra capacidad para producir una gama cada vez mayor y en condiciones de creciente eficiencia económica, de bienes de capital que requieren nuestras necesidades productivas y de empleo; de bienes intermedios básicos para la actividad industrial y a los que se asocian –si somos capaces de enfrentarnos a ellos sin complejos– un potencial significativo de exportaciones, no sólo a nosotros mismos, sino al resto del mundo; de bienes de consumo destinados a satisfacer las necesidades de sectores cada vez más amplios de la población. Y se trata también de cómo abordaremos en conjunto la tarea de aprender, absorber y adecuar la técnica moderna, desarrollando la capacitación científica y tecnológica que en este sector es más decisiva que en otras esferas de la actividad económica.

(*) Discurso del Ministro de Economía Pedro Vuskovic, al inaugurar el Primer Congreso Metalúrgico de la Subregión Andina. Agosto de 1971.

Aisladamente, cada uno de nuestros países no podría tomar tareas de esa envergadura, o supondrían un esfuerzo y un costo excesivamente altos. Es ineludible la acción conjunta, en torno a todo aquello que la experiencia histórica nos señala como problemas comunes fundamentales y susceptibles de ser abordados con criterios armónicos, sin perjuicio y, por el contrario, en el claro entendido de que cada uno de nosotros –gobiernos y pueblos– derivarán también de su experiencia histórica particular conclusiones de decisiones acerca de cómo resolver sus problemas internos y conformar su propio desarrollo económico y social. Uniformidad de criterios y acción conjunta para resolver problemas comunes, y plena independencia y respeto por las modalidades particulares que cada pueblo decida imprimir a su realidad nacional, son por lo tanto dos principios fundamentales que enmarcan y orientan nuestras acciones.

La experiencia histórica –a cuya valoración ha contribuido tanto la CEPAL, organismo que hoy alberga esta reunión– nos ayuda una vez más a comprender toda la amplitud que puede tener nuestra acción conjunta, sin que surjan elementos conflictivos entre uno y otro de esos dos principios básicos.

Ha sido común a nuestros países la experiencia de una participación de capitales e inversiones extranjeras que ha respondido más a los intereses de las economías industrializadas de que proceden que a los de las economías latinoamericanas. Se ha conformado así un proceso de extranjerización creciente de nuestras economías, en el que hemos venido perdiendo nuestra capa-

cidad de decidir por nosotros mismos. Incluso su significación en términos de aportes netos de recursos se ha visto debilitada, en la medida en que –según estudios del Departamento de Comercio de los Estados Unidos– sólo un cuarto de la inversión de filiales de empresas norteamericanas se ha hecho con fondos provenientes de los Estados Unidos, en tanto que otra cuarta parte ha correspondido a reinversión de utilidades y la mitad restante a financiamiento local, en competencia con las empresas nacionales en el acceso a recursos financieros limitados. Circunscrita a operar para los mercados internos, sin abrirse a la exportación, han restado posibilidades importantes y prácticamente han transformado a los nuestros en mercados "cautivos" para sustituir importaciones, pero insuficientes para generar nuevas corrientes de exportación. Es más, a su elevado costo en divisas los contratos de transferencia tecnológica han agregado con frecuencia cláusulas restrictivas en materia de compras a la casa matriz, de posibilidades de ventas a otros mercados, incluso regionales, etc.

A todo ello, a las enseñanzas de esa experiencia, respondemos con el Estatuto al capital extranjero, diseñado no con propósitos aislacionistas o discriminatorios, sino como forma de asegurarnos que la inversión y el aporte tecnológico extranjeros beneficien efectivamente a nuestros países, y preserven para nosotros la capacidad de decidir sobre la conformación y el destino de nuestras economías.

Ha sido común a nuestros países la experiencia de un proceso de industrialización que ha encontrado circunscritos sus impulsos dinámicos a la sustitución de importaciones, y las crecientes limitaciones, y mayores costos sociales que esa sustitución va demandando en la medida que se avanza en el proceso. Entre tanto, las importaciones de bienes de capital, donde cuentan más las limitaciones derivadas de las escalas económicas de producción, la densidad de capital y la capacitación tecnológica ocupan una elevada cuota de nuestras importaciones totales; y las inversiones pierden efecto multiplicador sobre el conjunto de la economía al traducirse en alta proporción en bienes de capital importados. En suma, esa experiencia nos demuestra la necesidad de canalizar nuestra industrialización en marcos mayores a los que pueden ofrecer nuestros países considerados aisladamente, y de desplazar buena parte del esfuerzo sustitutivo a una dimensión

subregional. A ello responden nuestros acuerdos en torno al Programa de Liberación.

Hemos aprendido también de la experiencia histórica común que no siempre son suficientes, eficaces o convenientes los mecanismos que se sitúan estrictamente en el campo de la política comercial, a la espera de respuestas espontáneas que suelen encontrar graves obstáculos para manifestarse. Deriva de ella la necesidad de la acción planificada, del impulso deliberado a actividades que se consideren esenciales. De allí el área de programación que incorpora el Acuerdo de Cartagena como rasgo distintivo del esquema, y que comienza a traducirse –con la eficaz colaboración de la Junta– en programas sectoriales de desarrollo definidos conjuntamente.

Y, por último, venimos aprendiendo de la dura experiencia histórica la necesidad de propender a una estructura productiva cada vez más eficiente, así como de nuevos instrumentos, de modo que nuestro intercambio subregional sea capaz también de proyectarse con exportaciones industriales a otros mercados del exterior. A ello responde la voluntad de examinar posibilidades de constituir empresas multinacionales, de actuar conjunta y coordinadamente en mayores esfuerzos de investigación tecnológica, de normalización técnica, etc.

Todos estos factores configuran una visión de la Subregión Andina y del esfuerzo de integración mucho más que como un simple mercado ampliado. Así lo refleja también la amplitud del temario definido para este Congreso. En definitiva, la tarea que está envuelta es la de avanzar hacia la definición progresiva de una estrategia común de desarrollo. Con ello no haremos sino responder a la exigencia de abrirnos nuevas opciones, frente a las que han venido cerrándosenos en las últimas décadas.

Nada vemos en la respuesta común que tenemos que dar a esos problemas comunes que sea inconsistente con la necesidad irrenunciable de que cada uno de nuestros países preserve su libertad para decidir soberanamente sobre las formas internas de organización política, social y económica que quiera adoptar.

Meditemos sobre ello. Miremos a lo que ocurre en otras áreas; al creciente intercambio entre el mundo socialista y el mundo capitalista.

En nuestro propio piso, y a partir de las singularidades de la evolución histórica de nuestro país, de nuestra sociedad y de

nuestra economía, estamos empeñados en el inicio de un proceso de profundos cambios estructurales. Su propósito está necesariamente encaminado a terminar con la tradicional condición de dependencia, el latifundio y el poder monopólico en la industria, las finanzas, la distribución y el comercio exterior. Lo es igualmente producir una pronunciada redistribución del ingreso, que permita levantar rápidamente los niveles de consumo de la gran masa de la población.

A lo primero obedece la decisión de reestructurar la economía chilena en tres áreas de propiedad: social, mixta y privada. En esta dirección apunta la reforma constitucional acordada por unanimidad y ya promulgada por el Congreso y el Poder Ejecutivo, que permitirá rescatar para Chile el dominio pleno de la explotación de sus recursos naturales básicos. A ello obedece el acento que viene poniéndose en la Reforma Agraria. Y al mismo objetivo corresponde la estatificación del sistema bancario, ya casi completada, y la adquisición o expropiación de grandes monopolios industriales de acuerdo a los criterios definidos en el programa de Unidad Popular. Y todo ese conjunto de acciones se encuadra estrictamente en los marcos de la legalidad vigente.

En el curso de los 9 primeros meses del Gobierno Popular se aprecian algunos de los resultados de esta política económica: una acentuada reactivación de la economía, que alcanza hoy a niveles de actividad sin precedentes; una reducción sustancial en las tasas de desempleo; un pronunciado aumento del ingreso real de los trabajadores; un descenso considerable de las tasas inflacionarias. Y simultáneamente un creciente fortalecimiento de las áreas social y mixta, así como una activa participación de los trabajadores en la conducción de esas empresas, transformada además en factor decisivo de fuertes aumentos de producción.

Importa destacar que, al recoger así la experiencia histórica y su traducción por la voluntad del pueblo chileno en el inicio de una transformación socialista de nuestro país, aceptamos un desafío al que hemos sido y seguiremos siendo fieles: el de emprender ese proceso de transformaciones preservando y fortaleciendo valores de libertad y democracia que están afincados en la tradición de Chile.

Así entendemos la presencia de tareas y esfuerzos comunes en el plano subregional, y las particularidades que cada pueblo decida para su desarrollo interno. Concurrimos a las primeras

con honestidad y espíritu constructivo, a partir de principios que son también de aceptación común. Ni una mayor disponibilidad de instrumentos en manos del Estado para dirigir planificadamente la economía, ni el uso indiscriminado de cláusulas de salvaguardia o cualquiera forma de desvirtuar o soslayar los compromisos que vayamos adquiriendo, puede llevar a que de esta tarea conjunta unos países pudieran derivar ventajas en desmedro de otros. El convencimiento de que esta empresa común sólo puede tener éxito en la medida que todos deriven frutos de valor comparable, orienta nuestra comprensión y apoyo a los problemas particulares de Bolivia y Ecuador, como países que por su condición de menor desarrollo relativo enfrentan desventajas o mayores problemas iniciales. Consideraciones similares tendremos en cuenta al abordar los problemas que eventualmente pudieran derivar de la participación de empresas estatales, de importancia creciente en otros países de la subregión y desde luego en el nuestro. Más allá de las fórmulas específicas, que siempre seremos capaces de encontrar, está lo esencial de lo avanzado: la voluntad política de emprender conjuntamente el desafío de la integración económica.

III. Las experiencias del Gobierno de Allende

11. Política económica y poder político. 1976. (*)

Interpretaciones controvertidas

1. Las referencias frecuentes a la experiencia vivida por el pueblo chileno durante el Gobierno Popular desde 1970 y las causas de la derrota de septiembre de 1973 incluyen las más variadas y hasta contradictorias apreciaciones sobre el papel que correspondió desempeñar a la política económica, y las consecuencias y resultados de la gestión en el plano económico.

Política económica

En algunos casos, se expresa la convicción de que la política económica sostenida particularmente en una primera etapa (que se sitúa aproximadamente hasta mediados de 1972) contribuyó poderosamente a caracterizar el sentido revolucionario del gobierno, amplió su base de sustentación política, estimuló el surgimiento de nuevas expresiones de poder popular, atenuó la dependencia del imperialismo y debilitó las bases de sustentación económica de la burguesía chilena, y en definitiva ayudó a crear condiciones objetivas en las que apoyar un esfuerzo más amplio para la consolidación del proceso de liberación y de transformación socialista. Por el contrario, el abandono de esa política y su sustitución por otra, en una segunda etapa, habría debilitado las posiciones alcanzadas de poder, distanciando a

(*) Estas notas no abrigan el propósito de hacer una evaluación general de la política del Gobierno Popular, sino el más limitado de discutir algunos temas cuyo contenido y alcances quedan definidos por el propio carácter del Seminario.
Tomado de El gobierno de Allende y la lucha por el socialismo en Chile, en Cuaderno del Seminario de Teoría del Desarrollo. Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976.

sectores de trabajadores del Gobiernos y sus vanguardias políticas y deteriorado las condiciones subjetivas para su disposición a defender el proceso, habría permitido la preservación de poderosos intereses económicos de la burguesía y facilitado su recuperación ofensiva, y en último término habría contribuido al deterioro general que creó las condiciones propicias para el golpe militar.

En otros casos, se atribuyen a la política económica consecuencias adversas en diversos aspectos. La velocidad que se imprimió al proceso de transformaciones no habría guardado relación adecuada con la correlación de fuerzas en el plano político, impidiendo la neutralización de sectores de la burguesía no monopólica y restando apoyo de capas de la pequeña burguesía; se habrían sobrepasado criterios básicos del programa sobre extensión y contenido del área social y la reforma agraria, con efectos económicos y políticos perjudiciales; se habrían impulsado propósitos redistributivos prematuros, que generaban desequilibrios y presiones que repercutían sobre variados estratos sociales, tanto por su expresión inflacionaria como por las dificultades crecientes para el abastecimiento de productos esenciales. En suma, se habrían creado condiciones objetivas de aislamiento de la clase obrera, privando al Gobierno de una base de sustentación social más amplia, obstaculizando las alianzas con otras fuerzas políticas y disminuyendo la capacidad política del imperialismo y la gran burguesía monopólica.

Otras apreciaciones destacan una supuesta ambigüedad de la política económica, que la habría caracterizado simultáneamente por elementos de contenido revolucionario –las transformaciones de fondo, la gestación de nuevas formas de poder popular, las expropiaciones y la constitución del Area de Propiedad Social– que estaban en la base del problema esencial de poder y elementos de significación "reformista": las preocupaciones por la reactivación económica (a las que se atribuye inspiración "keynesiana"), los aumentos de salarios y la expansión del consumo, que habrían alentado conductas puramente "economicistas". O, por el contrario, acentúan debilidades o errores de la conducción técnica, insuficiente atención a los problemas de la producción y la eficiencia, inclinación a acelerar los avances transformadores antes que a consolidar en cada momento lo ya avanzado, todo lo cual habría llevado en definitiva a un fracaso

de la conducción económica que a su vez habría sentado las bases para la derrota política.

2. Sobre todo esto se ha escrito un buen número de páginas, en parte durante el proceso mismo y otras con posterioridad al 11 de septiembre de 1973. Su interés resulta evidente, no sólo como reconstitución necesaria de una de las experiencias más valiosas vividas históricamente por el pueblo chileno, sino también por las enseñanzas que sugiere para otras situaciones y, de modo aún más general para el análisis de los llamados "problemas de la transición".

Pero no obstante lo ya escrito y el interés casi universal que cabe atribuir a esa experiencia, se está todavía lejos de disponer de un análisis completo y objetivo, con la profundidad necesaria, y con la indispensable advertencia sobre las condiciones coyunturales específicas que en cada momento influyeron sobre las decisiones que se adoptaron y sobre sus repercusiones.

En particular, se deja sentir la necesidad de análisis críticos y autocríticos que surjan desde las propias fuerzas populares, de modo que los problemas económicos se sitúen en el marco más amplio de las circunstancias políticas que los rodearon, tal como fueron percibidas desde el interior de la Unidad Popular, en sus puntos de coincidencia y también en las posiciones controvertidas que se dieron en su seno.

Esa tarea de evaluación, así entendida, está todavía pendiente. Entretanto, puede ser importante que vayan quedando registrados antecedentes y reflexiones, aunque sean de carácter muy parcial y sin la debida profundización, que faciliten su cumplimiento cabal. Algo de eso quisieran reflejar estas notas, circunscritas como están en su contenido al aspecto particular de los términos en que se dieron las relaciones entre los problemas de la política económica y los más generales del poder político.

LEGITIMIDAD POLÍTICA DEL PROGRAMA ECONÓMICO

3. El solo enunciado del tema en esos términos tiende a desalentar cualquier propósito de evaluación que centrara su preocupación en las cuestiones de coherencia técnica y viabilidad estrictamente económica de lo que pudiera llamarse el "modelo económico" que se puso en práctica. Es perfectamente posible que una apreciación estrictamente técnica pusiera de manifiesto

errores e insuficiencias; pero en definitiva en un plano que resulta ser secundario ante factores mucho más sustantivos. La capacidad técnica no estaba ausente de los cuadros profesionales del movimiento popular. De otro lado, la experiencia reciente de cualquiera de nuestros países ofrece numerosos ejemplos del fracaso de esquemas de política económica a los que pudiera haberse atribuido la máxima rigurosidad técnica, muchos de ellos avalados por prolongadas formaciones en prestigiosos centros académicos, o inspirados por organismos internacionales que se supone reúnen las debidas calificaciones, entre los que destaca muy señaladamente el Fondo Monetario Internacional.

El problema es otro. De lo que se trata es de la decisiva influencia que ejercen en la aplicación y resultados de un programa económico el proyecto político a que responde, las condiciones concretas de la lucha política en que no se inserta y las consecuencias de "conductas no económicas" de los llamados "agentes económicos".

4. Desde este punto de vista, lo primero que destaca en la experiencia del Gobierno Popular es la confrontación de unas tareas muy grandes y decisivas que quedaban entregadas a la política económica, y la relativa debilidad de la base de sustentación política en que debía desenvolverse, así como el reconocimiento de la necesaria relación dialéctica entre una y otra cosa.

La concepción global y el diseño del "modelo" de política económica correspondía al mismo tiempo al programa político general de la Unidad Popular y a la evaluación objetiva de una experiencia histórica que demostraba el agotamiento de las posibilidades de desarrollo, en el Chile de 1970, de un sistema de capitalismo dependiente y la necesidad consiguiente de iniciar una transformación socialista.

No se comprendería debidamente el programa económico de la Unidad Popular si no se lo aprecia a la luz de esa experiencia, ni algunas decisiones de política económica en su etapa inicial, si no se tienen en cuenta las condiciones de aguda depresión que registraron los últimos años y particularmente los últimos meses del Gobierno de Frei. Habría que recorrer, respecto de lo primero, las sucesivas experiencias registradas por el pueblo chileno, con la variedad de regímenes y políticas que los caracterizaron en aspectos importantes, para identificarlas todas ellas en el propósito esencial común de encauzar un proceso de desarrollo nacional en los marcos de un sistema de capitalismo dependiente: desde el Frente Popular triunfante en 1938 hasta el más acabado proyecto reformista de la Democracia Cristiana en 1964-70, pasando por la afirmación de la dominación hegemónica de la burguesía industrial en los gobiernos "radicales" que sucedieron al de Pedro Aguirre Cerda, el populismo ibañista y el entreguismo a intereses extranjeros y las políticas reaccionarias del Gobierno de Jorge Alessandri. La lentitud del crecimiento global, la baja tasa de acumulación, la concentración persistente del ingreso, la incapacidad para resolver problemas esenciales de la condición de vida material de amplias capas de la población y la creciente marginalización de otras, el desequilibrio externo, los desequilibrios financieros internos y la permanencia de las presiones inflacionarias, constituyen todos factores de constatación permanente en el recorrido de esas experiencias, y en las que se expresaban tanto problemas comunes del patrón latinoamericano de desarrollo como especificidades del caso chileno que en general tendían a agudizarlos. En los momentos finales del Gobierno democratacristiano, esas expresiones de la incapacidad del sistema aparecían particularmente exacerbadas, según se reflejaban entre otras cosas en altos índices de cesantía y fuertes aumentos en el nivel interno de precios.

El programa planteado por la Unidad Popular como proyecto alternativo recogía esa experiencia histórica, además de constituirse en sí mismo en un conjunto de proposiciones coherentes, viables en el sentido de que se proponía movilizar reservas potenciales efectivamente existentes en consonancia con sus objetivos, realistas en el sentido de que no incorporaban supuestos económicos ingenios o contradictorios con la experiencia concreta de la evolución económica anterior. Tanto es así, que durante una primera etapa sus resultados no sólo fueron exitosos, sino que hasta en su expresión cuantitativa se acercaron sorprendentemente a lo previsto (comparados los resultados del año 1971 con los objetivos que se definieron a fines de 1970). Pero representaba al mismo tiempo un formidable y simultáneo desafío a los intereses del imperialismo y de la gran burguesía monopólica y terrateniente, quienes retenían en sus manos partes esenciales del poder económico y político. En tales condiciones, era inevitable que la conducción económica que-

dara situada en el centro de la lucha política, y que a ella hubiera de subordinarse, en definitiva, tanto la política económica del Gobierno Popular como la "conducta económica" de sus enemigos.

POLÍTICA DE MASAS O POLÍTICA DE ALIANZAS

5. Esa subordinación necesaria es tanto más seria cuanto menos resueltos están los problemas del poder y en que, por lo mismo, son mucho menos diferenciables los problemas económicos de los requerimientos y las limitaciones políticas.

En el caso particular de Chile, donde las fuerzas populares acceden a una esfera parcial del poder político –el Ejecutivo– y a partir de una mayoría electoral relativa, quedaban planteadas a la política económica dos tareas simultáneas y que requerían una cuidadosa conciliación: la de ofrecer a corto plazo resultados positivos, principalmente en términos de superación de los problemas que se heredaban y de mejoramientos rápidos en los niveles de vida material de los trabajadores, de modo que contribuyera a una ampliación de la base política del Gobierno y lo habilitara, por lo tanto, para emprender las transformaciones revolucionarias que definían lo esencial del programa; y emprender las transformaciones económicas de fondo, haciéndose cargo en su campo de las realizaciones programáticas y debilitando la base de sustentación económica de sus enemigos.

En los hechos, se adelantó notoriamente en las dos direcciones durante los primeros meses. En 1971, se redujo la tasa de inflación (de 35% en el último año del Gobierno de Frei a 22%), disminuyó extraordinariamente la desocupación (de casi 8 a poco más de 3% de la población activa), se reactivó la economía y se lograron tasas excepcionalmente altas de crecimiento del producto total y particularmente del sector industrial, y se materializó una importante redistribución del ingreso y un ascenso consecuente en los niveles de consumo popular. Al mismo tiempo, se nacionalizaron recursos básicos que estaban en manos extranjeras, se aceleró la reforma agraria y se expropiaron o intervinieron numerosos monopolios de la producción y los servicios financieros y de distribución, iniciándose la construcción del "área social" y estableciéndose la participación de los trabajadores en su conducción. Entretanto, el 36 por ciento de la votación obtenida por Salvador Allende en septiembre de 1970 se transformaba en más de 50 por ciento de votación de la Unidad Popular en las elecciones municipales de abril de 1971.

6. Esa combinación de objetivos de corto plazo y realizaciones programáticas de mayor alcance no fue, sin embargo, respaldada unánimemente ni aprovechada suficientemente en el plano de la dirección política. De un lado, se puso en duda la necesidad del entrelazamiento y simultaneidad de ambos objetivos, sugiriendo que representaban la coexistencia de dos políticas diversas: una "reformista", que acentuaba los objetivos de estabilidad, redistribución y ascenso en los niveles de vida material; y otra "revolucionaria", de expropiación de la burguesía e inicio de transformaciones socialistas; en consecuencia, tendía a debilitarse el apoyo político a la primera. De otra parte, se valoraba como fundamental la aportación política que venía representando la política económica de corto plazo, cuyos resultados inmediatos se los visualizaba como apoyos que no debían arriesgarse en un avance rápido de las expropiaciones y el área social, que pudiera deteriorar las posibilidades de neutralizar y ganar más fuerza en la pequeña burguesía; en consecuencia, tendía a frenarse la segunda.

Otra expresión de apreciaciones igualmente divergentes se dio en un plano algo más difuso, pero que estuvo presente permanentemente y ejerció una influencia decisiva en toda la conducción de la política económica. Se trata de la ponderación relativa que en cada circunstancia se atribuyó a las decisiones encaminadas a hacer de la política económica una política de masas, frente a las que se proponían asegurar que la política económica respondiera y contribuyera a una política de alianzas. Objetivos no siempre conciliables en su traducción práctica y que, por el contrario, confrontaban sistemáticamente ante opciones que no sólo tenían consecuencias inmediatas, sino que proyectaban sus efectos en un plano político general y en términos más duraderos. A esta pugna silenciosa entre una política de masas y una política de alianzas se encontrarán referencias frecuentes en las páginas siguientes, y constituye en definitiva un trasfondo decisivo para explicar la naturaleza íntima de las controversias que surgieron persistentemente en el curso del proceso.

Entretanto, cabe anticipar el hecho de que en ese cuadro,

reflejo de las diferenciaciones al interior de la Unidad Popular, ni se movilizaba toda la fuerza política propia en el impulso al conjunto de la política económica, ni se capitalizaban suficientemente los resultados políticos de ésta.

Una expresión particularmente seria de esto último se encuentra en lo ocurrido inmediatamente después de las elecciones de 1971. La política económica venía entregando, y podía seguir haciéndolo por un tiempo, lo mejor de sus resultados; la burguesía estaba desconcertada y en repliegue; el imperialismo no descargaba aún acciones significativas de hostigamiento; los sectores más reaccionarios de la Democracia Cristiana, encabezados por el grupo de Frei, relativamente debilitados y aislados. Es decir, un conjunto de condiciones políticas propicias para capitalizar el triunfo electoral de esa fecha y transformarlo en una victoria más duradera, un momento excepcional de cercanía del poder, en que con apoyo en la movilización de masas se abrian posibilidades incluso de un plebiscito que planteara modificaciones profundas de la base institucional vigente. Así se hubieran generado también nuevas perspectivas y nuevos instrumentos para la política económica. En ausencia de acciones de esa índole, en aquel momento las expresiones más importantes de la lucha por el poder siguieron concentrándose en la conducción económica, mediante expropiaciones adicionales de grandes monopolios (empresas textiles y de cemento), con gran respaldo de masas, pero sin insertarse en una estrategia general de poder igualmente activa, y con respaldo insuficiente de la dirección política.

TIEMPO PARA LA BURGUESÍA

7. Aún así, los objetivos económicos de corto plazo y las transformaciones económicas más profundas se adelantaban notoriamente. Pero el desfase consiguiente en los avances económicos, de un lado, y los menores avances políticos generales, del otro, enfrentaba cada vez más a la política económica con las limitaciones del aparato institucional heredado, respecto del cual no se materializaban acciones políticas capaces de adecuarlo a los nuevos requerimientos. El ámbito real de acción de los diversos instrumentos de política económica, ya sea en relación a los objetivos de corto plazo o a las transformaciones

estructurales, se fue así estrechando paulatinamente, hasta llegar prácticamente a agotarse a menos que nuevas acciones políticas le abrieran otras posibilidades de ensanchamiento.

Habría que señalar que, en buena medida, ese agotamiento no provenía tanto de una pérdida de facultades o de que se hicieran imprescindibles otras nuevas, sino de cambios en la conducta de la institucionalidad manejada o influida por la burguesía, derivados a su vez de la percepción de ésta –como también de la pequeña burguesía– del debilitamiento en la capacidad o voluntad de ejercicio del poder político alcanzado por parte del Gobierno.

De hecho, en las condiciones chilenas, la institucionalidad heredada permitía avances prolongados desde el punto de vista estricto de las facultades legales. Un amplio radio de acción quedaba entregado a decisiones administrativas del Poder Ejecutivo. La ley de reforma agraria, aprobada durante el Gobierno anterior, contenía disposiciones suficientes como para erradicar el latifundio y organizar una nueva agricultura; la capacidad legal de organismos como la Corporación de Fomento ofrecía una amplitud y flexibilidad que, por supuesto, la burguesía nunca había utilizado (suficientemente, por ejemplo, como para que la estatización del sistema bancario haya sido emprendida a través de ese organismo); y otras disposiciones especiales surgidas en coyunturas políticas transitorias, y nunca derogadas, constituían instrumentos legales de control e incluso de intervención y expropiación de empresas. Mientras, en una primera etapa, la burguesía estuvo colocada políticamente a la defensiva, ante la percepción del avance de las fuerzas populares y su decisión de utilizar en toda su extensión el poder político conquistado, los distintos poderes y el aparato administrativo no pudieron sino acatar el ejercicio de tales facultades: la Contraloría General de la República cursaba sin problemas, con estricta sujeción a derecho, las resoluciones sobre expropiación o intervención de empresas; el Congreso llegó incluso a dar aprobación unánime a la reforma constitucional para nacionalizar el cobre; los empresarios respetaban las decisiones sobre precios; y la burocracia administrativa, fuertemente influida por la Democracia Cristiana, acogía, sin embargo, las instrucciones correspondientes.

Pero tan pronto cambió esa percepción, cuando la burguesía

constató que se le daba el tiempo necesario para reestructurar sus fuerzas, que podía contar aún con la preservación, parcial pero todavía poderosa, de sus bases de sustentación económica, que los avances políticos del Gobierno no se traducían en modificaciones sustantivas de las viejas estructuras de poder, ni en un ejercicio pleno del poder ya alcanzado, que conservaba intactos sus medios de transmisión ideológica, que los intereses del imperialismo preparaban la agresión, entonces la institucionalidad heredada comenzó a mostrar toda su capacidad de obstrucción. El Congreso negó los recursos presupuestarios indispensables; la Contraloría objetó, violando abiertamente el ámbito de sus facultades legales, las decisiones administrativas y, por supuesto, principalmente las que tuvieran relación con la extensión del área social; los tribunales de justicia, y en primer lugar la Corte Suprema, acogieron demandas sin fundamento jurídico serio, que afectaron a trabajadores y hasta altos funcionarios de gobierno; la maquinaria administrativa se transformó en factor de entorpecimiento burocrático a toda suerte de acciones y decisiones. En pocas palabras: la debilidad política del Gobierno le permitía a la institucionalidad heredada cobrar revancha y recuperar su función protectora de los intereses para los que fue creada; y en ese cuadro, la política económica no podía ya desenvolverse como lo había hecho en los primeros meses: ni era capaz de entregar nuevas contribuciones a los requerimientos de consolidación política, ni podía seguir desarrollándose en los marcos de esa institucionalidad.

Sobra decir que en lo descrito no se trataba sólo de la capacidad de reacción de la burguesía ante las debilidades e insuficiencias de determinados aspectos de la política de la Unidad Popular, que le facilitaban actuar en los campos en que aquéllas se manifestaban. Su reacción era inevitable, en tanto se estaban afectando tan profundamente sus intereses, y lo hubiera hecho de todos modos. Por eso, cuando aprovecha esas debilidades no se traduce su conducta en simples acciones de hostigamiento en los campos en que se le presentaba la oportunidad de hacerlo, sino que los articula políticamente en una estrategia general de defensa y de lucha. No está de más anotar de paso que, entre las organizaciones políticas, fue la Democracia Cristiana la que desempeñó el papel principal en la articulación de esta estrategia y en su aplicación práctica, bajo la conducción

directa o indirecta de Eduardo Frei y su equipo; objetivamente, sirvió siempre a los intereses de la burguesía, aún en su aparente defensa de intereses populares como los que levantó demagógicamente a propósito de las "empresas de trabajadores" (como instrumento propagandístico para obstaculizar la constitución del área social) o de las reivindicaciones salariales excesivas (para romper la política de remuneraciones y acelerar la inflación). En síntesis, salvo en los momentos iniciales de desconcierto y repliegue, la burguesía tuvo clara conciencia de la naturaleza definitiva de la confrontación y definió hábilmente sus tácticas, entre las que atribuyó un papel esencial en toda una etapa al enfrentamiento en el terreno económico.

TIEMPO PARA EL IMPERIALISMO

8. Por su parte, el Gobierno Popular encontraba una limitación particularmente seria en la extrema vulnerabilidad, económica y política, a que había llegado el país como consecuencia de la creciente dependencia de los intereses del imperialismo, desarrollada desde tiempo y profundizada hasta límites extremos durante los gobiernos de Alessandri y, sobre todo, de Frei.

Una parte importante de las decisiones económicas se tomaban al interior de empresas extranjeras, la mayoría de ellas filiales de grandes transnacionales, cuya conducta estaba dictada por los intereses mundiales de éstas y no por los intereses específicos de la filial local. Dominaban con alto grado de autonomía una proporción significativa del comercio exterior chileno; ejercían influencia decisiva en los precios mundiales de los productos de exportación y, en particular, del cobre; tenían el control absoluto de la tecnología; disponían del acceso a las fuentes de aprovisionamiento de insumos, repuestos y equipos; y movilizaban sus propios instrumentos financieros. El grado de endeudamiento externo heredado comprometía cerca de 40 por ciento de los ingresos corrientes de exportación, de modo que el sostenimiento de las importaciones quedaba dependiendo de nuevas afluencias de recursos o de la voluntad para renegociar los compromisos. La operación del comercio exterior se efectuaba a través de líneas de crédito de corto plazo, localizadas principalmente en bancos norteamericanos, y los Estados Unidos ejercía influencia decisiva en las instituciones internacionales y regio-

nales de "cooperación económica". En suma, la dominación imperialista estaba fuertemente asentada y las condiciones de dependencia imprimían serias limitaciones a la aplicación de una política económica independiente, tanto más cuanto se la definía en torno a objetivos declaradamente antiimperialistas.

Las debilidades de la situación de poder político indujeron al Gobierno Popular a encarar esas consecuencias de la dependencia en términos que procuraban evitar conflictos abiertos, que buscaban "ganar tiempo" bajo el supuesto de que entretanto se acumularía la mayor fuerza necesaria. De ahí que se procurara mantener los lazos de relaciones formales, que no se afectaran empresas norteamericanas, sino como culminación de procesos legales o de negociación, que se ofrecieran términos de entendimiento con algunas de ellas, que se cumplieran los compromisos financieros heredados, aunque se negaran nuevas operaciones y aún bajo condiciones penosas de precios del cobre y de la situación general de la balanza de pagos, y que sólo muy gradualmente se fuera buscando una reorientación de la economía chilena hacia nuevas vinculaciones económicas y tecnológicas con los países socialistas y otras áreas. Paradójicamente, la acción del imperialismo parecía inspirarse en el mismo criterio, en la seguridad de que el tiempo trabajaría a su favor.

Las consecuencias negativas de esa política se dejaron sentir tanto en el plano económico como en el plano propiamente político.

En el plano económico, porque muchas de las decisiones que a la postre resultarían inevitables, independientemente de la evaluación de la fuerza política del momento, se adoptaron tardíamente. La suspensión de pagos, como antecedente para plantear la renegociación de la deuda externa, se posterga hasta un momento de deterioro ya muy avanzado de la situación de divisas, que había agotado las reservas necesarias para disponer de una capacidad de maniobra con la que enfrentar las dificultades coyunturales previsibles. La intervención o expropiación de algunas empresas tiene lugar después que ha transcurrido tiempo más que suficiente como para que éstas hayan disminuido hasta niveles críticos sus existencias de materias primas y repuestos, hayan descuidado seriamente el mantenimiento de la capacidad productiva, hayan retirado buena parte del capital de trabajo y hasta hayan preparado programas de retiro fuera del

país de los profesionales y técnicos más difícilmente sustituibles. Los esfuerzos por diversificar las fuentes de abastecimiento no se hacen ostensibles hasta que la negativa de suministros en los Estados Unidos comienza a paralizar equipos y sobre todo a comprometer una proporción significativa de la capacidad de transportes. Igual ocurre con las gestiones para procurar fuentes sustitutivas de crédito bajo líneas comerciales de corto plazo para la operatoria del comercio exterior (frente a un nivel tradicional de unos 300 millones de dólares, los bancos norteamericanos los redujeron progresivamente hasta escasos 25 millones de dólares). Y no llegó a concretarse la decisión política de impulsar un vuelco sustantivo de las relaciones económicas externas hacia los países socialistas y otras áreas.

En el plano político, porque esos términos de conducción y negociación frente a los Estados Unidos y los intereses del imperialismo, en la perspectiva de "ganar tiempo", no favorecían un esclarecimiento franco ante las masas sobre los riesgos reales de la agresión imperialista. Por lo mismo, y aun ante decisiones tan trascendentales como la nacionalización del cobre, no se profundizó suficientemente la conciencia antiimperialista del pueblo chileno, ni se logró un fortalecimiento político del Gobierno Popular como expresión de un esfuerzo de liberación nacional que encontraba respuestas tan brutales como la conspiración de la ITT y el cerco económico, cuyo conocimiento llegaba a los trabajadores más como hechos episódicos que como signos de toda una conspiración en marcha.

Muy pocos hubieran dudado entonces, en el plano del análisis político, en caracterizar al imperialismo como el "enemigo principal" del proceso. El imperialismo no sólo se jugaba allí un punto de dominación en el que había penetrado profundamente y arraigado intereses muy grandes, sino que arriesgaba también, en la medida que esa experiencia chilena resultara exitosa, unos efectos de irradiación muy poderosos hacia el conjunto de los países dependientes en general y particularmente los latinoamericanos. La sola legitimación de la "doctrina Allende" sobre compensación por las nacionalizaciones al reivindicar el derecho a deducir de ellas montos equivalentes a lo que han representado beneficios manifiestamente excesivos en períodos históricos anteriores, estaba llamada a tener repercusiones muy importantes en los principios y prácticas de las relaciones económicas inter-

nacionales. Queriéndolo o no, el hecho es que Chile se colocaba como uno de los centros principales en el escenario mundial de la lucha antiimperialista y desde ese momento era ineludible que se transformara también en objetivo prioritario de la agresión. Así se lo entendió conceptualmente, pero la acción práctica concreta no siempre guardó la consecuencia necesaria con ese entendimiento. Más que de acciones tácticas y dilatorias, el éxito en la confrontación sólo podía provenir, en primer lugar, de la movilización combativa del pueblo chileno, apoyada en el pleno conocimiento y la más clara conciencia sobre lo que realmente estaba ocurriendo; y, segundo, de una activa solidaridad internacional, para la defensa de la agresión y para la superación de los problemas que se confrontaban. Apelar a esta última resultaba tan necesario como legítimo, desde el momento en que en su propia lucha Chile estaba incorporando también y haciéndose cargo de la lucha más general por la liberación de la dominación imperialista; pero esa apelación tenía que sustentarse también en el esclarecimiento y la denuncia permanentes de la amenaza imperialista, y en la ausencia de toda ambigüedad no sólo sustantiva, sino también formal en la conducción de la política popular chilena.

Es igualmente frente a tales requerimientos que cabría evaluar lo que fue la conducción de la política exterior: sin duda exitosa en el establecimiento de relaciones con todos los países de los que hasta entonces se estaba distanciando por imposición del imperialismo, en la colocación destacada de Chile entre los "no alineados" y en las vinculaciones positivas con los demás gobiernos latinoamericanos, particularmente los de países vecinos; pero colocada al mismo tiempo en una postura encaminada a dar la imagen de una conducción capaz de soslayar o postergar confrontaciones críticas con los intereses imperialistas y su expresión en el Gobierno norteamericano. Con ello, no se motivaba con la intensidad y urgencia necesarias esa movilización activa de solidaridad internacional, ni se alertaba suficientemente al pueblo chileno y, de otro lado, se condicionaban decisiones económicas importantes (de afectación de empresas extranjeras, de pagos de compromisos anteriores, de los términos de renegociación de la deuda heredada, de la reorientación del comercio exterior y las vinculaciones económicas, financieras y tecnológicas, etcétera).

LOS INSTRUMENTOS DE LA "DESESTABILIZACIÓN".

9. La burguesía nacional, por su parte, percibió con toda claridad la táctica del imperialismo, encaminada a crear, desde una situación de deterioro económico, las condiciones para el derribamiento del Gobierno Popular, y sumó a ella toda su capacidad de obstrucción y sabotaje.

Sus primeros esfuerzos se encaminaron a romper la política de precios y de ascenso del ingreso real de los trabajadores. Durante los primeros meses aceptó la reducción de la tasa de ganancias, compensada en buena medida por la elevación de los niveles de actividad que les permitía defender el monto absoluto de sus ingresos, es decir, una conducta de "racionalidad económica" en un esquema expansivo, estimulada por una redistribución progresiva del ingreso que inducía a aprovechar los amplios márgenes preexistentes de capacidad productiva ociosa. Pero su motivación política, restablecida por los escasos avances del Gobierno en el plano del poder político efectivo y los signos de la disposición del imperialismo, modifican esa conducta, tomando como base la rápida expansión de la demanda popular para emprender una campaña organizada de especulación y acaparamiento de productos. Acelerar la inflación y entorpecer en todo lo posible el abastecimiento se transforman así en sus objetivos inmediatos centrales en torno a los cuales organiza toda su capacidad de acción.

La preservación de su dominio sobre importantes áreas del sector productivo le facilitaban la tarea, en tanto podía desde allí lo mismo imponer alzas artificiales de precios y regular la producción, llegando a registrarse inclusive casos de destrucción deliberada de productos. En la medida que se afectaban esas empresas, interviniéndolas e incorporándolas al área social, la burguesía se desplaza desde el sector productivo a la distribución y comercialización, caracterizándose cada vez más como una burguesía especulativa. Con los ingresos que en tales condiciones derivaba de la producción y, sobre todo, las nuevas fuentes de ingreso que se le abrían a través de la especulación y el mercado negro, procuró restablecer su posición anterior en la distribución del ingreso nacional, obligando a nuevos y mayores aumentos de remuneraciones para defender el mejoramiento real de los asalariados, con los sucesivos efectos inflacionarios consiguientes. A

partir de allí, se le hacía fácil inducir a una conducta igualmente especulativa a amplios sectores de la pequeña burguesía empresarial, particularmente los pequeños comerciantes, no obstante que sus intereses se beneficiaban objetivamente con la realización del programa del Gobierno Popular, tendiendo a generalizar rápidamente la especulación. Aún más, volcó el grueso de la masa de ingresos que percibía a la demanda de bienes de consumo corriente, más allá de sus necesidades inmediatas de consumo, compitiendo con la demanda acrecentada de los trabajadores. Se configuró así el cuadro paradójico de un "desabastecimiento" generalizado, que motiva "colas" y dificultades crecientes de aprovisionamiento, a pesar de que la disponibilidad por habitante de todos y cada uno de los productos esenciales de consumo era apreciablemente superior a los niveles que había registrado en 1970. Un manejo propagandístico hábil de esa imagen de "desabastecimiento", transmitida a través de poderosos medios de comunicación cuyo dominio conservaba intacto, contribuyeron a extender y profundizar el fenómeno.

Con toda su fuerza, no fueron los únicos instrumentos de que dispuso la burguesía en esos momentos para impulsar deliberadamente las presiones inflacionarias. Su control mayoritario del Parlamento le permitió destruir las bases de financiamiento del sector público, con necesidades reales acrecentadas por la expansión de los servicios sociales, despachando las leyes anuales de presupuesto fiscal con fuertes déficit, negando los recursos financieros necesarios para los reajustes de remuneraciones de los funcionarios públicos y aun privando de todo financiamiento a organizaciones estatales cuyo funcionamiento era indispensable. De ese modo lograba dos objetivos: acrecentaba su participación en el ingreso, bloqueando la vigencia de disposición tributarias, lo que complementaba además con campañas de "resistencia civil" al pago de impuestos; y obligaba a atender a esos requerimientos de recursos financieros mediante emisiones del Banco Central, que acrecentaban la oferta monetaria con los consiguientes efectos inflacionarios. Entretanto, resultaba muy difícil que las empresas que iban integrando el área social pudieran transformarse ellas mismas en mecanismos de captación directa de recursos a través de la generación de excedentes, lo que hubiera constituido su captación en un asunto de decisión administrativa ajena por completo a la injerencia del Congreso. Habilitarlas para esa función hubiera requerido una política previsora desde los primeros meses del inicio del proceso, lo que de hecho no ocurrió, así como una velocidad y una extensión mucho mayores en la conformación del área social. Más adelante, quedaron enfrentadas a una difícil opción política: aumentar fuertemente sus precios, de modo que pudieran generar excedentes importantes, con lo que se contribuía al objetivo inmediato de la burguesía de acelerar la inflación (sobre lo cual se tuvo experiencia más bien negativa en agosto-septiembre de 1972); o ayudar a atenuar las presiones inflacionarias inmediatas sosteniendo sus precios, deteriorando su posición financiera relativa y motivando otra fuente de demanda de emisiones del Banco Central para atender a su financiamiento. Como en otros aspectos, las diferencias de entendimiento político del proceso al interior de la Unidad Popular obstaculizaron una decisión política definida y la conducción de la política económica osciló erráticamente entre ambas opciones.

En definitiva, los objetivos de la burguesía a este respecto resultaron exitosos y prepararon las condiciones para acciones más directas, como las que emprendió posteriormente a través de los paros patronales de octubre de 1972 y julio de 1973, encaminados ya abiertamente a provocar un colapso económico.

Habría que reconocer, a propósito de cuestiones como éstas y las mencionadas en párrafos anteriores, que en general no hubo una consecuencia plena de la acción práctica con las anticipaciones sobre las reacciones inevitables de la burguesía y el imperialismo. Se las dio por descontadas, pero no con la fuerza que llegaron a adquirir, o cuando menos no se hizo lo suficiente como acción previsora y de preparación para esos enfrentamientos.

No puede justificárselo como consideraciones tácticas encaminadas a no develar plenamente a los objetivos sino en la oportunidad en que se encarara ya estrechamente su realización. Los propósitos se habían exhibido anticipadamente en toda su amplitud, incorporados formalmente en un programa de conocimiento público y constituido en la base de una prolongada campaña electoral. Se había destacado el significado último de las transformaciones estructurales y los cambios en las relaciones de propiedad que se proponían y, por lo tanto, su contenido de clase y su naturaleza profundamente antiimperialista; y se proponía además su encauzamiento por una vía que inevitablemen-

te transformaba al proyecto chileno en objeto de expectación internacional, cuyo destino no dejaría de influir en muchas otras situaciones nacionales, no sólo de países dependientes sino incluso europeos.

En definitiva, se partía con el anuncio proclamado de un programa de liberación de la dominación imperialista y claro contenido revolucionario, que abría paso e iniciaba transformaciones socialistas. La conducta del imperialismo y la burguesía no podía dejar de ajustarse a ese hecho ni de recoger el desafío de poder que involucraba, lo que dejaba igualmente predeterminadas las condiciones objetivas esenciales para las posibilidades y limitaciones de cualquier política de alianzas. Se explican así las acciones de distinta naturaleza que se emprendieron inmediatamente después del triunfo electoral de Salvador Allende encaminadas a impedir que asumiera la Presidencia; no sólo en el terreno político y el terrorismo de derecha, incluido el asesinato del Comandante en Jefe del Ejército en octubre de 1970, sino también las maniobras de Frei y su Ministro de Hacienda, Andrés Zaldívar, para crear un caos económico que favoreciera esos propósitos, con consecuencias que costó mucho contrarrestar en su momento y que demandaron esfuerzos adicionales de la conducción económica popular en sus primeros meses.

Instaurado el Gobierno Popular, no podía interpretarse el repliegue transitorio de la ofensiva del imperialismo y la burguesía, impuesto por el fracaso de sus primeros intentos, sino como signo de tregua para preparar nuevas acciones ofensivas. Todo el proceso estaba llamado inevitablemente a desenvolverse en los marcos de una creciente agudización de la lucha de clases y de confrontación con el imperialismo. Este era el hecho central al que debía responder la dirección política en sus diversos planos y desde luego, en el más restringido de la política económica. En este sentido, si se lo hubiera tomado con la consecuencia necesaria, la preparación para esa confrontación inevitable debió y pudo expresarse en una diversidad de aspectos: en la velocidad con que se afectaban las bases de sustentación económica de la burguesía, en el grado de reorientación de las vinculaciones económicas externas (de comercio, de financiamiento, de tecnologías, de aprovisionamiento de productos esenciales), en una variedad de decisiones sobre la conformación y manejo del Area de Propiedad Social, y hasta en una utilización más cautelosa de

las reservas de divisas en previsión del cerco financiero que tendería el imperialismo.

LA POTENCIALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN Y EL PODER DE LOS TRABAJADORES

10. Situada la conducción económica en el centro de la lucha política, enfrentada la política económica a toda la capacidad de obstrucción de los intereses del imperialismo y la burguesía, sus posibilidades de éxito radicaban más que nada en la movilización popular que pudiera sostenerla, en su transformación en una política de masas, incluso en la clara perspectiva de que contribuyera también así al desarrollo de nuevas formas de poder popular que, sumadas a otras, resolvieran la cuestión central y decisiva del poder político. Sobre ello, la experiencia del Gobierno Popular ofrece diversas demostraciones de realizaciones y de insuficiencias.

Desde el inicio de los problemas de especulación y acaparamiento fue patente la incapacidad de enfrentarlos a través de las facultades y mecanismos administrativos tradicionales. La proposición de movilizar a la propia población, gestando desde su base las Juntas de Abastecimientos y Precios (JAP) que en cada barrio o sector de vivienda se encargaban de controlar el cumplimiento de los precios oficiales y la normalidad de la distribución, encontró rápida y activa acogida, particularmente en las poblaciones predominantemente obreras. Fueron muchos miles las JAP que se organizaron a lo largo del país y que contribuyeron muy positivamente a su objetivo inmediato, a la par que pusieron en marcha otra serie de iniciativas espontáneas que se comunicaron rápidamente: encauzaron por su cuenta el empadronamiento de familias y comercios de cada sector, acordaron voluntariamente cuotas de consumo de los productos más escasos y llegaron a un nivel de eficiencia organizativa que las llevó a demandar del Gobierno la puesta en marcha de un sistema de racionamiento. Ese desarrollo de las JAP explica que en definitiva los problemas de abastecimiento hubieran sido mucho menores en las poblaciones predominantemente obreras que en aquéllas en que predominaban capas pequeñoburguesas más renuentes a organizaciones sociales de este tipo y más influidas por la campaña política de la burguesía contra el Gobierno. Pero

con toda la significación que llegaron a tener, la potencialidad de las JAP como expresión de una forma más trascendente de poder poder popular no logró su pleno desarrollo. También en ello pesaron las diferenciaciones políticas al interior de la Unidad Popular, polarizadas en torno a una disposición a impulsar al máximo una política de masas que estimulara y legitimara esas iniciativas y, de otro lado, una preocupación prioritaria por una política de alianzas, que en este aspecto particular inclinaba a limitar la actividad de las JAP a sus objetivos primarios, a fin de soslayar o atenuar su contradicción con capas empresariales de la pequeña burguesía (principalmente los pequeños comerciantes.

Hubo también sectores revolucionarios que subestimaron la importancia de expresiones como éstas en una política de masas, asociando las JAP a las preocupaciones una supuesta política "reformista" y "economicista", ante las que guardaron por mucho tiempo una actitud prescindente y de escepticismo crítico. En el otro extremo, la preocupación excesiva por constituirlas en un instrumento de armonización de intereses entre los trabajadores y los empresarios del comercio detallista, contribuyó a desdibujar su significado inmediato y sobre todo sus posibilidades de derivar hacia formas más trascendentes de organizaciones y poder popular.

Otro frente importante lo constituyeron los problemas de conducción de las empresas que iban integrando el área social, particularmente en el sector industrial, definidas como "de propiedad de todos los trabajadores chilenos y bajo la responsabilidad de los trabajadores de la empresa correspondiente". A estos efectos se establecieron "consejos de administración", integrados en forma paritaria por representantes designados por el Gobierno y elegidos por los trabajadores, así como "comités de producción" por secciones de la empresa, llamados a sustituir con la experiencia y voluntad de los trabajadores y la formación más o menos improvisada de los representantes estatales, a la capacidad administrativa acumulada por los antiguos empresarios y los altos funcionarios técnicos y administrativos de su confianza. Sobre ello se acumuló igualmente una variedad de experiencias, cuyo análisis merece consideración especial, de las que conviene destacar aquí sólo dos o tres de carácter general.

En primer lugar, no obstante lo extendido del proceso –el

área social industrial, por ejemplo, llegó a representar más de un tercio del producto total del sector manufacturero–, esa sustitución, que implicaba en el fondo sustituir una clase social por otra en la conducción de las empresas, no afectó en lo inmediato los niveles de producción; por el contrario, éstos aumentaron, y su declinación posterior es atribuible a los factores externos de obstrucción y no a causas internas de las empresas. En segundo lugar, las responsabilidades directas asumidas por los trabajadores resultaron decisivas para enfrentar con éxito la ofensiva económica reaccionaria, ante la cual se desplegó toda suerte de iniciativas: sin la existencia de área social, ese nivel de desarrollo y la presencia con capacidad directiva de los trabajadores no se habría podido impedir una paralización total de la economía como consecuencia de los paros patronales de octubre de 1972 y julio de 1973; de igual modo, los trabajadores respondieron a la obstrucción en el abastecimiento de repuestos con una campaña generalizada de fabricación local en los talleres de cada industria y, a la escasez general de divisas, con múltiples iniciativas para ahorrar recursos externos, incluso mediante cambios de tecnologías, de modo que se utilizara una proporción mayor de materias primas nacionales o cuotas más altas de materias primas de menor valor.

Pero se trataba, aun así, de formas de participación y poder de los trabajadores circunscritas al ámbito de cada unidad productiva individual, en tanto los niveles superiores de decisión seguían a cargo del viejo aparato administrativo. Algunas iniciativas surgidas espontáneamente desde la base de los trabajadores, como los "encuentros sectoriales" que reunían a los representantes de los trabajadores de todas las empresas de un sector determinado para abordar los problemas comunes, llegaron a significar un poder real, pero sin que fueran reconocidos formalmente ni estimulados y apoyados por la estructura administrativa y la dirección política, al reproducir también a este propósito las discrepancias internas respecto a la concepción de la política de masas. Con mayor razón sucedió así cuando se trató de iniciativas que excedían la esfera de la producción para constituirse en expresiones más generales de poder en un sentido más amplio, como ocurrió con los Comandos Comunales y los Cordones Industriales. La percepción de una suerte de competencia con la estructura sindical y la organización de la Central Unica

de Trabajadores, en un caso, y la ausencia de un acuerdo político sobre cómo encarar los problemas de cambio de carácter del antiguo aparato estatal burgués, en el otro, determinaron en definitiva una actitud más bien restrictiva de la dirección política, con el sacrificio consiguiente de las potencialidades que encerraban esas iniciativas.

11. Las restricciones que operaron de hecho al desarrollo de la participación y poder de los trabajadores influyeron notoriamente en el carácter de sus demandas, así como en las conductas que se hicieron manifiestas en los momentos más críticos del proceso. Varios comentarios resultan pertinentes a este respecto.

Uno tiene que ver con la fuerza relativa que dieron a las demandas políticas y las demandas económicas. Para los trabajadores de una empresa determinada, el objetivo prioritario pasó a ser la incorporación de esa empresa al Area de Propiedad Social y el establecimiento consiguiente de los mecanismos de participación. A ese propósito se subordinaban las aspiraciones de mejoramiento salarial, hasta el punto de que en muchos casos los "pliegos de peticiones" diferenciaron expresamente su contenido según el destino de la empresa correspondiente: demandas sustancialmente mayores si continuaban en el área privada y mucho más pequeñas si se incorporaban al área social.

Esa conducta tuvo sin duda una extraordinaria significación política; pero desde el punto de vista económico, reducía su ámbito a una fracción minoritaria del total de los asalariados. Para la mayor parte de éstos, sus perspectivas de mejoramiento seguían dependiendo más que nada de la evolución de los salarios reales y, en consecuencia, de la política general de remuneraciones. Esta se definió desde su inicio con un criterio claramente expansivo, pero también con la doble condición de que no excediera determinados límites globales y conformara al mismo tiempo un esquema general de remuneraciones que atenuara las diferencias de ingreso entre distintos estratos asalariados; en la práctica, se propusieron reajustes superiores a los aumentos del costo de la vida, incrementos mayores para los salarios más bajos y asignaciones especiales o bonificaciones en forma de montos independientes del nivel de remuneración y, por lo tanto, de mayor significación relativa para los tramos inferiores de ingreso. Aunque estas proposiciones fueron acordadas por la dirección política y la Central Unica de Trabajadores, de hecho fueron

excedidas en proporciones crecientes en la medida que la base de los trabajadores vio más distantes los objetivos de incorporación al área social, constató que se frenaban las expresiones de una política de masas y que la inflación recobraba intensidad. En el curso del proceso tendieron así a renovarse y fortalecerse posiciones "economicistas", estimuladas además por la propaganda reaccionaria y utilizadas por la Democracia Cristiana como medio de penetración y reclutamiento en la clase obrera. Ello hizo difícil sostener una política de remuneraciones ascendentes pero encuadrada dentro de las posibilidades reales de redistribución y de ampliación del suministro de bienes y servicios, provocando desbordes que en tales condiciones la dirección política –no obstante su ascendiente sobre la organización sindical– no estaba capacitada para prevenir o evitar, a menos que incurriera en el riesgo de debilitar su influencia política.

Sólo una comunicación muy activa con la masa, un esclarecimiento permanente de los problemas inmediatos y sus perspectivas, y más que nada un avance sostenido del proceso revolucionario, hubiera permitido, en las circunstancias que se vivía, mantener la política de remuneraciones dentro de los límites "técnicos" preestablecidos. Con mayor razón, aquellos factores resultaban indispensables para concretar los objetivos de modificar la estructura del sistema de remuneraciones y moderar las diferenciaciones y desigualdades de la distribución del ingreso al interior del sector asalariado. Se lograron a este respecto avances significativos, incluida una limitación drástica de las remuneraciones del personal técnico de la administración pública y los funcionarios de mayor jerarquía en posiciones que demandaban requerimientos de adhesión y confianza políticas, así como notorios mejoramientos relativos de los estratos de menor remuneración. Pero esos avances tuvieron también precios políticos importantes, en tanto motivaron distanciamiento y resistencia por parte de quienes detentaban hasta entonces posiciones de relativo privilegio, entre ellos los cuadros técnico-profesionales de la administración general, y facilitaron la penetración y reclutamiento de organizaciones políticas opositoras.

En el área social, se dieron también fenómenos similares en relación a la disciplina y rendimiento del trabajo, en una etapa en que desaparecían los controles y penalidades impuestos por los antiguos empresarios, sin ser sustituidos todavía por normas

definidas o por modalidades precisas de control colectivo de los propios trabajadores.

En general, los problemas de esta índole fueron tanto menores cuanto mayor era el desarrollo político alcanzado.

En el caso de las empresas del área social, las situaciones más favorables y de mayor madurez coincidieron con aquéllas en que había sido más intensa la lucha de los trabajadores por la incorporación a esa área de la empresa correspondiente, situándose en el otro extremo situaciones de relativo privilegio tradicional, como ocurría con los trabajadores del cobre. Pero en todos esos casos pesaba en alguna medida la percepción de que se limitaba su grado de participación y poder, subordinándolo a una estructura administrativa superior, a la que tenían muy escaso acceso.

Más allá de las remuneraciones y normas de trabajo, los problemas de esta naturaleza se proyectaron también a la extensión del área social. La cuestión es planteada a menudo a propósito de la política de alianzas y las causas de la derrota, sugiriéndose que mientras el programa planteaba un ámbito limitado y preciso de expropiaciones e incorporación al Area de Propiedad Social, que enfrentaba intereses de la gran burguesía monopólica pero resguardaba los de otras capas sociales, en los hechos esos límites fueron sobrepasados por ocupaciones directas de los trabajadores, estimuladas o legitimadas además por determinadas direcciones políticas y autoridades administrativas. Se trata, desde luego, de un aspecto muy importante para la política económica, a propósito del cual caben cuando menos dos consideraciones inmediatas.

Una tiene que ver, de nuevo, con el problema central de la situación de poder y las consecuencias de ésta sobre la capacidad real de conducción del proceso dentro de pautas relativamente rígidas. De un lado, cualquier signo de debilitamiento que sea advertido por la masa de trabajadores como concesiones o aflojamiento de las transformaciones revolucionarias se convierte en impulso a acciones espontáneas que reafirmen su entendimiento sobre el carácter general del proceso. De otro, cuando los intereses reaccionarios desafían al poder conquistado, con acciones de sabotaje e intentos de paralización de la economía (como ocurrió en dos oportunidades con los paros patronales), el gobierno y la dirección política llaman a los trabajadores a

ocupar las fábricas y hacerse cargo del funcionamiento del sistema económico, resulta difícil –de cumplir y de justificar– que una vez superado el desafío inmediato los trabajadores acaten disciplinadamente la instrucción de devolver a los propietarios el control de esas actividades a fin de mantenerse dentro de las definiciones programáticas previas.

La otra consideración apunta más bien a una insuficiencia de la política de participación y control de los trabajadores que definió la Unidad Popular: el acceso abierto fue relativamente amplio en el caso de las empresas del área social, pero muy limitado en el de las empresas del área privada, en relación a las cuales se propició sólo la constitución de unos "comités de vigilancia", con escaso poder y a cuya formación y estímulo se dedicó en la práctica muy poca atención. Como consecuencia de ello, la incorporación o no al área social marcaba para los trabajadores una diferencia cualitativa decisiva; en un caso, pasaban a ejercer una participación muy activa en la conducción de la empresa, mientras en el otro casi no registraban cambio significativo alguno respecto de la situación tradicional. De ahí que resultaran inevitables presiones permanentes por ampliar el ámbito del área social, independientemente de lo que fueron en su inicio las formulaciones programáticas. Tales presiones podrían haber encontrado un cauce de resolución en los marcos de una política más activa de participación de los trabajadores en el funcionamiento de las empresas del área privada, lo que hubiera representado además un instrumento de control muy importante para enfrentar las conductas especulativas y obstruccionistas desplegadas por los empresarios privados en su ofensiva contra el Gobierno Popular; pero hubiera representado también un factor de conflicto con esas capas sociales, que algunos sectores al interior de la Unidad Popular consideraban necesario evitar. Una vez más, se confrontaban discrepancias entre concepciones que atribuían más importancia, respectivamente, a una política de masas y a una política de alianzas, discrepancias que en los hechos fueron resueltas generalmente en favor de las últimas.

LA HERENCIA DEL CAPITALISMO DEPENDIENTE

12. Problemas como los señalados se expresaron más o menos abiertamente en el curso del proceso. Hubo también otros,

muy fundamentales, que quedaron en el trasfondo de decisiones (o ausencia de decisiones) sin que llegaran a ser discutidos de modo explícito y que tienen igualmente que ver con las inflexibilidades que enfrenta la política económica en situaciones de poder político no resueltas.

Su raíz se encuentra en la pronunciada heterogeneidad al interior de los trabajadores considerados en su conjunto que deja como herencia un sistema de capitalismo dependiente. Se trata, desde luego, de las grandes diferencias de productividad entre sectores y estratos de muy diverso grado de "modernidad", que se expresan a su vez en diferencias muy grandes del valor del producto que se genera por persona ocupada, y consecuentemente en los niveles relativos de salarios. Pero hay también otro hecho especialmente relevante cuando se propone impulsar transformaciones sociales profundas y modificaciones drásticas en la distribución del ingreso: la presencia de una cuota importante de la clase obrera ocupada en actividades que responden a la estructura de demanda preexistente y reflejo a su vez de un ingreso muy concentrado. Dicho de otro modo: una proporción significativa de los trabajadores encuentra ligados sus intereses objetivos inmediatos a la dinámica del consumo (incluso suntuario, no esencial) de la burguesía y las capas de alto ingreso y, por lo tanto, resiente políticas que restrinjan o afecten esos consumos. Es claro que se trata de una coincidencia secundaria de intereses, frente a la cual están las contradicciones sustantivas, y considerada sólo en una perspectiva de corto plazo; pero constituye con todo una situación de hecho que impone condicionamientos políticos en etapas muy estratégicas del proceso.

En el curso del Gobierno Popular se dieron varias situaciones de esta naturaleza. Incluso cuando se planteó una reestructuración técnica, ni siquiera una contención global de la industria automotriz –orientada casi por entero a la fabricación de vehículos de uso particular– fue necesario sortear conflictos de diversa índole con el sector correspondiente de los trabajadores industriales. Y en circunstancias como las que se vivían en Chile, con el dominio prevaleciente de la burguesía sobre los medios de comunicación de masas y la capacidad de proyección demagógica de sus instrumentos políticos, incluida la Democracia Cristiana, esas situaciones conflictivas envolvían siempre el riesgo de que se debilitara, en estratos de la propia clase obrera, la base de

sustentación social del Gobierno. Para la dirección política, la opción quedaba planteada en términos de soluciones que representaran concesiones transitorias a esa realidad, o un enorme esfuerzo de esclarecimiento político e ideológico sobre la naturaleza y significación de problemas como éstos, esfuerzo que desafortunadamente quedó lejos de alcanzar la intensidad necesaria.

De esas situaciones heredadas y los términos en que se las condujo deriva lo que constituye tal vez una de las más serias críticas (mejor aún, autocrítica) sobre la política económica del Gobierno Popular. Mientras se ponían en práctica medidas de alcance significativo para una redistribución progresiva del ingreso, se proyectaba linealmente la expansión de la anterior composición de la producción, reflejo de las características distributivas que se proponía modificar y estaban de hecho modificándose. Sólo en un momento mucho más adelantado del proceso y a propósito del programa futuro de inversiones, se definieron criterios explícitos que apuntaban –todavía de modo insuficiente– hacia un cambio en la estructura productiva en consonancia con el proceso general de transformaciones; de ahí el acento que se puso en proyectos de rápido desarrollo agroindustrial y otros sectores vinculados estrechamente a las necesidades materiales de los trabajadores.

Ese fenómeno, con toda la profundidad que encierra, no tiene nada que ver con la crítica que se esboza con frecuencia en el sentido de que la política económica habría correspondido a un "modelo consumista". Había requerimientos políticos –no sólo económicos– que hacían necesario un esfuerzo de rápida reactivación económica; y había las posibilidades reales para alcanzar mejoramientos prontos en las condiciones esenciales de vida material de los trabajadores. Lo que era inconsistente es que al mismo tiempo se sostuvieran o aumentaran los niveles de consumo no esencial de las capas de ingresos más altos y que continuaran asignándose a ellos las mismas proporciones de recursos escasos y competitivos con otras finalidades (principal aunque no exclusivamente los recursos para financiar importaciones). En razón de los requerimientos políticos de consolidar un poder popular, y en razón también de los márgenes de capacidad productiva ociosa con que se contaba al inicio, lo que se tenía por delante *en una primera etapa* no era una opción entre consumo

(considerado globalmente) y acumulación, sino una opción clara y definitiva entre consumo esencial de las grandes masas de trabajadores y consumo no esencial de la burguesía.

Como en otros aspectos, la experiencia que deriva de la política económica del Gobierno Popular sobre esta materia desborda en su interés el caso nacional y las circunstancias específicas en que se dio. Ilustra sobre las dificultades no sólo técnicas, sino principalmente políticas para modificar una estructura económica que inevitablemente tiende a conformar un esquema de desarrollo capitalista dependiente; por lo menos en los términos en que éste ha venido dándose en la generalidad de los países latinoamericanos. En su esencia misma, esa estructura es necesariamente concentradora y excluyente: se conforma para ofrecer una gama de bienes y servicios, con formas de vida y de consumo, que a los niveles de ingreso medio vigentes sólo pueden ser accesibles para un sector de la población, y suponen inevitablemente la exclusión y marginalización de otras capas sociales muy amplias. Pero modificar ese carácter esencial es tarea que enfrenta una diversidad de dificultades, tanto mayores cuanto más haya profundizado esa naturaleza que le es inherente. Así ocurrió en Chile durante el proceso popular; y volverá a ocurrir con intensidad aún mayor después de la dictadura actual, cuando esos rasgos de concentración y exclusión están siendo llevados a límites extremos.

DIRECCIÓN POLÍTICA Y DIRECCIÓN ECONÓMICA

13. No obstante, problemas como los señalados, las líneas en que la política económica logró transformarse en una política de masas representaron respuestas exitosas a la ofensiva del imperialismo y la burguesía, a la vez que pusieron de manifiesto potencialidades que distaron mucho de ser efectivamente encauzadas.

Aun así, para que esas respuestas alcanzaran la fuerza necesaria se requería una dimensión mayor del área social y sobre todo la constitución de ésta en el sector efectivamente "dominante" de la economía, en los términos definidos por el programa. Porque en el curso del proceso mismo se llegaba a una situación tal que de hecho no operaban las leyes de funcionamiento capitalista de la economía, ni se disponía del poder político ni del aparato técnico para imponerle un funcionamiento planificado. Esto entregaba al área social la responsabilidad de ser capaz de imponer desde ella misma, proyectada sobre el área privada que existía y seguiría existiendo, los términos necesarios de funcionamiento.

Como otros, este problema se transformó, sin embargo, en una cuestión esencialmente de decisión política, respecto de la cual hubo también posiciones divergentes al interior de la Unidad Popular. De un lado, se visualizaba el carácter dominante del área social como un desafío competitivo, como una cualidad que debía adquirir aquélla en competencia con el área privada y por la vía de su más rápida expansión; en consecuencia, se acentuaban los requerimientos de eficiencia, de productividad, de capacidad propia de acumulación de las empresas integrantes del área social. De otro, se proponía asegurar desde ya ese carácter dominante, reservando para el área social la disposición de los eslabones estratégicos del proceso productivo, principalmente el control de las materias primas y productos intermedios nacionales e importados, una capacidad efectiva de control en la distribución, de uso coherente del crédito y otros mecanismos de estímulo o penalidad, de modo que se condicionara el acceso del sector privado a esos productos y servicios a que se ajustara a los términos de funcionamiento (niveles y composición de la producción, calidades, precios, formas de distribución) que se dictaban desde las empresas del área social del sector correspondiente, procurando además de este modo contrarrestar las acciones especulativas y obstrucciones de los empresarios a la par que se les podía garantizar una tasa razonable de ganancias.

Fue el tema que en definitiva se transformó en el centro de preocupación de la reunión llamada de Lo Curro, una de las pocas sostenidas hasta entonces por la dirección política superior para examinar el conjunto de la situación económica, y que culminó en reorientaciones apreciables de la política económica y cambios significativos en los responsables directos de su conducción. Una vez más, la preocupación orientada fundamentalmente hacia la neutralización y apoyo de otras capas sociales y la evaluación de la correlación de fuerzas en ese momento, inclinaron la decisión hacia el primero de los criterios enunciados: la política de alianzas sacrificaba el desarrollo de una política de masas.

14. Las diferenciaciones en el interior de la Unidad Popular, a que reiteradamente se ha hecho referencia en los párrafos anteriores, no siempre fueron explícitas, ni se expresaron en todos los casos en términos de un debate propiamente político. Con frecuencia, quedaron en un trasfondo implícito que no contribuía a un esclarecimiento ni a una profundización del esfuerzo por alcanzar criterios comunes. Aún más, asumió en muchos momentos la forma de una suerte de separación entre las instancias "políticas" y "técnicas", o dicho de otro modo, entre las instancias de "dirección política" y "dirección económica".

El solo enunciado del asunto no resiste, desde luego, una discusión conceptual, mucho menos tratándose de un proceso en cuya conducción son partidos declaradamente marxistas los que ejercen el liderazgo. Bastaría recordar la frase de Lenin a propósito de problemas y circunstancias distintos, pero igualmente aplicable: "El programa del Partido debe ser, a la vez, un programa de organización de la economía". Pero se trata aquí de ilustrar los términos en que se dieron algunos problemas en la práctica concreta, con todo lo que ello involucra de crítica y autocrítica.

El "programa económico" estaba, por supuesto, delineado con toda precisión en el documento, esencialmente político, de orientación y compromiso, que constituyó el Programa de la Unidad Popular. Pero desde el inicio mismo del Gobierno fue patente una suerte de transferencia de responsabilidad desde las direcciones políticas a los "equipos técnicos", independientemente de que éstos hubieran estado integrados por militantes de los mismos partidos. Esta disociación, que fue particularmente notoria en una primera etapa, tuvo consecuencias importantes en varios planos.

En primer lugar, privó a la dirección política de una evaluación permanente y actualizada de la situación económica y sus perspectivas, como base para la adopción de decisiones fundamentales en otros campos. Había materias que se trataban a nivel de "jefes de partidos" y otras en "consejo de gabinete" con los dirigentes "administrativos". Los primeros no participaron persistentemente en el análisis económico y los últimos no tuvieron oportunidad de concurrir regularmente al debate de las decisiones políticas mayores, ni tampoco se esforzaron suficientemente por representar las implicaciones más generales de la

evolución económica. Una de sus consecuencias fue que no se advirtiera con la fuerza y la oportunidad debidas la inevitable transitoriedad de algunos resultados positivos, y hasta espectaculares, de la política económica en su primera etapa, los que ofrecían bases objetivas favorables –pero no necesariamente duraderas– para avances importantes en la consolidación del poder político. Fue el caso, entre otros, de la ausencia sorprendente de decisiones política inmediatamente después de las elecciones municipales de abril de 1971, cuando la Unidad Popular alcanzó mayoría absoluta en la votación, favorecida sin duda por las condiciones que se registraban de expansión económica, redistribución del ingreso y disminución del ritmo inflacionario.

De igual modo, no se percibió suficientemente la potencialidad de movilización de masas y de gestación y desarrollo de nuevas formas de poder popular que ofrecieron determinadas modalidades de la política económica. Por ejemplo, las JAP –Juntas de Abastecimientos y Precios– impulsadas desde centros "administrativos" como respuesta de movilización popular contra la especulación y el acaparamiento, demoraron en motivar la acción de los partidos, que terminó siendo parcial y restringiendo su perspectiva a los problemas específicos que las justificaron en su inicio.

Y la dirección política –entendida en su sentido formal y restringido– ignoró o esquivó opciones políticas indispensables para la conducción de la política económica, manteniendo una actitud de relativa prescindencia en tanto las cosas iban bien, y planteando demandas contradictorias frente al surgimiento de problemas que significaban "desgaste político" (por ejemplo, contención de las alzas de precios y simultáneamente mejoramiento de la situación financiera de las empresas del área social, determinada principalmente por la relativa congelación de sus precios de venta).

Es claro que no se trataba de asuntos puramente formales, sino que estuvieron influidos más que nada por la presencia de aquellas cuestiones que, dentro del amplio acuerdo básico representado por el programa, se mantuvieron como puntos importantes de controversia. Pero aún así, no cabe desestimar del todo la influencia que ejercieron factores de organización y funcionamiento de la dirección del proceso, que debilitaron una relación necesariamente permanente entre la dirección política y la direc-

ción económica, y que motivaron respuestas más a situaciones ya cristalizadas que a previsiones anticipadas oportunamente.

15. En un plano similar y con igual sentido cabe situar las grandes dificultades políticas y prácticas que se encontraron para instituir mecanismos idóneos de planificación, capaces de ajustar su actividad a las condiciones económicas y políticas de la transición y de disponer, a partir de ella, de la autoridad y fuerza necesarias para dar sentido y coherencia al conjunto de la política económica.

Lo que puede decirse de la experiencia del Gobierno Popular a este respecto es que se necesita, junto a una decisión política definida, un esfuerzo creativo de adaptación que no obligue a elegir entre los esquemas formales de planificación de algunos países capitalistas, caracterizados más bien como ejercicios de previsión y de análisis de resultados retrospectivos, o los esquemas completos e integrados de planificación de las economías sociales ya consolidadas.

La ausencia de una respuesta apropiada a ese problema tuvo mucho que ver, en su plano específico, con las debilidades de la dirección económica durante el Gobierno Popular. De hecho, salvo en los primeros meses y por razones circunstanciales, no hubo una dirección económica unitaria, en gran parte como reflejo de la insuficiente unidad de la dirección política, pero en parte también por una profundización insuficiente en el problema mismo. Una ilustración elocuente de ello se encuentra en la falta de armonización de los planos real y financiero, en los avances agresivos en el primero y la relativa pasividad del segundo, no obstante que sobre éste recaía cada vez mayor responsabilidad ante la generación y utilización de los ingresos de la burguesía especulativa, así como respecto de las maniobras que el imperialismo y la burguesía impulsaron preferentemente en ese plano durante toda una etapa. Fue entonces cuando se hizo patente el contraste en una economía que era capaz de sostener altos niveles de producción, tasas muy bajas de cesantía y, en general, ritmos satisfactorios de actividad; pero que al mismo tiempo enfrentaba déficit financieros inmanejables y, en general, un panorama financiero caótico.

12. Recordando el Gobierno de Allende. 1986. (*)

1. ¿Dónde recibió su formación en economía?

R. Debo mi formación inicial en economía a la Universidad de Chile, a la entonces muy joven Escuela de Economía. Digo inicial, porque en verdad la formación como economista no tiene término: es un aprendizaje constante. En mi caso, no tuve otras oportunidades posteriores de dedicación completa a programas o grados formales; seguí formándome en el trabajo mismo, y más como profesor que como estudiante.

2. ¿Qué experiencias anteriores le resultaron más útiles para desempeñar sus cargos de gobierno?

R. Los años que trabajé como funcionario de la CEPAL me permitieron acumular una diversidad de experiencias, no sólo en el ámbito de la investigación y la docencia, sino también en las tareas de planificación en varios países latinoamericanos. Como integrante, y en algún caso responsable, de los "grupos asesores" que se constituyeron en el marco de la asistencia técnica de las Naciones Unidas, tuve la posibilidad de conocer de cerca los problemas del desarrollo de diversos países de la región. Con posterioridad, al asumir como Director del Instituto de Economía y Planificación de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile, pude concentrarme preferentemente en el estudio de la economía chilena.

3. ¿Diría usted que durante su gestión le fue difícil conseguir el apoyo técnico necesario en materia económica, tal vez porque había relativamente pocos econo-

(*) Respuestas a Verónica Montecinos, para su tesis de doctorado en la Universidad de Pittoburg, agosto de 1986.

mistas de izquierda? ¿Porque en ese período la Universidad también era considerada una "arena" importante y retuvo en tareas académicas a economistas que podrían haber actuado en el gobierno? ¿Porque los economistas de izquierda habían estado fuera de la Administración pública por muchos años? ¿Porque la gestión de las empresas del APS requería también de economistas?

R. No se trataba precisamente de "conseguir el apoyo técnico". Yo formaba parte de un amplio contingente de economistas de izquierda que asumíamos una responsabilidad colectiva, independiente de quien los representara e independientemente también de la militancia político-partidista específica de cada uno.

Afortunadamente, no éramos pocos. Las experiencias recorridas en los gobiernos anteriores –el populismo ibañista, el conservadurismo alessandrista, el reformismo democratacristiano– y el fracaso de los respectivos proyectos habían extendido la convicción entre muchos economistas sobre la necesidad de profundos cambios económicos y sociales como requisito para abrir nuevas perspectivas de desarrollo para Chile; de manera que el nuevo proyecto popular encontraba la identificación y el compromiso de una proporción significativa de los economistas chilenos.

Me parece, pues, que los factores que usted señala fueron relevantes pero no decisivos. Convocados a participar en las tareas de gobierno, muchos dejamos la Universidad, tal vez subestimando la importancia de un esfuerzo mayor de modo que no se abandonara del todo el ámbito académico. Por su parte, la gestión de las empresas del área social apenas iniciaba lo que estaba llamado a ser un proceso gradual de incorporación creciente de cuadros técnicos. No habría, pues, excusa valedera en uno y otro sentido. Más importante, en cambio, era el distanciamiento característico en casi todos nosotros de la experiencia concreta en la Administración Pública, por lo menos en niveles directivos; el "sectarismo" no fue práctica que iniciara la UP: de hecho, toda una generación de economistas había encontrado bloqueado el acceso a niveles significativos de la administración pública, tanto en la Derecha como con la Democracia Cristiana. Tuvimos, pues, que aprender "el oficio"; trabajando, además, con muchos elementos técnicos, cuyas posiciones administrativas

"heredadas" desde gobiernos anteriores fueron respetadas, aunque sus actitudes no siempre guardaron reciprocidad (habrá que recordar aquello de "atornillar al revés").

En definitiva, si la hipótesis implícita en la pregunta es que el Gobierno Popular encontró uno de sus obstáculos más serios en la insuficiencia de capacidad técnica para conducir la economía, diría que no fue así. Por distintas circunstancias, Chile contaba con un contingente de economistas relativamente grande y bien calificado, y una buena proporción de ellos definía un compromiso de lealtad con el movimiento popular (una situación probablemente mucho más favorable que en otros países latinoamericanos).

4. ¿Cómo describiría usted el rol de los economistas durante el gobierno de la UP? ¿Cómo ve usted en general la relación de los partidos de la izquierda y los economistas, en particular durante el gobierno? Varios de los economistas designados en cargos altos del gobierno no tenían posiciones altas en las direcciones de los partidos y algunos no eran militantes. ¿Cree usted que este hecho contribuyó en alguna medida a lo que se ha considerado como insuficiente coordinación (o falta de coordinación) entre la dirección política y la dirección técnica del gobierno?

R. Las relaciones entre una dirección política y unos equipos técnicos son siempre complejas y difíciles. Creo que en nuestro caso se dieron factores que agudizaron y otros que atenuaron esas dificultades.

Hubo, desde luego, el hecho positivo de que Allende mostró siempre mucho aprecio y respeto por la aportación técnica. Cada una de sus campañas presidenciales, incluida por cierto la última, motivó la constitución de equipos y la preparación de trabajos que sustentaban sus propuestas y preparaban su eventual realización; y él mismo se apoyó en las agrupaciones de los economistas de izquierda y en su relación personal constante con muchos de ellos.

Creo que esa valoración estaba también presente en casi todas las direcciones de los partidos políticos que constituyeron la Unidad Popular. Prestaron atención preferente a la constitución de sus respectivos equipos técnicos y varios de los integran-

tes de ellos asumían a la vez funciones como dirigentes políticos, pienso que en una medida mayor que en las organizaciones de centro y de derecha.

Estas circunstancias favorecían una integración positiva de la dirección política y la dirección técnica de gobierno. Los factores de perturbación eran otros y se conformaron en el curso mismo del ejercicio del gobierno. Los resultados sorprendentemente positivos de la política económica en los primeros tiempos motivaron una suerte de despreocupación excesiva de las direcciones políticas por la conducción económica: les bastaba percibir que esos resultados estaban ensanchando la base de sustentación social del gobierno y su propia proyección política. Tal vez por ello no valoraron suficientemente la sugerencia de "los técnicos" de avanzar más rápido en las transformaciones políticas (por ejemplo, cuando la Unidad Popular obtuvo mayoría absoluta en las elecciones de 1971), anticipando que esa aportación positiva de la política económica tendería a neutralizarse e incluso revertirse. Cuando ocurre efectivamente así, y sobre todo cuando comienzan las acciones de obstrucción y sabotaje de la reacción interna y de la intervención norteamericana y se deteriora la situación económica, la actitud de las direcciones políticas pasa a ser la opuesta, perdiendo confianza en los funcionarios administrativos y reclamando una participación directa excesiva en las decisiones económicas diarias.

Otro factor perturbador tuvo que ver con la propia naturaleza pluripartidista del gobierno y la competencia en la base social, no sólo de la Unidad Popular con la Democracia Cristiana, sino entre los propios partidos de izquierda. Me refiero a su competencia recíproca por ampliar sus registros de militantes, o por las proporciones de votos que obtenían en las elecciones políticas y sindicales. Sus consecuencias se dejaban sentir especialmente en determinados aspectos de la política económica y su conducción; por ejemplo, en la política de remuneraciones (mientras desde un ángulo técnico se precisaban los límites máximos de los reajustes salariales –como asimismo me tocó hacerlo en el Consejo Nacional de Desarrollo– ninguna organización arriesgaba crédito político inmediato oponiéndose a las demandas exageradas que demagógicamente propiciaba la Democracia Cristiana entre los trabajadores); o en la designación de personeros en cargos técnicos o como "interventores" en las empresas, en cuya selección a

veces pesaba más su condición de buen "activista" que su calificación técnica.

5. ¿Cómo explica usted la dificultad en el logro de una conducción política y económica unificada?

R. Creo que lo dicho ilustra sobre los términos en que se daban las relaciones entre la dirección técnica y la dirección política. No obstante su ineludible gravitación, pienso sin embargo que los problemas mayores no provenían de la articulación entre "lo político" y "lo económico", sino que radicaban en cómo unificar tanto la dirección política como la dirección técnica, cada una de ellas considerada en su propio ámbito.

El carácter pluripartidista de la Unidad Popular se expresaba no sólo en la presencia de varios partidos, sino también en percepciones distintas sobre los alcances y el desarrollo del proyecto político esencial. Es verdad que todos concordaron en el Programa Básico de Gobierno, y mantuvieron casi todos lealtad plena con ese compromiso común; pero quedó abierto de todos modos un amplio rango de interpretaciones y de apreciaciones que motivaron divergencias crecientes a lo largo del gobierno.

Respecto de la conducción de la política económica, esas divergencias llegaron a hacerse ostensibles y difícilmente conciliables, marcando momentos de crisis en el seno de la Unidad Popular. Sólo en sentido muy secundario podría asociarse la ausencia de una conducción unificada a cuestiones administrativas o de procedimientos. Durante aproximadamente el primer año, cuando las divergencias todavía no tomaban cuerpo, se reconoció sin necesidad de formalizarlo al Ministerio de Economía como el centro rector de la política económica, y el conjunto del aparato económico del gobierno funcionó bastante coordinadamente. Más tarde, se ensayaron fórmulas sucesivas de asignación de autoridad económica (el Comité Económico de Ministros, la Secretaría Técnica de la Presidencia) que resultaron infructuosas. Creo que en definitiva no llegamos a dar una buena respuesta a los problemas de organización de la conducción económica y su debida articulación con las instancias de dirección política; pero pienso también que no provinieron de allí las mayores dificultades en este ámbito, sino de las divergencias que progresivamente se conformaron al interior de la Unidad Popular.

6. ¿Cree usted que la formación que habían recibido los economistas de izquierda era adecuada para el desempeño de cargos en el gobierno, especialmente considerando la orientación que usted imprimió a la política económica de la primera etapa? ¿O la formación que habían recibido los economistas los llevaba a favorecer otro tipo de políticas y otro estilo de conducir la economía, distinto a lo que usted proponía? A veces se hace referencia a que había muy pocos economistas marxistas, otros dicen que grupos significativos de economistas de la U. de Chile estudiaron demasiada (?) sociología y ciencia política –descuidando aspectos cruciales de formación económica (entre otros, los aspectos monetarios). ¿Cuáles diría usted que eran los principales vacíos de la formación de los economistas, a partir de su experiencia en el gobierno?

R. De manera general, una fase de grandes transformaciones sociales, como las que involucra el Programa del Gobierno Popular, abre problemas nuevos y obliga a un aprendizaje constante; nadie está plenamente formado previamente, en su capacitación profesional, para esos desafíos. Pero ello no justificaría desconocer importantes deficiencias en lo que era nuestra formación económica básica.

No quisiera aparecer arrogante dictando normas sobre una cuestión tan compleja como es el sentido de la formación como economistas en nuestros países. Señalaría apenas unas áreas que tal vez podrían motivar una discusión más sistemática.

Tal como eran las cosas con anterioridad, algunos de los contenidos de esa formación incorporaban principios y conceptos construidos a partir de unos supuestos que no se correspondían para nada con nuestra realidad específica; en otros casos, se favorecía una visión tecnocrática, que subestimaba las dimensiones sociales y políticas inherentes a los procesos económicos; y de otro lado, desde el ángulo del pensamiento marxista, no era infrecuente una asimilación mecánica de textos referidos a lo que pudiera llamarse la economía política del capitalismo no acompañada suficientemente del estímulo a considerarlos como herramientas de análisis para la interpretación creativa de las nuevas situaciones.

Ha sido también tradicional una actitud de los estudiantes

que se identifican con las fuerzas políticas de izquierda en el sentido de menospreciar materias que se las percibe como apoyo a una función de "administrar el sistema", cuando en lo que se está interesado es en "transformarlo". De ahí que los economistas de izquierda suelen ser más eficaces al abordar los problemas de la "economía real" que los del ámbito financiero; así como los análisis históricos y de proyecciones de largo plazo antes que en el esclarecimiento de las situaciones coyunturales y las acciones de corto plazo. Al encarar tareas de gobierno, esos antecedentes se constituyen en enorme desventaja y así sucedió sin duda durante el Gobierno Popular.

Dentro de ese cuadro general, identificaría como un vacío importante la escasa atención que se presta en la formación de los economistas a lo que pudiéramos llamar "los problemas de la transición". Aun en el caso de los economistas que se identifican con las fuerzas que propician una transformación socialista de la sociedad, su disposición crítica los lleva a interesarse en la economía política del capitalismo, y su vocación de futuro a interesarse por la economía política del socialismo; pero la comprensión necesaria sobre los problemas del tránsito entre el primero y el segundo queda por lo general muy nebulosa. Me parece que éste es un punto digno de atención especial en esta hora actual de América Latina, cuando se extiende y prolonga una crisis de enorme profundidad, que sólo podrá superarse en los marcos de un proceso global de grandes transformaciones; y en ese proceso –aun si no se define directamente en una dirección socialista– se presentarán insoslayablemente muchos de los problemas típicos de "la transición".

No fuimos nosotros, durante el Gobierno Popular, una excepción respecto de ese vacío, que nos privó del beneficio de conocer más detenidamente lo que había ocurrido en otras experiencias históricas anteriores y haber aprovechado sus enseñanzas para enfrentar mejor lo que fueron nuestras responsabilidades. En mi caso personal, fue con posterioridad, en el exilio, cuando dediqué algún tiempo al estudio sistemático de esos temas (reuniendo materiales que fueron publicados por la Universidad Nacional Autónoma de México), constatando entonces lo muchísimo que puede aprenderse y que nosotros podríamos haber sabido de antemano.

7. Algunos piensan que durante el gobierno de Salvador Allende, los técnicos "sobrepasaron" su campo de competencia y asumieron un rol más directamente política. Usted mismo ha hecho referencia a que desde el inicio del gobierno se tendió a una transferencia de responsabilidad desde la dirección política a los equipos técnicos. ¿Por qué cree usted que se produjo este hecho?

R. Esta pregunta ha quedado ya al menos parcialmente contestada. Sólo insistiría en lo equívoca que puede resultar una diferenciación muy tajante entre "los técnicos" y "los políticos". Formábamos todos parte de un conjunto de dirigentes que asumían un compromiso ante el pueblo chileno, en función del cual encarábamos las tareas que nos correspondiera, con el máximo de juicio político y de capacidad técnica de que fuéramos capaces.

Además, está el hecho de que en unas circunstancias como las de entonces, la economía se convierte (al menos durante un tiempo) en el escenario principal de la lucha política. Los llamados "agentes económicos" actúan menos que nunca apegados a unos criterios de "racionalidad técnica": sus conductas están determinadas fundamentalmente por su posición en el gran enfrentamiento político (habría que recordar el comentario frecuente de muchos empresarios en el sentido de que "ganaban más dinero que nunca" –con la notable expansión del mercado interno–, pero... "había que acabar con ese gobierno por todos los medios posibles"); es decir, la "economía política" es entonces más "política" que nunca.

Creo que ésta es una consideración indispensable de tener en cuenta cuando se busca evaluar, desde una perspectiva posterior y abstracta lo que fue la política económica del Gobierno Popular, la idoneidad de su diseño, la eficacia de su aplicación. Difícilmente podrían comprenderse sus contenidos y su "racionalidad técnica" si se los quiere situar en un marco estrictamente económico, dejando de lado lo que eran sus condicionamientos políticos, así como las circunstancias políticas que influían decisivamente en su puesta en práctica.

8. También se ha referido usted a la falta de respaldo de la dirección política frente a las grandes tareas de la política económica, la que se habría manifestado en debilidad política de gobierno, en haber "ignorado o esquivado opciones políticas indispensables para la conducción de la política económica". ¿Cómo explica usted esta situación?

R. También a este respecto han quedado ya dichos algunos comentarios, principalmente con referencia a la pregunta 4. Agregaré, sin embargo, algunas consideraciones adicionales.

Tal vez una de las cuestiones más difíciles que debió encarar la dirección económica durante el Gobierno Popular fue la de cómo armonizar las acciones que tendían a lograr avances inmediatos, a través de los instrumentos de la política económica de corto plazo, en términos principalmente de los consumos básicos de la población, con los encaminados a materializar las transformaciones estructurales, modificar las situaciones de propiedad y de distribución del ingreso. Pienso que el significado profundo de los dos términos de esa armonización necesaria no fue asimilado plenamente por las direcciones políticas y que más bien se trasladó a ese plano la controversia que se daba al interior de ellas. Así, para algunos dirigentes políticos los contenidos de corto plazo de la política económica –la reactivación de la economía, el mejoramiento de los salarios, el ascenso de los consumos básicos de la mayoría de la población– tenían un aire "keynesiano", "poco revolucionario", de proclividad "consumista" que debilitaba la formación de capital; y por ello, restaban su apoyo y reclamaban en cambio una aceleración mayor de los "cambios estructurales". Para otros, en cambio, la política económica de los primeros tiempos apuraba en exceso las transformaciones básicas, extendía demasiado el ámbito de aplicación de ellas y ocasionaba un aislamiento peligroso de la clase obrera, preconizando una evolución más pausada que diera tiempo a la consolidación de lo avanzado.

La primera de estas posiciones frenó un avance político mayor de la movilización y participación de las masas en las tareas económicas; por ejemplo, las organizaciones populares para el control de los abastecimientos básicos y las maniobras especulativas (las JAP, Juntas de Abastecimiento de Precios), o la participación de los trabajadores en los frentes de producción (entre ellos, los Comités de Producción en las empresas del Area de Propiedad Social). La segunda, debilitó o retrasó la toma o el ejercicio del control social sobre actividades económicas básicas, limitando los alcances del área social y preconizando "garantías"

a determinados sectores empresariales que de todos modos seguirían conspirando contra el Gobierno Popular.

Se comprende la dificultad para la conducción económica que derivaba de esas divergencias de apreciación política. Y es en el curso de ellas donde se ubican unos "momentos claves" que, gestados parcialmente en los procesos económicos, abrían opciones propiamente políticas y reclamaban decisiones trascendentes. Como se dijo antes, uno de esos momentos se dio ya en abril de 1971. Otro estuvo precedido por el debate entre "consolidar primero para avanzar después" o "avanzar para consolidar", que de algún modo culminó a mediados de 1972 y determinó un cambio importante de la política económica. Pienso que también habría que situar con significación comparable en su naturaleza a las decisiones políticas que se escogieron para encarar los "paros patronales" y de los transportistas.

9. ¿Cuáles fueron las principales fuentes de apoyo que usted recibió para su gestión en el Ministerio de Economía?

R. Desde luego, como es obvio, el respaldo del Presidente Allende. Además, él supo mejor que nadie dónde las propuestas que yo le hacía no reflejaban sólo un criterio personal, sino que habían sido consideradas detenidamente en el Ministerio con un conjunto de compañeros de alta calificación técnica y de diversas adscripciones político-partidarias. La integración y el funcionamiento de ese "equipo" del Ministerio trascendieron relativamente poco hacia la imagen pública, pero desempeñó un papel muy importante en la conducción económica de los primeros tiempos. Formaron parte de él los funcionarios de rango superior del Ministerio –el Subsecretario, el Vicepresidente Ejecutivo de la CORFO, el Director de la Dirección de Industria y Comercio–, pero también varios compañeros, que sin ejercer una función administrativa específica, participaban constantemente en el diseño y seguimiento de la política económica. La contribución de este equipo fue muy decisiva; sus miembros ayudaron además a sostener relaciones informales con otras instancias de dirección económica fuera del Ministerio, y varios terminaron por recibir del Presidente el encargo de asumir responsabilidades en otras funciones.

La otra fuente de apoyo fundamental provino de la propia

base social, de los trabajadores, de los pobladores, de las mujeres. Creo que muy poco después de iniciado el Gobierno comenzamos a comprender que la conducción de la política económica no podría circunscribirse a los mecanismos administrativos, que sólo podría ser exitosa ante los enormes desafíos que enfrentaba en la medida que fuera capaz de movilizar el respaldo organizado de la propia población.

La primera manifestación evidente de ello se dio a propósito de los problemas de abastecimiento de bienes básicos de consumo. Cuando se desató la ofensiva especulativa, impulsada desde dentro y desde fuera de Chile, cuando se extendieron el ocultamiento y acaparamiento de productos con el propósito deliberado de quebrar la política económica, las mujeres de los hogares más modestos demandaron que se les explicara la raíz de las dificultades y se actuara en consecuencia. Fue en un "mitin" público en el Estadio Chile, ante miles de ellas, donde explicamos que no era la disminución de los volúmenes de productos disponibles –al contrario, la disponibilidad por persona de los productos básicos alcanzó en 1971 y 1972 niveles sin precedentes–, sino la especulación lo que ocasionaba esos problemas; reconocimos que los mecanismos administrativos a nuestro alcance no eran suficientes para controlarlos; e invitamos a que se organizaran ellas mismas para controlar precios, denunciar e impedir abusos, regular la distribución. Fue el nacimiento de las Juntas de Abastecimientos y Precios que pronto se multiplicaron por miles a lo largo de Chile, constituyendo la expresión elocuente de la concepción de una "política económica de masas", no sólo por sus objetivos, sino por sus participantes directos. En planos distintos, se reprodujeron también experiencias comparables de movilización y organización de los trabajadores para el control y la dirección de los procesos productivos: su papel en las empresas del área social, la constitución por su propia iniciativa de los "encuentros sectoriales", la diversidad de acciones propuestas constantemente para resolver problemas, superar las dificultades para mantener la planta productiva que ocasionaba el cerco externo (principalmente desde Estados Unidos) y acrecentar los niveles de producción.

Creo que la experiencia de esa fase popular chilena no ha sido valorada en toda su extraordinaria riqueza, con el significado esencial de que comenzaba a configurar una sociedad singu-

larmente participativa. A los funcionarios de Allende nos correspondía estimular esa movilización y apoyarnos en ella.

10. ¿Considera usted como un factor significativo en el manejo de la política económica (y en sus resultados) que el Presidente no interviniera mucho en los asuntos económicos?

R. Se dijo alguna vez del Presidente Allende que era (o podría ser) al mismo tiempo Ministro del Interior o de Defensa o de Relaciones Exteriores, pero jamás Ministro de Economía. La frase correspondía a la verdad sólo parcialmente.

No se interesaba, es cierto, por el "cómo hacer" en la conducción de la economía, ni se esforzaba por comprenderlo; pero ejercía en cambio toda su autoridad de dirigente en las decisiones respecto de "qué hacer" y "para qué hacerlo". Una vez tomadas estas decisiones, trasladaba completamente la responsabilidad de su puesta en práctica, reclamando sólo una información periódica sobre su marcha. Esto daba a los responsables directos de la gestión económica un amplio radio de libertad, a la vez que los obligaba a tomar iniciativa y aceptar personalmente los riesgos correspondientes. En ese proceso, daba su respaldo constante sobre la base de un "voto de confianza" que sólo vendría a revisarse si las cosas salían mal o las circunstancias políticas, que percibía con tanta sensibilidad, lo llevaban a concluir sobre la conveniencia de un cambio.

De este modo, un Ministro de Economía podía sentirse seguro de su respaldo, sin interferencias continuas o la intervención frecuente de la autoridad presidencial; pero también abrumado por la responsabilidad que estaba obligado a asumir.

11. ¿Cómo fue el diálogo entre economistas al interior de la UP? Algunos economistas que participaron en el gobierno en la época me han dicho que expresar críticas (en el plano técnico) no era fácil, porque las críticas podrían adquirir un significado político no buscado (de falta de apoyo al gobierno o de apoyo a la oposición), o porque a veces las discusiones se producían a un nivel político al que los economistas que tenían acceso. ¿Diría usted que efectivamente hubo dificultades para un diálogo o confrontación de posiciones entre economistas de la UP? Y si las hubo, ¿cómo interpreta usted estas dificultades y sus causas?

R. Tendería a pensar que el grado de comunicación entre los economistas de la Unidad Popular tuvo fases sucesivas de distinta intensidad.

Fue muy activo y enriquecedor en toda la etapa previa de preparación del Programa y de diseño de los lineamientos centrales de la política económica que habría de seguirse. Conoció entonces diversos escenarios de concurrencia, intra e interpartidarios, que motivaron una actitud generalizada de reconocer un compromiso colectivo y una amplia base de acuerdo.

Con posterioridad, no fue coartada de ninguna manera y ofreció siempre no sólo la posibilidad sino los canales concretos para la manifestación crítica. Lo que sí ocurrió fue que a lo largo del gobierno aumentaron progresivamente las dificultades para que mantuvieran la misma intensidad y el mismo sentido de elaboración colectiva. Las divergencias que surgían en el plano político general tenían consecuencias directas sobre las respectivas visiones de la política económica, haciendo más áspera la comunicación entre economistas de distintos partidos e incluso entre distintas corrientes de apreciación económica al interior de un mismo partido. Tal vez no carezca de interés recordar que esas diferenciaciones asumieron de algún modo la forma de una confrontación entre los economistas que, dentro del gobierno, tenían responsabilidad, unos, en la conducción de la "economía real", y otros, en los sectores de orden predominantemente financiero: superpuesta a divergencias más profundas, no dejan sin embargo de ser sugerentes como manifestación de las dificultades de armonización de las dos expresiones del proceso económico, que por lo demás parecen caracterizar a las etapas históricas de grandes transformaciones sociales.

No obstante lo que acabo de decir, tengo la impresión de que las mayores argumentaciones críticas han sido "ex post". Es en la reconstrucción que se hace después de la derrota cuando se exponen unas críticas que no siempre fueron formuladas durante el gobierno, al menos con la misma sistematización y vehemencia. Y, por lo mismo, con frecuencia no tienen en cuenta ni las circunstancias específicas que condicionaban entonces la política económica ni el origen concreto de las decisiones. Lo cual contribuye también a explicar que algunas voces hayan facilita-

do, desde la propia Izquierda, que se difunda una imagen "satanizada" de lo que fue la conducción económica durante el Gobierno Popular.

12. ¿Está de acuerdo usted con la opinión que he recogido de algunas personas en el sentido de que el programa de gobierno no fue preparado con suficiente detalle? ¿Por qué podría haberse producido esta situación?

R. Creo que el grado de elaboración del Programa tuvo una correspondencia razonable con la naturaleza del proceso social que estaba llamado a encuadrar. Fue complementado, además, con el diseño específico de la política económica de corto plazo que elaboramos entre la fecha del triunfo electoral (4 de septiembre) y el momento en que Allende asumió la Presidencia (4 de noviembre de 1970), diseño que definió la conducción económica por lo menos hasta fines de 1971, que fue conocido y aprobado oportunamente por la dirección política, y cuyas proyecciones quedaron sorprendentemente cercanas a lo que fue la evolución real de la economía en ese período.

Que el Programa básico hubiera ido más lejos en su detalle hubiera sido, probablemente, no sólo innecesario sino perjudicial. Se trataba de un proceso de profundas transformaciones económicas, sociales y políticas, que tenían que enfrentar grandes resistencias internas y externas, y encarar situaciones nuevas difícilmente predecibles; un proceso muy "vivo", en el que los distintos actores sociales definirían y cambiarían sus líneas de conducta en función de una diversidad de factores imprevisibles.

Esta es también una consideración que no debiera olvidarse en los análisis retrospectivos de la conducción del gobierno o las posiciones asumidas por algunos de sus personeros. Tiene que ver incluso con la dimensión del Area Social y las empresas que fueron afectadas: una cosa es la anticipación técnica de lo que debiera integrarla –las unidades monopólicas, o las de carácter "estratégico"– y otra las conductas concretas que asumen determinados empresarios que no serían afectados, pero que obligaban a hacerlo por sus acciones de sabotaje, de hostigamiento a los trabajadores, de perjuicios deliberados a la planta productiva.

Hubiera sido muy difícil anticipar hasta qué extremos llegarían las acciones "desestabilizadoras" de la reacción interna y los

intereses externos afectados. Esto quiere decir que el Programa podía ser preciso en el enunciado de sus propuestas positivas, pero tenía que dejar la flexibilidad necesaria para adecuarse a aquellas reacciones: la evolución económica no depende sólo de la política económica que decide un gobierno, sino también de la "contra-política económica" que practican los intereses opositores.

Un programa para no cambiar nada, para administrar lo existente, puede ir muy lejos en su grado de detalle. Cuando se trata de un proyecto que involucra grandes transformaciones, el programa económico que lo exprese tendrá que anticipar con la mayor precisión posible la dirección de los cambios, pero no necesariamente las alternativas de su trayectoria específica.

13. ¿Por qué razones considera usted que fue designado en el cargo de Ministro de Economía? Esta es una pregunta muy crucial para poder entender la racionalidad detrás de la constitución de los equipos económicos. Puede haber, sin duda, una variedad de razones. Sería muy valioso poder entender su percepción de esas razones.

R. Tal vez el asunto sea mucho más simple y no revista un carácter tan crucial.

Si bien las circunstancias terminaron por convertirme, entre los economistas de izquierda, en la representación de una visión determinada respecto de la conducción económica, no era necesariamente así al inicio, cuando se preparaban las designaciones en los cargos de mayor responsabilidad.

Como he dicho, yo formaba parte de un grupo grande de economistas bastante homogéneo en su comprensión de los problemas del desarrollo económico y social de Chile, independientemente de la diversidad de su militancia partidaria (o no militancia específica, como era entonces mi caso). Muchos habíamos participado activamente en las definiciones económicas de las propuestas programáticas de la Izquierda chilena, incluidas las campañas presidencias de Salvador Allende, y varios manteníamos con él una relación estrecha, construida con franqueza y confianza recíprocas. Todo lo cual quiere decir que había una base relativamente amplia donde escoger entre cuadros político-técnicos de calificaciones similares.

De hecho, un primer momento de elección correspondió a una decisión personal de Allende, cuando recién electo tuvo que designar un representante personal suyo como "coordinador" con las autoridades económicas de las últimas semanas del gobierno de Eduardo Frei; y tuvo que responsabilizar a alguien de la preparación concreta del inicio próximo de la gestión económica del Gobierno Popular. Me encargó las dos cosas a mí, como pudo haberlo hecho con Gonzalo Martner, o con Max Nolf, o muchos otros; y nos pusimos todos a trabajar afanosamente en lo que se llamó la "Moneda chica" en ese período que mediaba entre el 4 de septiembre y el 4 de noviembre. Dicho con toda franqueza, lo hicimos sin ningún espíritu de competencia o de expectativa por lo que fueran las posiciones próximas en la constitución formar de los equipos de gobierno.

Tal vez lo único que se justifique destacar en ese proceso de designaciones fue la intuición de Allende sobre la importancia clave que cobraría el Ministerio de Economía a la hora de poner en práctica el Programa de Gobierno: un Ministerio que se lo asociaba más que nada al control de precios y, por lo tanto, era propicio para "quemar" a sus personeros, tenía en cambio que constituirse (así como el de Agricultura) en el eje de la formación de la nueva Area Social y de las transformaciones económicas fundamentales. En medio de las demandas de distribución de los ministerios que hacían los partidos de la UP, el de Economía fue el único que Allende reclamó para hacer una designación absolutamente personal; tuvo para ello la disposición favorable del MAPU, al que le habría correspondido según las "cuotas" por partido... y me designó a mí. De ese modo, fui el único no militante de partido que formó parte del primer gabinete (después, dio rango de Ministro al Director de ODEPLAN, con lo que se incorporó Gonzalo Martner), sin otro compromiso de lealtad que el que asumía con el Programa y con la persona del Presidente. Creo que esta última consideración, referida a un cargo que él intuía como decisivo para la conducción del Gobierno, influyó mucho en la designación.

14. ¿Cuál fue su motivación para aceptar el cargo? Sé que usted había dejado un tiempo antes la CEPAL para ir a la Universidad.

R. Efectivamente, trabajé largos años en la CEPAL; lo suficiente para recorrer toda la carrera funcionaria: desde el ingreso como ayudante estadístico en la categoría de personal local, hasta la posición de Director de la División de Desarrollo, como culminación del paso por todos los niveles profesionales en la categoría de funcionario internacional. Debo mucho de mi formación a esa experiencia de trabajo, que creo ha influido de una u otra forma en toda mi actividad posterior. Al mismo tiempo, mantuve siempre un lazo académico con la Universidad de Chile (también ocasionalmente con la de Concepción), en la que serví como Profesor desde poco tiempo después de haber egresado de la Escuela de Economía.

En el curso de esos años –y no obstante el privilegio que representaba para mí el trabajo de la CEPAL– aumentaba progresivamente en mi ánimo el deseo de concentrarme más en el estudio de Chile y de participar más activamente en los procesos sociales que marcaban la evolución de su desarrollo económico y social. La oportunidad se dio con motivo del triunfo de las demandas del movimiento en favor de una Reforma Universitaria: al abrirse procesos de elección por toda la comunidad universitaria de las autoridades académicas, fui postulado y gané la elección para el cargo de Director del Instituto de Economía y Planificación de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile. Dejé la CEPAL (en 1968) y me consagré a esa tarea; en la que estaba cuando se dio el triunfo popular en la elección presidencial de 1970. Incorporarme entonces al equipo de gobierno del Presidente Allende no requería de nuevas motivaciones.

15. ¿Hubo algún motivo que le hiciera pensar en no aceptar el cargo?

R. Ninguno. Es más, hubiera aceptado igual cualquier otro cargo en el que el Presidente Allende hubiera querido designarme, como ocurría, por lo demás, con todos nosotros.

La insistencia en este concepto de que simplemente formaba parte de un colectivo que reconocía un compromiso común, por encima de consideraciones personales, pudiera malinterpretarse como animada por un propósito de "despersonalizar" la conduccion económica y "socializar" así las responsabilidades por su ejercicio; particularmente a los efectos de los análisis del período que se ha hecho y se sigue haciendo con posterioridad, y en

contraposición a la identificación muy directa conmigo que con frecuencia se hace en esos análisis.

Me cuesta hablar sobre unas cuestiones como éstas, que me parecen a la vez tan íntimas y tan poco trascendentes frente a la significación global del proceso de entonces. Algunas circunstancias me obligaron a hacerlo una vez, ya en los primeros tiempos del exilio, de modo que más me inclino por transcribir algo de lo escrito entonces: "... ocurre que con frecuencia en ese recorrido del pasado, y en la referencia particular a la política económica seguida durante el Gobierno Popular, se me atribuyen de modo muy específico una participación definitoria en su diseño y una responsabilidad personal en muchas, si no en la mayoría de sus expresiones prácticas, y se me adscriben, en consecuencia, los resultados de la reflexión crítica. Muy lejos, desde luego, el propósito de construir un testimonio de defensa: sin haber sido militante de ninguno de los Partidos de la Unidad Popular durante la mayor parte del período de gobierno, aprendí entonces a desarrollar una conducta de responsabilidad colectiva, que excluye la identificación hacia afuera del grado en que se comparte en lo personal cada decisión, o de la distancia que media entre lo que cada quien propone y lo que en definitiva se hace. Colocado en la situación de hecho de representar ostensiblemente el conjunto de la política económica durante una larga etapa, me hice cargo de esa representación, tanto en lo que pudiera haber de mi propia iniciativa como en lo que, aun sin compartirlo, hubiera que acatar como decisión colectiva de una dirección política. Así fue, para bien o para mal... Es un hecho que carecimos durante todo el período del Gobierno Popular de una instancia de dirección económica centralizada, que estuviera dotada formalmente del reconocimiento y las facultades para ejercerla. Si aparecí ejerciéndolas en algunos momentos y en parte las ejercí de hecho, fue más bien por una diversidad de circunstancias... Si señalo este problema de la ausencia de una dirección económica, no es para decir que en tales condiciones quedaría desautorizada toda identificación de responsabilidades personales. Las tuve, aun así; las asumí, y debo responder por ellas; con la sola reserva de trasladar a un conjunto de compañeros lo que en ello hubo de positivo y muy particularmente en lo que significó entonces la relación entre el aparato económico del gobierno y los trabajadores...".

16. ¿Cuáles considera los principales logros de su gestión en el Ministerio y luego en la CORFO?

R. Creo que, considerada en su conjunto y colocada en su debida perspectiva histórica, la conducción económica a la que se contribuyó desde el Ministerio de Economía a lo largo de los primeros veinte meses del Gobierno Popular, puede considerarse exitosa.

Me parece necesario decirlo así, claramente, porque (para recoger lo dicho en otro escrito reciente) la penosa prolongación de la dictadura viene ensanchando peligrosamente la brecha de tiempo entre las experiencias anteriores recorridas por el pueblo chileno y las propuestas que buscan definir sus proyectos del futuro. Para quienes vivieron la experiencia del Gobierno Popular, el recuerdo de los hechos y de su significado se desdibuja paulatinamente; no sólo como resultado natural del paso del tiempo, sino por la imposición de un ambiente generalizado de censura, ocultamiento y falsificación de la historia. Y las nuevas generaciones de jóvenes se forman privadas del acceso a la información objetiva en la que pudieran apoyar su demanda legítima de saber la verdad de lo ocurrido. Se ha buscado intencionalmente mantener una imagen satanizada de la política económica que sostuvo el Gobierno Popular; y desde la Izquierda no hemos hecho hecho todo lo que podríamos y deberíamos, manteniendo un compromiso incumplido de esclarecimiento, de revisión autocrítica, de reconocimiento de errores e insuficiencias, pero también de reivindicación del hecho histórico fundamental de que ese período representó una de las fases más ricas en la evolución de los empeños y luchas del pueblo chileno.

Los logros de entonces se aprecian mejor cuando se los contrasta con las situaciones más recientes, mediante comparaciones basadas en cifras oficiales publicadas por la propia dictadura. Así, se constata que el producto geográfico bruto registró en 1983 una cifra que apenas supera a la de 1971 y fue muy inferior a ese año en términos del producto por habitante. El producto generado por la industria manufacturera registró en 1972 la cifra más alta en toda la historia económica de Chile y en 1983 estaba todavía 20 por ciento por debajo de aquel año. Los niveles de 1971 en la construcción de viviendas y otras obras sólo fueron superados en 1981 y su retroceso en 1983 los dejó también 20 por ciento por debajo de los de primer año del

Gobierno Popular. Las fuentes oficiales han terminado por reconocer que el monto de la inversión en capital fijo que se registró en 1971 (cuando se nos acusaba demagógicamente de paralizar la inversión productiva) fue 30 por ciento más alto que el nivel de 1983. Mientras tanto, la participación de los salarios en el total del ingreso subió a alrededor de 62 por ciento en 1971 y 1972, para caer posteriormente hasta sólo 46,5 por ciento en 1979. El desempleo, por su parte, registró durante el Gobierno Popular los índices más bajos que se han conocido históricamente. No obstante las tensiones de los abastecimientos básicos, la disponibilidad total de calorías diarias por persona alcanzó un máximo en 1972 con 2.819 calorías, e igual ocurrió con la disponibilidad de proteínas, 78,8 gramos por persona al día (en 1982, diez años después, las cifras correspondientes fueron de 2.627 calorías y 70,2 gramos de proteína).

Junto a esos logros inmediatos, se recuperaban para la soberanía de la Nación fuentes productivas muy importantes y se constituía la nueva Area de Propiedad Social. No es pues de extrañar que la política económica, además de cumplir sus objetivos propios, contribuyera a ampliar la base de sustentación social del Gobierno; y que quien aparecía formalmente como personero de esa política se constituyera en el blanco constante de todo tipo de ataques por parte de los intereses opositores, incluidas las tres acusaciones "constitucionales" que se iniciaron en mi contra en el Congreso, ninguna de las cuales pudo prosperar.

En la CORFO, las realizaciones tuvieron otro carácter, más circunscrito, pero no poco trascendente. Fue, en primer lugar, la organización paulatina del Area Social industrial, como núcleo inicial del proceso que buscaba conducir a la conformación de una nueva economía y una nueva sociedad chilenas; y como cuestión especialmente significativa, el papel que asumían los trabajadores en la conducción de esas empresas. En segundo lugar, fue el impulso a un conjunto de proyectos de desarrollo que a mediano plazo fortalecerían considerablemente la base productiva de la economía chilena, resolverían restricciones y facilitarían la adecuación del flujo productivo a las nuevas prioridades sociales: las inversiones que quedaron inconclusas para aumentar la capacidad de producción de acero a un millón de toneladas anuales, nuevas plantas de cemento y celulosa, diversos proyectos agroindustriales, un complejo avícola de dimensiones extraordinarias, la planta de viviendas prefabricadas y numerosas otras obras en ejecución. Creo legítimo decir que ese conjunto de inversiones en marcha habría llevado en los dos años siguientes a un alivio sustancial de las tensiones económicas que se enfrentaban y a sustentar los nuevos lineamientos del desarrollo económico y social a que se aspiraba.

17. ¿Y cuáles fueron los principales fracasos?

R. Por cierto, hubo también fracasos, equivocaciones, insuficiencias, en diversos planos. Sólo como ilustración, citaría dos entre los que me parecen más significativos.

En un sentido general, diría que no fuimos capaces de aproximar las disposiciones subjetivas de varios grupos sociales que actuaron opuestos al Gobierno Popular, al reconocimiento de que sus intereses objetivos no eran necesariamente contradictorios con el Programa de Gobierno. Es el caso, por ejemplo, de los comerciantes minoristas, los "camioneros", pequeños empresarios: en los marcos de un desarrollo capitalista esencialmente concentrador, están condenados a la ruina y al empobrecimiento (como lo han constatado en los resultados de las políticas económicas implantadas por la dictadura); pero nosotros no supimos abrirles un espacio viable y legítimo en el proceso de transformaciones sociales que propiciábamos.

En otro ámbito de cuestiones, creo que fuimos más eficaces en la conducción de los componentes "reales" de la economía que en la de sus contrapartidas financieras. De hecho, fracasamos en la necesaria armonización de unos y otros, subestimamos los efectos de los desequilibrios financieros que se generaban o acentuaban y fuimos francamente ineficientes en su manejo.

18. ¿Cómo explica usted el cambio en el equipo económico en 1972, su renuncia al Ministerio de Economía para asumir el cargo de Vicepresidente de la CORFO?

R. Ni renuncié al cargo de Ministro de Economía ni busqué asumir el de Vicepresidente de la CORFO: fui sustituido en el primero, como consecuencia de una reorientación de la política económica decidida en la instancia más alta de la dirección política del proceso; y el Presidente Allende me exigió que siguiera en una función de alta responsabilidad, como era la dirección de la CORFO.

Desde fines de 1971 se venía preconizando en el seno de la Unidad Popular una reevaluación de la conducción económica. El asunto culminó en lo que se conoció como "cónclave de Lo Curro", en el mes de junio de 1972, con participación del Presidente, los jefes de partidos y los Ministros correspondientes. El único punto de acuerdo generalizado era que en las circunstancias de entonces resultaban imperiosas nuevas decisiones económicas; pero sobre el sentido esencial del cambio se perfilaban dos posiciones antagónicas. De una parte, se proponían acciones que permitieran recuperar y fortalecer una capacidad de dirección y control de la economía, que se venía debilitando, lo cual suponía entre otras cosas completar la integración necesaria del Area de Propiedad Social, constituir a ésta en el eje rector del funcionamiento del sistema económico, y redefinir en un sentido de mayores condicionamientos las relaciones con el sector privado, reduciendo drásticamente sus posibilidades de obstrucción y sabotaje e imponiendo un control mayor de los precios y los procesos de producción y circulación. De otro lado, se proponían, entre otras cosas, acciones tendientes a dar garantías y favorecer un funcionamiento más "libre" del sector privado; a reestructurar el sistema de precios autorizando alzas especialmente en el Area Social, de manera que las empresas mejoraran sus términos de autofinanciamiento; y a "moderar" la intensidad y los alcances del proceso de transformaciones, procurando atenuar la oposición política y unas alianzas que buscaran impedir, como se dijo entonces, el aislamiento de la clase obrera.

En esa confrontación, yo estuve del lado de los perdedores y, por lo tanto, se imponía el cambio del "equipo" económico. Reemplazado en el cargo de Ministro de Economía, pedí al Presidente que al menos por un tiempo me dejara liberado de asumir otra responsabilidad; pero él consideró que sería políticamente inconveniente y yo me sometí a su criterio. Decidió establecer el Comité Económico de Ministros y me encargó su coordinación, aunque le expresé con toda franqueza mi convicción de que no se resolverían por esa vía los problemas de dirección económica y el mecanismo resultaría intrascendente, como efectivamente ocurrió. De hecho, dejé a partir de entonces de tener injerencia directa en las decisiones de la política económica de corto plazo. Al mismo tiempo, me designó Vicepresidente Ejecutivo de la CORFO, lo que desplazaba mi área de responsabilidad a la

producción y a la política de desarrollo de más largo plazo; y dio a ese cargo el rango de Ministro, de modo que terminé por ser uno de los pocos que formó parte del Gabinete del Presidente Allende desde el primero hasta el último día del Gobierno Popular.

13. Los años de Allende y la memoria histórica. (*)

En apenas dos décadas, el pueblo chileno ha inscrito dos experiencias históricas que, con sus respectivos y contrapuestos signos, sacudieron profundamente su vida social y motivaron una atención internacional de intensidad igualmente inusitada. No obstante su trascendencia, o quizás precisamente por ella, esas dos fases –los mil días de Allende y los siguientes 16 años de dictadura– en lo que tuvo de esperanzador una y de oprobio la otra, han sido y siguen siendo objeto de intentos sistemáticos de ocultamiento o de distorsión tanto de su significado histórico como de los hechos mismos. Enfrentando ahora a los grandes desafíos de su futuro próximo, el pueblo chileno necesita, sin embargo, retener, en su memoria colectiva, el conocimiento objetivo y completo de esa historia reciente, de sus amenazas y de las consecuencias que inexorablemente proyectan sobre este presente y ese futuro.

Esa reivindicación de verdad histórica hay que referirla muy especialmente a los años de Allende. La disputa de otros proyectos políticos han procurado diseminar la imagen de que ellos representaron una suerte de paréntesis ajeno en su esencia a la evolución de la sociedad chilena, una suerte de azar histórico del que no cabría recordar más que su responsabilidad por la dictadura siguiente; con lo cual –y éste es el mensaje que quisieran transmitir– la vuelta ahora a la "normalidad" no tendría por qué responder a las demandas de restitución de lo que entonces habían alcanzado la clase obrera y el pueblo en general. Por su parte, los voceros de la dictadura propiciaron la difusión de una versión grotesca, burdamente falseada, de la historia de ese período, para justificar así el golpe militar y seguir hasta ahora

(*) Intervención en la ceremonia de conmemoración del natalicio de Salvador Allende. México, junio de 1990.

reclamando un mérito que sustente sus demandas de impunidad.

Los años de Allende inscribieron, sin embargo, una de las etapas más ricas de la lucha popular chilena, de profundo significado nacional. En medio de las convulsiones que inevitablemente acompañan a cualquier proyecto de transformación social y de reivindicación plena de autonomía nacional, marcaba una dirección de avance hacia un nuevo patrón de desarrollo económico y social, con independencia y soberanía en sus relaciones externas, y hacia una sociedad chilena más justa, solidaria y participativa. El proyecto político que expresaba su programa se sustentaba directamente en las experiencias que el pueblo chileno había acumulado en el curso de gobiernos anteriores notablemente diferenciados pero con el sello común de su fracaso; su desenlace de derrota, no cuestionan su viabilidad y su legitimidad histórica; y la misma brutalidad de la fuerza represiva que se descargó contra el pueblo chileno a partir de esa derrota y para revertir ese proceso en marcha, es signo de lo hondo que había penetrado el proyecto de Allende en la conciencia de este pueblo. La dirección política y administrativa de la Unidad Popular incurrió, sin duda, en errores en el curso de su realización, pero tampoco niegan ellos la validez del proyecto esencial ni contrarrestan las realizaciones positivas que registraba entretanto.

Su condición de antecedente fundamental para los empeños y las luchas futuras del pueblo chileno no podría ser ignorada. Y por lo mismo, tendrá que ser objeto de una reconstitución de verdad histórica plena y rigurosa, en lo que fueron sus grandezas y sus debilidades, sus aciertos y sus equivocaciones.

En la recuperación de esa historia, superando silencios interesados y rectificando tergiversaciones mañosas, se hará manifiesto –sobre todo para las nuevas generaciones jóvenes– por qué ese proyecto que simbolizó Allende llegó a tener tal arraigo interno y a cautivar en tal grado la opinión internacional, motivando más tarde la solidaridad excepcional que se ofreció a los perseguidos. Destacará la visión de Allende que adelantó la concepción de esa síntesis de socialismo y democracia que aparece ahora como la gran esperanza; que levantó la propuesta de una sociedad plenamente participativa, con respeto absoluto de los derechos humanos, individuales y sociales; y ello no en lugar de socialismo, sino sustentando en una transformación inequívo-

camente socialista, definida en los términos propios y singulares de Chile y su tradición histórica.

Tendrá que reconocer, esa reconstrucción de veracidad histórica, lo que fue entonces la defensa intransigente de los intereses nacionales; la recuperación para Chile de sus riquezas básicas, la nacionalización del cobre, el condicionamiento de la inversión extranjera y la actividad de las transnacionales, el manejo cuidadoso del endeudamiento externo, la protección de los recursos naturales. El proyecto de Allende comunicó como nunca a Chile con todos los países del mundo, sin más reserva que se reconociera autonomía y autodeterminación, y llevó a su mejor momento las relaciones con los países vecinos; buscó ampliar las relaciones económicas externas, pero sin subordinar a ese propósito necesidades internas fundamentales y sin empeñarse en un acrecentamiento de las exportaciones que involucrará salarios deprimidos y agotamiento de recursos naturales.

Llegó a configurar en corto tiempo los rasgos de una sociedad singularmente participativa. Una variedad de mecanismos y prácticas abrió la participación directa del pueblo en consejos de educación y de salud, comandos comunales y organizaciones vecinales; la representación de los trabajadores tuvo acceso a las decisiones de máximo nivel nacional, a la administración directa de fábricas y empresas (en los consejos de administración y "comités de vigilancia" del área privada), a decisiones sectoriales y regionales (a través de los "encuentros sectoriales" de los trabajadores del área propiedad social, o de los "cordones industriales"); obreros y empleados pudieron hacerse presente en la dirección de las instituciones –todas ellas nacionales– en que quedaban depositados sus fondos previsionales; los trabajadores rurales accedían a la tierra y constituían "comandos campesinos"; las dueñas de casa, particularmente en los sectores obreros y capas medias, defendían la disposición y los precios de sus consumos básicos en las "juntas de abastecimientos y precios"; surgían las más variadas formas de organizaciones de mujeres, de jóvenes estudiantes y trabajadores.

La decisión de caminar hacia una disminución efectiva de las diferencias sociales y económicas entre distintos estratos de la sociedad chilena, se expresó igualmente en diversos planos. Las políticas de salarios y precios permitieron que la participación de las remuneraciones en el ingreso nacional pasará de menos del

50 por ciento a las de 60 por ciento en 1971 y 1972; la conformación del gasto público privilegió las asignaciones a la educación y a la salud, finalidades respecto de las cuales los índices que dan cuenta de su extensión y eficacia alcanzaron cifras sin precedentes; la construcción de vivienda popular llegó igualmente a niveles muy altos, no equiparadas antes ni después. Los trabajadores tuvieron por primera vez acceso a balnearios populares, a disfrutar la nieve y las playas, irrumpieron con su presencia en el centro de la ciudad, en cines y teatros; multiplicaron los conjuntos artísticos y culturales; y valoraron más que cualquier mejoramiento material la conquista plena de su dignidad.

Los años 1971 y 1972 inscribieron índices económicos excepcionalmente favorables en el conjunto de la evolución histórica de la economía chilena. Las cifras por persona por producción global, de producción industrial, de consumo privado, de construcción de viviendas populares, de consumo de calorías y proteínas, crecieron notoriamente, a niveles que no pudieron ser recuperados en los siguientes 16 años de dictadura. Y lo mismo ocurrió con la desocupación y el subempleo, situados entonces a los niveles más bajos conocidos desde que hay registro estadístico de ellos.

Todo esto se hacía posible y requería como condición transformaciones económicas y sociales muy profundas. Se expropiaron fundos y repartieron tierras; se intervinieron monopolios industriales y del gran comercio, para ejercer sobre ellos control público y constituir nuevas áreas de propiedad social; se estatizaron el sistema bancario y los mecanismos de comercio exterior, como instrumentos claves para el funcionamiento de la nueva economía en ciernes. Y se hizo todo eso sin atropellos personales, sin vulnerar ninguno de los derechos fundamentales; sin encarcelar, relegar o exiliar a los económicamente afectados; respetando derechos legítimos, protegiendo particularmente a los pequeños accionistas en la compra estatal de acciones, conviniendo indemnizaciones y transferencias de propiedad.

Para detener ese proceso en marcha tuvo que articularse una gigantesca conspiración de intereses y fuerzas. La intervención decisiva del imperialismo norteamericano ha sido abiertamente reconocida, así como las formas en que se combinó con poderosos agentes económicos de dentro, se arrastró de determinados grupos sociales e incluso a pequeños empresarios que estaban sien-

do objetivamente beneficiados por el proceso popular, se atrajo a dirigentes políticos desplazados. Fueron los protagonistas de esa conspiración los responsables de la violencia, el caos y el desorden que ahora se busca atribuir al Gobierno Popular, en las fases sucesivas de su acción opositora: los intentos entre septiembre y noviembre de 1970 de impedir que Allende asumiera la presidencia, incluso el asesinato del Comandante en Jefe del Ejército; las maniobras de todo orden con que buscaron romper la economía y revertir sus avances, mediante el cerco externo, la obstrucción, la especulación de precios, el acaparamiento y el ocultamiento de productos; la promoción constante de un clima de temor e inseguridad, incluso mediante acciones como el asesinato del Comandante Araya, Edecán Naval del Presidente Allende; hasta culminar con su apelación a las fuerzas armadas y su convocatoria al golpe militar de septiembre de 1973.

Fueron también parte de esa historia los errores cometidos en la conducción del proceso; las insuficiencias y equivocaciones de la conducción política y administrativa, el peso del dogmatismo y el sectarismo que no se logró superar.

Todo lo dicho son elementos que contribuyen a configurar el cuadro de verdad histórica objetiva que es preciso recomponer en su plenitud, rescatándolo de los intentos de silencio de unos y de las tergiversaciones mañosas de otros. Porque, como quiera que sea, esos años de Allende representaron la fase más rica inscrita por la larga lucha de los trabajadores chilenos; y es, por lo mismo, un antecedente fundamental para la construcción del nuevo futuro a que aspira la sociedad chilena. Y en la media que se lo entiende así, la memoria de Allende merece ser invocada no sólo por el heroísmo y la grandeza de su muerte, sino igualmente por el Allende-Presidente, el conductor de una experiencia histórica de enorme significado también para hoy y para mañana.

IV. El neoliberalismo en Chile

14. Crítica del "modelo económico chileno". (*)

Imagen y realidad

Se ha difundido con sorprendente amplitud la idea de que en Chile se puso en práctica un "modelo económico" singularmente exitoso, capaz de sostener una nueva dinámica de crecimiento y de cuidar simultáneamente los "equilibrios macroeconómicos". Si bien se reconocen sus "costos sociales", se le atribuye el mérito de permitir un alto ritmo de crecimiento económico global, que permitiría a su vez sustentar las debidas compensaciones y recompensas por aquellos costos.

Puesto en práctica por la dictadura militar, se lo ha rodeado de tal prestigio que el gobierno civil "de transición a la democracia" lo ha mantenido prácticamente inalterado como base de su política económica. Y se ha proyectado el mismo prestigio en ámbitos internacionales, preconizando su reproducción en otros países latinoamericanos; en función de lo cual grupos de asesores chilenos –junto a sus inspiradores norteamericanos– ofrecen sus servicios a otros gobiernos para decidir políticas similares.

Se ha logrado así construir una imagen casi mítica, que sirve muy bien a los intereses que la amparan y difunden. Se trata, sin embargo, de una imagen tan falsa como peligrosa, que obliga, por lo mismo, a un esclarecimiento objetivo de su real naturaleza e idoneidad.

Podría muy bien comenzarse por cuestionar lo que aparece como su mayor mérito: sustentar un rápido crecimiento económico. Porque, efectivamente, lo que más se invoca en apoyo a la imagen de éxito es el antecedente de que, supuestamente, la economía chilena habría logrado tasas relativamente altas de

(*) Exposición de agosto de 1996. Inédita.

crecimiento económico global, en contraste con los deterioros que simultáneamente exhibía la mayoría de las otras economías latinoamericanas. Es verdad, en efecto, que la economía chilena registró tasas positivas de crecimiento durante algunos años en que otros países experimentaban retrocesos: según las cifras oficiales, el crecimiento del producto geográfico bruto fue del orden de 6 por ciento en 1984, 1986, y 1987, más de 7 por ciento en 1988 y 10 por ciento en 1989.

Pero el significado de la apreciación cambia considerablemente si se colocan esos datos en una debida perspectiva histórica más amplia. Se comprobará entonces que buena parte de ese crecimiento no hacía más que recuperar retrocesos anteriores impuestos por la misma política; en particular, las caídas del Producto de 12,9 por ciento en 1975 y de 15,2 por ciento en 1982-1983. Así pues, en rigor, el "milagro económico chileno" no fue más que una recuperación de severos retrocesos anteriores, con resultados finales nada halagadores.

En efecto, si se toma el conjunto del período 1974-1989, la tasa media anual de crecimiento de la economía chilena fue de 3,1 por ciento, mientras la del conjunto de América Latina llegó al 4 por ciento; de manera que lejos de avanzar, Chile retrocedió respecto del conjunto latinoamericano.

Otro ángulo no menos elocuente de apreciación se basa en una proyección de la tendencia del Producto registrada a lo largo del período 1960-1973 (que comprende parcial o totalmente los gobiernos de los presidentes Alessandri, Frei y Allende), y en una comparación de los resultados de esa proyección con los valores efectivamente alcanzados por el Producto desde 1974 hasta 1989. Se concluye de ese cotejo comparativo –realizado por el Ingeniero José Ibarra– que en los años de la dictadura se acumuló una pérdida de Producto, respecto de lo que habría sido según la tendencia, equivalente al valor de dos años de Producto, o más de tres veces la deuda externa acumulada. De igual manera, se comprueba que en los últimos años de ese lapso muchos de los principales indicadores económicos globales quedaron por debajo de los niveles que registraron en los años de Allende; y el consumo privado por persona apenas reprodujo en 1989 el nivel que tuvo en 1969, es decir, de veinte años antes.

No hay pues nada "milagroso" en los crecimientos que se registraron en la segunda mitad de los ochenta. Ni se trató

tampoco de una tendencia que pudiera sostenerse hacia el futuro; porque en esa fase de recuperación, y para lograr esos resultados, se fueron agotando paulatinamente las reservas de dinamismo a que se apelaba; y creando por lo tanto condiciones que a corto andar tendrían que manifestarse en un freno a la continuidad del crecimiento, o por lo menos en una reducción sustancial de los ritmos de crecimiento. Se podrá advertir, por ejemplo, que la expansión de algunas exportaciones estaba basada en una política de depredación de los recursos naturales –entre otras cosas, extinción de especies marinas, explotación irracional de los bosques– que no podría prolongarse indefinidamente; y en la ocupación de "espacios de mercados" externos que no seguirían creciendo significativamente. En otro ámbito, algunas de las flexibilidades y holguras en el manejo de la economía que permitieron los crecimientos mayores, provenían de que, en esa fase, buena parte de los servicios de la deuda se resolvían mediante la transferencia de propiedad de activos nacionales, sin tener que dedicar a ellos ingresos corrientes de exportación; pero configurando así un cuadro de extranjerización de la economía nacional que ha sido llevado increíblemente lejos y que tampoco podría prolongarse indefinidamente. De manera que, por éstas y otras razones, era previsible que ese crecimiento, que llegó transitoriamente a ser incluso espectacular, no podría sostenerse.

El primer año del gobierno civil se constituyó en una advertencia elocuente en ese sentido. En efecto, el crecimiento del producto geográfico bruto en ese año fue de sólo 2,1 por ciento, apenas superior al crecimiento de la población.

Un crecimiento lento se constituirá a su vez en un factor que acentuará las demandas sociales y que acabará por repercutir en los equilibrios macroeconómicos. En efecto, a menos que se extremen entonces los rasgos concentradores y de desigualdad (lo que en el plano político quiere decir aumento de la represión), lo más probable es que se acentúen progresivamente los desequilibrios financieros y se aceleren las presiones inflacionarias.

De manera que el mantenimiento del esquema conduce a que nos quedemos con los costos sociales de un crecimiento económico cada vez menor. Se comprobaría así que en nuestro país, como en el conjunto de América Latina, el destino final de la políticas económicas neoliberales no es el crecimiento, ni la equidad, ni la estabilidad.

LA MAGNITUD DE LOS COSTOS SOCIALES

Aun quienes lo preconizan reconocen que el esquema de política económica aplicada en Chile desde los años de la dictadura involucra, en lo inmediato, unos "costos sociales" significativos. Y justifican esas consecuencias adversas con la aseveración de que el mismo "modelo" acabaría por gestar en su aplicación unas potencialidades que llevarían a la superación de esos costos, o al menos a generar recursos suficientes para compensarlos.

El problema es, sin embargo, mucho más profundo. Lo que en verdad ocurre es que las concepciones predominantes del neoliberalismo han impuesto una estrategia económica que en lo esencial se caracteriza por concentrar todos los recursos disponibles en áreas determinadas del sistema económico nacional –y de modo más amplio, en una parte de la sociedad, hasta en una parte del territorio o de la geografía urbana–, impulsando en ellas una modernización orientada principalmente hacia las exportaciones, en un marco de amplia apertura externa, de "vigencia plena" del mercado y de privatizaciones de empresas y servicios públicos. Y esa concentración tiene como contrapartida inevitable una agudización de las "heterogeneidades estructurales" y una acentuación extrema de la desigualdad y la pobreza, hasta el punto de motivar una abierta segregación social.

Toda la experiencia anterior desemboca en esta estrategia de preservación a toda costa del capitalismo en subdesarrollo, bajo estos signos contrapuestos de la integración hacia afuera y la desintegración social interna.

En esa naturaleza esencial de las políticas en práctica está la clave para comprender que se registren al mismo tiempo signos de prosperidad, en los que se basa la imagen del "éxito" del modelo, con deterioro en la condición de vida de la mayor parte de la población. Y es así como las políticas de la dictadura acabaron expresándose en la simultaneidad de un crecimiento económico global significativo con la acumulación de una gigantesca "deuda social".

Difícil exagerar la dimensión de esa deuda, que alteró brutalmente patrones sociales e históricos de la sociedad chilena, según se expresaron en diversos planos. Desde luego, en el aumento impresionante de la proporción de pobres e indigentes: una proporción que, sólo en la condición de indigencia, fue de 8,4

por ciento en 1969, mientras que en 1987 se calculó en 22,6 por ciento. Igual ocurrió con la participación de los salarios en el total del producto geográfico bruto, que durante una larga fase histórica se mantuvo próxima al 50 por ciento (48 por ciento en 1970), aumentó por sobre 60 por ciento en 1971-1972, y descendió a menos de 40 por ciento bajo las políticas neoliberales de la dictadura (38 por ciento en 1989). Un extenso período a lo largo del cual se sostienen e incluso aumentan las ganancias, al precio de pérdidas enormes para los trabajadores: de acuerdo a los cálculos de José Ibarra, la acumulación de esas pérdidas, en términos de disminución de puestos de trabajo y contracción de los salarios reales, resulta equivalente a 3,8 veces el total de la deuda externa contraída simultáneamente con esos procesos.

No es pues de sorprender que la desigualdad, en Chile, sea hoy mayor que nunca. Así lo ponen de manifiesto las investigaciones estadísticas sobre la distribución del ingreso por niveles; e independientemente de ellas, esa desigualdad extrema se hace evidente en la vida cotidiana. Además de la expansión sin precedente de las ganancias, factor fundamental en la concentración del ingreso, se han definido funciones de privilegio con unas remuneraciones ominosamente elevadas en comparación con otras: un Director de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones, por ejemplo, percibe por su asistencia a las reuniones de Directorio una remuneración de cuatro y medio millones de pesos al mes, frente a los treinta mil pesos que recibe una enfermera del hospital público (una relación de ingresos de 1 a 150).

LA LEGITIMIDAD DE LAS DEMANDAS POPULARES

La dimensión de la deuda social acumulada y esa alteración tan violenta de parámetros distributivos históricos otorgan plena legitimidad a las demandas sociales hoy día en ascenso; todavía muy lejos, aun así, de reclamar, como muy bien podrían hacerlo, la restitución de esos parámetros históricos de distribución del producto social.

La expectativa prometida desde largo tiempo de que, en definitiva, esa política económica tendería a "amortizar" la deuda social, no encuentra ya ningún fundamento objetivo en la experiencia vivida; por el contrario, todo lleva en ella a mantenerla indefinidamente e incluso aumentarla. El resultado es que

esos extremos de desigualdad de que se da cuenta se constituyen en uno de los mayores desafíos que enfrenta hoy día la sociedad chilena.

Por lo mismo, resulta inaceptable la reacción oficial –ahora bajo el gobierno civil– con que responde a los movimientos reivindicativos. Porque se trata, en rigor, de demandas de reajustes salariales con las que apenas se restituiría un poco de lo que se ha transferido a las ganancias de capital y otras fuentes privilegiadas de ingresos; o de reclamos de determinados grupos sociales –los jubilados, los exonerados, los maestros, los trabajadores de la salud– con necesidades efectivamente apremiantes, cuya satisfacción, sin embargo, representaría unos montos exiguos frente a las dimensiones de los recursos que se aplican a otras finalidades, incluidos los presupuestos militares y policiales.

No es sólo la necesidad lo que legitima hoy las demandas populares; es también la justicia de esos reclamos y la posibilidad real de atenderlos, si mediara la voluntad política necesaria.

La razón de justicia es evidente, después que los procesos concentradores han echado por tierra supuestas "normalidades económicas". Es el caso de la relación entre salario y empleo, tal como se la sigue proclamando por los intereses dominantes, en el sentido de que hay que cuidar que los aumentos de salario no lleven a reducir la ocupación, que por el contrario tendería a ampliarse con costos más bajos de la fuerza de trabajo; pero que resulta absolutamente contradictoria con la experiencia vivida de procesos que a la vez disminuyeron el empleo y deterioraron los salarios. Igual ocurre con la relación entre salarios y productividad, bajo el argumento esgrimido constantemente de que los reajustes salariales sólo pueden basarse en aumentos de productividad, para que no tengan efectos "desestabilizadores"; frente a una realidad objetiva que muestra cómo la productividad media de la fuerza de trabajo fue en 1989 ligeramente superior a la que se registró en los años 1971-1972, mientras el salario real promedio es ahora al menos un tercio más bajo que entonces. Esa alteración así tan violenta de los parámetros sociales, que generó la deuda social, otorga pues plena legitimidad a las demandas sociales hoy día en ascenso.

De otro lado, están las consideraciones que tienen que ver, en relación a las reivindicaciones sociales actuales, con la posibilidad material de atender a esas demandas, restituir salarios, restablecer niveles de vida. En el presente de Chile, la respuesta sería sin duda positiva: una sociedad que ha alcanzado un nivel de ingreso por persona equivalente a 2.100 dólares anuales (como fue en 1990), indicador que supone un desarrollo significativo de las capacidades productivas, tiene potencialmente la posibilidad de resolver la pobreza, de sustentar para todos unos consumos básicos, de asegurar el acceso a servicios razonables de salud y educación, de resolver los problemas de vivienda. A ese nivel de ingreso, no es tanto un problema de capacidad productiva, sino de distribución de ese ingreso entre distintas capas y estratos sociales.

LA RIGIDEZ Y LAS LIMITACIONES DEL MODELO

Encarar las consecuencias sociales del "modelo" y responder a las demandas consiguientes no es, en rigor, una cuestión sólo de voluntad política, aunque ésta encuentre en todo caso algún ámbito de ejercicio. Lo que ocurre es que el diseño de las políticas neoliberales responde a una concepción integral y bastante rígida de conducción de la economía, y se traduce en interrelaciones y condicionamientos recíprocos que acaban por hacerse muy inflexibles; y que a su vez terminan por imponer limitaciones difíciles de sobrepasar.

El esquema representa, en su esencia, una opción muy definida que se manifiesta coherentemente en todos los planos; y que no admite conciliaciones entre algunos fenómenos que en abstracto podrían considerarse compatibles, o que lo serían bajo otra estrategia (exportaciones y producción para el mercado interno, desarrollo y equidad, entre otros). Su misma práctica genera dinámicas que no pueden revertirse o consecuencias que no pueden modificarse como no sea con un cambio fundamental del "modelo" mismo.

Lo ocurrido en Chile en 1990 ilustra de modo elocuente cómo se expresan esas dinámicas, por ejemplo, en los procesos de extranjerización y desigualdad. En efecto, el modesto ritmo de crecimiento que registró en ese año el producto geográfico bruto (2,1 por ciento) permitió un aumento del ingreso nacional bruto real de sólo 0,7 por ciento, de manera que dos tercios del aumento del producto fue transferido al exterior, dando cuenta de la

dimensión de los compromisos externos en que se sustenta el esquema. Y a la vez, de lo que se pudo retener en Chile, 85 por ciento correspondió a ganancias de capital y sólo 15 por ciento a salarios, dando cuenta de su dinámica de desigualdad y marcando en definitiva una disminución del gasto por persona en consumo final.

Las mismas rigideces se manifiestan frente a los propósitos de compensar los costos sociales del modelo mediante acciones directas de compensación a los grupos perjudicados o desfavorecidos por su funcionamiento "espontáneo". En efecto, en sus repercusiones sobre la extensión y profundización de la pobreza, es también previsible que los propósitos de atenuarlas mediante acciones de "solidaridad con los pobres" encontrarán unos ámbitos de eficacia muy estrechos. A menos que se disponga de una masa considerable de recursos y se haya preservado una capacidad de acción estatal significativa, como ha sido el caso de México, las políticas de compensación "asistencial" servirán apenas como alivios temporales a situaciones que se originan en las causas más de fondo que son inherentes a las políticas neoliberales. Se constata así otra faceta decisiva del neoliberalismo actual y en lo que es previsible del futuro: una concepción internamente tan articulada, que no deja lugar a adecuaciones o ajustes relativamente menores; y que, por lo mismo, sólo se le puede oponer la opción de otra concepción estratégica alternativa, profundamente distinta en su naturaleza esencial y en su significado económico, social y político.

LOS COSTOS DE LA "APERTURA" EXTERNA

Como es sabido, la estrategia neoliberal en práctica se articula en torno a un propósito de total apertura externa y de situar en las exportaciones la fuente esencial –y casi única– de dinamismo económico; de ahí su disposición a subordinar el conjunto de la política económica al objetivo de proyectar la economía nacional a los mercados externos. Puesta así, y en las condiciones de la economía contemporánea, se puede afirmar con todo rigor que tal estrategia exportadora conlleva inevitablemente altos costos nacionales y sociales.

Una primera razón para ello es que los desarrollos científicos y tecnológicos en rápida aplicación en las economías desarrolladas han estrechado mucho el significado en la competencia internacional de las "ventajas comparativas" que tradicionalmente se reconocían al mundo subdesarrollado.

En efecto, los avances de la microelectrónica, proyectados a la "automatización" de los procesos productivos (hasta culminar en la "robotización") han disminuido y tienden a disminuir aún más el significado económico, para la rentabilidad de las empresas, de las diferencias salariales (es decir, las ventajas que se atribuyen a la "mano de obra abundante y barata"). De este modo, mantener competitividad externa, apoyada en diferencias de salarios, requiere de una baja cada vez mayor de los salarios reales; lo cual quiere decir, desde un ángulo de interpretación nacional, una transferencia al exterior cada vez mayor de los frutos del trabajo interno. Es falaz el argumento que suele esgrimirse en el sentido de que la apertura externa contribuirá a elevar los salarios internos; por el contrario, el riesgo es que, bajo el privilegio que se asigna a las exportaciones, se siga castigando a los salarios como base de permanencia en unos mercados externos cuyas economías reemplazan aceleradamente la fuerza de trabajo por técnicas superiores de automatización de los procesos productivos.

Por su parte, los avances de la biotecnología y la ingeniería genética reducen el significado de la otra fuente de ventajas comparativas de los países latinoamericanos en el comercio mundial, derivada de su dotación relativamente privilegiada de recursos naturales. La razón es que esa revolución científico-técnica está habilitando a los países desarrollados, primero, para extender rápidamente la producción por ellos mismos de productos sustitutivos de los naturales (la sustitución del cobre por las fibras ópticas en la trasmisión de energía eléctrica, para otros países los sucedáneos del café, el cacao y una variedad de otros productos); y segundo, para multiplicar los rendimientos en la producción agropecuaria, fortaleciendo su capacidad de autoabastecimiento aún con superficies de cultivos relativamente pequeñas. Las ventajas tienden a reducirse así a diferencias de estacionalidad entre los dos hemisferios (Chile) o contigüidad geográfica (México); o a la defensa de tales ventajas vendiendo cada vez más baratos los frutos de esos recursos, sacrificando además los costos de preservación o ejerciendo una explotación depredatoria de ellos. Procesos, estos últimos, de los cuales Chile

ha ofrecido ilustraciones muy lamentables en tiempos recientes, con el sacrificio de recursos mineros, forestales o del mar, con repercusiones irreversibles o que se proyectarán largamente en el futuro.

Otro ámbito de consideraciones tiene que ver con el hecho de que el acceso a los mercados externos lleva, directamente, a entregar las actividades exportadoras al capital extranjero o al compromiso con éste; e indirectamente, a la desprotección y la apertura indiscriminada de la economía. El resultado es un drenaje constante de ingresos y activos financieros, que se transfieren al exterior en lugar de retenerlos para fortalecer la acumulación nacional o mejorar los niveles propios de vida.

Paradójicamente, el "modelo" se atribuye como mérito generar superávit en la cuenta comercial, es decir, registrar valores de exportación superiores a los de las importaciones. En 1990, por ejemplo, el crecimiento de las exportaciones chilenas fue de 7,6 por ciento, en tanto las importaciones aumentaron en sólo 0,6 por ciento. Visto en su significado real, sin embargo, lo que ese "superávit" quiere decir es que se envía hacia afuera el producto de más trabajo nacional que lo que se trae a cambio del exterior; o sea, una transferencia neta de producto nacional hacia el exterior.

En suma, el estrechamiento creciente del horizonte exportador obliga a apoyar a las exportaciones con incentivos cada vez mayores (de salarios más bajos, de explotación abusiva de recursos naturales). Así como una apertura externa cada vez más indiscriminada, con costos nacionales igualmente crecientes.

No es, pues, de sorprender que, en la defensa de esa perspectiva exportadora cada vez más estrecha, se acabe por llevar al país a su adscripción a una "zona de libre comercio" con la economía norteamericana, lo que vendría a representar la etapa superior de la extranjerización de la economía que han venido imponiendo las políticas neoliberales. Una perspectiva hacia la que, dentro del esquema vigente, vamos caminando inexorablemente; y además, silenciosamente, sin dar lugar a un debate nacional en torno a una decisión que tiene, sin embargo, proyecciones históricas incalculables.

El análisis objetivo sugiere, en efecto, que ese desenlace a que apunta la continuidad de las políticas neoliberales tendría consecuencias graves para Chile, en términos incluso de identidad nacional y capacidad de autodeterminación. Sus prejuicios

serían además muy extendidos, no sólo para los trabajadores, sino también para amplios estratos de pequeños y medianos empresarios.

UNA SÍNTESIS DE PREVISIONES

Un análisis como el que se acaba de proponer permite anticipar lo que serían algunas tendencias futuras, y el significado social de ellas, si se mantienen las políticas en práctica. La referencia parece pertinente particularmente en tres planos: la evolución probable de la economía y los indicadores macroeconómicos en el futuro próximo; las crecientes contradicciones entre las demandas sociales en ascenso y la incapacidad para satisfacerlas dentro del esquema imperante; y la contradicción también creciente entre ese esquema y los intereses nacionales, en términos de autodeterminación y de defensa del patrimonio nacional.

En efecto, en lo que se refiere a lo primero, la continuidad de la actual política económica conduce muy probablemente a que los ritmos de crecimientos económicos global tiendan a mantenerse en niveles bastantes exiguos, apenas equiparando el crecimiento de la población. Así ocurrió ya en 1990, no son mejores los pronósticos para 1991 y nada autoriza a esperar una recuperación de la intensidad del crecimiento económico global en los años siguientes. El mantenimiento de una fuerte corriente de inversiones extranjeras no asegura nuevos impulsos dinámicos, puesto que las más de las veces son compras de empresas ya existentes; y nos estamos aproximando a un punto en que las remesas de ganancias de ellas van a representar tanto o más de lo que hubieran sido los pagos por intereses de la deuda que se convirtió en enajenación de patrimonios nacionales.

En definitiva, lo más probable es que los próximos años se logren unas tasas apenas modestas de crecimiento económico y que la mayor parte de sus frutos se sigan transfiriendo al exterior en lugar de servir para recuperar el nivel de vida de la mayoría de la población.

En segundo lugar, se concluye que la política económica en práctica no conduce de ninguna manera a revertir las tendencias de extrema concentración y desigualdad que han caracterizado la evolución de la economía chilena en los últimos lustros. Por el contrario, lleva a acentuar y prolongar aún más las condiciones de pobreza e indigencia que afectan a proporciones muy grandes

de la población chilena. Los programas de "solidaridad con la pobreza" apenas aliviarán transitoriamente algunas de sus consecuencias; pero resultarán abiertamente insuficientes frente a situaciones que se generan más que nada en el desempleo y los bajos niveles salariales.

Esta evolución previsible llevará a su vez a acentuar cada vez más las contradicciones entre unas demandas sociales en legítimo ascenso y una incapacidad o ausencia de voluntad política oficial para satisfacerlas, configurando en definitiva el mantenimiento de un esquema en su esencia antipopular y antidemocrático.

Y respecto del tercer plano señalado, se concluye que la forma en que la conducción oficial de la política económica se aferra al esquema neoliberal heredado de la dictadura y la orientación esencialmente exportadora de ese "modelo" inducirán acciones de mantenimiento e incluso aumento de las concesiones a intereses extranjeros. Con ello, además de seguir castigando a los salarios como base de competitividad externa, se corre el riesgo de que se siga incurriendo en una explotación depredatoria de los recursos naturales. El desenlace de una adscripción de Chile a una "zona de libre comercio" con Estados Unidos culminaría el proceso de subordinación de la economía chilena a la economía norteamericana, de renuncia a bases fundamentales de identidad nacional y de limitación extrema de la capacidad de autodeterminación. Todo lo cual autoriza a calificar también a este esquema económico como profundamente antinacional.

Así se identifican al menos estos tres planos de consecuencias del neoliberalismo tal como se lo impone en Chile: desnacionalización, acentuación de desigualdad y pobreza, y en definitiva esterilidad, incluso como estrategia de crecimiento global y haciendo abstracción de sus costos sociales. Y ello, para remitirnos sólo al plano de los resultados materiales, porque está también, en el plano ético, la perversión de valores: la difusión del individualismo, el sentido de competencia personal, el egoísmo, hasta la delación, en lugar de solidaridad y dignidad.

Que no obstante todas estas constataciones se persista en este esquema de política económica, sólo tiene una explicación: es el modo, único e indispensable, de preservar privilegio, del capital y de sus servidores, apenas disimulado en un "discurso" de apariencia técnica y "modernidad".

15. La sociedad chilena a comienzos de los noventa. 1992. (*)

1. La violencia de los contrastes

La prolongada dictadura militar y las políticas que ella puso en práctica dejaron en Chile la secuela de una sociedad que exhibe rasgos de extrema polarización. La riqueza y la pobreza han alcanzado intensidades extraordinarias, marcando diferencias que a su vez sustentan las imágenes más contradictorias sobre la realidad presente en Chile.

La violencia de los contrastes es manifiesta en los más diversos planos: en las condiciones de vida de unos y otros, en sus ocupaciones e ingresos, en su acceso a la "modernidad" y a los frutos del esfuerzo económico, en la conformación urbana, en las percepciones de la propia identidad nacional. Recoger los juicios de síntesis de diversos investigadores, situados desde distintas perspectivas académicas y adscripciones políticas, resulta casi patético.

Se ha escrito en efecto, quizás con tristeza y ciertamente con elocuencia, sobre cómo "durante los últimos 14 años hemos visto al país, y más específicamente a la ciudad de Santiago, renovarse, llenarse de parques y jardines, triplicar su número de automóviles, se han tornado más opulentas y suntuosas las viviendas del barrio alto y se han multiplicado los lujosos edificios, centros comerciales, restaurantes y cines. Hemos sido testigos de la gran modernización del consumo; la llegada de los televisores a color y de los sofisticados equipos de sonido, de refrigeradores, lavadoras cocinas y tantos otros artefactos electrodomésticos... Ha sobrevenido una ola de tecnificación... tarjetas de créditos, cajeros automáticos, computadores... todo tipo de medios y bienes

(*) Secciones del libro "Pobreza y desigualdad en Chile". Capítulo I. (Inédito).

materiales". Y al mismo tiempo, "la extraordinaria expansión de la mendicidad, el recrudecimiento y mayor ferocidad de los robos, la masificación de los vendedores de baratijas, cuidadores y limpiadores de autos, recolectores de botellas, fierros y basura y, en general, los grandes contingentes de personas, hombres y mujeres, que en plena edad de desempeñar un trabajo productivo polulan en torno a cualquier ocupación, incluso momentánea, para conseguir un sustento para el día". En todo lo cual se advierte que "el país ha perdido el sentido de nación que crece equilibradamente, cuyo ritmo de desarrollo va unido al mejoramiento de las condiciones de vida del grueso de la población" (Schkolnik y Teitelboim)[1].

El mismo concepto es reiterado en muchos otros análisis: "La nación chilena está escindida...; en verdad existen dos sociedades que habitan el mismo territorio. Incluso el Estado parece haber segregado sus políticas". (Programa de Estudios del Desarrollo)[2]; "una nación escindida entre 'los de arriba' y 'los de abajo', entre 'los que cuentan' y 'los marginales', entre la 'sociedad de mercado' y 'los pobres...' " (Javier Martínez)[3]; "una vasta sociedad de miseria y yuxtapuesta a la sociedad oficial de mercado", (Martínez y Tironi)[4]; una sociedad que combina, al mismo tiempo y en los mismos espacios, lo nuevo y lo viejo, expectativas y frustraciones, éxitos y fracasos" (Clarisa Hardy)[5].

"El escenario social chileno hoy se caracteriza por la coexistencia de una tendencia modernizadora para las élites cada vez

1. Mariana Schkolnik y Berta Teitelboim, Pobreza y desempleo en las poblaciones-La otra cara del modelo neoliberal; Programa de Economía del Trabajo (PET), Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, 1988.
2. Programa de Estudios del Desarrollo Nacional (PEDNA), Bases para un proyecto de desarrollo nacional para el Chile de fines de siglo; Gonzalo Martner, coordinador; Santiago de Chile, septiembre de 1988.
3. Javier Martínez, Los desafíos de la equidad; en "Chile hacia el 2000-Desafíos y opciones"; Editorial Nueva Sociedad /Unitar/Profal, Caracas, Venezuela, 1988.
4. Javier Martínez y Eugenio Tironi, citado por Rebeca Salazar, en la publicación Como se estudia la pobreza en Chile; Economía de América Latina, Nº 18/19, CIDE, México, 1989.
5. Clarisa Hardy, La ciudad escindida; Programa de Economía del Trabajo (PET), Santiago, diciembre de 1989.

más integradas al mundo internacional, y una tendencia al empobrecimiento de una masa mayoritaria de la población que para subsistir requiere cada vez más de la tutela del Estado... Lo que se ha creado es una sociedad dual, con desarrollos separados para estos dos tipos de chilenos" (Eugenio Tironi)[6]. "En la sociedad realmente existente en Chile se puede observar una profunda división social. Pareciera que el Estado chileno... estuviera puesto en la frontera limítrofe de dos sociedades que no tienen nada de común entre sí (Jorge Rojas H.)[7].

En esta sociedad escindida, hasta las mediciones de los fenómenos económicos y sociales parecieran reconocer escalas completamente diferentes. Incluso hoy día, bajo el gobierno civil, cuando se trata de las demandas populares, de la recuperación de derechos elementales, la estimación de sus costos monetarios levanta en los medios oficiales y los intereses prevalecientes voces de alarmas y anuncios catastrofistas sobre sus efectos potenciales en los "equilibrios macroeconómicos"; cuando se trata en cambio de los agentes financieros o de las ganancias de los grandes grupos económicos, se manejan con toda naturalidad cifras sustancialmente mayores sin que motiven consternación alguna.

Las dimensiones económicas de la pobreza y la desigualdad serán examinadas con mayor amplitud y sistematización en los capítulos siguientes. Conviene precederlos, sin embargo, de la mención de otros antecedentes que dan cuenta también, con no menos dramatismo, de la violencia de estos contrastes del presente.

Entre ellos, resulta obligada una referencia a cómo se expresan en el plano de la distribución de los espacios.

En efecto, la conformación urbana, particularmente en el caso del Gran Santiago, se constituye en una de las expresiones más vividas de los contrastes sociales, a la vez que contribuye a profundizarlos y a ocultarlos. Las tendencias históricas a la

6. Eugenio Tironi, citado por Rebeca Salazar (ver nota 4).
7. Jorge Rojas Hernández, La sociedad chilena hacia los noventa: cambios estructurales y surgimiento de nuevas organizaciones y movimientos sociales; en Perspectivas, CEP Chile, Editorial Fundamentos; impreso en España, Nº 4, mayo de 1989.

diferenciación de las áreas de vivienda según la condición socioeconómica de los grupos familiares fueron llevadas al extremo por las políticas de la dictadura. La reforma municipal de 1981, supuestamente diseñada para facilitar la administración municipal, estuvo determinada por un principio de "homogeneidad social" de las comunas, cuya aplicación condujo a la radicación forzada de las familias pobres en determinadas áreas territoriales, se reubicaron en franjas periféricas los asentamientos más precarios y decenas de miles de familias fueron obligadas a desplazarse hacia ellas. En la actual organización especial de la ciudad se distingue tajantemente entre comunas ricas, con altos presupuestos financieros, infraestructura generosa y bien dotada de toda suerte de servicios; y comunas pobres, con presupuestos escasos, densidad demográfica alta, con extrema insuficiencia de servicios básicos (según estimaciones disponibles, las seis comunas más ricas de la provincia de Santiago, que reúnen a un tercio de la población de la ciudad, absorben el 70 por ciento del gasto comunal total). Se ha terminado así por "segregar especialmente a los habitantes según sus desiguales condiciones de vida, configurando, con mayor fuerza que en el pasado, una ciudad dividida para ricos y pobres... un patrón de desarrollo urbano que habla de una ciudad segregada"[8].

De ese fenómeno dan cuenta nuevos términos y categorías especiales y sociales de uso profuso en la literatura reciente: poblaciones y campamentos, asentamientos marginales, asentamientos precarios, áreas urbanas marginales, sectores sociales pobres, sectores sociales empobrecidos, pobres de la ciudad, pobres urbanos.

La desigualdad se proyecta igualmente a los espacios verdes: "en la Comuna de Las Condes existen clubes privados que ocupan una superficie de 404 hectáreas, mientras la superficie de parques de la Comuna de Santiago sólo alcanza a 140 hectáreas... Los socios de esas instituciones privadas disfrutan de más espacio libre que todos los habitantes de Santiago" (Jorge Oporto)[9]. Y en una sociedad de mercado tiene que reflejarse también en los precios de los terrenos urbanos: un estudio de la Asociación Gremial de Corredores de Propiedad referido a Santiago en el período octubre-diciembre de 1989, registró variaciones en los precios más altos (expresado en U.F. por metro cuadrado) entre 32,0 en Providencia y 0,63 en Renca, y en los precios más bajos entre 2,26 en Las Condes y 0,07 en Maipú[10].

8. Clarisa Hardy, *op. cit.*
9. Jorge Oporto, Áreas verdes-Muchos más ricos, nada para pobres; artículo periodístico Punto Final, Santiago de Chile, diciembre de 1990.

Las descripciones de esta realidad urbana suelen ser también de una crudeza estremecedora: "Con las pocas salvedades del caso, en la distribución espacial de la población santiaguina hay dos grandes polos: un arriba y un abajo. El polo de arriba –el barrio alto o los barrios altos– está habitado por aquellos que no sólo buscan la seguridad del hogar y la tranquilidad y belleza del entorno, sino sobre todo la exclusividad y su distinción. Los clubes privados, las 'boutiques' de lujo y otros establecimientos de acceso restringido hicieron que el suburbio residencial se transformara en un gesto de la clase alta con sus propias convenciones y normas... siempre preocupado por la aparición de un intruso, de gente, según la expresión reveladora 'que no es como uno'. El miedo al intruso es una de las características más destacada y visible de los habitantes de los barrios altos, y se expresa en rejas, clausuras de todo tipo, guardias privados, citófonos que impiden hasta divisar a un eventual intruso o indeseable...; los ricos viven literalmente recluidos, detrás de sus jardines, puertas, servicios, guardias, secretarios o secretarias, y cuando salen lo hacen a clubes recluidos o casas de campo vigiladas...; la privacidad se distribuye tan desigualmente como la propiedad inmueble... Abajo, la belleza arquitectónica y del paisaje es reemplazada por la uniformidad gris de las poblaciones y de los antiguos barrios... Es también vigilado, pero de distinta manera. En los barrios altos, la vigilancia policial –y en estos últimos tiempos la privada– tiene por principal objetivo defender la propiedad de sus habitantes de los posibles atentados que sólo pueden venir del intruso, de gente distinta, que vive en otra parte. En los barrios bajos, en cambio, la vigilancia policial y militar tiene como objetivo el resguardo del orden vigente... Arriba lo privado es signo de distinción. Abajo es signo

10. Información periodística; El Mercurio Santiago, 25 de febrero de 1990.

de subversión: los habitantes de abajo deben estar siempre visibles" (Hernán Pozo)[11].

Santiago es la yuxtaposición de dos unidades: en una viven los que poseen el 90 por ciento o más del patrimonio nacional, que ejercen todos los poderes sustanciales –militar, financiero, político y hasta intelectual– y que compran los servicios que quieren y al precio que les conviene de la otra ciudad. Los habitantes de ésta última están dedicados a la supervivencia –que puede ser muy precaria..." (Hernán Schwember)[12].

La segregación territorial contribuye entre tanto a un alto grado de incomunicación entre el mundo de los beneficiados y el mundo excluido, el mundo de "los que sobran", como se ha llegado a decir. En muchos casos de buena fe, los pertenecientes al primero desconocen el grado extremo de pobreza, que es la contrapartida de su bienestar y sus ganancias; su vivienda, los comercios donde compran, las escuelas en las que estudian sus hijos, los servicios de salud a los que acceden, los centros de recreación a los que concurren, se despliegan en un ámbito territorial propio, sin oportunidad de rozarse con el otro, con el mundo poblacional, sustentando una visión idílica del Chile del presente que con frecuencia no reconoce –o no quiere reconocer– al otro Chile de la pobreza y la exclusión.

Cuando se la hace presente, es más bien bajo el signo de la amenaza. Porque, en efecto, con tales grados de segregación y pobreza, no es de sorprender que la delincuencia pase a ser un fenómeno de creciente gravitación en la vida urbana. La reacción de alarma no tarda entonces en expresarse, como lo hace El Mercurio al presentar un artículo sobre el tema: "Ya no se puede más con la delincuencia. Por todos lados se nota su rostro... esta ciudad está cada día más peligrosa. En este primer semestre (1991), las cifras son intimidantes: Carabineros ha recibido 23 mil denuncias de robo y 3.200 de hurto; sólo entre enero y mayo la policía investigó 17 mil robos con fuerza, casi 2 mil robos con violencia y más de seis mil hurtos... Durante el año pasado la

11. Hernán Pozo, Espacio cotidiano y poder; Material de discusión, Programa Flacso-Chile, Nº 3; Santiago, noviembre de 1988 (mimeografiado).
12. Hernán Schwember, Tecnología y grandes ciudades, sólo parecido a la felicidad; Sinergos Consultores, Santiago, (mimeografiado).

policía uniformada entregó a más de 12 mil delincuentes a los tribunales. En los primeros cinco meses de este año, Investigaciones logró que se procesara a 2 mil 800 detenidos". Pero en lugar de reconocer las raíces sociales profundas de esta delincuencia acrecentada, se la circunscribe a un asunto de represión policial "...el problema se está enfrentando. Carabineros recibió 10 millones de dólares suplementarios, se aumentaron en mil 100 oficiales las plazas anuales–para el período 1990-1994–; Investigaciones está renovando su parque de vehículos y sus sistemas de comunicaciones; 500 detectives más saldrán de la escuela..."[13].

En rigor, la segregación territorial bajo la dictadura no ha estado impuesta solamente por razones de desigualdad económica. Como lo ha hecho notar un investigador acucioso del tema, "la ciudad, el espacio urbano, es, al mismo tiempo, instrumento del ejercicio del poder... el control político controla el espacio urbano y establece así la disciplina sobre los cuerpos... Quienes detentan el poder político administran el espacio también con el designio de poner distancia y tiempo entre las minorías y las masas. La política de erradicación de campamento es ilustrativa al respecto. El espacio, en manos del poder, se convierte en instrumento de dominación que cumple variadas funciones: 'dispersar a la clase obrera, repartirla en los lugares asignados para ella, organizar los diversos flujos, subordinarlos a reglas institucionales, subordinar, consecuentemente, el espacio al poder, controlar el espacio y regir de forma absolutamente tecnocrática la sociedad entera, conservando las relaciones de producción capitalista' (cita de Henri Lefevre). Los designios del poder político se imprimen en la estructura urbana... Desde el 11 de septiembre de 1973 hasta hace muy poco, el poder militar ha definido la situación como de guerra, y ha actuado en consecuencia, utilizando varias de las técnicas de administración del espacio... El poder jerarquiza la ciudad en sectores de mayor o menor peligrosidad y estos últimos constituyen un escenario ya demasiado habitual de guerra: los controles, los allanamientos y las variadas formas de presencia militar en las poblaciones de los sectores populares... El proceso de regionalización llevado a cabo por el gobierno tiene,

13. El Mercurio; 11 de agosto de 1991, en la presentación del artículo de Paulo Ramírez, Santiago: la delincuencia aprieta la mano.

indudablemente, connotaciones de control estatal de tipo político, como se desprende de esta cita del General Canessa, uno de sus artífices: "La regionalización permite a la más alta autoridad disponer de una organización piramidal, ampliamente desplegada en todo el territorio nacional, para hacer sentir su presencia y acción en todos los ámbitos de ésta..."[14].

Tal vez por la misma razón, las Fuerzas Armadas han disputado el espacio de la sociedad civil. Según informaciones fragmentarias, en el país se destinaron tres millones de hectáreas al ejército, un tercio de ellas en Antofagasta, principalmente en los sectores de "Salar del Carmen" y "La Negra"; el 8 marzo de 1990, cuatro días antes que asumiera el gobierno civil, fue transferida al ejército una porción considerable de territorio; Antofagasta está rodeada por el Norte y el Sur por destinaciones militares, el ejército posee en la comuna 50 a 60 por ciento de terrenos aptos para industrias o viviendas, y 1.500 metros de litoral, en la ciudad, están reservados a objetivos estratégicos"[15].

En un plano más general, estos grados de segregación de que se da cuenta terminan proyectándose ineludiblemente a las esferas política y cultural en su sentido más amplio. Las propias organizaciones económicas populares llegan a representar "una lógica de acción que sobrepasa a la pura sobrevivencia económica para abarcar la sobrevivencia moral y social" (Luis H. Hidalgo)[16]. "Las imágenes de un mundo popular constituido fundamentalmente en torno al sindicalismo, a sus partidos y a sectores urbanos de fuerte organización, ligados en el período precedente a la reivindicación de la vivienda y los servicios públicos, ya no tiene vigencia... a la vivencia precedente de un sistema político abierto, flexible, en el cual había mediadores, representantes y reglas del juego aceptadas, conocidas y practicadas por los sectores populares, sucede una existencia de una esfera política cerrada al mundo popular, donde sus demandas no son representadas, donde sus mediadores son inexistentes o extraordinariamente débiles (quizás con la sola excepción de la Iglesia

14. Hernán Pozo, *op cit.*
15. Héctor Bolaños, artículo periodístico El Siglo, 10 al 16 de febrero de 1991.
16. Luis H. Hidalgo, Chile condiciones de pobreza y organización popular; en "Economía de América Latina", CIDE, México, 1989.

Católica), donde ancla esta visión de desamparo que define un rasgo clave de la autoconciencia del mundo popular... El desfase entre el arriba y el abajo; entre la cultura política de la clase política, de las élites, y esta cultura democrática del mundo popular, es enorme. El desencuentro entre la política y la vida cotidiana es radical y perceptible... la política, y la política democrática, aparecen distantes, ideológicas, paradigmáticas, preocupadas de niveles de conflicto que, aun cuando puedan parecer sentidos por el mundo popular, le parecen distantes, inaccesibles o de una alta amenaza..." (Sergio Spoerer)[17].

En verdad, ningún aspecto relevante de la vida social escapa a la confrontación de apreciaciones y juicios irreconciliables; ni siquiera el significado de luchas históricas que marcan su evolución en las décadas anteriores.

Desde luego, es así como se trata de juzgar lo que representaron la propuesta y la práctica del proyecto popular que caracterizó al gobierno presidido por Allende, objeto de calificaciones absolutamente antagónicas: para unos, la fase más rica y esperanzadora alcanzada por la lucha popular chilena en el curso de su historia; otros se empeñan en presentarlo como un período de caos y violencia, desastroso en su gestión económica y amenazador en su proyección política. En consonancia con ello, se juzga al golpe militar de 1973, en un caso, como resultado de la conspiración de poderosos intereses económicos internos y externos, que interrumpió brutalmente no sólo la larga trayectoria nacional de institucionalidad y convivencia democrática, sino también un nuevo proyecto social que buscaba legítimamente abrirse paso; y de otro lado, se intenta justificarlo como acción supuestamente imprescindible para salvar a la nación y ponerla a salvo de las acechanzas del "marxismo internacional". Y de nuevo, habría de repetirse el contraste en el balance sobre el largo período siguiente de dictadura: un período trágico, una larga noche de asesinatos, tortura, desaparecidos, exiliados, de destrucción institucional, de enormes castigos y empobrecimientos para la mayor parte del pueblo chileno como precio para el beneficio de intereses ajenos a este pueblo y Chile como nación;

17. Sergio Spoerer, Cultura y Democracia: una mirada desde el mundo popular; en Democracia en Chile-Doce Conferencias", Cieplan, Santiago, Chile, octubre de 1986.

desde otro ángulo, se busca atribuirle una labor patriótica, dura pero imprescindible para recuperar una nueva perspectiva democrática y supuestamente abrir nuevos cauces al desarrollo económico y social del país. Los juicios sobre Allende y sobre Pinochet reproducen, en cada caso, calificaciones igualmente contradictorias. La política económica seguida por la dictadura es denunciada por unos como profundamente antipopular y antinacional, responsable de grandes rezagos en el desarrollo de la nación y de graves retrocesos en la condición esencial de vida de la mayor parte del pueblo chileno, y simultáneamente, otros difunden la imagen de un "modelo chileno" cuyos supuestos éxitos ampararían la conveniencia de su extensión a otros países.

Reabierto el debate nacional desde la constitución del gobierno civil, los hechos no logran imponer un mínimo de reconocimiento común. Paradójicamente, se pueden citar en uno y otro sentido antecedentes e incluso cifras estadísticas supuestamente probatorias, motivando controversias implícitas o explícitas, cuyo principal resultado es acrecentar la perplejidad y la confusión; excepto por cierto en quienes han sufrido directamente las consecuencias y cuya vivencia personal desautoriza argumentos o indicadores económicos oficiales, con frecuencia manipulados mediante la selección de aspectos parciales o de las fechas de referencia respecto de las cuales se miden los cambios.

La defensa de los intereses dominantes y de las políticas impuestas por ellos en los últimos lustros llega a asumir expresiones grotescas. Así, por ejemplo, frente a la evidencia de la pobreza acrecentada, se exhibe con aparente objetividad una serie de índices estadísticos –cada uno de los cuales resulta sin embargo engañoso en su parcialidad– referidos a la calidad de la vida del pueblo chileno, que lo situarían, según se dice, en favorable posición relativa en el ámbito mundial; o se miden avances respecto de un año particular que marcó los peores momentos de la crisis económico-social[18].

18. Es el caso del artículo publicado en El Mercurio (25 de agosto, de 1990) bajo el título Deuda Social del gobierno Militar" por Alfonso Márquez de la Plata, integrante durante un tiempo del gabinete ministerial de Pinochet; y del informe del Instituto Libertad y Desarrollo (El Mercurio, 12 de septiembre de 1990), en que se comparan indicadores de 1975, el año d peores resultados económicos durante la dictadura, con los de 1987.

No todo es, sin embargo, manipulación o engaño. En última instancia, más allá de las tergiversaciones interesadas, aquellas imágenes contradictoras dan cuenta de una sociedad que ha experimentado un proceso de violentas diferenciaciones económicas y sociales en su interior, en las que se identifican efectivamente estratos enormemente beneficiados y a la vez amplias masas severamente perjudicadas; y en la que, por lo mismo, muchos de los totales y los promedios estadísticos llegan a carecer de significado real. Sin advertir esa doble realidad de contrastes agudos, expresada en fenómenos antagónicos no sólo simultáneos, sino también estrechamente independientes, no podría comprenderse debidamente la situación presente de Chile; y en rigor, tampoco podrían sustentarse nuevos proyectos de futuro a partir del desconocimiento de esas diferenciaciones.

Se configura así el más grande de los desafíos que tiene por delante la sociedad chilena a partir del término de la dictadura: no sólo erradicar la pobreza, sino además –y también para ello– revertir la segregación, reconstruir una sociedad sin excluidos, corregir los altos grados de desigualdad. De otro modo, la propia violencia de los contrastes actuales se constituirá en el obstáculo mayor para materializar las esperanzas democratizadoras.

POBREZA Y DISTRIBUCIÓN

a) La dimensión de la pobreza

Casi todos los análisis referidos a la pobreza en Chile concuerdan en que los últimos años de la década de los ochenta la condición de "pobres" reflejaba la situación de más de cinco millones de chilenos, es decir, alrededor del 45 por ciento de las familias.

Uno de los más recientes entre ellos, preparado por la CEPAL y referido a 1987[19], concluye que el porcentaje de familias que se situaban por debajo de la línea de pobreza era de 38,1 por ciento, pero que comprendía –en razón del tamaño mayor de las familias pobres– al 44,4 por ciento de la población nacional; que el 13,5 por ciento de los hogares (16,8 por ciento de la población)

19. Cepal, Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile-1987; documento LC/L. 599, 19 de octubre de 1990.

calificaba en la condición de indigencia; es decir, en términos absolutos, 2.081.000 personas indigentes y 5.493.000 en situación de pobreza. Investigaciones complementarias sugieren que en ese continente enorme de pobres quedaban comprendido el 60 por ciento d ellos niños y el 74 por ciento de los desocupados. Además, la misma institución internacional compara estas cifras con investigaciones anteriores suyas referidas a 1970, que pusieron de manifiesto entonces índices de pobreza sustancialmente más bajos: 17 y 20 por ciento en términos de familias y de población respectivamente; lo cual acentúa con respecto a Chile el carácter de la pobreza como un fenómeno de reproducción y expansión reciente y no sólo como un resabio de fases anteriores de mayor subdesarrollo.

El dramatismo que encierran estas cifras se superponen a los cuestionamientos de orden metodológico que suscitaron trabajos anteriores al de la CEPAL, con amplias discrepancias cuantitativas a partir de los criterios iniciales de definición del concepto mismo de pobreza. Tampoco lo atenúa la consideración de que se trata de situaciones ya pasadas, puesto que si bien los años posteriores, 1988 y 1989, exhibieron indicadores económicos globales positivos, la caracterización esencial de aquellas situaciones de pobreza e indigencia siguen dando cuenta de los rasgos y desafíos de la sociedad chilena en los primeros años de esta década de los noventa.

Las dos referencias básicas usuales en la definición de la pobreza –el ingreso familiar o las condiciones de la vivienda y su dotación– habían conducido, en efecto, a apreciaciones muy diversas, tanto respecto de sus niveles actuales como de su evolución en lustros anteriores[20]. A partir del segundo de estos criterios y la información censal, los mapas de la "extrema pobreza" elaborados por la estadística oficial para 1970 y 1982 mostraban una declinación entre esos años de la "pobreza extrema" desde 21 a 14 por ciento, categoría que se consideraba

20. Los antecedentes de estas controversias aparecen recogidos, entre otros trabajos, en los de Javier Martínez, Sobre la determinación de la pobreza: una nota técnica (en Proposiciones, Nº 12, Sur Ediciones; Santiago, 1986); y del Programa de Economía del Trabajo de la Academia de Humanismo Cristiano, La reciente polémica sobre la pobreza (en Indicadores Económicos Sociales, Nº 58, Santiago, mayo de 1988).

superada por la sola presencia en el hogar de algún bien de consumo durable (cocina, equipos de sonido) e independientemente del grado de satisfacción de necesidades básicas como la alimentación, la salud o la educación, o la situación de empleo o ingresos familiares. Posteriormente, una encuesta realizada por el Programa de Economía del Trabajo en cinco poblaciones de Santiago concluyó que utilizando dos de los indicadores del "mapa" –eliminación de aguas servidas y material de la vivienda– sólo entre un 11,4 y un 29,5 por ciento de las familias encuestadas calificarían en la categoría de extremadamente pobres; en cambio, si se utiliza como indicador el ingreso, se constata que entre un 71,2 y un 84,4 por ciento de las familias eran indigentes: sólo entre 1,3 y 7,5 por ciento de ellas poseía un ingreso que les permitía algo más que la exclusiva satisfacción de las necesidades básicas. Por su parte, el estudio realizado para PREALC por Pollack y Uthoff (1986) basado en el criterio de los ingresos familiares, sugiere un incremento del índice de pobreza entre 1969 y 1982; otro más reciente, referido a los hogares del Gran Santiago en 1987, concluye que el 48,6 por ciento de los hogares calificaban como pobres; y la encuesta diseñada expresamente para este efecto por Jorge Rodríguez mostró para 1983 una proporción de indigencia cercana al 32 por ciento y de pobreza en torno al 56 por ciento.

La última información disponible, del Programa de Economía del Trabajo, señala que la proporción de "indigentes" aumentó desde 8,4 por ciento en 1969 a 11,7 en 1979 y 14,9 por ciento en 1989; la de pobres "no indigentes" en iguales años habría sido de 20,1, 24,3 y 26,3 por ciento respectivamente; con lo cual el total de pobres habría aumentado desde 2.657.000 personas en 1969 a 5.339.900 personas en 1.989[21].

Como quiera que sea, las mediciones estadísticas de la CEPAL tienen un significado muy preciso. Su punto de partida es la definición de una "canasta básica de alimentos", que a la vez satisfaga mínimos nutricionales y refleje hábitos de consumo prevalecientes (que para estos efectos se asocian a las pautas de consumo del tercer quintil –20 por ciento intermedio– de la

21. Programa de Economía del Trabajo, 1990-1991: Economía y Trabajo en Chile; citado en Punto Final, Nº 250, 22 de octubre al 3 de noviembre de 1991.

distribución del gasto de las familias), ajustada a requerimientos mínimos de energía y proteínas, así como de vitaminas, y a la exclusión de algunos bienes por razones de costos y prescindibilidad. Utilizando los datos recolectados por el Indice de Precio al Consumidor, se calcula el costo mensual de la "canasta", cuyo monto se lo considera expresivo de las "líneas de indigencia"; y se acepta como "línea de pobreza", capaz de cubrir otras necesidades básicas además de la alimentación, el doble de aquel costo, como valorización indirecta de ellas.

Esto quiere decir que, a la fecha de referencia, había en el país más de 2 millones de personas en hogares cuyo ingreso familiar era insuficiente para sostener los mínimos de alimentación y carentes absolutamente de disponibilidad para atender a toda otra necesidad básica; y que a ellos se sumaban otros tres y medio millones de chilenos que, una vez cubiertos los gastos de alimentación, quedaban con ingresos insuficientes para satisfacer las otras necesidades esenciales. Adicionalmente, la investigación de la CEPAL concluye que dentro del 44,4 por ciento de la población con insuficiencia de ingresos, el 12,4 por ciento tiene además privación crítica en materia de vivienda y servicios, mientras 4 por ciento de ella presenta carencias extremas en éstos aunque no en el ingreso; de manera que la población que tiene al menos uno de los dos tipos de carencias estudiadas alcanza a 48,4 por ciento. Adicionalmente, se constata que el sector que se encuentra en la situación más grave entre los pobres está representado por aquellos que viven en hogares indigentes y adolecen simultáneamente de carencias críticas en materia de vivienda y acceso a servicios, los que constituyen 6,7 por ciento de la población nacional, es decir, algo más de 800 mil personas. Las distancias de las líneas correspondientes son también significativas: el ingreso medio per cápita de los indigentes queda 34 por ciento por debajo de la línea de indigencia (aun si su ingreso actual aumentara en 50 por ciento, seguirían siendo indigentes); y en el ingreso medio per cápita de los pobres es cerca de 40 por ciento inferior a la línea de pobreza.

Se trata pues de una proporción muy elevada de la población que termina identificada por la incapacidad para acceder a los mínimos de necesidades básicas en los componentes principales de ellas: educación, empleo, nutrición y salud, previsión social y vivienda; mínimos que a su vez representan requerimientos a la

vez fisiológicos –calorías y proteínas– o corresponden a determinados patrones sociales. Para más de un millón de familias chilenas, la pobreza significa desnutrición, hacinamiento, deserción escolar, inaccesibilidad a servicios de salud medianamente eficientes, restricciones en el uso del transporte público, privaciones en las compras de combustibles, publicaciones y otros bienes y servicios, así de cualquier gasto en recreación y esparcimiento. Y ello en medio de la inseguridad de unos ingresos precarios e inestables, la desesperanza respecto de un trabajo duradero, y la búsqueda constante de cualquier trabajo ocasional.

La pobreza se manifiesta entonces en planos muy diversos, conformando una economía familiar que apenas puede resolver la subsistencia en el marco de agudos problemas de trabajo y consumo. Por lo mismo, afecta al conjunto de las pautas de conducta, a la posición del jefe de hogar y los dependientes, a los hábitos de gasto: "la pobreza es un modo de vida, son relaciones de hombres entre sí y con sus distintos recursos, son pautas culturales que suman percepciones sociales, expectativas de lo deseable y respuestas posibles de confrontación con la diaria subsistencia" (C. Hardy)[22].

Las cifras globales involucran por cierto diferenciaciones regionales, a la vez que marcan una incidencia de la pobreza mayor en las zonas rurales que en las urbanas. Por ejemplo, según el informe de la CEPAL, las regiones IV, VIII, IX y X exhibían porcentajes de pobreza que afectaban a más de la mitad de la población, proporción que se reducía a la cuarta parte en las regiones XI y XII; y en la Región Metropolitana, donde se concentra cerca del 40 por ciento de los habitantes del país, comprometía al 36,6 por ciento de ellos. Según otra estimación referida a 1983, las familias con ingresos inferiores al costo de una "canasta básica" representaban proporciones de 27,1 por ciento en las zonas urbanas y llegaban a 55 por ciento en las áreas rurales; constatación que no es contradictoria con la percepción de que existe una tendencia definida a la creciente "urbanización" de la pobreza.

22. Clarissa Hardy, Organizarse para vivir-Pobreza urbana y organización popular; Programa de Economía del Trabajo (PET), Academia de Humanismo Cristiano; Santiago, 1987.

Es claro también que de un fenómeno de tal amplitud y profundidad no podrían dar cuenta las cifras estadísticas de totales o promedios nacionales: ellas tienen que referirse en particular a los grupos sociales directamente afectados, con apoyo, más que en los indicadores oficiales globales, en investigaciones y encuestas de carácter más bien monográfico, cuyos resultados han sido recogidos en diversas publicaciones recientes.

A partir de ellas, se identifica de inmediato un alto grado de correspondencia entre las situaciones de pobreza y la pertenencia a los sectores "poblacionales" (aparte de determinados estratos rurales, en general menos estudiados). Por ejemplo, una investigación referida a diversos sectores "poblacionales" situaba en la condición de indigentes proporciones entre 71,2 y 84,4 por ciento del total de las familias, a la vez que concluía que solamente entre 1,3 y 7,5 por ciento de ellas accedían a un ingreso que les permitía algo más que la exclusiva satisfacción de las necesidades básicas.

Constituida la alimentación en el desafío permanente y más apremiante de la pobreza, obliga suprimir o postergar otros pagos, concentrados cada vez más los presupuestos familiares en unos pocos componentes. Ya no es sólo problema de tener acceso potencial a determinados bienes y servicios, sino de poder atender al mínimo de gastos corrientes que demanda su uso. Por ejemplo, una investigación referida a 1988 concluyó que si bien un 98 por ciento de las familias de las poblaciones incluidas en el estudio disponían de luz eléctrica, entre 26 y 44 por ciento de ellas tenían el servicio suspendido por falta de pago y se "colgaban" del servicio eléctrico público; y que en poblaciones en las que el 84 por ciento de los hogares disponía de cocina a gas, un 69 por ciento de ellos tenía un consumo promedio de combustible de apenas dos kilogramos mensuales (Hidalgo)[23]. Por su parte, la encuesta efectuada por el Programa de Economía del Trabajo en sectores poblacionales confirma la posesión de electrodomésticos deteriorados o sin utilización e ilustra sobre la relación entre la vivienda y otras necesidades básicas. "En la población Lo Hermida el 67,4 por ciento de los trabajadores se encuentra cesante o

23. Luis H. Hidalgo, *op. cit.* (ver nota 16).

trabajan en forma esporádica, el 89,9 por ciento de las viviendas son de madera y se encuentran en precarias condiciones, el 66,6 por ciento presenta un déficit en el consumo de calorías. La población José María Caro también presenta altos porcentajes de cesantía y desnutrición que expresan la gravedad de su situación, a pesar de que habitan en viviendas de ladrillos con todos los servicios básicos y poseen, en un alto porcentaje, televisores y radios" (Salazar)[24].

Sin duda, la contracción del empleo en general y particularmente en los sectores productivos ha tenido un impacto especialmente fuerte en las situaciones de pobreza y los procesos de empobrecimiento. Con marcadas fluctuaciones, que llegaron a registrar tasas de desocupación de la fuerza de trabajo superiores al 30 por ciento, la tasa media de desocupación durante todo el período de dictadura acabó por ser del orden de 15 por ciento, en comparación con una histórica de 6 por ciento y la registrada durante los años de Allende de sólo 3,5 por ciento. Como bien se ha hecho notar, hacia 1969 existía un puesto de trabajo por cada 2,1 personas en edad de trabajar, relación que fue de 2,5 personas en 1982 y todavía 2,2 en 1987; pero las proporciones eran mucho más desfavorables en los estratos de pobreza: la relación de un puesto de trabajo por cada 2,7 personas en edad de trabajar y en situación de indigencia pasó a una de un puesto por cada 4,8 personas indigentes en edad activa en 1982[25]. La tasa de desempleo fue también sistemáticamente mayor en la fuerza de trabajo femenina y en los jóvenes, lo que supuso dificultades adicionales para una mayor expansión del trabajo familiar secundario de las familias pobres.

Así, se incorporaron a los contingentes de pobreza obreros y empleados de diversos niveles de calificación, expulsados de actividades productivas –como consecuencia de la "desindustrialización" del país– y de sectores de servicios a partir de la contracción del gasto y el empleo público, ampliando las ocupa-

24. Rebeca Salazar, Cómo se estudia la pobreza en Chile; en Economía de América Latina, N°18/19, Cide, México, 1989.
25. Molly Pollack y Andras Uthoff, Pobreza y empleo en Chile: un análisis del período 969-1987 en el gran Santiago; en Economía de América Latina, N° 18/19, Cide, México, 1989.

ciones "informales" que comparten con mujeres y jóvenes que buscan igualmente un espacio de trabajo. Y de ese modo, "a la pobreza histórica se agrega un nuevo tipo de pobreza. En tal situación se encuentran familias y trabajadores con un nivel educacional relativamente alto, experiencia, capacitación y calificación laboral, viviendas aceptables que cumplen con los requerimientos necesarios, así como aptitudes para la participación, integración, organización, etc., pero que han perdido sus empleos estables...; se ha producido un deterioro bastante marcado en las condiciones de vida de sectores que, a pesar de encontrarse en los estratos sociales inferiores, habían alcanzado niveles de vida aceptables en cuanto a vivienda y acceso a servicios públicos, y a un nivel de consumo más allá del de la subsistencia. Estos grupos, pertenecientes al segundo quintil de la población, enfrentan actualmente problemas de hacinamiento como consecuencia de la alta proporción de allegados...; ha desaparecido el espacio destinado originalmente al jardín o patio, siendo utilizado generalmente para levantar 'mejoras' y mediaguas...; una 'homogeneización' hacia la pobreza, tanto de poblaciones más establecidas, antiguas, donde los jefes de hogar tuvieron empleos e ingresos suficientemente estables como para adquirir una vivienda, como de población más nuevas...". Los daños psicológicos no son menores que los materiales: "En un primer momento, el jefe del hogar o responsable del sustento familiar intentará encontrar nuevamente un empleo equivalente al que perdió. A continuación estará dispuesto a ocuparse en un empleo similar aun con una menor remuneración. A medida que aumenta el período de cesantía, irá cambiando su propia percepción respecto de sus posibilidades y capacidades, entrando probablemente en un círculo de depresión y autoculpabilización por su incapacidad de mantener a su familia" (Schkolnik y Teitelboim)[26].

b) La participación de los pobres en el ingreso nacional

La intensidad de los deterioros sufridos por los grandes contingentes de población que quedaron en situación de pobreza o de indigencia no puede ser atribuida, en rigor, ni a la desfavorable evolución del conjunto de la economía (negada además por la imagen de éxito que se ha difundido respecto del "modelo económico chileno") ni solamente a los efectos de la contracción del empleo: sólo se la puede entender como resultado de la desigualdad, profunda y acrecentada, en la participación de las distintas capas y grupos sociales en el conjunto del ingreso nacional.

26. Mariana Schkolnik y Berta Teitelboim, *op. cit.* (ver nota 1).

Diversos factores han sido determinantes de ese proceso. Entre los principales de ellos, destacan los cambios ocurridos en las situaciones de propiedad, su concentración y el fortalecimiento del control privado sobre las fuentes de poder económico; las alteraciones ocurridas en la distribución "funcional" del ingreso, con la participación aumentada de las ganancias de capital en desmedro de la remuneración del trabajo; las políticas oficiales respecto de los salarios y otros ingresos de los trabajadores, la contracción y los cambios de composición en los ingresos y en los gastos públicos; la prioridad en la asignación de recursos de inversión asignada a las actividades "modernas" y de orientación exportadora y el relativo rezago de otros estratos de unidades económicas más pequeñas y orientadas hacia las demandas internas; la extensión de la "informalidad" y la marginalidad como refugio para los desplazados del sector "formal".

El resultado último de estos factores se expresa en los índices de la distribución del ingreso "por niveles", los que dan cuenta hoy día de una sociedad chilena con desigualdades extremas en la condición económico-social de la población, de hecho considerablemente mayores a los grados de desigualdad que se registraban en fases anteriores. Rasgo fundamental del presente que se proyecta como uno de los grandes desafíos del futuro.

Las apreciaciones cuantitativas del fenómeno son elocuentes, no obstante la diversidad de indicadores estadísticos globales, difícilmente comparables entre sí por los distintos criterios metodológicos que los definen. Una de las estimaciones más reciente[27], referida a la distribución del ingreso por deciles de la población de Santiago en 1989, señala que el 10 por ciento más pobre de la población percibía apenas el 1,2 por ciento del ingreso total, mientras el 10 por ciento de más alto ingreso percibía el

27. Programa de Economía de Trabajo (PET), Academia de Humanismo Cristiano, Encuesta de Empleo en el Gran Santiago; 1989.

41,6 por ciento del mismo (es decir, en este tramo, un ingreso medio por persona equivalente a 35 veces el que recibe una persona del estrato inferior). La disparidad aparecería por supuesto multiplicada aún más si se identificaran los ingresos de la cúspide del 5 por ciento de los más ricos; y sería también bastante superior si se la refiriera al total del país, en que el estrato inferior quedaría compuesto principalmente por los más pobres del campo.

A distintos niveles de cifras absolutas, todos los análisis coinciden en que esos indicadores actuales representan retrocesos significativos respecto de fechas anteriores, incluso de largas tendencias históricas. Así por ejemplo, el quintil más pobre habría reducido su participación del 4,9 por ciento del ingreso total en 1986 al 3,5 por ciento en años recientes.

No obstante el ocultamiento de información en los medios oficiales de la dictadura –en 1982 se dejaron de calcular las cifras sobre la distribución funcional del ingreso y los datos de las Encuestas del Presupuesto Familiar del Instituto Nacional de Estadística, correspondiente a 1988, sólo pudieron conocerse a mediados de 1990–, ha habido muchas aportaciones suficientemente concluyentes, coincidentes en identificar cambios importantes en la distribución del ingreso por niveles, es decir, en las proporciones del ingreso total que perciben determinadas fracciones de la población ordenadas según su nivel relativo de ingreso. Con ello, no sólo se habría retrocedido en medida importante respecto de las situaciones registradas en 1971-1972, resultando del intenso esfuerzo redistributivo que impulsó del Gobierno Popular, sino también respecto de las situaciones anteriores en la década de los sesenta. Se calcula, por ejemplo, que el 20 por ciento más pobre de la población percibía hacia 1968 el 7,6 por ciento del ingreso nacional, y que redujo esa participación a 5,2 por ciento en 1978 y a un escaso 3,5 por ciento en 1983; el 20 por ciento más rico, en cambio, aumentaba su participación, entre iguales años, de 44,5 a 51 y a 61 por ciento[28]. Sólo el 10 por ciento de

28. Gonzalo D. Martner, El hambre en Chile –Un estudio de economía agroalimentaria nacional–; Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA), United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD); Santiago, 1989.

las familias más ricas se apropia de más de 46 por ciento de los ingresos totales, mientras el 10 por ciento más pobre percibe menos del 2 por ciento, con diferencias de ingresos per cápita de 1 a más de 30 entre uno y otro estrato[29]. Según otra estimación, referida a la distribución del ingreso personal por deciles, los primeros ocho deciles perdieron participación relativa entre 1969 y 1989, se estabilizó la del noveno decil y todas las ganancias correspondieron al 10 por ciento de la población de mayores ingresos; en el último de esos años, el 10 por ciento más sobre habría percibido 3,5 por ciento del ingreso personal y el 20 por ciento superior el 59 por ciento del mismo[30]. Por su parte, una investigación estadística sobre la distribución del ingreso familiar referida en particular al Gran Santiago y a un cotejo de los períodos 1970-73 y 1982-84, muestra disminuciones en la participación del 40 por ciento[31]; en lo que se advierte que esas pérdidas del estrato intermedio sugieren el grado de empobrecimiento que afectó a amplios sectores de las capas medias, asalariadas o de trabajadores por cuenta propia. Todavía según otros datos, con definiciones más cualitativas de categoría, un estrato "bajo" redujo su participación en el ingreso nacional de 3,7 por ciento en 1969 a 3,2 por ciento en 1978 y 3,1 por ciento en 1988; un segundo estrato "medio bajo", lo hizo de 7,6 a 7,4 y 6,2 por ciento en iguales años; el estrato "medio" perdió participación desde el 12,1 al 11,8 y 9,7 por ciento respectivamente; retrocedió también el estrato "medio alto" de 20,2 a 19,5 y 16,8 por ciento; y todas las ganancias fueron absorbidas por el estrato "alto", cuya participación aumentó desde el 56,4 por ciento en 1969 a 58,2 por ciento en 1978 y 64,7 por ciento en 1988[32].

Como se dijo, de manera general, las pérdidas de los estratos inferiores de que se dan cuenta han sido absorbidas por distintos grupos componentes de las actuales situaciones de pobreza. En algunos casos, provienen de los cambios impuestos por la dictadura en la disposición de medios de producción y el régimen de propiedad: las tierras perdidas por pequeños campesinos, la "reprivatiza-

29. Entrevista a Jorge Ramírez, Apsi, Nº 249, 25 de abril al 1 de mayo de 1988, Santiago.
30. Programa de Economía del Trabajo (ver nota 27).
31. Humberto Vega, La macroeconomía de la pobreza en Chile; en Revista Mensaje, Nº 369; Santiago, junio de 1988.
32. Información periodística: Juan Delgado en Punto Final, junio de 1988.

ción" de empresas que estaban en manos de los trabajadores; y en la mayor parte de los casos, corresponden a las pérdidas de ingreso de obreros y empleados provenientes de fuertes descensos en los salarios reales, disminución de puestos de trabajo y reemplazo de una parte de esos puestos por ocupaciones "informales" de menor ingreso.

En la configuración de esa tendencia, sin duda la incidencia de los cambios en la distribución "funcional" del ingreso –su reparto entre los salarios y ganancias de capital– ha sido especialmente significativa; más aun si se tiene en cuenta que en el caso de las familias de las poblaciones, según un estudio de terreno efectuado en 1985, entre el 67 y el 85 por ciento del ingreso familiar estaba constituido por ingresos provenientes de trabajo.

Después del notorio ascenso que tuvo la participación de los ingresos del trabajo en el ingreso total entre 1970 y 1972, cuando pasó de 54 a 63 por ciento, el retroceso salarial posterior ha sido impresionante, hasta el punto que esa participación ha llegado a caer por debajo de 40 por ciento. Además, no se trata sólo de un retroceso relativo, sino de pérdidas absolutas en la capacidad real de compra de los salarios por los términos en que fueron reajustados sus valores monetarios en relación con los índices de precios correspondientes.

En este sentido, el primer impacto negativo tuvo lugar ya en los primeros meses de la dictadura, con consecuencias que se proyectaron a toda la evolución posterior. En efecto, se ha impugnado la forma en que el Instituto Nacional de Estadística calculó el IPC durante el último trimestre de 1973, incurriendo en una grave subestimación al entregar una medición oficial de la inflación para ese año de 500 por ciento en lugar de casi 800 por ciento, proporción determinada por la reestructuración general de precios que implantó el gobierno militar; de este modo "se redujo artificialmente los reajustes oficiales de remuneraciones que se otorgaron en enero de 1974 y afectó numerosos otros indicadores de la economía". (Cortázar y Marshall)[33]. Por la pro-

33. René Cortázar y Jorge Marshall, Indice de Precios al consumidor en Chile: 1970-1978: en Colección Estudios CIEPLAN Nº 4, noviembre de 1980.

pia mecánica del procedimiento, este recorte de salario real no fue compensado posteriormente.

Por su parte, la suspensión de los controles sobre los precios de los productos de consumo básico, la supresión de los subsidios a ellos y los cambios que se propiciaron en la estructura general de los precios relativos, distanciaron grandemente la representatividad del Indice de Precios al Consumidor como expresión de los aumentos del costo del conjunto de bienes y servicios que corresponden al consumo popular. Los cálculos no oficiales propuestos por el Programa de Economía del Trabajo de la Academia de Humanismo Cristiano, de un "IPC" de los pobres", muestran la dimensión extraordinaria de esa distorsión: por ejemplo, con base septiembre de 1974, el IPC oficial registraba para septiembre de 1986 un valor de 18.603,7, mientras el IPC de los pobres en igual período resultaba ser de 34.600,4.

Se explica así que las estimaciones sobre la magnitud del deterioro de los salarios reales difieren a veces considerablemente, aunque coincidentes todas ellas en el signo negativo de los cambios. Se afirma, por ejemplo, que el índice de sueldos y salarios, con base en 1970, fue de 122,7 en 1971 (durante el gobierno de Allende) y sólo 84,9 en 1986, años entre los cuales, medido en moneda constante de diciembre de 1986, el sueldo vital se redujo de 19.897 pesos a 8,34 pesos, y el salario mínimo industrial de 14.598 a los mismos 8.354 pesos, los descensos fueron también considerables en la significación al uniformarse los dos conceptos[34]. Con igual procedimiento de reajustabilidad real de otros ingresos familiares, aparte del salario. Es el caso de las pensiones (de vejez, jubilaciones, invalidez), que según encuestas en las poblaciones efectuadas en el curso de 1985 representaban entre 2,3 y 14,8 por ciento de los ingresos de las familias pobres; y de las asignaciones familiares, cuya representación en ese ingreso fluctuaba entre 0,3 y 3,2 por ciento. En moneda constante de diciembre de 1986, la asignación familiar de obreros bajó de 1.788 pesos en 1971 a 592 pesos en 1986; y la asignación familiar de empleados desde 2,702 a los mismos 592 pesos entre iguales años[35].

34. Cifras citadas por José Pablo Arellano, en La situación social en Chile; CIEPLAN, Notas técnicas Nº 94; Santiago. Febrero de 1987.
35. Cifras expuestas por Schkolnik y Teitelboim (ver nota 1).

Otras estimaciones ampliamente aceptadas concluyen que los salarios reales se redujeron en alrededor de 38 por ciento entre 1970 y 1975, la recuperación siguiente llevó a que en 1981 se alcanzara el nivel de 1970, para incurrir en nuevos deterioros en los años 1983-1985 y estabilizarse en esos bajos niveles por lo menos hasta 1987[36]. Desafortunadamente, las políticas siguientes del gobierno civil no encararon una reversión de tales tendencias, no obstante que a mediados de 1990 el ingreso mínimo, en términos netos, representaba menos de la mitad del costo de las necesidades fundamentales y que el índice real de las asignaciones familiares en septiembre de ese año representaba sólo 27 por ciento del nivel que tenía en septiembre de 1974. De hecho, de octubre de 1989 a septiembre de 1990, los salarios cayeron en 0,6 por ciento en términos reales, excepto en las categorías de gerentes y administrativos superiores, que aumentaron 6,2 por ciento, y su recuperación posterior ha sido débil; tal vez bajo los criterios definidos por el Ministro Ominami, quien demandó "responsabilidad" para discutir el salario mínimo y vinculó la recuperación del poder adquisitivo de los salarios con la necesidad de superar los problemas del empleo[37].

Para una apreciación de conjunto sobre el impacto global del desempleo y la reducción de los salarios en el ingreso de los trabajadores, resulta singularmente importante la aportación técnica de José Ibarra[38]. Su evaluación se basa, primero, en un cálculo de lo que perdieron los asalariados chilenos que estuvieron empleados en el período 1974-1989 por disminución de sus remuneraciones reales con respecto al salario promedio de 1970 (lo que representa una referencia más bien conservadora, ya que ese salario fue 18 por ciento inferior al del período 1971-1973); y segundo, en un cálculo de lo que los trabajadores dejaron de percibir por pérdida de puestos de trabajo, cotejando para estos efectos el empleo efectivo con el que hubiera existido si se hubiera mantenido la tendencia de la ocupación registrada en el

36. Pollack y Uthoff (ver nota 24).
37. Informaciones periodísticas; El Siglo del 10 al 16 de febrero y El Mercurio del 16 de 1991.
38. José Ibarra C., Pérdidas salariales de los trabajadores chilenos durante la dictadura; 1990 (mimeografiado).

período 1960 a 1973, y valorando esas pérdidas según el salario real promedio de 1970. Los resultados son sorprendentes por su magnitud. En efecto, las pérdidas acumuladas en el conjunto del período 1974-1989 por disminución de los salarios reales (respecto de 1970) suman el equivalente a unos 430 mil millones de pesos del año 1977, y las atribuibles a pérdidas de oportunidades de trabajo otros 260 mil millones; con un total que, llevado a dólares de poder adquisitivo del año 1989, equivale a una suma cercana a los 65 mil millones de dólares, que es alrededor de 3,8 veces el monto de la deuda externa chilena acumulada hasta ese mismo año.

Es verdad que en ese lapso hubo retrocesos para el conjunto de la economía: de hecho, durante el régimen militar el ingreso nacional por persona fue, en promedio, constantemente inferior al que se alcanzó durante el gobierno de Allende; en 1987 era todavía inferior en 14,1 por ciento al de 1970 y apenas comparable al de 1966[39]. Pero las pérdidas de los trabajadores fueron muy superiores, de modo que representan no sólo una disminución absoluta de sus ingresos, sino también una reducción de su participación relativa, en beneficio de los estratos empresariales. Corrobora esa conclusión la comparación que se hace del ingreso familiar mensual por tramos de ingresos en los períodos 1970-1973 y 1980-1981, según la cual –en pesos de mayo de 1985- el 40 por ciento más pobre de la población vio reducido su ingreso de 3.600 a 2.760 pesos; el 40 por ciento intermedio registró también una disminución, de 8.630 a 6.610, y el 20 por ciento de más alto ingreso lo aumentó de 23.640 a 24.410 pesos.

3. EL CHILE DE LOS POBRES

a) El mapa social de Chile hoy

Las condiciones de pobreza y desigualdad que se han descrito, así como la constatación de severos déficit en la condición esencial de vida, configuran en gran medida el "mapa social" de los 13,2 millones de chilenos de 1990 (probablemente algo más de 15 millones en el año 2000). Una población que crece anual-

39. Humberto Vega, en el artículo citado (nota 30).

mente alrededor de 1,6 por ciento, cuya esperanza de vida al nacer es de aproximadamente 72 años; de la que 85 por ciento vive en centros urbanos (4,7 millones en las 34 comunas del Gran Santiago, más San Bernardo y Puente Alto, en junio de 1989); en la que 4 millones de menores de 15 años, unas 800 mil personas tienen edades de 65 y más años y la población adulta con edades comprendidas entre 15 y 64 años representan 63 por ciento de la población total[40].

Una economía nacional que genera un producto del orden de los 28 mil millones de dólares anuales (1990); es decir, un producto por persona ligeramente superior a 2.100 dólares por año[41]. Por su parte, con apoyo en diversos indicadores y los datos referidos a la estructura del empleo en el Gran Santiago en el año anterior[42], se puede trazar un cuadro aproximado de la situación ocupacional a comienzos de esta década, según el cual de los 9,2 millones de población adulta, poco más de la mitad –4,8 millones de personas– podrá considerarse incorporada a la fuerza de trabajo, y 4,4 millones califican en la condición de "inactivos". A su vez, dentro de la fuerza de trabajo había unos 320 mil cesantes y unas 80 mil personas que buscan trabajo por primera vez, de manera que los efectivamente ocupados eran 4,4 millones, probablemente unos tres millones en actividades económicas "formales" y 1,4 millones en la "economía informal". Desde otro ángulo, atendiendo a la categoría socioeconómica del empleo, los ocupados se componían aproximadamente de unos 100 mil empleadores, 2,9 millones de empleados y obreros, un millón de trabajadores por cuenta propia, 300 mil personas en servicios domésticos y 100 mil familiares sin remuneración.

En ese cuadro global se identifica el "mundo popular" del presente de Chile. Los trabajadores que queden adscritos a actividades de la "economía formal" más los que, buscándolo, no logran acceder a un puesto de trabajo estable (1,8 millones de personas, en ambas categorías) representan una proporción muy alta en relación con los ocupados "formales". Su condición de

40. Cifras de Cepal, Notas sobre el desarrollo social en América Latina; Notas sobre la Economía y el Desarrollo, Nº 511/512, Santiago, julio de 1991

41. Información periodística; El Mercurio, Santiago 21 de marzo de 1991

42. Programa de Economía del Trabajo (ver nota 27).

vida e incluso sus disposiciones subjetivas, quedan marcadas no sólo por su situación de hoy, después de las recuperaciones logradas en los años inmediatamente anteriores, sino también por los retrocesos y penurias y la "desestructuración" que les fueron impuestos durante la mayor parte del período de la dictadura. Se justifica pues, al llamar la atención acerca de la profundidad de las transformaciones ocurridas respecto de fases anteriores de la historia nacional, anotaciones como éstas: "Las imágenes de un mundo popular constituido fundamentalmente en torno al sindicalismo, a sus partidos, y a sectores urbanos de fuerte organización, ligados en el período precedente a la reivindicación de la vivienda y de los servicios básicos, ya no tienen vigencia. Hoy, la imagen predominante es aquélla de la marginalidad cuantitativamente significativa (se avanzan cifras del orden del 40 por ciento de la población total), que es a la vez marginalidad dispersa, desorganizada y creciente; marginalidad vivida fundamentalmente como desestructuración, como pérdida de las modalidades de integración que antes caracterizaban a los sectores populares" (Spoerer)[43].

De ese mundo popular forman parte los cinco y medio millones de chilenos en condición de pobreza a que se han referido los capítulos anteriores. En categorías que se entrecruzan y sobreponen, se identifican igualmente las clases, capas, estratos y grupos que configuran definitivamente el mapa social de este presente de Chile.

Desde luego, los 2,3 millones de "pobladores" (1,3 millones en Santiago), segregados a partir de sus condiciones de vivienda y servicios urbanos, construyendo su "mundo poblacional" de defensa y esperanza: "... incluso tratan de desarrollar su propia identidad... La población es su 'país', crean sus propias organizaciones... organizan su sociedad al margen de la otra..." (Rojas Hernández)[44]. Y entre ellos, en Santiago, no menos de 150 mil familias en condición de "allegados", sin hogar propio.

Cerca de 1.300.000 obreros urbanos, afectados por la reducción de los salarios reales, la amenaza constante del desempleo, la insuficiencia de los servicios públicos, el deterioro de las

condiciones de trabajo. Menos de la mitad de ellos en actividades industriales y conexas, apenas en recuperación después de agudas fases "desindustrializadoras" que redujeron incluso la dimensión absoluta de la clase obrera industrial. Otros, en condiciones similares en la minería y la construcción. Y alrededor de medio millón repartido en una variedad de servicios de toda índole, con dificultades mucho mayores para organizarse y defender eficazmente sus derechos y reivindicaciones.

Más de medio millón de obreros vinculados a las faenas agrícolas, de los cuales menos de un tercio tiene ocupación permanente, con bajísimos salarios. La gran mayoría conforma la nueva categoría de los "temporeros", con trabajos estacionales, desarraigados de sus lugares de residencia y de sus familias, los "vagabundos del siglo XX", como se los ha llamado.

Un millón de personas en la condición de trabajadores por "cuenta propia"; para una buena parte de ellos el último refugio de sobrevivencia en un sistema que se confiesa incapaz de crear los puestos de trabajo "formales" en consonancia con el crecimiento de la población en edad activa y los desplazamientos de empleo desde otras actividades. Forman parte de ellos más de 300 mil pequeños campesinos, cuyas producciones se dedican principalmente a la autosubsistencia y a la venta para abastecerse de lo indispensable, a la expectativa de vender su fuerza de trabajo para lograr algún ingreso adicional; tal vez unos 200 mil en actividades urbanas de pequeñas manufacturas y artesanía; y más de 400 mil dependientes de un comercio incierto y ocasional, así como de una variedad impresionante de servicios de todo orden: "el ejército inagotable de los pobres dedicado a actividades perfectamente inútiles, para sobrevivir apenas en la periferia de nuestro cotidiano de tarjetas de banco, mensajes por fax, transacciones electrónicas..." (Schwember)[45].

Cien mil familiares no remunerados buscan contribuir de distintos modos a complementar en algo el ingreso, la producción o la actividad de sus respectivos jefes de hogar, la mitad de ellos en la agricultura y otros tantos repartidos entre pequeñas producciones artesanales y sobre todo en servicios marginales

45. Hernán Schwember, Eliminar la pobreza ¿o a los pobres?; en La Epoca, Santiago, 30 de octubre de 1989.

de comercio y otros tipos. Y 330 mil personas se ocupan en el servicio doméstico, bajo relaciones peculiares de trabajo, con frecuencia inestables y carentes de la protección de los mecanismos de seguridad social.

Un millón cien mil empleados constituye el estrato de la "clase media asalariada". Salvo una pequeña franja que recibe el premio por funciones de servicios al poder o por altos grados de formación técnica especializada, los demás son tal vez los relativamente más castigados por las políticas de la dictadura, en su impacto sobre los sueldos y las prestaciones sociales, el acceso a los servicios de educación, salud y vivienda, y muy especialmente, la contracción del empleo en los aparatos del Estado y los servicios públicos.

Se identifican también, en este mapa social del pueblo chileno hoy, alrededor de un millón cuatrocientos mil pensionados y jubilados, la mayoría de ellos con pensiones miserables, luchando durante años por un reajuste mínimo de ellas que les fue escamoteado desde 1985. No acaba de resolverse una situación de exilio político que llegó a comprometer, según las estimaciones más conservadoras, a más de 180 mil personas, de las cuales acaso no se hayan podido reincorporar al país hasta ahora (mediados de 1991), sino alrededor de 20 mil. Sesenta mil exonerados de la administración pública por la discriminación y persecución política de la dictadura han luchado inútilmente, desde el establecimiento del gobierno civil, por su reconocimiento de sus derechos previsionales. Decenas de miles de chilenos siguen entrampados por unas deudas hipotecarias con que procuraron financiar sus viviendas, bajo un sistema que no acabaría nunca de extinguir sus compromisos.

Alrededor de medio millón de personas se reconocen como indígenas: grupos aimaras en el Norte, los isleños de Isla de Pascua, y sobre todo los mapuches, radicados principalmente en la provincia de Arauco, Malleco, Cautín, Valdivia, Osorno; se ubican en los niveles más bajos de pobreza e indigencia, sostienen una lucha constante por la defensa de sus tierras y en contra de la persecución y las discriminaciones étnicas.

En este mapa social, la mujer y los jóvenes han enfrentado condiciones específicas que los han afectado de modo particular como conglomerados sociales, y han debido asumir sus propios roles. "La crisis política y económica producida por el intento de

transformaciones globales impulsadas por el gobierno militar, afectaron profundamente a la mujer. Las políticas y el discurso gubernamental, apelaron a la lógica de dominación patriarcal profundizando la opresión hacia la mujer. Reactivamente, diversos grupos de mujeres se organizaron y ocuparon nuevos espacios, reemplazando a las expresiones de participación política prohibidas por el régimen. En una redefinición de los espacios políticos, pero también ampliando los contenidos y formas de hacer política, las mujeres se movilizaron por la defensa de la vida, la supervivencia, la demanda de género y la política" (María E. Valenzuela)[46]. Por su parte los jóvenes –particularmente ese un millón 250 mil con edades comprendidas entre 15 y 19 años y ese más de un tercio de la población laboral activa que califica como joven– han sido afectados y castigados en los más diversos planos: exclusión ocupacional, discriminación salarial cuando acceden al empleo, elitización de la enseñanza, imposibilidad de constituir un hogar autónomo, desesperanza y ausencia de un proyecto social por el cual luchar.

Es preciso referirse con algo más de detenimiento a cada uno de estos componentes del mundo popular. La comprensión de sus problemas, demandas y aspiraciones es, en efecto, el antecedente fundamental a partir del cual tendrá que reconstruirse la sociedad chilena del futuro.

i) Los pobladores

Causas económicas y políticas se suman en la determinación de este fenómeno de estructuración especial de Santiago y otras ciudades de Chile, con estratificaciones delimitadas tan tajantemente entre "los pobladores" y las áreas urbanas "normales" (en rigor, estas últimas diferenciadas también muy fuertemente según la condición socioeconómica de sus habitantes). No es la existencia misma del hecho –inherente a una sociedad de clase– lo que tipifica esta situación chilena, sino el sentido tan absoluto de segregación que asume; y también, la medida en que

46. María Elena Valenzuela, Mujeres y política: logros y tensiones en el proceso de redemocratización; en Proposiciones, Nº 18, Sur Ediciones; Santiago, enero do 1990.

acaban por extremar esa segregación las políticas –económicas y policiales– que impuso la dictadura.

En efecto, "la política urbana del régimen militar modificó sustancialmente la evolución histórica que había mostrado la localización de los sectores urbanos marginales, de tal modo que ha resultado en una creciente diferenciación entre comunas ricas y comunas pobres...; dicha política se concreta en la Reforma Comunal de 1981 que, bajo el principio de la 'homogeneidad social' procede a la radicación y erradicación de campamentos, es decir, a la reubicación de los asentamientos más precarios en la periferia de la ciudad... (provocando) 'una alta concentración poblacional en comunas con altos índices de población en situación de pobreza urbana o de exclusión en relación al empleo, vivienda, salud, educación y en general de todas aquellas variables que apuntan a la calidad de vida'..., tendencia a la 'homogeneización' interna que ha originado la división entre comunas 'ricas', libres de bolsones de pobreza y que disponen de una proporción mayoritaria del gasto de la provincia de Santiago, y comunas pobres de alta densidad de población en situación de extrema pobreza con insuficiente dotación de servicios básicos y cuyo presupuesto es desproporcionadamente inferior al de las comunas ricas. Este proceso ha acentuado la desintegración social y ha tendido a localizar los conflictos potenciales en áreas perfectamente delimitadas y susceptibles de mayor control..." (Rebeca Salazar)[47].

No es pues de sorprender que las "familias pobladoras" hayan sido las más afectadas por el desempleo, la reducción de los salarios y la pérdida de otras fuentes de ingreso, servicios o subvenciones. Exhiben los índices más altos de indigencia y pobreza extrema y han sufrido los deterioros más severos en su condición esencial de vida. Los indicadores globales o los promedios nacionales no reflejan en modo alguno su situación, increíblemente distante de la de otras capas sociales, sugiriendo un cotejo que ilustra dramáticamente el significado de las dos imágenes contradictorias que proyecta la sociedad chilena. "Ningún servicio esencial conveniente a los habitantes locales se diseña en función de ellos –agua, luz, alcantarillado, teléfono,

47. Rebeca Salazar, *op. cit.*; con citas de Mariana Schkolnik.

transporte público, estadios, parques–, sino sólo como complemento, para que la ciudad rica aproveche las economías de escala. Pero, además, la ciudad pobre es la sentina de las tecnologías incómodas y contaminantes: industrias, gasógenos, mataderos, aeropuertos, cementerios... (Schwember)[48].

En diversos planos, las comparaciones de nivel de vida son impresionantes. Por ejemplo, en 1986, las proporciones de familias indigentes y del total de familias pobres respecto del total de la población eran de 71,8 y 91,9 por ciento en la Población José María Caro, sector F; de 71,3 y 93,7 por ciento en el sector E de la misma población; de 73,7 y 96,5 en Lo Sierra, sector B; de 84,4 y 98,7 en el Campamento de Lo Espejo; y de 80,5 y 97,6 por ciento en Lo Hermida[49]. Lo mismo ocurre respecto de las tasas de desempleo, la desnutrición y de otras carencias básicas.

Es así como, junto al mejoramiento de índices de morbilidad y mortalidad que se invoca como mérito de las políticas de salud que impuso la dictadura, se constatan los deterioros en otros indicadores que reflejan la condición de salud de los pobladores. En efecto, han disminuido los índices de mortalidad infantil, ha aumentado la esperanza media de vida y han mejorado otros indicadores de causas de enfermedad o muerte de mayor incidencia en los grupos de alto ingreso; pero a la vez es notoriamente más alta la incidencia de enfermedades infectocontagiosas, proliferan en las poblaciones la sarna y la pediculosis, se deterioran los niveles de nutrición y "las familias pobres registran aumentos alarmantes de alcoholismo, drogadicción y enfermedades sicológicas entre los desempleados crónicos y los trabajadores de los programas estatales de emergencia; índices de angustia de 49 por ciento en afiliados a ISAPRES y de un 80 por ciento en los sectores menores recursos que acceden al SNSS; aumento de los suicidios por razones económicas de 120-140 casos al año (tasa histórica) a una cifra que bordea los 500 casos anuales a mediados de los ochenta; abandono del jefe de hogar por la cesantía prolongada con la secuela de mujeres que quedan

48. Hernán Schwember, Eliminar la pobreza ¿o a los pobres?; en La Epoca, Santiago, 30 de octubre de 1989.
49. Cifras tomadas de Humberto Vega, La macroeconomía de la pobreza en Chile; en Revista Mensaje Nº 369, Santiago, junio de 1988.

a cargo de sus hogares, desarrollando sintomatologías de tipo neurótico; aumento de cuadros tensionales y depresivos" (Hardy)[50].

Las acciones de privatización y "municipalización" de los servicios de salud tendieron a agravar ese cuadro. Lo mismo ocurrió con los servicios de educación, diferenciados en su calidad según los presupuestos de las comunas correspondientes.

No es pues de sorprender que, conforme lo constata la misma investigación a que se acaba de hacer referencia, a la vez que aumenta la escolaridad media nacional a 8,1 grados, en las poblaciones sea considerablemente menor; que haya descendido la matrícula total y se hayan agudizado los fenómenos de reprobación y deserción escolar en las familias pobres.

Es la realidad dramática del "mundo poblacional", del "mundo social de la exclusión", que enfrenta el desafío cotidiano de "vivir la pobreza". Castigadas por el desempleo y la disminución de sus ingresos, las familias de las poblaciones debieron buscar algún ingreso adicional en ocupaciones precarias de la mujer y los niños; su equipamiento domiciliario –cocina a gas, lavadoras y otros– apenas puede usarse, para reducir al mínimo los gastos de electricidad y combustibles, y en muchos casos fue vendido para extender por algunos días la capacidad de compra de alimentos; más de medio millón de hogares carece de vivienda y una proporción significativa no pudo mantener la suya, compartiendo la de familiares y amigos en una condición de "Allegados", que en 1988 llegaron a representar 150 mil familias en el Gran Santiago. Arrinconados por la pobreza, han desarrollado una verdadera "estrategia de sobrevivencia", de la que forman parte prácticas de subsistencia que motivaron el surgimiento de una variedad impresionante de "organizaciones económicas populares".

Con el trabajo de otros miembros del grupo familiar, el jefe de hogar pierde su condición de principal –y a veces de único– aportador del ingreso, y la mujer pasa a asumir una posición mucho más determinante. "La pérdida del trabajo, la cesantía prolongada, son la inminencia del derrumbe total del proyecto

50. Clarisa Hardy, *op. cit.*

colectivo de vida" (Spoerer)[51]. Por su parte, la misma exclusión ocupacional afecta con especial rigor a las nuevas generaciones: "la integración de los jóvenes con el mundo de las instituciones sociales se limita a la escuela. Fuera de ésta reina un completo divorcio entre ellos y la sociedad organizada y, sobre todo, entre ellos y el Estado, que en las condiciones descritas aparece como instrumento casi exclusivamente penal..., un grupo social diferente dentro del mundo de la marginalidad urbana" (Fernández y Pino)[52].

En algunos aspectos o grados, se trata ciertamente de situaciones que se han atenuado en los últimos tiempos. Pero aún así, son mucho más que malos recuerdos de un pasado reciente: en parte, porque dejaron secuelas y heridas que no cicatrizan, y sobre todo porque no ha habido cambios suficientemente profundos como para que modifiquen en lo esencial el cuadro general que se ha descrito.

ii) La clase obrera urbana

La ocupación obrera urbana comprende alrededor de 1,3 millones de trabajadores ocupados, distribuidos en una diversidad de actividades, cuyos intereses fundamentales tienen que ver con los salarios reales que percibe, el acceso y la estabilidad en el empleo, y las condiciones generales de trabajo. De manera general, ha sido uno de los estratos populares más afectados en el largo período de la dictadura, centro de la persecución y la represión políticas, de aniquilamiento de las organizaciones sindicales, y severamente perjudicados por las políticas económicas que se impusieron.

En particular, el estamento que puede definirse como "clase obrera industrial" (actualmente, algo más de medio millón de trabajadores) ha debido encarar procesos sucesivos que le impusieron serios retrocesos. Primero, fueron las consecuencias de la reestructuración de la propiedad industrial, con la desarticulación y privatización de lo que llegó a conformar el "área de

51. Sergio Spoerer, *op. cit.*
52. Mauricio Fernández y Hernán Pino. La voz de los que sobran (folleto mimeografiado).

propiedad social" en el sector manufacturero; proceso en el que no sólo perdió la función protagónica que había asumido en la organización y administración de la producción, sino también la expulsión del empleo y el paso a condiciones de trabajo de extrema explotación. En segundo lugar, las políticas macroeconómicas, en sus contenidos de castigo a la capacidad de compra de la mayor parte de la población y de creciente e indiscriminada "apertura externa", revirtieron las tendencias industrializadoras que venían dándose históricamente, afectando incluso a los niveles absolutos de la ocupación obrera: "... en el caso chileno, la reducción, pauperización, creciente heterogeneidad y pérdida de peso estratégico de la clase obrera han sido resultado directo de un proceso de desindustrialización determinado por políticas económico-institucionales, y no de la incorporación de nuevas tecnologías..." (Martínez y Tironi)[53].

De hecho, el coeficiente nacional de industrialización (la contribución del producto industrial al producto total), que era de 24,5 por ciento en 1970 y llegó al 26 por ciento en 1972, retrocedió hasta el 20,1 por ciento en 1985. En consonancia con ello, la clase obrera industrial pasó a representar en 1980 una proporción de la población económicamente activa 16 por ciento menor que en 1952 y 18,7 por ciento más baja que en 1960. Reducción no sólo relativa, sino también en números absolutos, "que se expresa en un desplazamiento de aproximadamente 103 mil trabajadores manuales del empleo asalariado al empleo independiente o a la desocupación abierta entre 1970 y 1979...; (período en que) el segmento de empresas industriales medianas y grandes había expulsado 32,724 obreros de sus plantas. De ese total, solamente la industria textil contribuyó con 10.641 trabajadores menos, en tanto que el sector de construcción de materiales de transporte dejó de contratar a un total de 10.961 operarios...; sólo aumentaron su empleo obrero entre 1970 y 1979 las ramas alimenticias, bebidas, vestuario, maderas, productos químicos no industriales y plásticos; las 20 agrupaciones restantes despidieron empleo asalariado... la reducción no sólo

53. Javier Martínez y Eugenio Tironi, Las clases sociales en Chile-Cambio y estratificación, 1970 y 1980; Ediciones Sur, Colección Estudios Sociales, Santiago, Chile, 1985.

alcanzó al número de obreros, sino también al número de establecimientos... (Martínez y Tironi)[54].

Por su parte, la "heterogeneidad productiva y tecnológica de la industria chilena y el gradual proceso de desindustrialización que ha vivido el país sumado al impacto trasnacionalizador, ha generado una suerte de heterogeneidad entre los grupos obreros industriales" (PEDNA)[55], obstáculo adicional para la plena recuperación de su identidad histórica, su fuerza sindical y su rol político.

La propia organización del trabajo ha venido sufriendo cambios que acrecientan esos obstáculos y aumentan los grados de explotación, como ocurre con el desplazamiento de faenas desde la fábrica al trabajo domiciliario para grandes empresas. Como ilustración elocuente, un dirigente sindical daba cuenta de cómo una empresa de calzado, con capacidad productiva para ocupar de 1.000 a 1.200 hombres, tenía en planilla sólo 100 a 150: "el resto estaba en sus domicilios haciendo la parte de cosido y teñido, sin contrato, previsión, ni seguridad laboral"[56].

Los obreros de la construcción, otro componente importante de la clase obrera urbana, han compartido en gran medida la suerte de los obreros de la industria. Con fuertes oscilaciones en los niveles de empleo representan hoy día un contingente del orden de los 175 mil trabajadores.

Los alrededor de 70 mil obreros de la minería exhiben por su parte rasgos particularizados. En el caso del cobre de la Gran Minería, la lucha por la defensa y la recuperación de condiciones de trabajo y salarios enfrenta un discurso oficial que tiende a desautorizarlos con el argumento de que se trataría de un estamento privilegiado. Sus lugares de radicación, sin embargo, particularmente en el Norte, se caracterizan por niveles de precios sustancialmente más altos, ausencia de espacios de recreación o cultura, así como de servicios educacionales idóneos para sus hijos; y las condiciones de trabajo involucran alta

54. Javier Martínez y Eugenio Tironi, *op. cit.*
55. Programa de Estudio del Desarrollo Nacional, *op. cit.* (ver nota 21).
56. Alejandro Olivares, Presidente de la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores Independientes, Transitorios y de Empresa de Servicios (FESIT); Punto Final, junio de 1991.

contaminación ambiental, con los daños consiguientes de salud. Por su parte, en el sur, los mineros del carbón, agrupados en 17 sindicatos que constituyen la coordinadora de sindicatos del carbón con la representación de 12 mil mineros, han debido movilizarse para impedir la privatización de ENACAR y reclamar medidas que defiendan la continuidad de la producción frente a la competencia de la importaciones, mientras las empresas medianas y pequeñas despiden trabajadores y rebajan salarios[57].

La contracción del empleo industrial y el crecimiento de la población en edad activa en los centros de trabajo han desplazado entre tanto una proporción creciente de ocupación obrera hacia actividades de servicio, con menor capacidad de defensa organizada de sus intereses. Unos 500 mil obreros se reparten entre los sectores del transporte, el comercio, servicios financieros y otros servicios privados, y algunos servicios públicos; en múltiples trabajos, muchos de ellos de escasa calificación y productividad. Este proceso de "terciarización" de la fuerza de trabajo sigue persistiendo fuertemente. Por ejemplo, la información más reciente referida al enlace de los años 1990 y 1991, da cuenta de aumentos de la ocupación en comercio y otros servicios, mientras disminuye en la industria, la construcción, la minería y la agricultura[58].

iii) Los "informales" urbanos

Las ocupaciones "informales" en las ciudades y pueblos de Chile (excluida la agricultura) constituyen hoy el medio de vida de más de un millón de trabajadores, incluidos 300 mil en el servicio doméstico y 50 mil "familiares no remunerados" en quehaceres urbanos.

La categoría es extraordinariamente amplia y diversa. Forman parte de ella más de 200 mil "trabajadores por cuenta

57. Información Periodística, La agonía de la zona del carbón; Punto Final. Santiago, julio de 1991.
58. Información periodística; El Mercurio, 6 de marzo de 1991.
En rigor también pertenece a esta clase obrera la mayor parte de los 320 mil trabajadores todavía cesantes y procuran incorporarse a ella las decenas de miles de personas que buscan trabajo por primera vez.

propia" en actividades productivas; principalmente la industria y artesanía manufacturera; o asalariados precarios de "empresas" de menos de cinco trabajadores, en general carentes de previsión y con ingresos inciertos. Los hay también en la minería, incluso en el carbón: "miles de pirquineros horadan la tierra en cualquier parte para extraer el material que después venderán a la Empresa Nacional de Carbón. Para todos ellos, las posibilidades de sobrevivir en este trabajo se hacen cada vez más difíciles"[59]; en parte agrupados en la Coordinación de Trabajadores de la Pequeña y Mediana Empresa del Carbón y de cuya actividad dependen miles de familias y la vida misma de las ciudades que se levantaron a partir de los campamentos (Coronel, Lota, Curanilahue, Lebu). Otros miles de personas se dedican a la pesca artesanal, sin cobertura de seguridad social y rodeados de quienes desempeñan la variedad de faenas complementarias: encamadores, oficiales, limpiadores de pescado, tiradores de bote, bajadores, cobradores de bote, acarreadores de material[60].

Su número mayor –unas 300 mil personas– se dedica a actividades de comercio: pequeñas tiendas, mercados y ferias, comercio ambulante y callejero. Y tal vez unos 130 mil adicionales se ubican en la dudosa categoría de "otros servicios privados", que encubre a veces las más increíbles formas de procurarse algún ingreso miserable y esquivo: "en la sociedad sin mercado o dominada por el sector informal, lo característico es la desaparición del trabajo (formal) de la industria, de la vivienda, de la urbanización, de la escuela, de la dignidad humana. Es una sociedad sin derechos. Allí se puede morir de cualquier forma... De esta sociedad nadie se siente responsable" (Rojas Hernández)[61].

Entre ellos se encontrará a los 26 mil "que en Santiago viven de lo que otros botan"; los "cartoneros", que recogen en las calles papeles y cartones que venden a intermediarios que revenden a la Sociedad Recuperadora de Papeles, suministradora a su vez

59. Ver nota 57.
60. Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Misión y Trabajo; Boletín Informativo, febrero de 1991.
61. Jorge Rojas Hernández, *op. cit.* (ver nota 71).

de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones. O los "relojeros", que avisan en las esquinas los tiempos a los choferes de la locomoción colectiva "pobladores pobres que, frente a la cesantía, descubrieron un modo informal de ganarse la vida"[62].

Las descripciones suelen ser dramáticamente elocuentes, como lo es esta cita: "El que camina por Santiago y por Chile con los ojos y los oídos abiertos tiene que chocar a cada instante con esta seudomodernidad en que, por cada auto de cromos exuberantes, hay un cuidador de parquímetros, un lavador, un ayudante de los anteriores, un inspector del concesionario de parquímetros; por cada bus que circula hay un "sapo"; por cada semáforo un limosnero, una vendedora de flores y otro de frutas... Si se atreve a recorrer el Santiago ignorado de La Pintana, Huechuraba o La Granja, se encontrará con comunas de centenares de miles de habitantes donde no hay ninguna actividad productiva real que ocupe a más de 20 personas..." (Schwember)[63].

Entretanto, toda la estrategia de "modernización exportadora" tiende a desplazar cada vez más trabajadores de las ocupaciones formales, constituyendo a la economía informal en la gran válvula para diluir las presiones sociales que son consecuencia insoslayable de aquella estrategia; en la perspectiva así de una creciente "dualización" de la sociedad: grandes productores, eficientes y tecnificados, produciendo para la exportación y para las demandas internas de los grupos de alto ingreso, y pequeños productores y trabajadores "informales", marginados del progreso técnico, con la función de suministrar los bienes y servicios a que pueden acceder los consumidores pobres o simplemente para sobrevivir con cualquier forma de actividad precaria y carente de significación social.

iv) Los trabajadores del campo

La reversión de la reforma agraria con nuevas formas de asignación y aprobación de la tierra, y la reorientación predominantemente exportadora impuesta a la producción, modificaron muy profundamente la vida rural, incluida la dimensión y la

62. Información periodística; Hijos del modelo, Punto Final. Junio de 1991.
63. Hernán Schwember, Eliminar la pobreza..., *op. cit.*

composición de la fuerza de trabajo vinculada a la agricultura.

De los poco más de dos millones de chilenos que constituyen la población rural de hoy, la gran mayoría son campesinos que viven de una pequeña explotación agrícola, cubriendo apenas la subsistencia familiar o dependen de la venta ocasional o permanente de su fuerza de trabajo. "Los campesinos representan 85 por ciento de la población rural y tienen 51 por ciento de la superficie agropecuaria y 38 por ciento de la superficie de riego; y ello en un país en el que cada habitante dispone de sólo 1.300 metros cuadrados de tierra. El 86 por ciento de la población rural que produce alimentos para todos los chilenos es pobre y 30 por ciento vive una pobreza crítica: la mayoría no tiene agua potable ni alcantarillado y su situación sanitaria es insuficiente"[64].

La ocupación total en el agro puede estimarse hoy día en alrededor de 950 mil personas, incluidos 50 mil familiares no remunerados. Unos 330 mil califican como pequeños campesinos o trabajadores por cuenta propia y más de medio millón como asalariados: no más de 150 mil ocupados permanentes y –con fuertes oscilaciones– unos 350 mil "temporeros", además de unos cuantos miles de empleados y medieros. El desempleo rural, por su parte, llegó a asumir dimensiones críticas en el primer quinquenio de la década pasada, cuando disminuyó en casi 400 mil hectáreas la superficie de cultivo dedicada principalmente a producciones para el consumo interno; y su recuperación posterior ha estado ligada a la reorientación productiva con fuerte acentuación de la estacionalidad del trabajo.

No obstante estas transformaciones, "ha persistido un amplio sector de pequeña producción agrícola..., campesinos minifundistas..., pequeños propietarios con tierras inferiores a 2,5 hectáreas de riego básico, que ocuparían un 9 a 14 por ciento de la tierra y la de peor calidad... la mayor parte del campesinado combina la producción con fines alimenticios que destina al autoconsumo y al mercado, con la venta de la fuerza de trabajo familiar...; un 31 por ciento del ingreso familiar proviene de actividades ajenas al predio, llegando al 81 por ciento en las

64. Información periodística; Revista Análisis. Año XII Nº 294, 28 de agosto al 3 de septiembre de 1979; Santiago, Chile.

unidades de menor tamaño... (G. D. Martner)[65]. De manera general, se identifica un estrato de "pequeña agricultura" que en 1987 ocupaba un tercio de las tierras del país (30 por ciento de las irrigadas) y una proporción equivalente del inventario ganadero, pero cuya participación en el valor total de la producción sectorial era inferior al 25 por ciento; de ella, sólo una fracción muy minoritaria logró integrarse al desarrollo exportador, mientras en su casi totalidad mantiene su orientación hacia el mercado interno, en condiciones cada vez más difíciles, reducidos los apoyos estatales y dependientes de un mercado financiero privado; y han venido también perdiendo importancia como fuente de trabajo: en 1976 comprendían el 37,6 por ciento de los ocupados agrícolas, en comparación con 29,2 por ciento en 1986" (Gómez y Echeñique)[66].

Los asalariados con ocupación permanente han reducido su número drásticamente, con la contrapartida del rápido crecimiento del proletariado temporero. Ello les ha significado perder la residencia en los predios, las facilidades de vivienda, acceso a parcelas de tierra y determinados servicios; todavía en 1975 representaban cerca de la mitad de los asalariados del campo, proporción que ahora apenas excede de la cuarta parte. Respecto de ellos, "prevalece la decisión de la empresa agrícola de conservar exclusivamente a los trabajadores permanentes indispensables para labores continuas y de vigilancia, propendiendo a fijar la residencia de éstos fuera de los predios...; las empresas agrícolas han reducido su compromiso de asegurar la subsistencia y reproducción de la fuerza de trabajo necesaria, disminuyendo sus costos financieros e incorporando a la explotación central los recursos de tierras liberadas por los campesinos residentes..." (Gómez y Echeñique)[67].

Se ha conformado así el enorme contingente de trabajadores agrícolas estacionales, los "temporeros", respecto de cuyo número y condiciones de trabajo ha habido diversas apreciaciones.

65. Gonzalo Daniel Martner, *op. cit.* (ver nota 28).
66. Sergio Gómez y Jorge Echeñique, La agricultura chilena-las dos caras de la modernización; FLACSO-Agraria; Santiago, 1988.
67. Sergio Gómez y Jorge Echeñique, *op. cit.*

"Desde Copiapó hasta Linares, desde la IV hasta la VI Región, son casi medio millón de personas que arrancan cebollas, pelan ajos, cortan uva, amontonan nectarinas, seleccionan manzanas", bajo términos que han hecho reclamar a los obispos de La Serena en el sentido de que "no se pueden basar los éxitos de las exportaciones frutícolas, en la sobreexplotación de seres humanos"[68] ... "600 mil temporeros de la fruta y la agroindustria, que desempeña sus funciones preferentemente de octubre a marzo entre la IV y la VII regiones", "sin contrato o contratos sólo por quince días a un mes, sin acceso a previsión y servicios de salud, expuestos a los efectos tóxicos de las fumigaciones, sometidos a jornadas excesivas, sin pago de horas extraordinarias ni gastos de locomoción, sin casinos y salas cuna, hacinados en los sitios donde deben pernoctar"[69]. "Sólo en el Valle de Aconcagua trabajan más de 45 mil personas en trabajo temporal, de los cuales más de la mitad son mujeres, y en el país en total se calculan en 400.000. Sus salarios fluctúan entre 2 y 4 dólares diarios... mientras una hectárea de uva de exportación dejaba una utilidad líquida de 5.000 dólares al año en 1986, y la de kiwi, 25.000" (G. Falabella)[70].

Su residencia habitual está constituida en alrededor de 40 por ciento de los casos por la propia agricultura campesina (pequeñas parcelas y minifundios, áreas de reforma agraria, en menor proporción comunidades indígenas); otro tanto corresponde a áreas "rurales urbanizadas", e incluso una cuota significativa proviene directamente de localidades urbanas.

Sólo 10 por ciento de los "temporeros" ha podido sindicalizarse (tres cuartas partes de ellos son jóvenes y mujeres) y con dificultades legales, ya que sólo podrían hacerlo a nivel de interempresa bajo la exigencia de un mínimo de 75 afiliados con contrato formal de trabajo.

68. Información Periodística: Revista EL POPULAR. Santiago, enero de 1991.
69. Boletín Informativo de la Central Unica de Trabajadores (CUT); edición Nº 8, febrero de 1991; e información periodística en Punto Final, marzo de 1991.
70. Gonzalo Falabella, Trabajo temporal y desorganización social; en Proposiciones Nº 18, SUR Ediciones; Santiago, enero de 1990.

v) Las capas medias

Alrededor de un millón cien mil asalariados que califican como empleados de los sectores público y privado y una proporción significativa del millón de "trabajadoras por cuenta propia" –pequeños productores y comerciantes, transportistas, suministradores de servicios diversos, profesionales y técnicos independientes– conforman el vasto complejo social de las "capas medias". Extraordinariamente diferenciado en su interior; y, por lo mismo, con demandas, expectativas y actitudes muy distintas.

De modo general, el estamento asalariado –los empleados– fue severamente castigado por las políticas de la dictadura. Desde el inicio de ella, bajo un supuesto criterio de homogeneización con los obreros, les fueron reducidas las asignaciones familiares y los niveles reales del sueldo mínimo; y la manipulación de los índices de precios y la restricción de las políticas salariales condujeron a graves pérdidas en el poder de compra de los sueldos, no compensadas ni rectificadas hasta hoy.

En particular los empleados del gobierno, la administración y los servicios públicos, perdieron una proporción enorme de sus empleos como resultado de las políticas de fuerte reducción del ámbito de las funciones del Estado, así como por razones de discriminación y persecución política que ocasionaron la existencia hasta hoy de 60 mil "exonerados políticos". "Hay un cambio sustancial en el papel asignado al Estado como generador de empleo. De un papel activo pasa a uno subsidiario... El empleo público aumenta entre 1964 y 1973 a una tasa promedio de 7 por ciento anual y se reduce, entre 1974 y 1983, en 50,2 por ciento en términos absolutos, excluyendo los programas especiales de empleo... Las entidades de fomento... disminuyen su empleo a aproximadamente un tercio de su nivel en 1973..." (Pollack y Uthoff)[71].

Sus remuneraciones perdieron igualmente proporciones muy grandes de su poder adquisitivo, ocasionando el empobrecimiento creciente de los sectores afectados. Gremios que cum-

71. Molly Pollack y Andras Uthoff, Pobreza y empleo en Chile: un análisis del período 1969-1987 en el Gran Santiago; en Economía de América Latina Nº 18/19; CIDE, México, 1989.

plen funciones sociales fundamentales, como ocurre con los maestros o con los trabajadores de la salud, han sufrido la reducción de sus ingresos hasta límites incompatibles con la dignidad de esas funciones: todavía hoy, 60 mil trabajadores de la salud con sueldos de sobrevivencia; 120 mil maestros con ingresos inferiores a 150 dólares mensuales. La "privatización" de algunos servicios y la "municipalización" de otros, los obligó antes a redefinir su situación laboral, a menudo con pérdidas adicionales de ingreso o de derechos previsionales, o a buscar refugio en actividades "independientes" o francamente informales. La recuperación, apenas en inicio todavía hoy día, de sus mecanismos de representación sindical y política, igualmente arrasados por la dictadura.

En rigor, no todos los servidores del Estado han corrido la misma suerte. Una fracción de ellos, la más cercana a la cúpula del poder y determinadas funciones políticas y calificaciones técnicas, ha sido premiada generosamente, utilizando también unas escalas de remuneraciones de privilegio como mecanismo de cooptación política; tendencia que se la ha seguido sosteniendo en el gobierno civil, como lo sugiere el nivel de los ingresos que perciben los nuevos parlamentarios. De este modo la administración pública chilena ha perdido los rasgos de sobriedad que la caracterizaron históricamente y se ha constituido ella misma en otro factor que genera desigualdades extremas.

Constituyen también excepción al cuadro general de reducción y empobrecimiento de los servidores públicos "la oficialidad y el personal de las Fuerzas Armadas y de Orden, que han crecido extraordinariamente en cantidad y ventajas económicas, haciendo subir la participación de la defensa nacional en el producto nacional de algo más de 2 por ciento en 1973 a más de 8 por ciento... a la vez que ha crecido el contingente en retiro..." (PEDNA)[72].

Las diferenciaciones están igualmente presentes en los contingentes de capas medias que se han desplazado hacia o han sido absorbidos por las actividades privatizadas y el crecimiento de otros servicios formales e informales. Un grupo relativamente muy menor de cuadros técnicos, expertos y científicos, logra acceder a niveles de ingreso excepcionalmente altos, en contraste con la penuria de la mayoría. Surgen algunos nuevos empresarios pequeños y medianos exitosos; pero la mayor parte de la pequeña y mediana empresa sigue enfrentada difícilmente a la competencia y la absorción de los grandes grupos de concentración económica, pendiente de promesas de apoyo crediticio "ejecución de un programa de ciencia y tecnología... creación de un fondo de capacitación laboral... para la pequeña empresa... proyectos destinados a pequeños productores urbanos, agricultores, pescadores y mineros, con el fin de favorecer su acceso a los mercados y los instrumentos de fomento público"[73]. Entre estos últimos miles de "camioneros", y decenas de miles de pequeños comerciantes establecidos, perjudicados por el descenso del poder de compra de la población a la que sirven y desplazados cada vez más por las grandes cadenas de supermercados.

72. Programa de Estudio del Desarrollo Nacional; *op. cit.*

Para muchos de quienes forman parte de estos estamentos de capas medias de dedicación "empresarial", propensos en general a resistir la perspectiva de proyectos sociales transformadores, la vivida ha sido sin duda una experiencia aleccionadora. Además, para ellos, como para el conjunto de la clase media, su empobrecimiento relativo ha chocado flagrantemente con las expectativas que ha tendido a alentar la estrategia de la modernización exportadora: ..."desde el punto de vista de la conciencia social de estos sectores parece fundamental tomar en cuenta el impacto provocado por el acceso a las pautas transnacionales de consumo, que les fue facilitado entre 1978 y 1981 por la drástica variación de la estructura de precios relativos y la expansión del crédito..." (Martínez y Tironi)[74]. Sus expectativas de futuro tienen así que ver no sólo con la recuperación de situaciones materiales, sino también de reconsideración de valores, para enfrentar a los del consumismo, el individualismo y la competitividad, con los de la solidaridad social y hasta de la seguridad en la vida cotidiana, inevitablemente amenazada por los propios extremos actuales de desigualdad y segregación social.

73. Programa gubernamental de apoyo a la mediana y pequeña empresa; versión periodística, El Mercurio, 5 de julio de 1991.
74. Javier Martínez y Eugenio Tironi, *op. cit.*

vi) Grupos sociales con demandas específicas

Al interior de las capas medias, aunque comprendiendo también obreros y trabajadores independientes, se identifican diversos grupos sociales en situaciones especiales y con demandas específicas. Es el caso de los jubilados y pensionados, de los exonerados, de deudores hipotecarios, de exiliados y retornados.

a) "Más de 1.300.000 pensionados enfrentan una situación calamitosa. Los que tienen pensiones de 'asistencialidad' –más de 290 mil personas– perciben 8 mil pesos al mes (menos de 30 dólares) y las pensiones mínimas fluctúan entre los 10 y 20 mil pesos"[75]. En el curso de aplicación de las políticas de la dictadura se cambiaron los requisitos de jubilación y se eliminó la concesión de pensiones por antigüedad, que beneficiaba fundamentalmente a los empleados. En 1980 se modificó el sistema previsional, se entregó su manejo al sector privado, y se sustituyó el sistema de reparto por uno de capitalización individual. Desde 1985 quedó pendiente un reajuste de todos estos beneficios de 10,6 por ciento, motivo de un largo e infructuoso reclamo, hasta que el "acuerdo marco" reciente (1991) "estableció que la devolución del 10,6 por ciento se concede sólo a las pensiones mínimas y asistenciales. Así fueron nuevamente postergados 380.000 jubilados"[76].

En contraste con esos ingresos deprimidos para los pensionados civiles, destaca "el mejoramiento relativo de las cien mil pensiones pagadas por la Caja de Defensa y de Carabineros, las que han más que cuadruplicado el monto mensual que se paga a los pensionados civiles... en 1988 registraban 1.314.800 pensiones, con un promedio mensual probablemente sobrestimado, de 14.939 pesos de diciembre de 1986 en el sector civil y 66.080 en el sector uniformado" (Arellano)[77].

Es preciso tener en cuenta además que la proporción de población que no cotiza en ningún sistema previsional ha subido

75. Información periodística: Ana María Grez; La deuda con los jubilados; Punto Final, febrero de 1991.
76. Información periodística; Hugo Fazio, en El Siglo, 10 a 16 de febrero de 1991.
77. José Pablo Arellano, La situación social en Chile (ver nota 34).

a cerca del 40 por ciento de la fuerza de trabajo, en lugar del 25 por ciento que se registraba en 1974. Y que la población de "tercera edad" –mujeres de más de 60 años y hombres de más de 65– ha subido desde 340 mil personas en 1950 a un millón (del 5,6 al 7,6 por ciento de la población total); y se anticipa que en el año 2000 superará 1.300.000 personas.

b) Prolongadas huelgas de hambre de personas, en su mayoría de edad avanzada, han dado cuenta hasta muy recientemente del drama de 60 mil chilenos que fueron expulsados de sus cargos por razones políticas y privados de sus derechos previsionales exponiéndolos a ellos y a sus familias a toda suerte de privaciones. Sin embargo, de ellos, alrededor de 49 mil tenían más de 10 años de cotizaciones en los mecanismos de seguridad social a la fecha de su exoneración.

Una respuesta a sus demandas, demorada y todavía muy parcial, quedó contenida en el proyecto de ley sobre la materia enviado por el Ejecutivo al Congreso a mediados de 1991[78]. Su texto es ilustrativo de criterios aún prevalecientes en las políticas oficiales, con severas implicaciones para las demandas sociales. Por ejemplo, subordina explícitamente el respeto a derechos de los trabajadores a consideraciones financieras de orden global, al proponer "normas que, junto con satisfacer el anhelo de los interesados en orden a obtener el reconocimiento del derecho a pensión... produzcan un gasto razonable, no desmesurado, para el Tesoro Público"; y advierte que "las cantidades señaladas no representarán necesariamente un costo efectivo para el Estado por cuanto ellas se deben comparar con el gasto en que deberá incurrir el Instituto de Normalización Previsional si los Tribunales de Justicia continúan obligando a éste a conceder y pagar pensiones a las personas que demandan la concesión de pensiones por expiración obligada de funciones...", quedando implícito el cálculo de que, al proceder con las transacciones extrajudiciales que propone, se pagará a los beneficiados sólo la mitad de lo que cobrarían judicialmente por concepto de pensiones retroactivas. Se trata, sin embargo, de recursos financieros globales relativamente modestos, si se los compara,

78. Mensaje Nº 58-322 del Presidente de la República al Congreso Nacional; 5 de julio de 1991.

por ejemplo, con una de las vías –la ley del cobre– a través de las cuales se asignan recursos adicionales extraordinarios a las Fuerzas Armadas.

c) La obligación impuesta por la ley en junio de 1981 de utilizar la "unidad de fomento" (U.F., denominación monetaria de valor variable) como mecanismo para determinar el monto de las obligaciones reajustables, acabó por constituirse en una gigantesca trampa para los chilenos que recurrieron al crédito para el financiamiento de sus viviendas: 228 mil deudores hipotecarios habitacionales. La asincronía entre el ritmo de reajustabilidad de la U.F. y el mucho menor del reajuste de los salarios nominales llevó a que estos compromisos absorbieran proporciones crecientes, en muchos casos insostenibles, de los presupuestos familiares, quedando en cambio a buen resguardo los intereses de los bancos privados prestatarios.

Aunque se han propuesto diversas fórmulas para resolver los problemas, las autoridades económicas del gobierno civil han insistido en el mantenimiento del sistema, bajo las argumentaciones de que su derogación "provocaría desajustes en el sistema financiero" (Ministro Foxley), o que "si bien es legítimo que se plantee en el país una discusión sobre los mecanismos de reajustabilidad, cualquier medida contraria a las U.F. puede afectar los ahorros..." (Ministro Ominami)[79].

d) Los exiliados políticos, y la proporción de ellos que ha retornado, constituyen un estamento del pueblo chileno que, por su dimensión y la naturaleza de los problemas que enfrenta, se identifica con rasgos singulares.

La persecución política y las motivaciones económicas, a nivel de subsistencia, motivaron en los últimos lustros la salida del país de un total que se ha llegado a estimar próximo a un millón de personas (cerca del 10 por ciento de la población nacional). De ellas, "se estima que el número total de exiliados políticos propiamente tales alcanzaría a, por lo menos, 180 mil personas" (Esponda)[80]. Según la Organización Internacional para las Migraciones, hasta diciembre de 1990 habrían regresado 7 mil exiliados, cifra que, teniendo en cuenta otras vías de retorno, podría ser del orden de 20 mil personas.

79. Información periodística Andrés Benítez; reportaje en El Mercurio, 15 de marzo de 1991.
80. Jaime Esponda, Director de la Oficina Nacional del Retorno; El Mercurio, 20 de octubre de 1991.

Para la mayor parte de los retornados, la reinserción en la vida social chilena ha sido extraoficialmente difícil, hasta el punto de que un número significativo ha vuelto a sus anteriores lugares de exilio. Algunos dirigentes han hecho referencia a los 12.500 chilenos que volvieron del exilio y que prácticamente no tienen dónde y cómo vivir, por la falta de vivienda y de trabajo"[81]. El propio Director de la Oficina Nacional del Retorno (creada en agosto de 1990), ha reconocido que "la falta de trabajo es el problema medular de la reinserción del exiliado...; hay por lo menos mil familias que no tienen trabajo, que no han podido incorporarse después de cuatro años de retorno, que viven como allegados", situaciones que atribuye a "la resistencia de sectores empresariales para aceptar a retornados, aun cuando entre ellos hay calificadísimos profesionales"[82]. En otras condiciones de conducción económica y social, el retorno puede representar, en efecto, un aporte especialmente enriquecedor al desarrollo nacional, favorecido por la vivencia de otras experiencias del mundo contemporáneo.

Las decenas de miles de chilenos que permanecen fuera, bajo las circunstancias de todo orden –familiares, económicas, de relaciones sociales– que inevitablemente crean un desafío de reintegración muy importante para el futuro próximo, con los requerimientos consiguientes de comprensión y de ayuda efectiva. Ha quedado también pendiente la recuperación para Chile y el pueblo chileno del capital cultural que forjó el exilio en tantos otros países. Han sido en verdad muy grandes sus aportaciones en el curso de estos años en los campos del arte, de la música, la literatura, del cine, de la investigación científica y técnica, de la cultura en general: un acervo cultural que pertenece al pueblo chileno y que está pendiente de ser reunido para ponerlo a su alcance.

81. Daniel Ibarra y Luis Campos, en su convocatoria a una Asamblea Nacional de Retornados; en El Siglo, 4 al 10 de agosto de 1991.
82. Jaime Esponda, en El Siglo, 25 al 31 de agosto de 1991.

vii) Las minorías étnicas

"Los grupos autorreconocidos como indígenas abarcan una población de medio millón de habitantes... Las sociedades indígenas que aún existen en el país se encuentran sometidas a duras condiciones de vida, formando en general los sectores de mayor pobreza relativa del país... La situación de pobreza no sólo tiene raíces históricas, sino se refiere a los numerosos y cotidianos atropellos a que están sometidas las sociedades indígenas en particular... En el caso de los mapuches, la minifundización ha sido creciente. A comienzos de siglo había un promedio de 50 hectáreas por familia y 6,1 por persona, bajando en cincuenta años a un quinto... ha habido un proceso de pauperización... El ingreso per cápita del año lo calculamos en 1981 en 209 dólares (por persona al año)... Este ingreso considera todas las actividades de la familia mapuche, autoconsumo, ventas, artesanías, subsidios, salarios, etc... (Bengoa)[83].

Se estima en unas 35 mil personas la dimensión de las comunidades aimaras en el altiplano chileno del Norte, aisladas y de pobreza secular, en condiciones apenas de sobrevivencia. Por su parte, los pocos miles de pascuenses, repartidos entre la isla y el continente, desempeñan actividades de subsistencia y procuran ingresos adicionales de servicios residenciales, pequeño comercio, artesanías y subsidios.

La mayor parte de la población indígena corresponde, pues, a los mapuches. "La población mapuche rural... viviendo en comunidades, hoy día se puede calcular en 360.000 personas (más) un número indeterminado, pero no superior a 15.000 personas, de mapuches rurales que no habitan en comunidades. Son parceleros de la reforma agraria, campesinos independientes, trabajadores agrícolas, etc. Ocupan unas 550.000 hectáreas de territorio que a 1968 estaban organizados en 3.048 comunidades. La tenencia de la tierra era comunal en un alto porcentaje... La ley de 1978 planteó la división perentoria de estas comunidades en sus goces actuales y en la actualidad se estima (1987) que más del 90 por ciento de éstas han sido divididas". (Bengoa)[83].

83. José Bengoa, *op. cit.*

La intencionalidad de aquella reforma fue precisamente la de permitir y facilitar la división de las comunidades mapuches, para entregar títulos individuales de dominio sobre las hijuelas resultantes; y en ese proceso de división se redujeron aún más las tierras indígenas. Las comunidades indígenas tienen que vivir así permanentemente movilizadas en defensa no sólo de sus derechos sociales, sino incluso movilizados en defensa de sus tierras, amenazadas hasta hoy (mediados de 1991) por desalojos judiciales pedidos por supuestos "dueños legales" con respaldo de fallos de la Corte Suprema.

Unen así la doble reivindicación de la tierra y del derecho a trabajarla en comunidad. Entre variadas estimaciones se calcula que la tierra mapuche se va reduciendo desde 5 millones de hectáreas a unas 500 ó 700 mil en la actualidad"[84]. Y uno de sus dirigentes ha denunciado cómo "aún se insiste –por parte de la División de Asuntos Indígenas (DASIN)– en dividir nuestra comunidad a través de la asignación de Títulos Individuales de Dominio. Las comunidades indígenas del sector nos hemos opuesto a estas prácticas a través de un acuerdo de indivisión... Este documento fija la posición de los caciques, secretarios, líderes y familias de las siete comunidades del sector. Con este 'pacto' declaramos nuestra intención de vivir en comunidad y de esperar un reconocimiento en común de nuestras tierras" (J. A. Curriao)[85].

viii) La mujer

Dentro de su globalidad, es preciso referirse en particular a la posición que ha ocupado la mujer en este "mapa social de Chile".

El aumento del desempleo en los jefes de hogar y la reducción de los ingresos familiares representaron una fuerte presión sobre la mujer para buscar formas de incorporarse al "mercado del trabajo". De hecho, la participación femenina en la ocupa-

84. P. Ramírez, reportaje sobre la Rebelión Mapuche, en El Mercurio, 20 de octubre de 1991.
85. José Antolin Curriao Pinchulef. Cacique Delegado-Comunidad Pehuenche Quepuca–Ralco–Alto Bío Bío; en El Mercurio, 16 de octubre de 1991.

ción total aumentó de 25 por ciento a comienzos de los setenta a 30 por ciento en el curso de los años 80; pero no como respuestas a condiciones más propicias del desarrollo y la expansión de los empleos "formales", sino como búsqueda angustiosa de ocupaciones, muchas de ellas marginales, en condición de fuerza de trabajo "secundaria". Todavía un cuarto de la fuerza femenina de trabajo se ocupa en el servicio doméstico y en los casos en que han accedido a los sectores productivos –incluso en las áreas exportadoras "modernizadas" de la agricultura o la pesca– han debido hacerlo bajo discriminaciones salariales e inestabilidad. El empleo femenino en los sectores formales ha registrado, asimismo, tasas de desocupación considerablemente más altas que en los hombres: 21 y 13,8 por ciento, respectivamente, en los datos de la encuesta sobre empleo en el Gran Santiago en 1989; es decir, pierden los empleos más estables y procuran sustituirlos por los más precarios a fin de defender siquiera los presupuestos familiares básicos para la alimentación.

Los cambios en la vida de la mujer de este mundo popular han ido, en verdad, mucho más lejos que sus condiciones directas de adscripción al "mercado de trabajo". Los deterioros globales de las situaciones económicas y sociales motivaron en una alta proporción de las familias el abandono del hogar por parte del hombre que lo encabezaba, aumentando considerablemente el número de hogares a cargo de una mujer: el censo de 1982 registró 22 por ciento de los hogares en tal situación; pero esa proporción llegaba a exceder del 40 por ciento en los sectores más pobres.

La intensidad del trabajo para la mujer llegó así a ser agobiante: "...la mujer que sólo trabaja en la mantención de su hogar destina a esta labor 56 horas semanales, es decir, un 16 por ciento más que la jornada legal de trabajo. En el caso de mujeres que trabajan jornada completa en el mercado de trabajo, destinan 33 horas semanales a las tareas del hogar. Ellas dedican, por lo tanto, 81 horas semanales de trabajo..." (Valenzuela)[86].

86. María Elena Valenzuela, *op. cit.* (ver nota 46).

No deja, pues, de sorprender que, junto con sus mayores responsabilidades en la sobrevivencia familiar, sometida a condiciones de trabajo abiertamente discriminatorias y a jornadas extenuantes, la mujer se haya proyectado también con fuerza singular en el conjunto del plano social y de la lucha política. En efecto, "como parte de su intento por despolitizar a la sociedad chilena, el gobierno militar reprimió e impidió el desarrollo de las organizaciones sociales... El movimiento de las mujeres tomó diversos canales de expresión. Se organizaron por la defensa de los derechos humanos; desarrollaron ingeniosas estrategias de sobrevivencia para enfrentar la crisis económica y los efectos de las políticas del régimen sobre los más pobres; se movilizaron desde su especificidad de mujeres por el fin de la dictadura; empezaron a replantear su relación con la política... Esta verdadera explosión de organizaciones femeninas se produjo en el contexto de una progresiva descomposición y atomización del tejido social, lo que permitió una creciente autonomía de las mujeres..." (Valenzuela)[87].

ix) Los jóvenes

Como en el caso de la mujer, la vida de los jóvenes del mundo popular ha experimentado también cambios muy profundos.

La chilena sigue siendo una población joven: dos tercios de ella tienen menos de 29 años de edad, 1.250.000 tienen 15 y 19 años y de ellos, en 1990, 34,3 por ciento eran estudiantes y 42,3 por ciento se integraban a la fuerza de trabajo; más de un tercio de la población laboral es joven. Han sido, sin embargo, los más castigados por el desempleo: se habló respecto de ellos incluso de "exclusión ocupacional" y todavía en los índices más recientes las tasas de desocupación que les afecta son superiores a las de las mujeres y prácticamente duplican a la de los hombres adultos, con fuentes de trabajo inestable y en alta proporción absolutamente marginales. Sufrieron particularmente las consecuencias de la "desindustrialización", ya que "los obreros industriales representaban el 24,3 por ciento de la fuerza de

trabajo no agrícola entre 15 y 24 años en 1971 (alrededor de 140 mil trabajadores jóvenes en la industria), mientras en 1980 esta proporción había descendido a sólo un 9,5 por ciento (alrededor de 75 mil)... el conjunto de los obreros jóvenes en el sector productivo desciende de 35,9 por ciento a 16,2 por ciento" (Valenzuela)[88]. En muchos casos, la incorporación de la madre a alguna forma de trabajo fuera del hogar obligó a las hijas jóvenes a asumir las tareas domésticas, no sólo privándolas de la posibilidad de un trabajo independiente, sino ocasionando incluso el retiro de la escuela.

De todos modos, el grado de escolaridad de esta generación es significativamente mayor que el de sus padres; pero aún así, encuentran grandes dificultades para acceder al mercado de trabajo, con lo que los logros educativos se convierten en frustración social y se "alarga" la edad juvenil a pesar del apremio de las necesidades de ingreso. Contribuye también al mismo proceso de imposibilidad de pensar en un hogar propio, retrasando también por este motivo el paso a una vida adulta plena: a mediados de los ochenta, casi dos tercios de los jóvenes casados vivían con sus padres o suegros y un quinto de ellos como "allegados". "La incapacidad de los jóvenes por constituir hogares independientes y la obligación de allegarse en casas de parientes... no sólo provoca desajustes y tensiones al interior de las familias constituidas de ese modo, sino que obstaculiza uno de los mecanismos clave de incorporación dentro de la sociedad organizada: la constitución de la familia propia" (Valenzuela)[89].

En suma, "la dictadura bloqueó los mecanismos de integración social (exclusión), desviando la conducta de muchos jóvenes que, despojados de la posibilidad de estudiar o trabajar, derivaban en situaciones de retraimiento o violencia según su particular forma de participación (anomia)..." (Undiks)[90]. Es la base para la expansión de la droga en la juventud popular: "la marihuana se consume en forma cada vez más masiva. En 1984, la

88. Eduardo Valenzuela, La rebelión de los jóvenes; Ediciones Sur, Colección Estudios Sociales, Santiago.
89. Eduardo Valenzuela, *op. cit.*
90. Andrés Undiks, Juventud Poblacional y exclusión en la transición; CIDE-CIEPLAN-INCH-PSI-PIRQUE-SUR, 1990, en: Los jóvenes en Chile hoy. Generación Compiladores.

Vicaría Pastoral Juvenil señalaba que el 8,6 por ciento de los jóvenes consume regularmente marihuana y el 19,4 por ciento lo hacía a veces. Este 28 por ciento que ha consumido alguna vez aumenta a un 30 por ciento en la comuna de San Miguel, a 35,7 por ciento en La Granja, a 36,3 por ciento en Santiago, a 40 por ciento en Pudahuel y La Cisterna, a un 63,6 por ciento en La Florida. Un estudio realizado en Macul en 1985 arroja un 70 por ciento de consumidores entre la población masculina juvenil expuesta. Por otra parte, el porcentaje de consumo en comunas acomodadas como La Reina (15 por ciento) y Las Condes (14 por ciento) es considerablemente más bajo" (Tsukame)[91].

Sin embargo, la misma juventud, por encima de las tendencias de anomia y drogadicción, asumió el papel protagónico en las decisivas "jornadas de protesta" contra la dictadura, levantó barricadas y fue en sus filas donde hubo las mayores proporciones de detenidos, heridos y muertos por la represión militar.

b) Los déficit de necesidades básicas

Las condiciones de pobreza que se han descrito se reflejan en severos déficit en la condición esencial de vida y la atención de las necesidades básicas de amplios sectores de la población chilena. Es el resultado de los efectos acumulados de los dos grandes componentes de las políticas económicas puestas en práctica durante la dictadura: de una parte, las restricciones salariales y la disminución del empleo, que reducen considerablemente la capacidad de compra de los trabajadores; de otra, la disminución sistemática del gasto público en finalidades sociales. Lo primero se expresa en la evolución del consumo "privado" (según la terminología de las categorías en uso) y tiene que ver principalmente con las necesidades básicas de alimentación y otros bienes y servicios, incluida parcialmente la vivienda; lo segundo, con los cambios en el suministro de servicios sociales públicos, referidos principalmente a la educación, la salud, la previsión y, en parte, a la vivienda y servicios conexos a ella. Afectan, pues, en definiti-

91. Alejandro Tsukame, La droga y la doble exclusión juvenil-popular; en: Los jóvenes en Chile hoy (ver nota 90).

va, a los cuatro tipos de necesidades que universalmente se han ido definiendo como básicas o esenciales: nutrición o alimentación, salud (incluida la sanidad o salubridad ambiental mínima), educación básica y vivienda.

En todos estos planos, el registro de lo ocurrido en el lapso 1974-1990 muestra severos retrocesos y acumula enormes rezagos, que se constituyen a su vez en uno de los desafíos más apremiantes del futuro próximo.

La evolución económica global, en el marco de un patrón de crecimiento esencialmente exportador, se tradujo en una tendencia muy restrictiva del total del consumo privado por habitante. En efecto, después de crecer según una tasa de 1,5 por ciento anual en el período 1960-1970 y de 2,5 por ciento por año en el lapso 1970-1973, bajó a un ritmo promedio de descenso de 1,2 por ciento anual entre 1974 y 1987, año este último en el que se situó 32 por ciento por debajo del nivel que alcanzó en 1972 y en un monto comparable al de principios de la década de los sesenta. Por su parte, a esa tendencia global se superponen diferenciaciones considerables y cambios regresivos en la distribución del ingreso según estratos socioeconómicos y niveles de ingreso: el 20 por ciento más pobre de las familias representaba en 1969 el 7,6 por ciento del consumo total y bajo esa proporción a sólo 5,2 por ciento en 1978 y 4,4 por ciento en 1988; el 20 por ciento siguiente lo hace de 11,8 a 9,3 y 8,2 por ciento; el 20 por ciento intermedio pierde participación desde el 15,6 al 13,6 por ciento y el 12,7 por ciento; el quintil siguiente mantiene una participación entre 20 y 21 por ciento; y el 20 por ciento más rico concentra todas las ganancias, ya que en 1969 absorbía el 44,5 por ciento del consumo total y aumentó esa proporción al 51 por ciento en 1978 y al 54,6 por ciento en 1988.

El cotejo con el período de la Unidad Popular –del que se conserva memoria de las dificultades de abastecimiento de productos básicos– resulta incluso sorprendente. Así, por ejemplo, en un balance retrospectivo efectuado a mediados de 1988, se constataba que "la disponibilidad de bienes promedio en el período 1970-73, correspondiente al gobierno del Presidente Allende, es superior en un 16,8 por ciento al promedio de todo el período del General Pinochet y superior en un 8,2 por ciento al promedio del período del boom o 'milagro económico' entre 1977 y 1981... El promedio de disponibilidad de bienes para los últimos cuatro

años, que son considerados de gran éxito económico, esto es, el período 1984-1987, es un 18,5 por ciento inferior al del período 1970-73... el promedio de consumo privado por persona entre los años 1970-1973 es superior al promedio logrado en el régimen militar en un 22,7 por ciento" (Vega)[92].

La evolución del consumo privado según grandes componentes del mismo es también muy elocuente. Así, por ejemplo, la disponibilidad de productos procedentes de los sectores "agropecuario y del mar" –calculado sumando al producto generado en ellos las importaciones de la misma procedencia y restando las exportaciones– muestra una evolución sorprendente: la caída persistente que acusa desde 1974 la lleva a que en 1987 haya representado sólo 60 por ciento del nivel que registraba en 1970 y apenas 40 por ciento del máximo que se alcanzó en los años 1971-1973, en términos per cápita" (Ibarra)[93].

Estos mismos cálculos sugieren hasta dónde, para las capas más pobres de la población, la reducción de su consumo global implicaba no sólo sacrificar gastos relativamente prescindibles y postergables –vestuario, recreación–, sino incluso sus niveles de alimentación. A este respecto, una publicación reciente reúne un conjunto muy amplio de antecedentes y análisis que es importante recoger. De acuerdo con ellos, el consumo de alimentos habría permanecido relativamente estancado entre 1965 y 1970 y habría exhibido un significativo aumento en los años 1970-1973, año este último a partir del cual declina gravemente. Si bien hacia fines de la década de los sesenta se habría alcanzado un grado aceptable de suficiencia en la disponibilidad total de alimentos, por la desigual distribución del ingreso y el consumo sólo la mitad de los hogares tenía acceso a una alimentación adecuada, y esa situación se deteriora aún más a partir de 1973: en el período 1965-1970, la disponibilidad media fue de 2.475,8 calorías diarias por habitante, cifra que se elevó a 2.711,5 en los años 1971-1973, descendiendo a sólo 2.408,8 como promedio de todo el período 1974-1987, con un mínimo de apenas 2.170,7 en

92. Humberto Vega, *op. cit.* (ver nota 48).
93. José Ibarra C. La economía chilena en perspectiva; mimeografiado, México, 1990.

1986; por su parte, la disponibilidad de proteínas alcanzó niveles máximos en los años 1971 y 1972 (71,1 y 76,0 gramos diarios por habitante, respectivamente) y niveles sustancialmente inferiores en 1986 y 1987 (55,8 y 57,7 gramos diarios por habitante). Hacia 1978, el 54 por ciento de los hogares no lograba alimentarse adecuadamente y hacia 1984 no lo hacía el 61 por ciento de ellos; con excepción del 20 por ciento de la población de altos ingresos, todos los demás estratos sociales deterioraron su situación alimenticia; se produjo una creciente heterogeneización en el acceso al consumo alimenticio según las clases y cambió la composición del gasto" (G. D. Martner)[94]. Para las familias pobres, se redujo al mínimo el consumo de alimentos de carácter superior, como la carne, a la vez que aumentaba el de otros de calidad nutricional inferior, como el pan, los cereales y las féculas. De hecho, el pan, junto al azúcar y el aceite, se constituyen en la aportación básica de nutrientes y destino principal del gasto en alimentación de las familias de menores ingresos, en un marco en el que prácticamente todos los productos, con excepción del aceite y el maíz, registran disminuciones de su consumo por persona: con base 1970=100, los índices correspondientes a 1971 y 1985 fueron de 121,2 y 83,4 en el caso del trigo, de 82,5 y 81,1 en el de arroz, de 121,0 y 89,1 en el del azúcar, de 98,0 y 79,2 en el de los productos cárneos, de 101,2 y 84,5 en el de la leche.

Por su parte, las encuestas efectuadas en las poblaciones han puesto de manifiesto la intensidad mucho mayor de la subalimentación en las familias pobres. Así, hacia 1986, el porcentaje de las familias poblacionales que consumía menos de 1.600 calorías diarias por persona –en comparación con el consumo de 2.318 calorías recomendado por la FAO y la Organización Mundial de la Salud– fluctuaba entre 41,4 y 50,9 por ciento. En general, más de 70 por ciento de esas familias no cuenta con ingreso suficiente para adquirir un conjunto de alimentos que les garantice un nivel mínimo adecuado de nutrición, sin considerar gastos en otras necesidades básicas. Los déficit de consumo se estimaban en 1986 en 552 calorías diarias por persona en la

94. Gonzalo Daniel Martner, *op. cit.* (ver nota 27).

misma población José María Caro, sector F; 670,9 en la misma población, sector E; 644,7 en Lo Sierra, sector B; 701, 9 en el campamento de Lo Espejo y 528,0 en Lo Hermida.

Una estimación de la distribución del consumo por quintiles de hogares corrobora la gravedad de estas situaciones. En efecto, en término de calorías diarias por persona, el 20 por ciento de los hogares más pobres registra una disminución desde 1.925 en 1969 a 1.626 en 1978 y sólo 1.474 en 1988; en el 20 por ciento siguiente, las cifras correspondientes son de 2.113, 1.875 y 1.783; y en el 20 por ciento intermedio, la disminución del contenido calórico de su alimentación es desde 2.422 en 1969 a 2.176 en 1978 y 2.093 en 1988. El resultado es que, en estos últimos años, el 60 por ciento de la población quedaba por debajo de los requerimientos mínimos de calorías diarias por habitante recomendados por los organismos internacionales competentes (FAO-OMS)[95].

Al deterioro de la alimentación popular, particularmente de niños y jóvenes, ha contribuido también la restricción y privatización de formas estatales de apoyo. Algunas, con anterioridad, habrían llegado a ser muy relevantes, como fue el caso de la distribución de leche durante el Gobierno de la Unidad Popular: se alcanzaron entonces los más altos niveles de distribución; el número de niños que recibía el medio litro diario pasó de tres millones y se cubrió un 70 por ciento de los beneficiarios potenciales. Posteriormente, el programa de alimentación escolar de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas se redujo sustancialmente y se entregó la concesión del servicio a empresas privadas, dos de las cuales llegaron a concentrar el 60 por ciento de los contratos.

Los daños sociales ocasionados fueron inconmensurables, hasta el punto de justificar la denuncia de que "la desnutrición provoca más heridos que muertos...; enfermedades como la hepatitis han experimentado una fuerte expansión...; la fiebre tifoidea se ha triplicado desde 1972: Chile está aportando cerca

95. Programa de Economía del Trabajo (ver nota 21).

del 20 por ciento de los casos denunciados de fiebre tifoidea en América Latina" (G. D. Martner)[96].

Se reduce así casi hasta desaparecer la demanda de otros bienes y servicios (vestuario, muebles, publicaciones) que puede ejercer ese 45 por ciento de la población nacional que se califica en situación de pobreza, reduciendo notoriamente la dimensión del mercado interno de bienes-salario, lo cual repercute sobre los niveles de actividad industrial, cuyo descenso conduce a su vez a acentuar el desempleo y la pobreza. Sólo excepcionalmente las familias populares buscan sostener por todos los medios otras asignaciones de gasto, como ocurre con los televisores, constituidos prácticamente en el único medio de acceso a alguna forma de recreación (y cuya posesión, por lo mismo, no puede interpretarse en modo alguno como superación de la línea de pobreza absoluta).

La otra gran fuente de deterioro en la condición de vida ha provenido de las políticas que puso en práctica la dictadura respecto del nivel y la asignación del gasto público y las transferencias de responsabilidad de los servicios sociales al "mercado" y la empresa privada. De manera que, en el marco de esa política económica global, se ha reducido drásticamente el significado del gasto público como contribución a atenuar los déficit de necesidades básicas o como forma de aminorar la regresividad en la distribución del ingreso.

Como bien se ha hecho notar, "a fines de la década del sesenta, pese a deficiencias, los programas de gasto público en los sectores sociales constituyeron un importante mecanismo de reducción de las desigualdades sociales...; en 1979 el monto del gasto social y su significación dentro del gasto público total (alrededor del 60 por ciento) recuperan, después del fuerte deterioro de los años 1975 y 1976, los niveles de fines de la década anterior. No obstante, si se excluyen del análisis el Plan del Empleo Mínimo y el subsidio a la contratación adicional de mano de obra, educación, previsión social y vivienda y los agrupados en la categoría de 'otros servicios culturales'...; el gasto social por habitante se encontraba en 1979 todavía un 17 por ciento por debajo de los niveles alcanzados a fines de la década

96. Gonzalo Daniel Martner, *op. cit.*

pasada... (P. Vergara)[97]. Según otras estimaciones, el gasto fiscal social (en moneda de 1976) habría bajado desde 103,3 dólares anuales per cápita en 1971-73 a 64,9 dólares por persona en 1990; y el nivel del gasto en educación en 1985 era 24 por ciento menor que en 1970, el gasto por habitante en salud se había reducido en 36 por ciento y en vivienda en 34 por ciento entre iguales años[98].

El cuadro social en su conjunto, configurado por las políticas de la dictadura, cambió muy fundamentalmente el propio sentido del gasto social. Según los datos de Arellano[99], alrededor de 1970, los gastos sociales favorecían a la mitad más pobre del país. Para 1983, esta situación había cambiado radicalmente, ya que según demuestra el estudio de Jorge Rodríguez[100], el 40 por ciento de los hogares de mayores ingresos recibía más del 50 por ciento de los subsidios del gasto social, mientras que el 40 por ciento de los hogares más pobres sólo recibía el 33 por ciento. Este estudio muestra, además, los distintos efectos redistributivos de los sectores que componen el gasto social: los resultados más progresivos se encontraron en el sector de educación (que representa el 25 por ciento del gasto social), básica y prebásica y alimentación escolar; en menor medida, el sector salud (con el 12 por ciento del gasto social) también tuvo efectos positivos; si bien los subsidios en educación básica y prebásica cubrían en gran medida a los grupos de menores ingresos (el 40 por ciento más pobre recibía el 48,1 por ciento) el programa de alimentación escolar, en cambio, mostró una cobertura incompleta, puesto que del 20 por ciento más pobre, más de la mitad no recibía sus beneficios. Por su parte, los resultados más regresivos se ubicaron en el sector de seguridad social –que representa más de 55 por ciento del gasto social– y particularmente en las jubilaciones; y en el sector vivienda –4 por ciento del gasto– concretamente el programa de subsidios habitacionales. También el gasto en agua potable y alcantarillado se consideró

97. Pilar Vergara, las transformaciones de las funciones económicas del Estado en Chile bajo el régimen militar; en Colección Estudios CIEPLAN Nº 5, Estudio Nº 53, Santiago, julio de 1981.

98. Programa de Estudios del Desarrollo Nacional (PEDNA), *op. cit.*

99. José Pablo Arellano, *op. cit.*

100. Jorge Rodríguez (ver nota 29).

altamente regresivo debido a su baja cobertura en el sector rural.

En definitiva, a mediados de la década pasada la distribución de los beneficios del gasto social por estratos de ingreso no era de ninguna manera progresivo: al quinto más pobre de la población se le atribuía el 22,6 por ciento de ese gasto, a los tres quintiles siguientes el 17,6, 16,0 y 17,4 por ciento, respectivamente, y la proporción más alta –26,4 por ciento– era atribuible al quinto de la población de ingresos más altos.

Respecto de los servicios educacionales en particular, la privatización de la educación básica y el traspaso a los municipios de los establecimientos educacionales del Estado –con la facultad a la vez de entregarlos a instituciones privadas– ha tenido profundos efectos regresivos: ha marginado de hecho a una parte de la población escolar, deteriorado los niveles de ingreso y de vida de los maestros y ha diferenciado fuertemente la calidad de la educación según los presupuestos de las comunas correspondientes. Carentes de apoyos compensatorios, las desigualdades del rendimiento escolar entre los estudiantes más pobres y los de mayor nivel socioeconómico han llegado a calcularse con el rango de 1 a 10.

De los 2.963.000 estudiantes matriculados en 1990 en la enseñanza básica y media, 1.717.000 estaban en establecimientos municipalizados y 960 mil en colegios particulares que recibían subvenciones. El acceso a la educación media se restringió por las exigencias financieras que involucra. Ha disminuido notoriamente la proporción del gasto fiscal que tradicionalmente se destinaba a la educación, y la situación general de las familias de bajos ingresos repercute en las tasas de deserción escolar.

No obstante todo ello, se registra un aumento importante en el grado medio de escolaridad, de manera que en términos globales la población mayor de 15 años que reside en la Región Metropolitana tiene un promedio de permanencia en el sistema de 8,1 grados escolares; pero en las comunas más pobres fluctúa entre sólo 5 y 7 grados, sin cumplir el ciclo de la enseñanza básica obligatoria. Todo lo cual justifica que, de manera general, se advierta "un fenómeno de modernización de la educación para los estratos altos de la sociedad y la marginación o exclusión para los hijos de los trabajadores y familias populares en general. Mientras los indicadores exitosos se concentran en

ciertos estratos socioeconómicos y favorecen determinadas áreas residenciales de la Región Metropolitana, los indicadores de deterioro escolar tienden a concentrarse, a su vez, en los sectores populares y en las áreas urbanas más deprimidas de la ciudad" (C. Hardy)[101].

Un estudio reciente sobre la evolución del rendimiento escolar según nivel socioeconómico, a nivel de cuarto básico, en promedios por colegio y referido a 1984, da cuenta de cómo el índice del rendimiento en una cuarta categoría de "establecimientos fiscales, municipales y particulares subvencionados", en las asignaturas de castellano y matemáticas, era alrededor de 40 por ciento inferior al rendimiento que exhibía la primera categoría de "establecimiento particular pagado" (Schiefelbein)[102].

En el nivel superior, se registran actualmente alrededor de 300 establecimientos: 60 universidades, 40 de ellas privadas reconocidas por el Estado, más de 80 institutos profesionales y cerca de 160 centros de formación técnica. En 1970, el Estado destinaba a la educación superior el equivalente al 1,3 por ciento del producto geográfico bruto, proporción que en 1989 fue de sólo 0,45 por ciento[103]. En un "panel de expertos", reunido en 1989 por la Corporación de Promoción Universitaria se sostuvo que el aporte del Estado es el más bajo en casi 20 años, que ha habido grave deterioro de las remuneraciones del personal académico administrativo, y que los egresados no están en condiciones de pagar el crédito fiscal recibido para el sostenimiento de sus estudios (había 40 mil morosos, de los cuales 19 mil sufrían apremios judiciales).

Procesos similares se repiten en relación a la salud. También disminuyó apreciablemente el gasto social por habitante –en 1983, el gasto real en salud era 21 por ciento inferior al de 1970– y se dieron igualmente las políticas "privatizadoras", reestructurando y reduciendo drásticamente el Servicio Nacional de

101. Clarisa Hardy, *op. cit.* (ver nota 5).
102. Ernesto Schiefelbein, Análisis del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) y sugerencias para mejorar su impacto en la calidad; FLACSO, Instituto Nacional de Estadística y UNRISD; julio de 1991 (mimeografiado).
103. Información periodística. El Mercurio, 4 de marzo de 1991.

Salud, configurando de hecho dos sistemas: uno de medicina privada, relativamente muy cara, que concentra los mejores equipamientos y servicios; y otro de atención pública, escasamente dotado, disperso y empobrecido. Y en correspondencia con la diferenciación de los servicios se marcan los contrastes en los índices de mortalidad y morbilidad cuando se los refiere a los distintos estratos socioeconómicos. Hubo además una estrategia deliberada –altamente selectiva y focalizada, como se la ha calificado– de concentrar recursos y empeños en áreas determinadas de la salud, particularmente en la atención de la gestación y el primer año de vida del niño, así como en el grupo infantil, lo que ha permitido exhibir una reducción considerable de la tasa de mortalidad infantil y una disminución de la desnutrición en la población preescolar; pero a la vez aumentaron la tasa de mortalidad por embarazo, parto y puerperio. Se ha acentuado, además, la incidencia de enfermedades vinculadas más directamente a la pobreza y se han deteriorado las condiciones de salud de los sectores poblacionales.

El deterioro de los servicios públicos de salud ha sido extremo. En una apreciación global, se ha estimado que las políticas de la dictadura crearon al sector de la salud un déficit de 800 millones de dólares, más el costo del deterioro de los establecimientos (adecuar hospitales y consultorios requiriría más de 500 millones de dólares). Se llama igualmente la atención al hecho de que entre 1974 y 1989 los aportes a la salud por parte del Estado bajaron del 61,4 al 17,3 por ciento, los del usuario (el trabajador) subieron de 19.3 a 81,1 por ciento y los de los empleadores se redujeron apenas al 1,6 por ciento. Y se denuncia cómo en las ISAPRES –principal mecanismo privado de administración financiera de salud– el pago a los médicos es menor que los gastos administrativos y mucho menor que los de publicidad; y cómo de los fondos aportados por el usuario lo destinado directamente a su servicio no pasa de 20 por ciento, mientras las utilidades líquidas de las ISAPRES fluctúan entre 18 y 25 por ciento[104].

104. Información periodística. Declaraciones del Dr. Mario Requena, Vicepresidente de la Sociedad Chilena de Salud Pública; nota de Mario Rotta, en Punto Final, diciembre de 1990.

De manera general, se puede afirmar que los costos de administración del sistema previsional, en su condición actual privatizada, por lo menos duplican los costos que anteriormente tenía su administración por el Estado.

Respecto de la vivienda, el propósito de rehuir en tanto fuera posible la responsabilidad estatal, ha contribuido a que se acumule un déficit habitacional que se lo estima en más de 1.100.000 viviendas, compuesto por viviendas faltantes (cerca de la mitad del total), viviendas deterioradas y viviendas de emergencia que es preciso sustituir. Al asumir el gobierno militar en 1973, el déficit habitacional estimado era del orden de las 544 mil viviendas, situación que afectaba al 27,3 por ciento de las familias del país a la fecha. Quince años después, el déficit se ha duplicado... afectando al 39,8 por ciento del total nacional de familias en 1988(")[105]. Por su parte, las informaciones recogidas por la CEPAL dan cuenta de una población "con carencias extremas en vivienda y servicios básicos de más de dos millones de personas, es decir, 16,4 por ciento de la población"[106]. Se calcula que se necesitaría construir 100 mil casas al año sólo para resolver los problemas más agudos en un plazo razonable.

La prescindencia estatal en esta materia ha afectado especialmente a las capas medias, empujadas al mercado privado de viviendas, accesible para ellas sólo al precio de un endeudamiento contraído en condiciones tales que se ha constituido en un problema insuperable para gran parte de las decenas de miles de familias que contrajeron créditos hipotecarios. En los sectores más pobres, los programas oficiales de vivienda popular, motivados por los propósitos de reubicación de asentamientos y poblaciones para concentrar territorialmente la pobreza, se expresaron en la construcción de unidades de vivienda de apenas 24 metros cuadrados habitables; en comparación con superficies promedio del mismo tipo de viviendas de 40 metros cuadrados durante el gobierno de Alessandri, 54 en la administración de Frei y 60 metros cuadrados en los años de Allende; y aun así, la insuficiencia de vivienda extendió la condición de "allegados",

105. Clarisa Hardy, *op. cit.*
106. CEPAL, *op. cit.* (ver nota 19).

que en 1988 definía la situación de 150 mil familias en el Gran Santiago, deteriorando gravemente los índices de hacinamiento.

La identificación de insuficiencias y enormes contrastes se extiende igualmente a los servicios anexos a la vivienda. Aunque hay una amplia cobertura de la extensión territorial de los servicios de electricidad y agua, una elevada proporción de las familias pobres no puede pagar los precios de su suministro, y hay fuertes diferenciaciones en la frecuencia de los servicios de basura y la localización de sus depósitos en zonas habitacionales. Respecto del agua, "de las 42 comunas netamente urbanas santiaguinas, 17 tienen consumos entre los 100 y los 200 litros al día por habitante, al tanto que las comunas de Providencia, Las Condes y Vitacura tiene consumos superiores a los 500 litros diarios por habitante, de origen exclusivamente residencial"[107].

Acaba así de configurarse el cuadro de las insuficiencias en la atención de necesidades básicas y los déficit consiguientes, motivados tanto por la fuerte disminución de los ingresos de la mayor parte de la población que ha restringido severamente sus posibilidades de consumo, como por la contracción y reorientación regresiva de los servicios sociales públicos, con graves repercusiones en la educación, la salud, la previsión social y la vivienda. Como se ha dicho, desde uno y otro ángulo, las políticas puestas en práctica a lo largo del período dictatorial tuvieron efectos de extrema polarización de la sociedad chilena y de abierta segregación de una parte considerable de ella.

4. El Chile de los ricos

a) Los ingresos personales y los grupos económicos

Así como se identifican un mundo de los pobres y una cultura de la pobreza, se identifican también en el Chile del presente, con más fuerza de contraste que en el pasado, un mundo de los grandes intereses económicos y un modo de vida de los ricos. La extensión de la pobreza de unos se corresponde,

107. Clarissa Hardy, *op. cit.*

en efecto, con la amplificación de la riqueza de otros, acentuando al extremo la desigualdad; sólo que estos últimos no se identifican únicamente con personas y familias, con estratos sociales, sino también con empresas y grupos empresariales, con conglomerados económicos, con unidades económicas multisectoriales. Un proceso de creciente concentración de la propiedad y el control económico, de gratificación material privilegiada a determinadas funciones, y de integración con el capital transnacional; y todo ello, al amparo de las más diversas formas de protección y apoyo del poder político –en última instancia sustentado por ellos mismos–, aunque se lo atribuya formalmente al "mercado".

Son los componentes y el origen de los grupos de alto ingreso, "una burguesía financiera y productora, propietaria de un conjunto de empresas repartidas entre la actividad agrícola, manufacturera, comercial y bancaria, con fuertes vínculos con el capital foráneo... los grupos empresariales que, en número de 12, configuran conglomerados de empresas multisectoriales... grupos bancarios privados que luego de quebrar en 1982 fueron generosamente apoyados por el gobierno para 'sanear' su situación... agricultores exportadores que controlan 610 mil hectáreas de riego, o sea, el 57 por ciento del total... seis grupos exportadores frutícolas que controlan el 52 por ciento de todas las ventas al exterior, tres de ellos empresas transnacionales... cuatro empresas de exportación forestal que controlan el 65 por ciento del mercado... empresas transnacionales que han penetrado en todos los sectores de actividad desde la minería, agricultura, pesca, bosques, manufactura, comunicaciones, banca privada, construcción..." (PEDNA)[108].

De allí deriva sus ingresos la mayor parte de ese 10 por ciento más rico de la población que percibe más del 40 por ciento del ingreso nacional. Son sus demandas de consumo las que determinan en alto grado la composición del flujo productivo y la estructura del sistema económico nacional, así como el nivel y la composición de las importaciones; sus preferencias han decidido la nueva conformación urbana de las principales ciudades; sus

108. Programa de Estudios del Desarrollo Nacional (PEDNA); *op. cit.* (ver nota 21).

deseos y su poder de compra sustentan los nuevos grandes centros comerciales y los servicios financieros; sus aspiraciones definen la condición, calidad y radicación de los servicios de educación y salud. Ahora, como nunca con anterioridad, y como herencia singular de la dictadura, "el lujo, la arrogancia y el desprecio por los demás, modelan la vida de los nuevos ricos. Se trata de una burguesía 'amurallada'. Construyen sus palacios lejos de la ciudad, rodeándolos de inmensas murallas, de controles electrónicos, de seguridad y policías privados. Los autos Mercedes Benz y BMW simbolizan el disfrute del poder. Se han norteamericanizado y viven como si pertenecieran al 'primer mundo'. Son mucho más ricos que antes, y la preservación a toda costa de esa riqueza constituye su 'identidad' esencial..." (Rojas)[109].

Las fuentes de ingresos de esos estratos superiores son diversas. Varias de ellas están vinculadas estrechamente a las situaciones de propiedad, en sus distintas formas: de tierras, de inmuebles urbanos, de activos financieros, de participación en el capital de empresas de todo orden, favorecidas en general por los procesos de concentración. Por su parte, el "modelo político" premió algunas funciones vinculadas directamente al poder, abriendo el acceso de altos funcionarios civiles y militares a remuneraciones excepcionalmente altas y a la oportunidad de participar en negocios lucrativos. Y el "modelo económico" hizo lo propio con algunas funciones técnicas y sobre todo con las de representación y gestión económica.

Esto último es particularmente el caso de los "ejecutivos de empresas", independientemente de lo que sean sus participaciones en el capital de ellas. Una encuesta reciente (primer cuatrimestre de 1991) en 212 empresas medianas y grandes constató remuneraciones netas hasta de 4 millones de pesos mensuales, con un promedio superior a 2,5 millones en el sector financiero. No obstante la significación relativa de tales niveles, "representantes de empresas consultoras dedicadas a la 'caza de ejecutivos' opinan que no se puede hablar de rentas sobredimensionadas, ya que en el mercado laboral sigue siendo la ley de la oferta y la demanda la que rige las reglas del juego"; y advierten

109. Jorge Rojas Hernández, *op. cit.* (ver nota 71).

que algunas empresas han disminuido los "haberes variables": "casa, auto, planes de jubilación interno, seguro médico familiar, seguro de vida personal, cursos de formación nacional e internacional, gastos de representación, entrenamiento ejecutivo en el extranjero, bonos por productividad y hasta viajes recreativos dentro o fuera del país, entre otros"[110]. Según otra estimación, los sueldos de los gerentes están 20 por ciento por encima de los que obtenían en 1970, mientras en el mimo lapso el promedio de los salarios reales ha disminuido 6 por ciento[111].

Lo mismo ocurre con los directores de grandes empresas nacionales, incluidas algunas estatales que fueron privatizadas. La remuneración promedio mensual, por ejemplo, de cada uno de los 7 miembros del Directorio de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones es de 4,5 millones de pesos (cerca de 15 mil dólares por mes), equivalente a unas 150 veces el salario mensual de una enfermera de hospital público y cifras menores pero todavía considerables en sociedades como la Compañía de Acero del Pacífico o el Banco de Chile[112].

Las ganancias de las empresas se han amplificado enormemente; y en consonancia con ellas, los dividendos recibidos por sus accionistas. La misma Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones registró en 1990 ganancias por 55.857 millones de pesos, es decir, alrededor de 160 millones de dólares. COPEC, propiedad del grupo Angellini, con fuerte participación de la transnacional Carter Holt de Nueva Zelandia, obtuvo ganancias por 75 mil millones de pesos en 1989 y 50 mil millones de 1990; y en el primer semestre de 1991 sus excedentes fueron superiores a 30 mil millones, situándose como la empresa de más alta ganancia del país. "ENDESA –cuya privatización arrojó pérdidas al Estado por mil millones de dólares– alcanzó durante el primer semestre de este año excedentes por 28.034 millones de pesos... (sin perjuicio de lo cual) sólo en enero de este año despidieron –con clara clasificación política– a 435 funcionarios"[113]. Según la misma fuente, las utilidades de ENERSIS en el

110. Reportaje de Silvia Riquelme, El Mercurio, 5 de junio de 1991.
111. Información periodística; Punto Final, septiembre de 1991.
112. Información periodística; El Mercurio, 11 de agosto de 1991.
113. Información periodística; Esteban Torres, Punto Final, septiembre de 1991.

mismo período superaron los 17 mil millones de pesos y sus acciones aumentaron 140 por ciento, acumulando un aumento de 670 por ciento en tres años hasta su valor bursátil actual de más de 1.300 millones de dólares. Para un grupo de alrededor de 200 sociedades, cuyas acciones se transan en la bolsa, sus ganancias pasaron de representar el uno por ciento del producto geográfico bruto en 1980 a 5,5 por ciento en 1987; y los dividendos pagados por ellas se elevaron del 0,17 por ciento del producto nacional en 1980 a 1,4 por ciento en 1986 y 2,6 por ciento en 1987.

Los perceptores de estas rentas, tanto al nivel de las empresas como de sus ingresos personales, se han beneficiado, además, adicionalmente, por tratamientos tributarios cada vez más favorables. "Las políticas tributarias han experimentado modificaciones sustanciales que han llevado a una distribución más regresiva de la carga... (con) la reforma tributaria que entró en vigencia en 1975, el impuesto que grava las utilidades de las empresas fue objeto de sucesivas rebajas, con lo que la tasa, que ascendía al 17 por ciento en 1973, llegó a sólo 10 por ciento dos años después... En cambio, se aumentó la tasa que rige para los pequeños empresarios... y en 1978 se redujeron las tasas del Impuesto Global Complementario... quedaron abolidos dos impuestos directos de considerable potencial redistributivo: el patrimonial y el que grava a las ganancias de capital... se rebajaron las tasas tributarias que recaían sobre la transferencia de bienes raíces y sobre los vehículos motorizados... y se eliminó el que afectaba a los intereses bancarios" (P. Vergara)[114]. Todavía, posteriormente, "los contribuyentes con ingresos superiores a 60 unidades tributarias –vale decir, 344.000 pesos en diciembre de 1986– tuvieron aumentos en su renta disponible en más de 30 por ciento como resultado de las rebajas en las tasas tributarias" (Arellano)[115].

La figura del "empresario" –pero no del pequeño, ni del mediano– se constituye en el símbolo de esta economía de la desigualdad, exhibiendo su nuevo status socioeconómico y proyectando su presencia a todos los sectores de actividad, incluida

114. Pilar Vergara; *op. cit.* (ver nota 97).
115. José Pablo Arellano; *op. cit.*

la función pública. Sus nombres propios identifican a los mayores grupos de concentración de poder económico: Angellini, Larraín, Vial, Matte, Menéndez. Uno de ellos –Anacleto Angellini Fabri, inmigrante de origen italiano– "aparece mencionado, en el número especial de billonarios que tradicionalmente elabora la revista Forbes, como un serio postulante a formar parte en el ranking de aquellos afortunados que sacando cuentas suman más de mil millones de dólares a su haber... Cuenta con un 30 por ciento en el holding Copec, la empresa con mayores utilidades en el primer semestre de 1991 y que comprende a Celulosa Arauco y Constitución, Pesquera Guanaye, las distribuidoras de combustibles Copec y Apex, Abastible gas, las eléctricas Saesa y Frontel y la comercializadora ABC... una alta participación en Chilemar, Indo, Eperva e Iquique... En forestal, poseen Cholguán y Madera... La empresa Siemel, también de su propiedad..."[116]. Por su parte, la revista Tiempo informa que Khaled Bin Mahfouz "se ha convertido en el propietario del cuarto grupo económico de Chile gracias a las condiciones ventajosas que le ofreció la dictadura chilena desde que se instaló allí en 1985... acusa al general chileno Augusto Pinochet de proteger y enriquecer a varios empresarios árabes, implicados en el escándalo del Banco de Crédito y Comercio Internacional (BCCI)... Según Tiempo, Pinochet mantenía relaciones personales con Ghaith Pharaon, un empresario saudita que compró dos bancos norteamericanos en nombre del BCCI, y con Khaled Bin Mahfouz, que la revista identifica junto a Pharaon como el principal socio del que llaman 'Banco de la Droga'..."[117]. En efecto, Bin Mahfouz, que aparece en Chile en negocios conjuntos con el grupo que dirigía Javier Vial, ha sido propietario de una cuota importante del BCCI, institución que se sugiere relacionada con la CIA y a la que se ha acusado de un fraude gigantesco basado en falsa contabilidad y operaciones encubiertas de unas 750 cuentas.

116. Información periodística; reproducida en El Mercurio, 11 de agosto de 1991.
117. Información periodística de las agencias AP, ANSA y DPA; publicada en El Excelsior, de México, 13 de septiembre de 1991.

El "ranking por valor bursátil" correspondiente a los primeros meses de 1991 informaba de dos empresas –Cartones y Copec– cuyos valores bursátiles eran del orden de los dos mil millones de dólares, y otras dos –Endesa y Teléfonos– con cifras próximas o superiores a mil millones de dólares. El entrelazamiento de intereses entre unos grupos y otros resulta difícil de desentrañar, así como su grado de integración con el capital extranjero y las corporaciones transnacionales, en un proceso de extranjerización de la economía y sus posiciones. Ejercen dominio decisivo en la minería, la industria y el sistema bancario.

En la agricultura, los empresarios exportadores controlan más de 600 mil hectáreas de riego, 57 por ciento del total; seis grupos frutícolas, tres de ellos empresas transnacionales, concentran más de la mitad de todas las ventas al exterior; cuatro empresas de explotación forestal controlan el 65 por ciento del mercado. En este último sector, "sólo dos grandes conglomerados (Matte y Angellini), asociados a la producción de celulosa y papel periódico, controlan 530 mil hás. de plantaciones de pino radiata, casi la mitad de las existentes en el país. La integración vertical bosque-industria, fórmula mayoritaria en la rama forestal, conduce a otros grupos económicos de menor dimensión a controlar otras 200 mil hás. de plantaciones, con lo cual casi dos tercios de las tierras forestales del país pertenecen a los mayores conglomerados multisectoriales donde están asociados capitales nacionales y transnacionales..." (Echeñique)[118].

En la esfera de la comercialización, el mismo proceso concentrador asumió la forma de un crecimiento espectacular de las cadenas de supermercados. Ya a mediados de la década pasada, éstos absorbían prácticamente la totalidad de las compras de los sectores de alto ingreso, el 65 por ciento de los estratos medios y 45 por ciento de las capas de bajos ingresos.

En la afirmación de su dominio, los grandes grupos económicos han cuidado muy especialmente su control sobre las instituciones e instrumentos financieros. Así ha sido no sólo en relación con el sistema bancario, sino también con los nuevos

118. Jorge Echeñique, Las dos caras de la agricultura y las políticas posibles; Proposiciones Nº 18, Sur Ediciones, enero de 1990.

mecanismos surgidos de la aplicación de la política económica de los últimos tiempos. Es el caso, especialmente, de las "administradoras de fondos de pensiones", surgidas de la reforma previsional diseñada en 1980, depositarias de los fondos previsionales de 3,6 millones de trabajadores, que a octubre de 1990 habían reunido un fondo de pensiones equivalente a más de 6 mil millones de dólares (casi un cuarto del producto bruto anual), y de cuya disposición han derivado altísimas tasas de rentabilidad. "Al 30 de noviembre de 1990, las utilidades de las AFP llegaron a 14.134 millones de pesos, de los cuales 11.843 correspondieron a las cinco más grandes, que reúnen 83 por ciento del capital acumulado. En la actualidad hay 14 y de ellas 3 controladas por empresas extranjeras. Los fondos previsionales al 31 de diciembre de 1990 alcanzaban a 6.658,4 millones de dólares. Las compañías de seguros tenían inversiones al 30 de septiembre de 1990 por 1.400 millones de dólares, en su mayor parte provenientes de fondos previsionales"[119].

No obstante sus enormes beneficios y su control tan extendido y profundo sobre los sectores productivos y de la intermediación comercial y financiera, esta "clase empresarial" del presente de Chile no reconoce compromiso y responsabilidad correspondiente con los procesos de formación de capital y de preservación de los activos nacionales. De hecho, el coeficiente promedio de inversión de capital fijo en el período 1974-1987 fue inferior al de los años 1971-73 y mucho más bajo que el histórico anterior; y lo que es aún más sugerente, "ese escaso nivel de inversión, que durante el período 1960-1970 se financiaba en un 67 por ciento con ahorro nacional. durante el período 1974-1987 fue financiado íntegramente por el ahorro externo ya que, en promedio, el ahorro nacional de ese período fue negativo. Esto significa que, en su conjunto, los empresarios chilenos no han invertido ni un peso propio en el crecimiento de la economía chilena durante la dictadura, y que las inversiones de ese carácter fueron o inversiones directas externas o se financiaron con endeudamiento externo" (Ibarra)[120]. En cambio, estimaciones conservadoras sugieren que los capitales trasladados al exterior en el período 1976-1982

119. Información periodística; El Siglo, 10 al 16 de febrero de 1991.
120. José Ibarra C.; *op. cit.* (ver nota 93).

oscilaron entre cinco mil y cinco mil quinientos millones de dólares; y otras apreciaciones elevan este monto a alrededor de 8 mil millones de dólares.

En fechas más recientes, se ha percibido la tendencia, alentada además por los medios oficiales, de los empresarios nacionales a invertir fuera del país. Aparte de inversiones especulativas en la Bolsa de Buenos Aires, en el segundo cuatrimestre de 1991 se habían registrado inversiones chilenas en Argentina por 45 millones de dólares; entre ellas, la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones adquirió en 14,3 millones de dólares Química Estrella; el grupo Luksic compró una empresa de fibra óptica y la empresa siderúrgica Cintal compró una fábrica de tubos de acero[121]. Por su parte, el Ministro de Hacienda habría expresado su complacencia por haber obtenido el acuerdo del Banco Mundial para "apoyar a las empresas chilenas que inviertan en el exterior"; el Ministro Vicepresidente de la Corporación de Fomento declaraba que "es una sorpresa que Chile esté exportando dólares, confirmación de la excelente situación económica que tiene el país", y el Gerente de "marketing" del Banco Edwards informaba que se están evaluando "alternativas para que los bancos puedan mantener en el exterior hasta un 25 por ciento de sus depósitos y captaciones a plazo"[122].

Se cierra así el ciclo paradójico de un esquema económico en el que el ahorro nacional se invierte en el extranjero, a la vez que se procura atraer con todos los medios y franquicias al capital extranjero para que invierta en el país; coincidente, en el otro plano, con una estrategia productiva orientada fundamentalmente hacia la exportación, mientras se promueven las importaciones para satisfacer las demandas internas.

No es, pues, de sorprender lo que se ha llamado "sobrecogedora y preocupante desnacionalización de la economía chilena"; motivada tanto por las políticas oficiales –incluido el sistema de "capitalizar deudas" y aceptar el traspaso de los empresarios nacionales, ansiosos en general por asociarse al capital

121. Información periodística; El Excelsior, de México, 18 de septiembre de 1991.
122. Información periodística; El Mercurio, 2 de marzo de 1991.

transnacional. En una primera fase, entre 1974 y 1981, con una tasa de materialización efectiva relativamente baja en comparación con los montos autorizados, la mayor parte de la inversión extranjera se concentró en la minería; en una segunda fase, entre 1982 y 1989, aumentó la proporción de inversión materializada, y si bien la minería siguió siendo su destino principal, comenzó a diversificarse notoriamente hacia la industria y los servicios, sobre todo en el área financiera. En la mayor parte de los casos, las operaciones efectuadas en el marco de la "conversión de deuda" no involucraron la apertura de nuevas actividades, sino el traspaso de los derechos de propiedad sobre los activos de empresas ya existentes y el dominio de instituciones financieras; y adquirieron en el caso de Chile una relevancia mucho mayor y más temprana que en otras economías latinoamericanas. Por esa vía, el capital extranjero asumió una participación decisiva incluso en la disposición de los fondos previsionales de los trabajadores chilenos, al insertarse en cinco de las catorce Administradoras de Fondos de Pensiones existentes, las que en diciembre de 1990 concentraban el 79 por ciento de los cotizantes y el 63,4 por ciento de los fondos acumulados.

Estos antecedentes son fundamentales para comprender no sólo la posición decisiva que ha llegado a tener el capital extranjero en la estructura actual de la economía chilena, sino también la naturaleza extraordinariamente dependiente de la mayor parte de los grupos económicos nacionales que conforman el mapa actual de la riqueza.

b) La contribución pública al enriquecimiento privado

En rigor, estos grupos no son el producto de una gestión económica exitosa, que hubiera impulsado su crecimiento y consolidación en un esquema de mercado y competencia, por mucho que se los exhiba como producto de un afortunado "neoliberalismo". Por el contrario, no hubieran llegado a ocupar sus posiciones actuales si no hubiera mediado una dirección económica oficial que movilizó en favor de ellos todos los instrumentos a su alcance y les transfirió beneficios, apoyos y subsidios cuyo costo ha recaído en definitiva en el conjunto de la sociedad. Por lo mismo, ese proyecto de su conformación deja una deuda

social inocultable, y legitima una reconsideración profunda de su trayectoria, como antecedente y como desafío para el futuro, incluidas compensaciones y reversiones sobradamente justificadas.

Tales apoyos comprendieron tanto efectos discriminatorios en favor de ellos de la política económica global, como acciones específicas encaminadas directamente a favorecerlos. Los primeros se expresan en las profundas modificaciones de parámetros sociales básicos que impusieron las políticas en práctica; referidos, entre tantos otros y principalmente, a las relaciones entre el capital y las condiciones de trabajo, incluidos los salarios, a la cesión en favor de la actividad privada de esferas tradicionales de la acción pública, y a los niveles y la composición de la tributación y el gasto público. Habría que incluir también en este ámbito de consideraciones las renuncias de autonomía nacional que ha significado la "apertura externa", reclamada por los grandes grupos económicos como base para su proyección hacia afuera y su articulación con el capital transnacional. Por su parte, los apoyos directos se refieren principalmente a la redefinición de las situaciones de propiedad, al manejo de los recursos y la política del crédito interno y externo y muy especialmente a los términos en que se condujo el proceso de "privatización" de empresas.

En la sección anterior en que se trató de la distribución del ingreso, se constató el cambio que tuvo lugar en las cuotas de participación relativa de los salarios y las ganancias en desmedro de aquéllos, e incluso el deterioro sufrido por los niveles absolutos del salario real. Por su parte, las nuevas leyes laborales implantadas por la dictadura vulneraron muchas de las conquistas sociales alcanzadas hasta entonces, facilitaron a los empresarios los despidos de trabajadores y la regulación de sus niveles de empleo, y los eximieron de buena parte de sus obligaciones previsionales; y las limitaciones y el castigo sufrido por las organizaciones sindicales y sus dirigentes –en un clima general de represión política– redujo severamente la capacidad de defensa de los intereses de los trabajadores. Para los intereses empresariales, el resultado final de todo ello ha sido una reducción considerable del "costo por trabajador", favoreciendo su capacidad para apropiarse de una cuota mayor de los excedentes de explotación y sustentando una mayor "competitividad" en esa disminución de los costos del trabajo. Se mencionaron igualmente las reformas tributarias en favor del capital –las rebajas en las tasas que gravan las ganancias, la abolición de los impuestos patrimoniales, sobre las ganancias de capital y sobre los intereses bancarios– y los cambios en la composición del gasto público en favor de las capas sociales de alto ingreso.

La retracción de la actividad pública, bajo el principio de "subsidiaridad del Estado", amplió la esfera de acción privada y las oportunidades de ganancias en varios campos, tanto en áreas de producción material como de seguridad social, la educación y la salud, pasaron a constituir, entre muchas otras actividades, fuentes adicionales en la conformación de los grandes grupos de interés económico, trasladando sus costos a usuarios que antes accedían a ellos en condiciones mucho más favorables.

Los costos sociales y nacionales de la "apertura externa" –factor clave en la estrategia económica global que supone el "modelo"– son inconmensurables. Desde los inicios de la dictadura, se manifestaron en el retiro de Chile del "Pacto Andino", a fin de ofrecer al capital extranjero posibilidades y franquicias muy superiores al tratamiento común acordado por los países participantes del Pacto; y desde entonces asumieron diversas formas de concesiones y garantías excesivas. El propio tratamiento de la deuda externa, cuyo servicio se ha privilegiado por encima de cualquier razón de conveniencia nacional, ha tenido efectos similares y ocasionado extrema rigidez en el manejo de las cuentas externas. Aquellas facilidades y el esquema posterior de conversión de deuda en inversión extranjera directa han llevado a que el capital transnacional asuma posiciones relevantes en todos los principales sectores de la economía chilena. "La apertura de Chile al exterior se ha hecho con una masiva transferencia de empresas, bancos y negocios al capital extranjero"[123]. Es el precio que en definitiva se ha pagado por forjar un "marco externo" propicio a la extensión y fortalecimiento de los grandes grupos económicos, a los que ha interesado más la asociación directa o

123. Balance del patrimonio nacional en 1990; en Análisis Económico, Informe Trimestral N° 2, Santiago, abril-junio de 1991.

indirecta con el capital transnacional que la preservación de un esquema más nacional de desarrollo.

No obstante ese marco global excepcionalmente favorable, la consolidación de los grupos económicos dominantes requirió mucho más que un clima general de "libertad económica" y prescindencia estatal. Lo cierto es que la experiencia chilena ha marcado una asimetría completa en la aplicación de los principios del "neoliberalismo": la subsidiaridad del Estado ha operado en plenitud en cuanto concierne a sus funciones y responsabilidades con la mayor parte de la sociedad, en las cuestiones decisivas del empleo, del resguardo de sus ingresos y condiciones básicas de vida; pero en relación a los intereses del capital, ha inscrito por el contrario una conducción económica fuertemente intervencionista. Sólo en esta última forma, con todos los respaldos y apoyos necesarios y las adecuaciones a ese propósito de la política económica en su conjunto, es que pudo lograr la consolidación que hoy exhiben esos grupos; incluso recuperándolos de sus desastres en una trayectoria nada lineal, en que más de una vez mostraron fragilidad y fracasos estruendosos que llevaron a muchos de sus personeros a constituirse en ejecutores de delitos económicos y sujetos a investigación judicial.

La primera gran operación en favor de ellos consistió en la redefinición de las situaciones de propiedad que se habían conformado hasta mediados de 1973: "el gobierno dictatorial inició una nueva etapa histórica en el manejo del patrimonio nacional... produjo una masiva transferencia de bienes físicos y financieros desde el Estado a empresas y conglomerados nacionales y/o extranjeros"[124].

La configuración de la propiedad de la tierra alcanzada en un prolongado y profundo proceso de reforma agraria –iniciada en el sexenio democratacristiano y completada en los años de Allende– fue modificada completamente. Hacia mediados de 1973, el 41 por ciento de la tierra agrícola total medida en "hectáreas de riego básico", el 67 por ciento de la superficie arable medida en hectáreas físicas, el 31 por ciento de la superficie no arable y el 35 por ciento de la superficie total, habían sido incorporados al

124. Igual referencia de la nota 116.

sector "reformado", sumando unos 10 millones de hectáreas físicas. Una parte de ella fue "devuelta" a sus "antiguos propietarios", otra se asignó en forma de parcelas individuales y el resto se licitó en grandes explotaciones, a la vez que se eliminaba toda restricción al funcionamiento de un "mercado de tierras", se permitía la subdivisión y venta de predios de cualquier tamaño y se autorizaba la constitución de sociedades anónimas para las actividades agrícolas. La reorientación exportadora de buena parte de la producción contribuyó adicionalmente a activar el mercado de la tierra configurando un nuevo perfil de propiedad, en que subsisten pequeños propietarios– aunque muchos de los asignatarios de la reforma agraria vendieron sus parcelas–, pero en que el elemento dominante es la nueva propiedad capitalista: no el viejo latifundio, pero sí un grado relativamente alto de concentración de la propiedad, no necesariamente en paños continuos, y una extensión considerable de propiedades medianas altamente capitalizadas y tecnificadas.

También se configuró así un nuevo "empresariado agrícola", en parte originado en la agricultura tradicional, pero procedente también de otros sectores –del comercio, de la industria, atraídos principalmente por las nuevas perspectivas de la exportación frutícola– e incluso de profesionales liberales. Hacia 1990, alrededor de un cuarto de ellos había adquirido la tierra por herencia, un tercio combinó herencia con compras adicionales y el 40 por ciento la había comprado, incluso tierras provenientes de la reforma agraria y vendidas a precios reducidos[125]. Por su parte, las corporaciones forestales concentraron grandes áreas de bosques mediante la compra de tierras a particulares y las licitaciones que abrieron instituciones estatales. De manera general, en este proceso "destaca la creación de grandes sociedades anónimas y sociedades de inversión que están pasando a controlar enormes extensiones de tierras. Por ejemplo, las cinco mayores empresas forestales, donde se aprecia fuerte inversión extranjera, cuentan con extensión de terrenos superiores a las 100 mil hectáreas... En el caso de las empresas frutícolas y agrícolas, hay

125. Cecilia Montero, La evolución del empresariado chileno: ¿Surge un nuevo actor?; Colección de Estudios CIEPLAN, Nº 30, diciembre de 1990.

empresas que en una región pueden llegar a tener 10 ó más predios medianos o pequeños... entre las empresas más grandes y dinámicas, parecen predominar sociedades anónimas o bien transnacionales de origen árabe, neozelandés, australiano, inglés, etc." (R. Rivera)[126].

Un segundo plano de cambios sustanciales en las situaciones de propiedad se refiere a las actividades que durante el gobierno de Allende formaron parte del "área de propiedad social", particularmente en la industria manufacturera y en el sector financiero. Esta había llegado a comprender alrededor de 40 por ciento del valor bruto de la producción industrial, con participación completa en las ramas de derivados del petróleo y carbón; ampliamente mayoritaria en la metalúrgica básica, del caucho y minerales no metálicos; compartida con el sector privado en la industria textil, productos químicos industriales y maquinaria y accesorios eléctricos; y muy minoritariamente en la producción de papel y celulosa, maquinaria no eléctrica, automóviles y materiales de transporte, alimentos, bebidas, tabaco y vestuario. A partir del golpe militar, se inicia un rápido proceso de "devolución" de estas empresas a sus anteriores dueños, de manera que en los meses siguientes, hasta diciembre, se "reprivatizaron" alrededor de 260 empresas. Poco tiempo después, la privatización asumió el carácter y el propósito no sólo de revertir los cambios que condujo el Gobierno Popular, sino de criterio central de una concepción económica global que comenzó a definir el gobierno militar. Bajo esta nueva estrategia, la Corporación de Fomento (CORFO) –que exhibía la titularidad de la propiedad estatal– vendió en subasta pública, entre septiembre de 1975 y enero de 1976, los 10 bancos que controlaba, y entre 1975 y 1982, sus derechos o acciones en 135 sociedades (en 91 de las cuales tenía participación mayoritaria). Simultáneamente, se acabó de "desestatizar" el sistema bancario, transfiriendo al sector privado la participación en 16 bancos comerciales. Se ha estimado que

126. Rigoberto Rivera, La transición agraria en Chile: cambios en la estructura social; en el Seminario Internacional "La agricultura latinoamericana; crisis, transformaciones y perspectivas"; Chile, 1988 (mimeografiado).

los bajos precios en que fueron entonces liquidadas las empresas significó un subsidio implícito para los compradores equivalente a 30 por ciento del patrimonio neto de ellas. Se realizaron también más de 600 operaciones de ventas de plantas industriales, bienes raíces y pertenencias mineras, así como más de 3.000 operaciones de venta de bienes muebles[127].

De este modo, en los primeros años de la dictadura el capital privado, nacional y extranjero y fuertemente concentrado, había alcanzado una posición de amplio dominio en el conjunto del sistema económico chileno; y lo había hecho, además, bajo condiciones de ventaja privilegiada, que en muchos casos deslindaban la frontera del fraude a los intereses del conjunto de la sociedad. Sin embargo, aún así, no fueron condiciones suficientes como para que exhibiera a partir de entonces capacidad de consolidación y desarrollo con sus propios medios en los marcos de la política "neoliberal" que preconizaba. Por el contrario, su recurrencia al endeudamiento para ampliar la participación en las privatizaciones y sus manejos financieros abiertamente especulativos, junto a la recesión económica general, ocasionada por la misma política económica, constituyó los principales grupos en protagonistas de una profunda crisis, un verdadero derrumbe de las expectativas puestas en el "modelo".

"Entre 1981 y 1983 fueron intervenidas o liquidadas 22 instituciones financieras, lo que afectó a más de 60 por ciento de las colocaciones del mercado bancario privado...; entre 25 y 30 por ciento de los préstamos bancarios resultaron irrecuperables. Al 31 de diciembre de 1984, aparte de las pérdidas de las instituciones que entraron en liquidación, la banca presentaba pérdidas en sus activos no amparados por provisiones que comprometían el 200 por ciento de su capital y reservas (18 por ciento

127. Varios estudios sucesivos, de los que se extractan éstas y las siguientes informaciones, dan cuenta pormenorizada de estos procesos de privatización. Se trata en particular de los trabajos de Patricio Rozas y Gustavo Marín, Privatizaciones en Chile: de la normalización del "área rara" a la ley de Estado-Empresario; PRIES/CONO SUR, documento de trabajo Nº 35, octubre de 1989. Patricio Rozas y Juan Manuel Reveco, Privatizaciones de empresas públicas en Chile: el proceso de su reversión; PRIES/CONO SUR, documento de trabajo Nº 36, julio de 1990.

del producto geográfico bruto de ese año)... virtual bancarrota generalizada con repercusiones escandalosas en el ámbito judicial y penal..." (Miranda)[128].

La bancarrota llevó a que, contrariando los principios del neoliberalismo propiciado durante casi una década, el Estado procediera a intervenir 7 bancos, a iniciar la liquidación inmediata de 2 de ellos y a nombrar "inspectores delegados" en otros dos. A su vez, la desarticulación de los mayores grupos locales, como fue el caso de Vial y Cruzat Larraín, entregó también al control del Estado las numerosas empresas que ellos tenían en su poder: fueron las que pasaron a constituir el "área rara de la economía", transformándose el gobierno en el mayor propietario de las empresas y bancos que habían sido privatizados.

En esas circunstancias, junto a la inmediata demanda de apoyo estatal que hicieron los grupos afectados, los grandes agricultores –exportadores y orientados hacia el mercado interno– los empresarios de la construcción y diversas ramas industriales, reclamaron también el cambio de la política económica. En efecto, "la fijación del tipo de cambio había generado una situación crítica en los sectores industriales y agrarios sustituidores de importaciones... el dólar subvaluado y los aranceles bajos incentivaban una entrada cada vez más masiva de bienes importados. No extraña que los grandes agricultores del sur –vinculados a los cultivos tradicionales orientados al mercado interno– hayan reclamado insistentemente por una política específica que lo tome en cuenta, asegurando, sobre todo, un precio rentable para su producción. Otros sectores empresariales urbanos, pertenecientes a las industrias metalmecánica, electrónica, electrodomésticos, textiles, de la construcción, etc., también exigieron un cambio drástico de la política económica" (Rozas y Marín)[129]. Fue el comienzo de una gigantesca operación "de rescate", de movilización de recursos y compromisos públicos para sanear empresas a fin de volver a privatizarlas, y de

128. Pedro N. Miranda, La agonía del dinero; Ediciones Sexante, Venezuela, 1990.
129. Patricio Rozas y Gustavo Marín, El "mapa de la extrema riqueza" 10 años después; Ediciones Chile-América CESOC; Santiago, 1989.

recomposición de los grupos económicos dominantes; una operación en la que se utilizaron los más diversos expedientes.

"Pese a la pretendida 'subsidiaridad' del Estado, el régimen no vaciló en recurrir al rescate de los grupos económicos, asumiendo a nombre de todos los chilenos la enorme deuda contraída por estos e interviniendo sus empresas en falencia para salvarlas de la hecatombe total. El costo inmediato de este rescate por concepto de la compra de la cartera vencida y dólar preferencial fue superior a los 3 mil millones de dólares..." (Marín)[130]. En efecto, el instrumento principal utilizado entonces fue, junto a la "estatización" de deudas privadas con el exterior, el de "enormes auxilios del Banco Central al sector financiero mediante la compra de 'carteras riesgosas' de algunas instituciones que se encontraban en virtual bancarrota y cuya 'obligación de recompra' no fue calificada como 'pasivo exigible'... el fraude más colosal en la historia financiera del continente..." (Miranda)[131]. Según estimación del Programa de Economía del Trabajo de la Academia de Humanismo Cristiano, entre el primer trimestre de 1982 y el segundo de 1985, la transferencia de recursos al sector financiero por parte del Estado fue de 7 mil millones de dólares.

Se cerró así un ciclo del proceso que acabó acumulando una deuda externa que, en términos relativos, llegó a ser una de las más grandes de América Latina. Los mayores grupos de concentración de poder económico, primero, recurrieron al endeudamiento externo para comprar empresas y trasladar al ahorro externo la responsabilidad de sostener las tasas internas de inversión, a la vez que sacaban sus capitales fuera del país; y luego, transfirieron al Estado sus deudas con el exterior y se apoyaron en el endeudamiento externo público para su recuperación de la bancarrota en que cayeron a comienzos de los ochenta. "A fines de 1981, los agentes económicos tenían deudas con el sistema financiero por el equivalente a 56 por ciento del

130. Gustavo Marín, El actual proceso privatizador en Chile: consecuencias para el país y propuestas para la futura democracia-versión preliminar para discusión; 1990 (mimeografiado).
131. Pedro N. Miranda, *op. cit.*

PGB de ese año. El 35 por ciento de estas deudas lo era indirectamente con acreedores externos... el Estado ha asumido deudas, ha tomado a su cargo pérdidas y ha otorgado subsidios... Los deudores en moneda extranjera han recibido un subsidio (dólar preferencial) que a fines de 1987 le había significado al Banco Central 3.400 millones de dólares de pérdidas... En 1980 prácticamente no había deuda externa privada con garantía estatal, a fines de 1987 ellas llegaban a 3.300 millones de dólares..." (Arellano)[132]. Una expresión más del criterio que se definió como "socialización de pérdidas y privatización de beneficios".

Saneadas a ese costo para el país las empresas en bancarrota, se inicia, desde mediados de 1985, un segundo ciclo de "privatizaciones", involucrando en medida aún mayor a intereses extranjeros y fortaleciendo nuevos mecanismos financieros, en particular las "administradoras de fondos de pensiones". Las empresas que constituyeron el "área rara" y las principales empresas públicas, que no habían sido privatizadas en razón de su carácter estratégico para el conjunto de la economía, representaban todavía un monto considerable de activos y una aportación significativa a la generación del producto y las inversiones. Hacia ellas se dirigió la nueva operación de traspaso al sector privado, mediante ventas directas de CORFO, las disposiciones del estatuto de la inversión extranjera (DL 600), la repatriación en términos favorecidos de recursos en el exterior (capítulo XVIII de la Ley de Cambios Internacionales) y la capitalización autorizada a extranjeros de deuda externa mediante "pagarés de la deuda externa" adquiridos con descuentos y convertidos a pesos en su valor nominal (capítulo XIX de la Ley de Cambios). "Características de esta segunda privatización han sido la falta de transferencia, el carácter escandalosamente lesivo para los intereses públicos de las ventas, el fortalecimiento de las posiciones del capital monopolista, la utilización de la cobertura ideológica del llamado capitalismo popular y el carácter desnacionalizador del proceso..." (Marín)[133].

132. José Pablo Arellano, Crisis y recuperación económica en Chile en los años 80; Colección Estudios CIEPLAN Nº 24; Santiago, junio de 1988.
133. Gustavo Marín, *op. cit.* (ver nota 129).

Este proceso de privatización se aceleró aún más desde que el gobierno militar perdió el plebiscito del 5 de octubre de 1988. Previendo la inestabilidad de la entrega del poder a un gobierno civil, apresuraron medidas –en éste como en otros campos– para implementar lo que se llamó su "estrategia de atrincheramiento"; incluida la intención de privatizar todas las empresas que quedaban en manos del Estado con la sola excepción de CODELCO y las que dependían del Ministerio de Defensa. Se ha calculado que sólo esta última ronda de privatizaciones ocasionó al Estado una pérdida patrimonial equivalente a unos 1.500 millones de dólares.

La extensión que llegaron a asumir las acciones de privatización y los términos en que ellas se efectuaron en las diversas fases constituyen hechos de extraordinaria relevancia; no sólo por lo que representaron en su momento, sino porque inevitablemente proyectan consecuencias muy importantes hacia el presente y el futuro.

Desde luego, no cabe duda de que, en la medida que se hicieron bajo modalidades lesivas para el interés nacional en su conjunto, forman parte de la enorme "deuda social" dejada por la dictadura. Aunque hasta ahora, bajo el gobierno civil, se ha favorecido la convalidación de todo lo hecho por el gobierno militar en el campo económico, no es un capítulo que se pueda considerar definitivamente cerrado. Quedan, en efecto, reclamos legítimos que el conjunto de la sociedad conserva el derecho a levantar en cualquier momento como reivindicación histórica. En particular, los mayores perjuicios inmediatos fueron para los trabajadores, que perdieron las posiciones de participación a que habían accedido en el área social de la economía; y enfrentaron el desempleo y el cambio regresivo en las condiciones de trabajo bajo la conducción privada de las empresas, así como la desprotección en un sistema que privilegiaba abiertamente los intereses del capital.

Un perjuicio que no compensa en modo alguno, para el conjunto de la masa laboral y otras capas sociales, la supuesta área de "capitalismo popular" con la que se buscó justificar socialmente las privatizaciones. En efecto, el acceso que se abrió en algunos casos a la propiedad accionaria de las empresas que se privatizaban a trabajadores de ella, así como a funcionarios de la administración pública y de las Fuerzas Armadas, no llegó a

comprender más de unas cuantas decenas de miles de personas; y aún para los que pudieron acceder, lo hicieron en proporciones de capital muy pequeños frente a lo que pasaron a controlar los grandes grupos de poder económico, de modo que quedaron como "capitalistas formales", pero marginados de hecho de toda injerencia en la gestión de las empresas y en la distribución de los beneficios originados en la operación de ellas.

Un segundo plano de consecuencias duraderas de la privatización tiene que ver con los grados de desnacionalización de la economía nacional que involucró ese proceso. Como se ha dicho, el capital extranjero ocupa hoy día posiciones claves en todos los sectores de actividad económica del país. La mayor parte de la inversión extranjera que se comprometió en el período 1974-1981 –cerca de 6.500 millones de dólares, de los que se materializó poco más de un quinto– se orientó hacia la minería. Por su parte, para el período 1982-1989, y con particular intensidad en los dos últimos años, la inversión extranjera efectivamente materializada sumó casi 3.400 millones de dólares, más diversificada esta vez entre minería, industria y servicios comerciales y financieros. En su mayor parte, estas inversiones han representado la compra –incluso con los beneficios del mecanismo de conversión de deuda– de acciones y bonos de empresas ya existentes, bajo modalidades que han contribuido a extender el dominio de empresas propiamente financieras que operan en el mercado especulativo y desde la que se controlan actividades directamente productivas. Aunque estos capitales externos reconocen diversos orígenes nacionales y transnacionales, "las principales sociedades de servicios, en particular las AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones, es decir, de los ahorros de los trabajadores) y las compañías de seguros de vida, fueron controladas principalmente por consorcios financieros norteamericanos: Bankers Trust, Aetna y American International Group...; estos consorcios se precipitaron para adquirir importantes paquetes accionarios de estas sociedades de servicios... han iniciado una expansión de carácter conglomeral, controlando ya sea a través de las propias AFP, ya sea construyendo sociedades de inversión específicas, otras empresas en otras áreas industriales..." (Marín)[134].

134. Gustavo Marín, Trayectoria de las privatizaciones... (ver nota 126).

Un tercer aspecto se refiere a la amplitud del proceso privatizador. En efecto, "el concepto de privatización debe ser entendido como el conjunto de políticas estatales cuyo propósito común fundamental es reorganizar la distribución del poder al interior de la sociedad afectando el quehacer concreto de los grupos sociales e individuos que la integran. Una de esas políticas –en ningún caso la única– consiste en transferir la mayor cantidad posible de activos y empresas públicas al sector privado. Así, forma parte también del proceso privatizador la reforma al sistema previsional, sustituyendo al Servicio de Seguro Social y a las Cajas Previsionales por administradoras privadas de fondos de pensiones (AFP)... no sólo significa la privatización de la administración de los fondos de pensiones de gran parte de la fuerza laboral chilena, sino además la privatización de la principal fuente de ahorro e inversión de la economía nacional. Así mismo, forma parte del proceso privatizador la política que sustituye un sistema de salud basado en la noción de servicio público por un sistema operacionalizado a través de los Institutos de Salud Previsionales (ISAPRES) y de las compañías de seguros de vida... Otro aspecto relevante del proceso privatizador es la municipalización de la educación..." (Rozas y Reveco)[135].

La dimensión de la deuda social ocasionada por las privatizaciones, el control que ellas acabaron por ceder en favor del capital extranjero y la extensión del proceso privatizador a otros ámbitos económicos y sociales, son todos factores que condicionan severamente el presente y el futuro del país. Es inclusive el caso en relación con la capacidad actual del gobierno para encauzar el proceso inversionista y aun para sostener políticas, como las propuestas, de "solidaridad con la pobreza", drásticamente restringidas en su disposición de recursos y de mecanismos administrativos públicos para su implementación; como lo es igualmente en relación a opciones futuras de estrategias de desarrollo económico y social que supongan términos de mayor autonomía nacional. Desde este ángulo, la revisión en algún grado de tales procesos pueden pasar a ser un requisito fundamental.

135. Patricio Rozas y Juan Manuel Reveco, Privatizaciones de empresas públicas en Chile: el problema de su reversión (ver nota 126).

En este mismo plano de legitimación de reivindicaciones nacionales, aunque de naturaleza diferente, cabría señalar finalmente la necesidad de aceptar abierta la posibilidad de una reconsideración de los términos específicos en que se hicieron las privatizaciones, los perjuicios indebidos que ocasionaron al Estado y al conjunto de la sociedad, y por tanto la justificación de demandas de reparación y restitución de derechos y valores, con cargo a quienes se beneficiaron de esos procedimientos.

La mayor parte de las transferencias indebidas al capital privado se efectuaron a través de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Para facilitarlas, el gobierno militar impuso en varias ocasiones modificaciones a la legislación orgánica de esa institución, incluida la reducción y el cambio del Consejo y su composición, la supresión del Comité Ejecutivo, la eliminación de algunas atribuciones y la ampliación de otra. Constituido el gobierno civil, el intento de esclarecimiento llegó a asumir la forma de juicio público que a la postre, sin embargo, fue brusco e injustificadamente interrumpido. De todos modos, constituye un capítulo muy importante en la configuración del mapa actual de los grandes grupos de dominio económico, que muy probablemente no ha quedado cerrado definitivamente; y cuya trayectoria, por lo mismo, conviene recoger brevemente a partir de lo que han sido las publicaciones de la prensa nacional en su curso.

A seis meses del inicio de gobierno civil, el Ministro Vicepresidente de la Corporación de Fomento se refirió públicamente a informes de la Contraloría General de la República, elaborados con anterioridad, según los cuales el proceso de privatización de empresas estatales habría significado "gruesas pérdidas para el fisco", al venderse a precios muy inferiores al "valor libro"; informó de una investigación en curso en la que se detectaba "la participación de ciertos funcionarios públicos que obtuvieron algunos beneficios personales en el proceso de privatización"; denunció que la CORFO asumió el pago de la deuda externa de muchas de esas empresas; comentó que "con las utilidades que generan esas empresas, en tres o cuatro años se pagaba el precio que el Estado recibió por ellas"; y anticipó que en el siguiente mes de octubre se entregarían al Presidente de la República los resultados de la investigación ("El Mercurio", 22 de septiembre de 1990).

Meses después, un reportaje de la Revista Análisis (14 al 20 de enero de 1991) informaba que algunos parlamentarios pedirían a la Cámara de Diputados "la designación de una comisión especial para que investigue diversas irregularidades cometidas durante la pasada gestión y que significaron la pérdida de mil 900 millones de dólares para el organismo estatal", atribuible "a la forma en que se implementó la política de privatización de empresas estatales, a una deficiente política crediticia, donación de patrimonio físico al área privada y mala administración". Señalaba que "como resultado de la venta de empresas por debajo de su valor libro, CORFO tuvo pérdidas contables de 370 millones de dólares en 1989; de 147 millones de dólares en 1988; de 684 millones de dólares en 1987 y de 251 millones de dólares en 1986. También asumió una deuda externa por aproximadamente 500 millones de dólares, a la que se suma una deuda con ENDESA, por la compra de Edelnor, que asciende a 140 millones de dólares aproximadamente. El servicio de estas deudas implicará un desembolso de 1.700 millones de dólares para los próximos catorce años. Por otra parte, de acuerdo al informe emanado de la auditoría realizada por la Contraloría respecto del balance de 1989, CORFO efectuó ese año donaciones por mil 900 millones de pesos de su activo inmovilizado y se autorizaron donaciones por otros dos mil 837 millones de pesos más...". La privatización de IANSA habría significado para la CORFO una pérdida de 47.628.514 dólares; y habría tenido otra pérdida de 37.609.750 dólares en la operación de venta de acciones de CAP a un precio de 0,25 dólares por acción en circunstancia que el valor del mercado a la fecha era de 0,39 dólares por acción.

Otra información periodística ("Punto Final", enero de 1991) dio cuenta de que el diputado Armando Arancibia tenía antecedentes sobre irregularidades cometidas en la CORFO que conformarían "elemento para iniciar acciones judiciales". Según ellos, las pérdidas originadas por privatizaciones suman aproximadamente 1.500 millones de dólares, las originadas por créditos condonados alcanzan a unos 400 millones de dólares (incluidos tres millones de dólares de créditos perdonados a la empresa PSP Ltda. que fue propiedad de Augusto Pinochet Hiriart). La misma información denuncia que INACAP "prácticamente fue donada a principios de 1989 a la Corporación Privada Nacional de Desarrollo Social, una entidad creada por varios gremios

empresariales... El patrimonio de INACAP era de más de 4 mil millones de pesos".

Una información divulgada por "El Siglo" (27 de enero al 2 de febrero de 1991) amplió los antecedentes de lo que califica como "el escándalo CAP-CORFO, operación mediante la que fue privatizada la empresa Compañía de Acero del Pacífico..."; y que significó que la CORFO, "que era la dueña al inicio de la operación del 83,28 por ciento de las acciones de la Compañía, redujo su participación al 0,01 por ciento, perdió 706,4 millones de dólares respecto del valor libro de los títulos de propiedad; perdió 42,1 millones de dólares respecto del mercado de esos mismos títulos y dejó de percibir utilidades por 108,5 millones de dólares, que habría recibido si su situación accionaria no hubiera cambiado...; pagando 105 millones de dólares, el sector privado se adueñó de los 599,6 millones de dólares que correspondían a la parte de la CORFO...; logró una ganancia neta equivalente por lo bajo al 471 por ciento de su inversión...".

El día 24 de enero (1991), el Ministro Ominami concurrió a la Cámara de Diputados e informó que "el Gobierno decidió entregar al Consejo de Defensa del Estado y a la Contraloría General de la República, según corresponda, todos los antecedentes reunidos sobre las presuntas ilegalidades e irregularidades correspondientes a la gestión administrativa de la Corporación de Fomento durante el gobierno pasado". Reconoció que "entre diciembre de 1984 y diciembre de 1989 se privatizaron total o parcialmente 32 empresas y que la pérdida patrimonial de CORFO alcanzó a 2.209 millones de dólares, en cifras actualizadas a diciembre de 1989; y que la Corporación quedó con pago comprometido por 1.732 millones de dólares para los próximos 14 años. Agregó que los pasivos de CORFO, que representaban un 12 por ciento de su patrimonio en 1984, pasan así a representar 131 por ciento en diciembre de 1989; y que los compromisos por el pago de intereses y amortizaciones en el período 1991-1993 alcanzan a un promedio anual de 176,3 millones de dólares. No obstante todo lo cual, junto con celebrar "la prudencia del gobierno y la seriedad del Ministro Ominami", la Cámara concluyó aprobando un proyecto de acuerdo que se limita a solicitar todos los antecedentes ("El Mercurio", 25 de enero de 1991).

Tres días después, El Mercurio publica un reportaje (domingo 27 de enero) con el sugerente título "CORFO: el escándalo que

no llegó". A juicio de su autor, hubo "una larga negociación de por medio": "mientras el ala izquierda de la Concertación insistía para que (los antecedentes) se dieran a conocer de una vez por todas... la DC no quería más escándalo, entre otras cosas porque de los ex vicepresidentes ejecutivos de la Corporación varios son generales de Ejército en servicio activo". "Tan bien se logró el objetivo –dice el articulista– que el escándalo terminó en un proyecto de acuerdo sin ninguna oposición... René Abeliuk podrá trabajar tranquilo, pues después de la tranquila sesión del jueves en la Cámara de Diputados habló por última vez del tema de las privatizaciones, de las supuestas irregularidades y de otras materias que le quitaron el sueño durante su primer año de funciones al mando de la Corporación de Fomento de la Producción".

Sobraba ya la defensa de las privatizaciones que asumió Luis Larraín, ex Ministro de ODEPLAN y ex Consejero de CORFO, argumentando que "el informe que presentó Ominami en la Cámara mezcla conceptos que no son mezclables, emite juicios no probados y cuestiona decisiones que actualmente la nueva administración también está tomando..." (El Mercurio, 28 de enero). Sólo faltaba que el Ministro Ominami anunciara la eliminación de la "Gerencia de Normalización" de CORFO, "indicando que no se justificaba su existencia" y que el Gobierno "pretende mantener una relación constructiva entre el sector privado y el público" (El Mercurio, 2 de febrero de 1991).

Cabe decir, finalmente, que las Fuerzas Armadas no fueron de ninguna manera ajenas a estas operaciones, no sólo porque ejercían entonces el control pleno del gobierno y altos oficiales estaban a cargo de la propia CORFO, sino también por la participación que tuvieron directamente, como institución, en operaciones de la misma índole. En efecto, un reportaje publicado en la Revista Página Abierta (10 al 23 de junio de 1991) dio cuenta de un acuerdo entre la CORFO y el Ejército para culminar una difícil negociación política iniciada a mediados de 1990 referida a un conjunto de reclamos de CORFO; no obstante lo cual quedó "una parte de la historia que tanto el acuerdo CORFO-Ejército como las investigaciones efectuadas por la Cámara de Diputados o solicitadas por ésta a la Contraloría y al Consejo de Defensa del Estado han omitido, deliberadamente o no. Hablamos de los miles de millones de pesos que durante todo el régimen militar y

su gestión fueron transferidos al Ejército, sea en bienes muebles o inmuebles y créditos generosamente concedidos, sea en propiedades adquiridas al Ejército a precios artificialmente sobrevalorados". Y recoge un largo listado de operaciones específicas de esa naturaleza, advirtiendo que "hubo de todo: desde vehículos para la Junta de Gobierno y la Presidencia de la República, pasando por camiones y galpones para transportar o albergar caballos del Ejército, hasta donaciones de maderas para regimientos... Siete mil 142,2 millones de pesos es el valor actualizado a mediados de 1990 de los bienes muebles e inmuebles y de los créditos concedidos por CORFO al Ejército entre 1973 y apenas días antes de que asumiera el Presidente Aylwin".

Afortunadamente, el asunto parece no haber quedado cerrado del todo. Meses después (según informa El Mercurio del 18 de octubre de 1991), "la Cámara de Diputados acordó designar una Comisión Especial Investigadora para que estudie eventuales irregularidades administrativas ocurridas en la pasada administración de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, especialmente en lo relativo a las privatizaciones de sus empresas, otorgamiento de créditos, condonaciones y castigo de los mismos, donaciones de bienes físicos y otras operaciones en que se haya comprometido el crédito de la Corporación...".

V. La Transición y las tareas del futuro

16. Economía y sociedad en el Chile de los noventa. 1991. (*)

Quizás los chilenos no estemos advirtiendo con plena conciencia el grado en que las concepciones económicas predominantes están determinando –y seguirán condicionando– el conjunto de la vida social, en sus más diversas manifestaciones. La constatación, sin embargo, está llamada a constituirse en un signo de alarma respecto de cómo evolucionará la sociedad chilena si se prolongara mucho más la aplicación de las políticas económicas actualmente en práctica.

La interrelación entre los dos planos de la vida social es obvia, en cualquier circunstancia; pero se acentúan al extremo bajo las imposiciones del "neoliberalismo". En efecto, éste define mucho más que una estrategia económica y una forma específica de conducir los procesos económicos: involucra consecuencias nacionales y sociales muy profundas, y conlleva valores morales y conductas individuales y colectivas que se promueven y justifican al amparo de esa concepción económica. Se explica así que poco más de tres lustros de aplicación de tales políticas hayan sido suficientes para que el individualismo y la competitividad se impongan en las conductas de una parte de los chilenos por sobre los valores de la solidaridad y el compromiso social. Suficientes también para distorsionar gravemente los criterios de evaluación de los resultados económicos: según la idea predominante, la economía puede ir bien aunque le esté yendo mal a la mayoría de la población; o que importen más los "equilibrios macroeconómicos" que la condición esencial de vida de todos los chilenos. Y suficientes igualmente para confundir y pervertir los grandes propósitos del esfuerzo económico: por ejemplo, se proclama como éxito producir más fruta para las familias norteamerica-

(*) Exposición de noviembre 1991.

nas, sin perjuicio de que a la vez se disminuya la producción de alimentos para las familias chilenas (el promedio del consumo per cápita de proteínas sigue estando considerablemente por debajo del que se alcanzó en los años de Allende).

Apreciadas las cosas desde una óptica amplia, el resultado ha ido un país subordinado a intereses extranjeros y una sociedad que ha llevado más lejos que nunca la desigualdad económica y social de sus componentes. Lo que se ha puesto en práctica es una estrategia de fuerte articulación externa, bajo dominio del capital transnacional, y de desintegración social interna, que conduce a una sociedad escindida, un "mundo de los ricos" y un "mundo de los pobres" increíblemente diferenciados y vinculados sólo por relaciones de extrema explotación. Un segmento moderno, de lata productividad y eficiencia, produciendo para la exportación y los consumos suntuarios; y un estrato rezagado, que incluye muchos productores y vendedores pobres, produciendo y vendiendo los productos básicos para consumidores cada vez más pobres.

En el curso de aplicación de estas estrategias, todos los grandes parámetros sociales, conformados en el curso de una larga evolución histórica, fueron alterados brutalmente. Es el caso de las proporciones de reparto del producto social: la participación de los sueldos y salarios en el ingreso nacional, que se aproximan al 50 por ciento a fines de la década de los sesenta y llegó al 64 por ciento en 1971-72, descendió por debajo del 40 por ciento; la participación en el total del ingreso del 20 por ciento de las familias más pobres bajó desde el 7,6 por ciento en 1968 a apenas 3,5 por ciento en 1983, a la vez que la cuota apropiada por el 20 por ciento de las familias más ricas aumentó desde 44,5 por ciento a 61 por ciento entre iguales años. Por eso, el discurso oficial sobre la pobreza, en tanto no vincula pobreza y desigualdad, es un discurso vacío, demagógico; y las políticas consiguientes –del "chorreo" o de la "solidaridad"– resultan inevitablemente ineficaces.

Todo esto está configurando los grandes desafíos de la sociedad chilena para el futuro próximo. En primer lugar, el desafío de la integración social, de acabar con la segregación, de recomponer una sociedad, con grados tolerables de diferenciación y desigualdad. Condición esencial para encarar, en segundo lugar, el desafío de la miseria y la pobreza; porque con otras proporciones de reparto del producto social es perfectamente posible para una sociedad como la chilena, que ha llegado a exceder los 2 mil dólares de producto anual por persona como promedio, asegurar a toda la población los consumos y servicios que definen un nivel mínimo de vida. Sin superar debidamente tales desafíos, no se resolverá la pobreza, ni podrá haber democracia verdadera; seguiremos creyendo, entre muchas otras cosas, que la delincuencia es un problema de eficacia policial, desconociendo sus raíces sociales y procurando inútilmente ocultar que hay también formas de delincuencia de los ricos.

Es claro que ese futuro de una sociedad chilena integrada, que resuelve para todos los problemas de la condición básica de vida, no es alcanzable a partir de convalidar casi todo lo hecho por la dictadura, como parecieran creerlo personeros del gobierno "de transición", ni dando respuestas de mezquindad a demandas sociales muy legítimas. Es perfectamente viable un proyecto alternativo al neoliberalismo prevaleciente, una nueva propuesta de sello nacional y popular, capaz de merecer el respaldo de fuerzas sociales mayoritarias. Pero será preciso abrirle esa viabilidad a partir de una revisión profunda de ese pasado; recuperando la capacidad de autodeterminación de Chile como nación, restituyendo parámetros sociales fundamentales, cancelando efectivamente la enorme "deuda social" que los grandes intereses contrajeron con los trabajadores, con la mayor parte del pueblo chileno.

17. Los objetivos y los caminos de la lucha popular. 1991. (*)

1. Las razones de la lucha

¿Cómo van a ser en el futuro próximo, en esta misma última década del siglo, las luchas populares? La lucha por la democracia, ¿sustituirá a otros objetivos y manifestaciones de la lucha social y nacional, o va a depender de ellas para afirmarse? ¿Hay, todavía, razón de ser de la Izquierda y de una expectativa de socialismo? ¿Tiene sentido la lucha misma o más bien resignarse y tratar de obtener lo que se pueda como concesión de un poder ajeno? La inviabilidad actual de la lucha popular armada ¿deja únicamente a las elecciones como vía para la conquista de un poder cada vez más lejano, o habrá que descubrir otras formas "intermedias" de acción del pueblo? Preguntas que están ahora ante nosotros, cuando nos toca enfrentar, en Chile como en el conjunto de los países latinoamericanos, una de las fases históricas más difíciles de la lucha popular.

Lo primero que habría que decir es que, no obstante lo extendido de la desesperanza y el desaliento, los desengaños, el escepticismo y la desconfianza, esa lucha es irrenunciable. Golpeadas por la crisis y las políticas "neoliberales" en práctica, las masas populares sufren procesos de empobrecimiento que han llevado a fuertes retrocesos en su condición esencial de vida, ampliando y profundizando los contingentes de pobreza e indigencia. Los salarios reales se han reducido brutalmente y la pérdida de puestos de trabajo asalariado han empujado a trabajadores y familiares a múltiples formas se acceder a unos ingresos miserables y precarios.

En contraste, las estrategias económicas impuestas por los intereses dominantes –"modernización exportadora", privatización de empresas y servicios, imperio del "mercado"– han inducido una concentración extrema del poder económico, multiplicando las ganancias y acrecentando aún más los ingresos de las capas minoritarias privilegiadas. Una modalidad de desarrollo capitalista de integración externa –articulando cada vez más el país con el capitalismo desarrollado, por cierto desde una posición subordinada– y de desintegración social interna, que lleva a diferenciar así, brutalmente, "el mundo de los ricos" y "el mundo de los pobres".

(*) Exposición realizada en Santiago, junio de 1991.

Como vamos, estamos metidos en un callejón sin salida. El discurso oficial podrá proclamar éxitos: aumentan y se diversifican las exportaciones, hay interés y confianza de los inversionistas extranjeros, se protegen los "equilibrios macroeconómicos". Pero esos logros han tenido y siguen teniendo inevitablemente el precio de castigar aún más a los trabajadores, de desnacionalizar aún más la economía nacional, de subordinar los intereses populares y nacionales a otros intereses, eventualmente de arrastrarnos mañana a la relación todavía más subordinada de "libre comercio" con Estados Unidos. Y todo eso no es cuestión de voluntad política: son los resultados previsibles de la forma dominante de desarrollo capitalista, de la lógica del mercado y la integración "hacia afuera". Aun así ineficaces, ya que lo más probable es que la economía siga creciendo poco (aunque quizás algo más que en 1990), que continuarán altos niveles de subempleo y desempleo, que resultarán irrelevantes las acciones de "solidaridad con la pobreza", que se seguirá transfiriendo al exterior propiedad de activos nacionales y altas cuotas del ingreso que logramos generar. Mantener la "competitividad externa" reclamará salarios cada vez más bajos; sostener los equilibrios macroeconómicos llevará a imponer sacrificios cada vez mayores a las clases populares. Procesos todos que estarán situados en un marco de creciente desintegración social –de "dualización" de la sociedad–, que terminaría por revertir los propios avances democráticos y reabrir los riesgos de las políticas represivas.

Luchar contra todo ello no es comprometer objetivos nacionales: por el contrario, es recuperar autonomía y defender los intereses nacionales. Luchar contra ello no es entorpecer el tránsito a la democracia: es la forma necesaria de defender las conquistas democráticas.

Para los sectores populares no bastará con ejercer su demo-

cracia dentro de los ámbitos limitados de la población, de las relaciones con quienes compartimos la vida diaria. Tendrán que exigirla como principio y como práctica *nacionales*, de vigencia en el conjunto de la sociedad. No basta con multiplicar las iniciativas de sobrevivencia, para sobrevivir de cualquier modo con las fuerzas propias de los pobres; hay que reclamar de toda la sociedad, del Estado, de los aparatos estatales, del gobierno, que resuelvan los problemas de trabajo y de condición esencial de vida del conjunto de la población. Ese es, también, el sentido de la lucha actual.

Aun muchos de quienes se benefician de las políticas en práctica terminarán sumándose a la idea del cambio. Porque comprenderán que no hay beneficio ni ganancia duradera en una sociedad que extrema más y más las desigualdades; que en ellas están causas de origen de la delincuencia y la inseguridad de que se sienten amenazados; que en la desigualdad extrema están también las raíces de la violencia, las expresiones de violencia de quienes sufren la desigualdad y las expresiones de violencia mucho más brutal de quienes desde el poder imponen y buscan preservar la desigualdad.

Hay, pues, que reaccionar frente al conformismo y la desesperanza. Más allá de la demagogia del discurso dominante, del poder ideológico que le brinda su control de los medios de comunicación, más allá de las desilusiones por experiencias propias y ajenas, está la necesidad de la lucha, de organizarse para ella; porque en definitiva es una lucha irrenunciable. Si a través de ella se pudieron inscribir en el pasado triunfos históricos que seguimos recordando, no hay razón para renunciar a nuevos triunfos posibles de futuro. Muy difíciles ahora, es cierto, pero siempre alcanzables.

2. LOS OBJETIVOS DE LA LUCHA

Parte de los empeños del discurso se dirigen a hacer creer que no hay, en el mundo contemporáneo, grandes objetivos de cambios y transformaciones de la sociedad que plantearse como aspiración de futuro. Vivimos, según ese discurso, unos tiempos "de final": el derrumbe de los "socialismos reales" habría arrastrado consigo a todas las utopías sociales; el capitalismo sería el sistema que configura la última estación de la historia, después

del largo recorrido desde la comunidad primitiva, la esclavitud y el feudalismo. Sólo cabría perfeccionar lo que tenemos, con "realismo" y "pragmatismo". Desde nuestra condición de nación subdesarrollada, eso significaría integrarnos plenamente a uno de los grandes bloques de la economía mundial contemporánea, colocar en las exportaciones la única esperanza de crecimiento dinámico, modernizar las estructuras productivas que puedan tener un lugar en esa integración y aceptar la "informalidad" para todo lo demás, acabar con resabios "estatistas" y "dirigistas" achicando los aparatos estatales y privatizando las responsabilidades de suministro de toda suerte de bienes y servicios, entender que los mejoramientos en la condición de vida serán lentos y "espontáneos", de modo que no se alteren los "equilibrios macroeconómicos". Se acabaron el socialismo, la participación social, la planificación, las políticas sociales; ahora, sólo el "mercado".

Ante la fuerza de este embate ideológico –sustentado en el poder económico y, toda vez que lo requiera, en la fuerza militar represiva– se arriaron banderas, se desdibujaron propuestas y, en algunos casos, se llegó a pedir perdón por haber incurrido en el pecado de la utopía. Las fuerzas populares parecieran haber quedado sin proyecto de futuro, replegadas a lo más en las demandas puntuales inmediatas.

La propia realidad se encarga sin embargo de identificar sus funciones, tareas y responsabilidades, tanto en lo inmediato como en una perspectiva más larga de futuro.

En lo inmediato, porque tiene que asumir la representación de intereses que hoy día no están representados en los escenarios políticos del gobierno y las fuerzas que lo respaldan o en las organizaciones de derecha. Son las demandas irrenunciables de esclarecimiento y justicia que hacen los familiares de asesinados y desaparecidos por los aparatos represivos de la dictadura, la exigencia de libertad para todos los presos políticos, el reclamo y el resguardo de vigencia efectiva de prácticas democráticas y respeto a los derechos humanos y sociales; como lo son, en otro plano, las reivindicaciones de los desempleados que reclaman un puesto de trabajo, de los asalariados que demandan alguna recuperación de sus salarios reales, de los campesinos a los que se les expropió su tierra y los "temporeros" en las peores condiciones de trabajo, de ese 45 por ciento de la población que califica en situación de pobreza y espera recuperar niveles mínimos de vida,

de los pobladores que buscan superar la marginalidad de sus poblaciones, de los exonerados que esperan la restitución de sus puestos, de los jubilados que demandan un nivel mínimo para sus pensiones, de los derechos de la mujer y de los jóvenes.

Y en una perspectiva más larga, pero que se constituye también en tarea de hoy, está la necesidad urgente de un proyecto social alternativo, de su diseño, de defender y construir su viabilidad. Incluso por la más elemental de las razones de que no hay una salida en los marcos de las políticas actualmente predominantes. Con dificultades tal vez mayores que nunca, ésta puede ser también la hora histórica en que un nuevo proyecto nacional y popular concite una fuerza social de respaldo extraordinariamente grande, tanto como la amplitud de las capas sociales que han sufrido las crisis, que han sido castigadas por las políticas "de ajuste" que prometieron resolverla, y que siguen amenazadas por los nuevos patrones de desarrollo capitalista de integración exterior y desintegración social interna.

No hay factores objetivos ni obstáculos insalvables que obliguen a renunciar, como aspiración y como propósito de lucha, a la imagen futura de una sociedad que afirma y profundiza la democracia en su más amplio sentido; que acaba con la pobreza extrema, que asegura a todos los consumos básicos, que sostienen sistemas incluso ejemplares de salud y educación, que resuelven los problemas de una vivienda digna para todos. Se caracterizaría así como una nación integrada socialmente, con rangos moderados de diferenciación en los niveles de vida de distintas capas y estratos sociales, sin indigencia ni pobreza extrema, con niveles básicos de vida asegurados para todos. A cambio de lo cual tendría que ser también una sociedad de sobriedad en el consumo, sin excesos de consumos superfluos ni "fiebre consumista", y con una capacidad de conducción social de la economía que asegure el uso más eficiente posible de todos los recursos disponibles o susceptibles de movilizarse. Y que asume al mismo tiempo el compromiso de cuidar y defender los recursos naturales, para hoy y para mañana, preservar el medio ambiente, proteger el aire y las aguas, actuar con plena conciencia sobre los fenómenos ecológicos.

En el plano más directamente económico, ello supone pasar de una economía de minorías, como es la actual, a una economía para la mayoría, una economía para todos. Es decir, una estrategia redistributiva, que encara decididamente la herencia de desigualdad y actúa sobre las fuentes que la originan: las situaciones de propiedad, las proporciones en el reparto de los frutos del esfuerzo productivo entre remuneración del trabajo y ganancias de capital, el acceso al trabajo y las diferencias de productividad entre distintos estratos de trabajadores determinadas por la asimetría en la acumulación de capital y progreso técnico en diferentes sectores de la economía. Pero que se hace cargo también, simultáneamente, de la tarea de educar a las nuevas pautas de distribución del ingreso y las nuevas demandas de consumo que ellas determinan, la estructura económica, la capacidad para producir los bienes y servicios correspondiente; es decir, el desafío de no incurrir en las situaciones de agobio que han enfrentado otras experiencias históricas: ni salarios sobrantes con escasez de productos básicos, ni vitrinas llenas con bolsillos vacíos por bajos salarios y falta de trabajo. Una evolución económica en la que tendrían participación relativamente mayor las empresas pequeñas y medianas, privadas o de autogestión, los pequeños productores y comerciantes, los campesinos y los "trabajadores por cuenta propia", y que amplificarían mucho más las oportunidades ocupacionales.

3. LAS FORMAS DE LUCHA

Una economía para todos, con los atributos que le son inherentes a ese concepto, es perfectamente alcanzable en una estrategia alternativa de desarrollo; un proceso difícil pero técnicamente viable de cambios profundos respecto de las estrategias y políticas actualmente dominantes. Los mayores obstáculos, más que económicos, son esencialmente políticos.

Como ocurre con toda propuesta transformadora, ella no podría ser asumida y conducida por los mismos intereses actualmente dominantes; supone la capacidad para reunir una fuerza social a la vez muy amplia y con objetivos inequívocos de cambio, marcando así diferencia fundamental con las fórmulas de "concertación", que gane el poder político necesario. En ese sentido, hay que tener en cuenta que hoy día es un hecho que el carácter acentuadamente concentrador y excluyente del patrón de desarrollo capitalista prevaleciente ha acabado por castigar y perjudicar a un espectro extraordinariamente amplio de intereses; lo

cual quiere decir que quienes, en razón de sus intereses objetivos, deberían estar en favor de cambios profundos, constituyen una mayoría abrumadora de la sociedad.

Pero es evidente que esas potencialidades no se van a movilizar si no hay una fuerza popular organizada que la convoque y articule; y capaz además de definir formas viables y eficaces de conducción de su actividad política, lo cual nos lleva directamente al terreno de las formas de la lucha popular en las condiciones de hoy.

Es bien sabido que los sectores conservadores, los intereses dominantes, utilizan en su acción política una diversidad de formas y ejercen en ellas todos los instrumentos de poder que están a su alcance. Aunque en su concepto de la democracia la circunscriben por lo general a las expresiones de la "democracia electoral", en sus luchas electorales y en verdad de manera permanente, utilizan cuanto les permite su poder económico, su dominio sobre los medios de comunicación y de formación y trasmisión ideológica, su capacidad de presión, cooptación o amenaza, su posición privilegiada como dueños de la mayor parte de los medios de producción y de su control sobre los aparatos del Estado. Cuando las fuerzas populares, o coaliciones de las que ellas son parte, acceden al gobierno o a parte del mismo, aquellas fuerzas no vacilan en actuar, frecuentemente en complicidad con gobiernos e intereses extranjeros, poniendo en práctica "programas de desestabilización económica" para paralizar y desprestigiar a esos gobiernos, mediante su aislamiento económico internacional, la asfixia financiera, el bloqueo a sus operaciones de comercio exterior, el sabotaje y la obstrucción. Y si la desestabilización así planteada no resulta suficiente, se desprende de todo compromiso democrático y convocan a la fuerza militar y policial para que les restablezca su poder amagado y sus intereses afectados. Ejercen así todas las formas de violencia política, hasta la práctica del terrorismo de Estado y la violación sistemática de los derechos humanos, en una mezcla compleja de legalidad e ilegalidad, de operaciones abiertas y de acciones encubiertas.

A las fuerzas populares se les pide, en cambio, que se definan tajantemente en la opción de legalidad o ilegalidad, de lucha armada o pacífica, de la metralleta o los votos. Con la intencionalidad evidente de acorralar a la Izquierda entre las opciones

extremas de la lucha armada o la lucha electoral: en el primer caso, se le condena como responsable de la violencia y el terror, y se legitiman todas las formas para perseguirla y destruirla; en el segundo, se usan todas las fuentes de poder para relegarla a una condición marginal, a una posición minoritaria de escasa gravitación, que de paso sirve además como testimonio de "democracia".

Por razones muy diversas, y sin emitir juicio sobre su legitimidad política o moral, puede sostenerse que para las fuerzas populares la lucha armada no es hoy día una opción real, idónea y con alguna posibilidad de éxito. Pero ello no excluye que, en procesos de lucha legal y abierta, el pueblo haga uso también –como lo hacen las fuerzas dominantes– de todas las formas de poder que le son propias, descubriendo y movilizando todas las fuerzas (abiertas) del pueblo. Una posibilidad y una exigencia nueva, que aparece como un desafío a las organizaciones populares impuesto por la realidad nueva de hoy.

El poder del pueblo es, en efecto, enorme, si se lo ejerce organizadamente. Del pueblo como elector, desde luego; potencialmente mayoritario si se lograran neutralizar los efectos del avasallamiento ideológico que hace que una alta proporción de la gente apoye postulaciones ajenas e incluso contradictorias con sus propios intereses objetivos. Pero también poder del pueblo como productor, que ocupa en la función productiva una posición no menos clave que la del capital; del pueblo como consumidor, que actuando colectivamente puede, entre otras cosas, ampliar o cerrar las oportunidades de ventas de determinados productos o productores; del pueblo como suministrador y como usuario de servicios, como contribuyente fiscal, como poblador.

En cada uno de esos ámbitos, la presencia del pueblo representa un poder potencial, susceptible de ser ejercido como apoyo a sus luchas por objetivos inmediatos o de su lucha por el poder en una perspectiva más larga, constituido en portador de un nuevo proyecto social de sello definidamente nacional y popular. Corresponde a la Izquierda, a los dirigentes sociales, recoger el nuevo desafío de identificar modalidades concretas de ejercicio de esas distintas fuentes de poder y proponer las formas idóneas de organizarse para ello. Sólo esas formas "intermedias" de acción política permitirán romper el cerco a que se la ha querido llevar, limitando sus opciones a la insurrección y la lucha arma-

da, ahora sin viabilidad y perspectiva, o a una participación electoral necesaria pero tal vez insuficiente por sí sola.

Con todo lo cual no se está comunicando una propuesta; pero sí se está sugiriendo un camino, y sobre todo, se está identificando un campo de trabajo, un desafío a recoger desde la teoría y desde la práctica política.

Tal vez en lo poco que aquí ha podido decirse hay al menos alguna indicación útil para comenzar a encarar ese objetivo, como puede ser el caso de las siguientes formulaciones:

1. Es indispensable y urgente que se constituya un instrumento político *unitario* de las fuerzas populares, al que concurran partidos, organizaciones y dirigentes sociales, que se exprese a niveles nacional, regional y en la propia base social; que asuma con decisión y autonomía los intereses del pueblo y se habilite para defenderlos en todos los escenarios de la lucha social, incluido el electoral, pero movilizado a la vez, constantemente, todas las formas legítimas del ejercicio del poder del pueblo.

2. Ese instrumento unitario de las fuerzas populares tiene que combinar la lucha cotidiana por las reivindicaciones inmediatas –identificando los intereses y demandas de cada clase, estrato o agrupación social– con la lucha por el poder político para poner en práctica un nuevo proyecto social, en cuyo diseño se recojan las contribuciones y las aspiraciones del pueblo. Organizar el trabajo colectivo para elaborar ese proyecto social alternativo es, hoy día, una tarea de la mayor urgencia.

3. La idea de unas formas "intermedias" de la lucha popular, que permitan ejercer las diversas manifestaciones potenciales del poder del pueblo, tienen igualmente que desarrollarse y concretarse en procesos sistemáticos de análisis político y práctica política, con sentido imaginativo y creador.

Hay que comenzar por acrecentar la conciencia sobre la fuerza potencial del pueblo, cuando se la ejerce colectiva y organizadamente. La presión masiva y solidaria por determinados objetivos políticos –el castigo a las violaciones a los derechos humanos y sociales, la libertad de los presos políticos, la profundización real de la democracia– puede ser irresistible. Igual ocurre en el plano económico; por ejemplo, descubriendo las formas idóneas de hacer sentir esa fuerza en la producción, en el trabajo (incluso bajo formas de ejercer el derecho de huelga de

manera que en lugar de perjudicar a otros grupos populares, los beneficie); o en el consumo y la utilización de servicios, resistiendo los precios abusivos, denunciando las maniobras especulativas, acordando preferencias a unos y evitando las compras o el uso de otros.

4. Cumplir eficazmente con estos desafíos y responsabilidades requiere, en muchos sentidos, un nuevo estilo de trabajo político, genuinamente democrático. Ello supone, entre otras cosas, descartar hegemonismos y protagonismos; establecer y sostener una relación con la base social de absoluto respeto, de descartar cualquier forma de manipulación o aprovechamiento indebido, de reconocer a militantes y no militantes el derecho a ser escuchado y a tener las posibilidades de plena participación activa. Incluso en el plano electoral y en la designación de las postulaciones a cargos de representación pública: que el pueblo escoja a los candidatos del pueblo.

18. Las aportaciones de la experiencia de la Unidad Popular en Chile a la tarea de repensar un proyecto de futuro. (*)

EL SIGNIFICADO POLÍTICO DEL PROYECTO DE ALLENDE

Entre los antecedentes de experiencias históricas propias capaces de contribuir al diseño de las alternativas sociales del futuro próximo de América Latina, ocupa un lugar sin duda destacado el Programa que definió el gobierno de la Unidad Popular en Chile –el proyecto de Allende– y lo que alcanzaron a ser sus realizaciones. En efecto, más allá de las versiones deformadas –en ocasiones grotescas–, de los ocultamientos, de las interpretaciones burdamente sesgadas presentes persistentemente en el discurso de los intereses dominantes, más allá incluso de la intención o la percepción que tuvieron sus propios protagonistas, el proyecto de Allende asume, desde la perspectiva de hoy, una dimensión y un significado singularmente trascendentes.

La recuperación objetiva de esa historia explica por qué el proyecto que simbolizó Allende llegó a tener tal arraigo interno y a cautivar en tal grado la opinión internacional. Se aprecia en ella cómo hubo entonces la concepción anticipada de esa síntesis de socialismo y democracia que renace ahora como esperanza de futuro; la propuesta de una sociedad plenamente participativa, con respeto absoluto por los derechos humanos, individuales y sociales; un proyecto transformador que se definía en los términos propios y singulares de Chile y su tradición histórica; uno de los intentos más profundos para encarar la desigualdad, rechazar la marginación, abrir el espacio debido a los segregados, avanzar en la perspectiva de una verdadera integración social interna; y hacerlo reafirmando identidad nacional, recuperando los patrimonios nacionales, y proyectando hacia afuera la imagen certera de una acción que definía con autonomía su futuro. Un desafío múltiple, de dimensión extraordinaria, con expresión en los diversos ámbitos económico, social y político.

(*) Notas de contribución a la Reunión Internacional de Trabajo sobre Alternativas Sociales en América Latina, UNAM, México, mayo de 1992.

El programa que dio forma concreta a esos propósitos se sustentó directamente en las experiencias que el pueblo chileno había acumulado en el curso de los gobiernos anteriores –el populismo inicial de Ibáñez, el conservadurismo extranjerizante de la derecha empresarial con Alessandri, el reformismo democratacristiano con Frei–, notablemente diferenciados, pero con el sello común de su fracaso. Puesto en práctica con la respaldo de esa legitimidad histórica, en medio de las convulsiones que inevitablemente acompañan a cualquier proyecto de transformación social y de reivindicación plena de autonomía nacional, el proyecto de la Unidad Popular marcaba una dirección de avance hacia un nuevo patrón de desarrollo económico y social con independencia y soberanía en sus relaciones externas, y hacia una sociedad chilena más justa, solidaria y participativa. Inscribió así una de las etapas más ricas de la lucha popular chilena.

La derrota de 1973 no desmiente la validez, los atributos y la fuerza del proyecto y su proceso de materialización. Porque estrictamente fue eso: no fracaso, derrota. No fue el derrumbe de un proyecto inviable, mal concebido, ni siquiera de una conducción equivocada o un cúmulo de errores de dirección (aunque sin duda hubo muchos de ellos); fue el desenlace impredecible a que está expuesta cualquier empresa revolucionaria cuyo propósito transformador lo enfrenta a poderosos intereses, y cuya trayectoria es, por lo mismo, una trayectoria de lucha cuyo éxito no está nunca garantizado.

Así lo percibió ciertamente el pueblo chileno, que le dio todavía en vísperas del final, más respaldo social que el que tuvo en su inicio (compárese, por ejemplo, la votación que recibieron los partidos de la Unidad Popular en marzo de 1973 con la que obtuvo el propio Allende en septiembre de 1970).

Por lo mismo, para ocasionar su derrota tuvo que articularse una gigantesca conspiración, con participación de intereses y agentes de dentro y de fuera, movilizando toda su capacidad ofensiva. Y aún después de ella, la brutalidad de la fuerza represiva que se descargó contra el pueblo chileno para revertir el proceso, es signo trágico de lo hondo que había penetrado el proyecto de Allende en la conciencia de este pueblo.

LA RECONSTRUCCIÓN DE LA EXPERIENCIA

Difícil que esa trascendencia histórica del proyecto popular pudiera ser asumida hoy día con objetividad por las diversas corrientes de pensamiento político chileno. Allende es, todavía, un símbolo vivo, presente en las luchas actuales del pueblo; y el significado del gobierno popular de entonces renace en la memoria de clase de las fuerzas sociales que buscan abrir una nueva fase de lucha, en sacrificada oposición a los intereses dominantes.

La separación tajante de hoy entre dos Chile, el de los privilegiados y el de la mayoría del pueblo, no se circunscribe a las condiciones de vida y la participación en la sociedad: se proyecta incluso a los entendimientos y juicios –reales o aparentes– sobre la propia historia. Se explica así que la propuesta y la práctica del proyecto popular sea objeto de calificaciones absolutamente antagónicas: para unos, la fase más rica y esperanzadora alcanzada por la lucha del pueblo en el curso de su historia; para otros, un paréntesis ajeno a la historia nacional, un período de caos y violencia, desastroso en su gestión económica y amenazador en su proyección política.

La deformación grosera de la realidad es acogida incluso en textos escolares sobre la historia de Chile. Investigadores sociales que ahora ocupan altos cargos en el gobierno civil, se caracterizaron en su desempeño anterior por ocultar las cifras y los hechos de los años de Allende. Una corriente intelectual "renovadora" surgida en años recientes desde las propias filas de la Unidad Popular, guarda silencio cómplice o se suma abiertamente a la descalificación arbitraria de aquella experiencia.

La reconstrucción histórica veraz se hace aún más difícil porque muchos de sus antecedentes ni siquiera están escritos: dependen del recuerdo de los protagonistas directos, no todos dispuestos a ofrecer un testimonio amplio y honesto. Lo anecdótico se ha usado más para rechazar y sepultar la memoria que para rescatar y preservar los hechos y las ideas positivas.

Sólo muy lentamente se comienza a reconstruir la historia verdadera. Se recogen y sistematizan los escritos y discursos de Allende, así como los documentos más significativos de la época. Y se procura difundir antecedentes y análisis fruto de trabajos muy laboriosos, como el libro de Gonzalo Martner publicado bajo

el título "El gobierno del Presidente Salvador Allende. Una evaluación".

Es preciso decir todo esto para que se comprendan debidamente las dificultades para presentar un cuadro de reflexiones suficientemente amplio sobre las enseñanzas de aquella experiencia, apreciada desde la perspectiva de hoy.

Sólo restaría añadir que, puesto que el propósito de estas notas no es construir una argumentación de defensa del proceso, sino apoyarse en su recuerdo para identificar elementos en los que pensar como componentes de un proyecto alternativo de futuro, importan tanto las intenciones que se tuvieron como las realizaciones efectivamente alcanzadas. En el entendido de que con ello no se busca transmitir una imagen idealizada de lo efectivamente ocurrido; a lo más, discurrir sobre lo que potencialmente podría haber representado el proyecto en condiciones más propicias.

LAS DEFINICIONES Y CONTENIDOS BÁSICOS DEL PROYECTO

La formulación del Programa partió de un "diagnóstico" según el cual Chile vivía "una crisis profunda que se manifiesta en el estancamiento económico y social, en la pobreza generalizada y en las postergaciones de todo orden que sufren los obreros, campesinos y demás capas explotadas, así como en las crecientes dificultades que enfrentan empleados, profesionales, empresarios pequeños y medianos y en las mínimas oportunidades de que disponen la mujer y la juventud". Atribuye la crisis a las condiciones de Chile como "un país capitalista dependiente del imperialismo, dominado por sectores de la burguesía estructuralmente ligados al capital extranjero"; en el que "los monopolios norteamericanos han logrado apoderarse de casi todo nuestro cobre, hierro y salitre, controlan el comercio exterior y dictan la política económica por intermedio del Fondo Monetario Internacional y otros organismos"; a la vez que "el latifundio es el gran culpable de los problemas alimentarios de todos los chilenos y responsable de la situación de atraso y miseria que caracteriza al campo chileno". Un marco global que "niega la ampliación de la democracia y exacerba la violencia antipopular", concentra enormemente el ingreso nacional, causa desempleo e impide elevar el nivel de vida del conjunto de los chilenos; problemas frente a los

cuales "las recetas reformistas y desarrollistas que impulsó la Alianza para el Progreso e hizo suyas el gobierno de Frei no han logrado alterar nada importante". Puesto que el país contaba, sin embargo, con toda la potencialidad para resolverlos, era preciso concluir que lo que fracasaba "es un sistema que no corresponde a las necesidades de nuestro tiempo"; y que por lo tanto "la única alternativa verdaderamente popular y, por lo tanto, la tarea fundamental que el gobierno del pueblo tiene ante sí, es terminar con el dominio de los imperialistas, de los monopolios, de la oligarquía terrateniente e iniciar la construcción del socialismo en Chile".

De ahí los contenidos políticos del Programa partiendo de la convicción de que las transformaciones revolucionarias que el país necesita sólo podrán realizarse si el pueblo chileno toma en sus manos el poder y lo ejerce real y efectivamente", abriendo paso "al régimen político más democrático de la historia del país".

Propone la perspectiva de una nueva Constitución Política de la nación, que habría de generarse por las vías previstas en la institucionalidad vigente; la cual vendría a legitimar "la incorporación masiva del pueblo al poder estatal", en la concepción de una nueva "organización única del Estado estructurado a nivel nacional, regional y local que tendrá a la Asamblea del Pueblo como órgano superior de poder". Y mientras se llegue a esa nueva institucionalidad, compromete un "Gobierno Popular pluripartidista", que "garantizará el ejercicio de los derechos democráticos y respetará las garantías individuales y sociales"; asume la tarea de "preservar, hacer más efectivos y profundos los derechos democráticos y las conquistas de los trabajadores"; a cuyos efectos, entre otras cosas, "las organizaciones sindicales y sociales de los obreros, empleados, campesinos, pobladores, dueñas de casa, estudiantes, profesionales, intelectuales, artesanos, pequeños y medianos empresarios y demás sectores de trabajadores serán llamados a intervenir en el rango que les corresponda en las decisiones de los órganos de poder".

En el plano económico-social (y también político), el proyecto se expresó tanto en formulaciones de alcance estratégico como en propuestas concretas de políticas de corto plazo. Las primeras constituyeron los contenidos del "Programa Básico de gobierno de la Unidad Popular"; los últimos se definieron principalmente

en el texto de "las primeras 40 medidas del gobierno popular" y, en el momento mismo de asumir el gobierno, en el programa económico para el primer año.

El "programa básico" planteó directamente que "las fuerzas populares buscan como objetivo central de su política reemplazar la actual estructura económica, terminando con el poder del capital monopolista nacional y extranjero y del latifundio, para iniciar la construcción del socialismo". A estos efectos, propuso diferenciar tres áreas de la economía. En primer lugar, una "área de propiedad social", que debería asumir un carácter dominante y llamada a constituirse con "las empresas que actualmente posee el Estado más las empresas que se expropien"; de modo que llegaran a incluir los ámbitos de la gran minería (del cobre, salitre, yodo, hierro y carbón), el sistema financiero, el comercio exterior, las grandes empresas y monopolios de distribución, los monopolios industriales estratégicos, y "en general, aquellas actividades que condicionan el desarrollo económico y social del país, tales como la producción y distribución de energía eléctrica; el transporte ferroviario, aéreo y marítimo; las comunicaciones; la producción, refinación y distribución del petróleo y sus derivados, incluido el gas licuado; la siderurgia, el cemento, la petroquímica y química pesada, la celulosa, el papel". En segundo lugar, un "área de propiedad privada", que "comprende aquellos sectores de la industria, la minería, la agricultura y los servicios en que permanece vigente la propiedad privada de los medios de producción"; admitiendo que numéricamente serán éstas la gran mayoría y comprometiendo hacia ellos diversas formas de apoyo estatal para su funcionamiento y desarrollo. Y en tercer lugar, un "área mixta", que "se compondrá de empresas que combinen los capitales del Estado y de los particulares", fórmula diseñada principal, aunque no exclusivamente para la asociación con capitales extranjeros.

Simultáneamente con lo anterior, el programa básico comprendía la profundización y extensión de la reforma agraria, precisando un conjunto de directivas explícitas: aceleración del proceso de reforma agraria, expropiando los predios que excedan la cabida máxima establecida; incorporación inmediata al cultivo agrícola de las tierras abandonadas y mal explotadas de propiedad estatal; organización de las tierras expropiadas preferentemente bajo formas cooperativas de propiedad;

en casos calificados, asignación de tierras a los pequeños agricultores; reorganización de la propiedad minifundaria a través de formas progresivamente cooperativas; incorporación de los pequeños y medianos campesinos a las ventajas y servicios de las cooperativas que operen en su área geográfica; y defensa de la integridad y ampliación de las comunidades indígenas, asegurándoles tierras suficientes y asistencia técnica y crediticia apropiadas.

En el contexto de estos cambios fundamentales, complementados con la construcción de un sistema nacional de planificación económica, se definió la política de desarrollo económico. Se precisó al respecto un conjunto de objetivos: resolver los problemas inmediatos de las grandes mayorías, volcando la capacidad productiva del país hacia la producción de artículos de consumo popular; garantizar ocupación a todos los chilenos en edad de trabajar con un nivel de remuneraciones adecuado; liberar a Chile de la subordinación al capital extranjero, expropiando el capital imperialista y procurando un creciente autofinanciamiento nacional; asegurar un crecimiento económico rápido y descentralizado "que tienda a desarrollar al máximo las fuerzas productivas"; ampliar y diversificar las exportaciones, abrir nuevos mercados y lograr una creciente independencia tecnológica y financiera; y "tomar todas las medidas conducentes a la estabilidad monetaria".

Los objetivos económicos se complementarán con la identificación de una serie de tareas sociales, a partir del criterio de que "las aspiraciones sociales del pueblo chileno son legítimas y posibles de satisfacer". Puntos básicos de la acción de gobierno en este plano fueron la definición de una política de remuneraciones, "procediendo a crear de inmediato organismos de participación de los trabajadores" en esa dirección; en unificar, mejorar y extender el sistema de seguridad social; asegurar la atención médica y dental, preventiva y curativa a todos los chilenos; llevar a cabo un amplio plan de edificación de vivienda; eliminar el sistema de dividendos reajustables y limitar las cuotas o rentas a 10 por ciento del ingreso familiar; establecer la plena capacidad de la mujer casada y la igual condición jurídica de todos los hijos; y suprimir la diferenciación legal, hasta entonces prevaleciente, entre "obreros" y "empleados".

Otros capítulos del programa básico se refieren a los propósitos y compromisos en materia de cultura y educación, así como de lo que sería la política internacional del Gobierno Popular, destacando particularmente en lo último la política latinoamericana.

Por su parte, como complemento del programa básico, se anticiparon lo que serían "las primeras 40 unidades del Gobierno Popular". El análisis de Gonzalo Martner las clasifica en cuatro categorías: las referentes al orden institucional y el manejo de la administración pública, las relativas al funcionamiento de la nueva economía, las de carácter social y las de orden cultural. Figuraron entre las primeras la limitación de los sueldos de los altos funcionarios y la disminución de las asignaciones para viajes y viáticos; inamovilidad funcionaria; procedimientos rápidos de justicia y asistencia jurídica gratuita; disolución del cuerpo represivo especial de la policía uniformada. Las de orden económico incluyeron la aceleración de la reforma agraria, hasta completar la expropiación del latifundio; el aumento de producción de los artículos de primera necesidad y el control de sus precios, el de los compromisos financiero con el Fondo Monetario Internacional; la suspensión del impuesto a la compra-venta y de otros gravámenes sobre productos básicos; apertura de nuevas fuentes de trabajo en planes de obras públicas y nuevas industrias. Las medidas de carácter social fueron muy amplias y se refirieron, entre otras, a las actividades de educación, de salud pública y de previsión social, junto a las de promoción de la cultura y el arte nacional.

El documento que se tituló "Orientaciones básicas del programa económico de corto plazo", elaborado por el equipo técnico y aprobado en la primera reunión del Gabinete del presidente Allende, estableció por su parte un detallado programa de las acciones económicas a emprender en el período diciembre de 1970 a diciembre de 1971. Destacó cuatro cuestiones esenciales: el levantamiento rápido de los niveles de actividad económica, la absorción de un volumen importante de desocupación, un cambio significativo en la distribución del ingreso y la contención de las presiones inflacionarias; y anticipó incluso un marco cuantitativo sobre las dimensiones programadas para las principales variables macroeconómicas, que suponía una aceleración considerable del crecimiento económico global. Advertía al mismo tiempo que esas cuatro áreas estaban estrictamente interrelacionadas y, sobre todo, se situaban en el marco general del Programa

básico y, por tanto, debían adelantarse simultáneamente con las transformaciones estructurales e institucionales definidas en el Programa.

Respecto de la reactivación de la economía –muy deprimida a fines del sexenio democratacristiano–, además del impulso que significaría el aumento de la demanda interna derivado de la redistribución del ingreso, se diseñaron programas específicos de vivienda, obras públicas e inversiones de empresas estatales; y con referencia particular a la demanda industrial, se previó el establecimiento o ampliación del crédito a determinados consumos y la suscripción de contratos de producción con grupos de empresas. Estos últimos fueron diseñados como medio de asegurar la disponibilidad necesaria frente a la demanda previsiblemente acrecentada, fijando metas de producción, precios y calidades, y ofreciendo un poder de compra estatal que absorbiera en las condiciones preestablecidas las producciones que no encontraron suficiente mercado. Por su parte, la política de redistribución del ingreso previó tres vías principales: el reajuste de sueldos y salarios acompañado del control de los precios, la expansión de los niveles de empleo como resultado de los programas "movilizadores", y el establecimiento o ampliación de otras formas de ingreso no monetario.

Se complementaba lo anterior con diversas disposiciones encaminadas a asegurar una adecuación de la oferta a los nuevos niveles y perfiles de la demanda interna, así como a prevenir acciones opositoras en el campo económico. Incluían esas disposiciones el control estatal directo de actividades estratégicas, incluidos algunos grandes monopolios industriales y de distribución; una influencia muy directa en la conducción de la economía a través de los mecanismos de financiamiento, lo que suponía de hecho la estatización del sistema bancario; los contratos de producción, con las características descritas; y el manejo directo y uso intensivo de las importaciones como principal factor de holgura para la adecuación de la oferta.

La fidelidad con el compromiso democrático

El programa básico, los enunciados de las 40 medidas inmediatas y el programa económico de corto plazo, se constituyeron

en la referencia central y comprometieron la fidelidad absoluta a ellos de la acción del Gobierno Popular.

Así fue, desde luego, en el plano propiamente político. Se buscó por todos los medios conducir el proceso de transformaciones y cambios desde el interior de la institucionalidad preestablecida, incluso sus marcos legales, en la perspectiva de llegar a modificarlos por las vías previstas en la misma institucionalidad constitucional. Se respetaron las facultades de los poderes legislativo y judicial, así como los mandos de las Fuerzas Armadas. Se garantizaron la estabilidad y los derechos de los funcionarios de la administración pública, limitando los cambios a los niveles necesariamente de confianza del Ejecutivo.

No obstante la obstrucción sistemática de la oposición, con mayoría en un Congreso elegido con anterioridad, el Gobierno Popular cumplió su promesa de respetar, ampliar y dar mucho más contenido real a la democracia. Desde antes de asumir la presidencia, Allende dio su apoyo a un "estatuto de garantías constitucionales", incorporado a la Constitución de 1925 y destinado a perfeccionar las disposiciones de protección a los derechos humanos. Pero el proyecto más amplio de reforma constitucional que propuso al Congreso a fines de 1971 fue bloqueado por la representación de los intereses opositores; de manera que, salvo modificaciones como la que permitió la nacionalización del cobre, el Gobierno Popular tuvo que avanzar en las transformaciones comprometidas en el marco de una Constitución que tenía cerca de medio siglo de vigencia.

Puso en ello toda su voluntad y llevó hasta el límite el ejercicio de sus facultades. Merced a ello, pudo configurar, en cortísimo tiempo, los rasgos de una sociedad extraordinariamente participativa. Una variedad de mecanismos y prácticas abrió la participación directa del pueblo en consejos de educación y salud, consejos comunales y organizaciones vecinales; la representación de los trabajadores tuvo acceso a las decisiones del máximo nivel nacional, a la administración directa de fábricas y empresas (en los consejos de administración y comités de producción de las áreas social y mixta, y en los "comités de vigilancia" del área privada), a decisiones sectoriales y regionales (a través de los "encuentros sectoriales" de los trabajadores del área de propiedad social, o de los "cordones industriales"); representaciones empresariales fueron invitadas a integrarse a un Consejo

Nacional de Desarrollo; obreros y empleados pudieron hacerse presentes en la dirección de las instituciones en que quedaban depositados sus fondos previsionales; los trabajadores rurales accedían a la tierra y constituían "consejos campesinos"; las organizaciones sindicales, urbanas y rurales, alcanzaron los máximos de afiliación y autonomía; las dueñas de casa, particularmente en los sectores obreros y capas medias, defendían las disposiciones y los precios de sus consumos básicos en las "juntas de abastecimientos y precios"; surgían las más variadas formas de organizaciones de mujeres, de jóvenes estudiantes y trabajadores.

Las relaciones de jerarquía, y en algunos aspectos de funciones, entre las instancias administrativas y la base social, asumían también nuevos rasgos. El Presidente, los miembros de su Gabinete y los altos funcionarios comparecían con frecuencia ante colectivos de trabajadores a dar cuenta de las acciones oficiales, recibir la opinión de ellos o solicitarles acciones complementarias a las de las instancias administrativas (según la expresión de entonces, "a los ministros del Gobierno Popular no se los invita, se los cita").

De otra parte, la afectación de intereses no involucró en ningún grado persecuciones personales, en un marco, por el contrario, de pleno respeto a los derechos humanos y las libertades individuales. Se expropiaron tierras y se estatizó el control y la propiedad de fábricas, se estatizaron bancos y empresas financieras, se nacionalizaron recursos y actividades. Pero no hubo detenidos políticos ni perseguidos; ni se utilizaron los ampliados mecanismos estatales para acciones discriminatorias de intimidación o represión personal. Unos cuantos empresarios que decidieron irse del país pudieron hacerlo libremente, sin represalias y sin mengua de su derecho al regreso. Las fuerzas opositoras conservaron propiedad y control sobre la mayoría de los medios de comunicación, incluso cuando los constituyeron en cómplices de la desestabilización exterior y de la conspiración interna.

LAS REALIZACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES

Las transformaciones económicas de fondo fueron adelantadas con celeridad. A mediados de 1971 se nacionalizó el cobre, mediante una reforma constitucional que fue aprobada por la

unanimidad del Congreso; con indemnizaciones mínimas, al cumplir el precepto constitucional que autorizaba a disminuir de los valores indemnizables "el todo o parte de las rentabilidades excesivas que las empresas nacionales o sus antecesores hubieran devengado anualmente a partir de la vigencia de la ley 11.828, o sea, a partir del 5 de mayo de 1955". El salitre fue adquirido mediante la compra directa de acciones por el Estado. También fue negociada la nacionalización del mineral de hierro, que fue base para la formación en el área social de un amplio complejo sidero-metalúrgico. La afectación de monopolios industriales, al amparo de disposiciones legales vigentes con anterioridad, permitió avanzar igualmente en la conformación del área social industrial; ésta cubrió en una primera etapa áreas de la industria textil, sidero-metalúrgica, materiales de construcción y otras, hasta comprender a fines de 1971 el 23 por ciento del producto industrial; y si bien esa proyección se amplió con posterioridad, no llegó a cubrir todas las actividades previstas en el programa. El Estado aumentó, asimismo, su participación en el comercio mayorista, mediante la intervención de algunas grandes empresas privadas y la formación de una nueva distribuidora estatal. La estatización de los bancos se inició a poco de establecido el gobierno, abriendo una opción de compra de las acciones a través del Banco del Estado, alcanzándose al cabo de un año y medio la estatización completa de la banca privada. Entre tanto, se aceleraba la reforma agraria, hasta erradicar totalmente el latifundio a fines de 1972 y conformar un "sector reformado" constituido por las cooperativas de reforma agraria y los asentamientos establecidos por el gobierno anterior, los nuevos Centros de Reforma Agraria, como fórmula transitoria prevista para una duración de cinco años, y los Centros de Producción, integrados por tierras de propiedad estatal para desarrollar producciones intensivas en capital y tecnología.

Se asumió la defensa intransigente de los intereses nacionales, se protegieron los recursos naturales y se tuvo un manejo cuidadoso del endeudamiento externo. Se ampliaron las relaciones externas a todos los países del mundo, sin más reserva que el reconocimiento del derecho a la autodeterminación, y se llevó a su mejor momento las relaciones con los países vecinos. Se buscó ampliar las vinculaciones económicas externas, pero sin subordinar a ese propósito necesidades internas fundamentales y sin

empeñarse en un acrecentamiento de las exportaciones que involucrara salarios deprimidos o agotamiento de recursos naturales.

En sus primeras fases, referidas principalmente a 1971 y el primer semestre de 1972, el programa económico se cumplió con sorprendente aproximación a lo programado. De hecho, los años 1971 y 1972 inscribieron índices económicos excepcionalmente favorables en el conjunto de la evolución histórica de la economía chilena. Las cifras por persona de producción global, de producción industrial, de consumo privado, de construcción de viviendas, de consumo de calorías y proteínas, crecieron notoriamente, a niveles no alcanzados con anterioridad y muy superiores a los que registraron los siguientes 16 años de dictadura. Y lo mismo ocurrió con los niveles de desocupación y subempleo, que se situaron entonces a los niveles más bajos conocidos desde que hay registro estadístico de ellos.

Aunque no se alcanzaron niveles suficientemente altos de las tasas globales de acumulación, inclusive en comparación con los registros históricos anteriores, la selectividad del programa de inversiones que se llegó a poner en marcha habría conducido en pocos años a superar las mayores restricciones que se fueron conformando. Formaban parte de este programa, entre otras, las obras en ejecución para más que duplicar la capacidad de producción siderúrgica, nuevos proyectos de riego y generación hidroeléctrica de energía, una ampliación considerable de la capacidad de producción de cemento, y la construcción de una planta de viviendas prefabricadas; una diversidad de proyectos en el área agroindustrial y avícola, algunos de escala internacional; y otros de ampliación y construcción de nuevas plantas de celulosa. Es decir, inversiones destinadas a fortalecer la infraestructura económica, incluida la vivienda popular; a equilibrar los nuevos perfiles de demanda derivados de los cambios en la distribución del ingreso con la capacidad de producción de bienes básicos; y a aumentar las exportaciones.

Los éxitos obtenidos en sostener y aumentar así excepcionalmente los niveles de producción, en un proceso que al mismo tiempo impulsaban cambios estructurales e institucionales tan profundos, tiene que ver en parte con la naturaleza del nuevo esquema general de política económica, que estimulaba el aprovechamiento máximo de las potencialidades productivas disponibles; pero también con la responsabilidad asumida por los propios trabajadores a través de los esquemas de participación que se implantaron. Ya en enero de 1971 una comisión conjunta del gobierno y la Central Unica de Trabajadores estudió y propuso un conjunto de "normas de participación de los trabajadores en las empresas", principalmente en las que fueron constituyendo el área social de la economía; participación que se cumplió no sólo a nivel del Consejo de Administración, sino también a niveles de plantas, departamentos y secciones de la empresa. Desplegaron así múltiples iniciativas para reorganizar y aumentar la producción, sustentadas en su propia experiencia de trabajo; y las extendieron más allá de la unidad productiva individual, con la apertura de instancias intermedias de participación, como fue el caso de los "encuentros sectoriales", promovidos por ellos mismos.

No es, pues, de sorprender los resultados que se obtuvieron en el funcionamiento de la "economía real". Pero no ocurrió igual con la conducción de los aspectos financieros: no se logró redefinir a fondo la política crediticia –aun con el sistema bancario estatizado–; ni se abrieron las nuevas fuentes de ingresos públicos necesarios para financiar la extensión de los servicios sociales y los compromisos que involucraba la estatización de empresas y activos. Las fuerzas opositoras conservaron e incluso vieron acrecentada su disponibilidad de recursos financieros, aumentando las presiones derivadas de la fuga de capitales al exterior y dejando en sus manos recursos con los que financiaron maniobras especulativas y acciones de desestabilización económica en contra del gobierno.

Aun así, la política antiinflacionaria fue exitosa en toda una primera etapa. La percepción de la fuerza del proceso indujo a los empresarios a aceptar la combinación de reajustes salariales con un severo control de precios; y a acoger el planteamiento que se les hizo en el sentido de que tenían que absorber los mayores salarios sin trasladarlos a los precios, reduciendo así sus tasas de ganancia, aunque con la posibilidad de recuperar la masa global de ganancias mediante el aumento de los volúmenes de producción. El resultado fue que se logró reducir la tasa de inflación desde el 35 por ciento que registró el último año de la administración democratacristiana a sólo 20 por ciento en 1971. Un logro que, sin embargo, se hizo insostenible con posterioridad, cuando

se logró articular la campaña opositora de desestabilización particularmente en el plano de la economía, y cuando cambió consecuentemente la percepción de los empresarios privados sobre la fuerza política del gobierno.

La decisión de caminar hacia una disminución efectiva de las diferencias sociales y económicas entre distintos estratos de la sociedad chilena se expresó igualmente en diversos planos. Se atendió tanto como fue posible al acento puesto en el Programa en la redistribución del ingreso, como clave no sólo de un propósito de equidad, sino como base de ampliación de un mercado interno capaz de estimular la producción y las inversiones. La política de remuneraciones y el control de precios permitió que la participación de los salarios en el ingreso nacional llegara a los niveles sin precedente en Chile de 61,7 por ciento en 1971 y 62,8 por ciento en 1972, en comparación con sólo 50 por ciento al término del gobierno anterior. Y junto a ello, hubo los efectos del pleno empleo y los subsidios a determinados consumos.

El ascenso en las condiciones esenciales de vida de la población fue ostensible. Pero no se limitó a los consumos básicos; los trabajadores tuvieron por primera vez acceso a balnearios populares, a disfrutar de la nieve y las playas; irrumpieron con su presencia en el centro de la ciudad –tradicionalmente ajeno a ellos–, en cines y teatros; multiplicaron los conjuntos culturales y artísticos, y valoraron más que los mejoramientos materiales la conquista plena de su dignidad. De este modo, la incorporación del mundo popular se proyectó a todas las manifestaciones de la vida social: no sólo el acceso al trabajo y a un ingreso suficiente, y no sólo a los servicios sociales básicos, sino a la recreación, la cultura, el deporte, las expresiones artísticas. Y lo hizo no sólo como receptor, sino asumiendo participación activa.

En todo caso, entre la diversidad de formas en que se manifestó el protagonismo popular, su centro principal fueron las empresas del área social. Respecto de ellas, el tiempo no fue suficiente para que cristalizaran tendencias que comenzaban a insinuarse con gran proyección social. En efecto, más allá de su función productiva, algunos términos de su funcionamiento apuntaban a cambios muy trascendentales en la relación entre la unidad productiva y el mundo poblacional que lo rodeaba, incluso bajo formas de irradiación cultural: la fábrica como lugar de encuentro abierto, para distintas manifestaciones de la vida

social de las comunidades en torno a ella. Incluso con los pequeños campesinos de las zonas rurales próximas se llegaron a proponer convenios de intercambio de productos agrícolas por productos industriales.

Algunos de esos cambios que comenzaban a surgir como iniciativas más o menos espontáneas concernían muy especialmente a la mujer trabajadora. Las "cocinas" de las fábricas del área social comenzaron a preparar comidas no sólo para el consumo en la fábrica misma, sino para que la mujer trabajadora pudiera llevarla a su casa, aliviando así considerablemente su trabajo doméstico. Y los comedores abiertos que con el mismo espíritu se instalaron en el edificio que se construyó para la conferencia de la UNCTAD se transformaron en un sitio permanente de concurrencia de trabajadores y estudiantes.

LA CONSPIRACIÓN DESESTABILIZADORA

Era evidente que no obstante todas las dificultades, el Gobierno Popular avanzaba con éxito en el plano de la economía. Hacia allí se dirigieron consecuentemente las acciones opositoras, con el definido propósito de revertir las tendencias positivas –como efectivamente lo hicieron–, hasta llegar a ocasionar un caos económico inmanejable.

Esas acciones formaron parte en verdad de un programa de "desestabilización" mucho más amplio, en torno al cual se articuló una gigantesca conspiración de intereses y fuerzas, con la intervención decisiva del imperialismo norteamericano, que ha sido abiertamente reconocida, así como a las formas en que se combinó con poderosos agentes económicos de dentro, se arrastró a determinados grupos sociales e incluso a pequeños empresarios que estaban siendo objetivamente beneficiados por el proceso popular, se atrajo a dirigentes políticos desplazados. Fueron los protagonistas responsables de la violencia y desorden que después se ha buscado atribuir al gobierno y la Unidad Popular, en las fases sucesivas de su acción opositora: los intentos entre septiembre y noviembre de 1970 de impedir que Allende asumiera la presidencia, incluso el asesinato del entonces Comandante en Jefe del Ejército; las maniobras de todo orden con que buscaron obstruir el proceso económico, mediante el cerco externo, la especulación de precios, el acaparamiento y ocultamiento de

productos, las huelgas patronales y la paralización de fábricas y transportes; la promoción constante de un clima de temor e inseguridad, incluso mediante acciones como el asesinato del Comandante Araya, Edecán Naval del Presidente Allende; hasta culminar con su apelación a las Fuerzas Armadas y su convocatoria al golpe militar de septiembre de 1973.

Tales acciones se acompañan, además, de una persistente campaña ideológica que se propuso difundir una imagen de incompetencia del gobierno, sugerir su condición de instrumento del "marxismo internacional", acusarlo de que se apartaba o excedía sus objetivos declarados, constituir a la oposición supuestamente en vocero de las aspiraciones "nacionales" y la defensa de la libertad y la democracia, estimular demandas reivindicativas y economicistas las más altas posibles, oponer constantemente imágenes de eficiencia de la "iniciativa privada" y de ineficiencia y despilfarro de las empresas y actividades del área social, predicar la necesidad y la conveniencia nacional de las inversiones extranjeras.

El designio de desestabilización económica, en particular, inscribió en Chile una de las experiencias más completas y eficaces, comparable en muchos aspectos a las que se ejercieron en contra de Cuba y de Nicaragua. La campaña del terror buscó inducir conductas empresariales tendientes a procurar la mayor liquidez posible y la fuga de capitales, para lo cual se reclaman créditos que les liberen el capital de trabajo propio; se reducen progresivamente las existencias de productos, materias primas y refacciones, se descuida y posterga la renovación y el mantenimiento del equipo productivo. Se estimula toda suerte de presiones inflacionarias; se difunde la imagen de supuestas dificultades próximas de abastecimiento para inducir a aumentar las compras de determinados productos y ocasionar así una escasez real de ellos; se usa toda la capacidad de que se dispone para imponer alzas de precios. Se cierran las fuentes de financiamiento externo tradicionales, a la vez que se reclama el pago de las deudas anteriores; y se niegan suministros externos de productos esenciales de consumo, de productos intermedios imprescindibles para el funcionamiento de la economía interna, y las refacciones para el mantenimiento de los equipos productivos o de transportes. Las capas empresariales internas dejan por completo de actuar según criterios de "racionalidad económica":

aun con las más altas tasas de ganancias, sus conductas son ante todo de obstrucción y sabotaje. Contraen deliberadamente los niveles de producción para agravar los problemas de abastecimiento, incluso preconizando "paros patronales"; generalizan el acaparamiento y la especulación de precios; evaden el pago de impuestos y otros tributos, a fin de acentuar el déficit fiscal y agudizar los ritmos inflacionarios. Buscan, en fin, por todos los medios, imponer y proyectar la imagen de un caos económico, como factor de aislamiento político del gobierno, de distanciamiento de las masas, y como antesala para otras formas de agresión por la fuerza.

Todo esto ocurrió en el caso de Chile, ocasionando retrocesos severos respecto de las tendencias económicas positivas de los primeros veinte meses. Y si en definitiva el Gobierno Popular no se desplomó como resultado de un desastre económico, fue por la forma en que los trabajadores y el pueblo buscaron contrarrestar esa conspiración desestabilizadora, que no vaciló entonces en convocar a las Fuerzas Armadas como instrumento de sus designios.

ENSEÑANZAS, DEBILIDADES Y ERRORES

No obstante la brevedad del período de gobierno y las circunstancias conflictivas en que hubo de desenvolverse, la experiencia de la Unidad Popular en Chile contiene enseñanzas en varios planos, sin duda útiles para ser tomadas en cuenta en el diseño de los proyectos de futuro.

Desde luego, y a pesar de su desenlace de derrota, demostró la viabilidad de un proyecto transformador de esa naturaleza. Sus avances y realizaciones fueron suficientemente concluyentes como para desmentir la aseveración que hoy día proclaman los intereses dominantes en el sentido de que no habría otras opciones viables a las políticas puestas en práctica por ellos. El argumento frecuentemente esgrimido de que los éxitos iniciales del Gobierno Popular no eran sostenibles y contenían en sí mismos los gérmenes de los problemas siguientes, no es valedero: los retrocesos y dificultades procedieron de las acciones opositoras y no de consecuencias del avance del mismo proyecto; por el contrario, mientras más se adelantara en su trayectoria, más se fortalecerían las bases de su continuidad y desarrollo.

Lo que sí se puso de manifiesto es la complejidad de la

empresa transformadora y su gran vulnerabilidad. Todas las herencias de la condición de subdesarrollo y dependencia externa se hacen entonces presentes. Tiene que afectar simultáneamente una diversidad de intereses, de dentro y fuera, que la enfrentan consecuentemente a la oposición política implacable de la misma diversidad de fuerzas. Y si bien las transformaciones estructurales debilitan las bases de sustentación de la oposición interna, ésta sigue recibiendo apoyos y recursos del exterior: su capacidad ofensiva no se mide sólo por lo que les es propio, puesto que forma parte de una estrecha articulación con el capitalismo internacional, que pone a su disposición desde fuera los elementos de fuerza –económica, política e incluso militar– que pierden en su plano nacional correspondiente.

Característica de un período de transición, las "leyes" y la lógica de las conductas del sistema anterior y de sus agentes dejan de operar cuando todavía no se imponen los códigos y las normas del sistema sustitutivo. Es una situación completamente nueva, en la que el razonamiento y la previsión política de la dirección del proceso no encuentra respaldo valedero en las experiencias anteriores.

En tales condiciones, la economía se transforma en escenario principal de la lucha política. El diseño del programa económico se constituye en una de las tareas más complejas y una de las cuestiones más difíciles para la dirección política del proceso. En parte, tal dificultad proviene de la naturaleza de los problemas propiamente económicos que se enfrenta; pero también, en gran medida, de los efectos políticos que se espera de la política económica. Este doble requerimiento, de eficacia económica y de contribución política es determinante de esa complejidad de diseño, así como de las dificultades para evaluar los contenidos de esa política económica y los resultados que exhibe en el curso de su aplicación: la evaluación estrictamente económica sería no sólo incorrecta, sino irrelevante ante la necesidad de que responda a demandas políticas fundamentales; pero ello no exime de la responsabilidad de que se satisfagan a la vez criterios técnicos-económicos básicos.

La velocidad de las transformaciones, la definición de las nuevas formas y ámbitos de la reestructuración de la propiedad de los medios de producción, el significado del carácter "dominante" que debe asumir el área y el papel consiguiente de la

empresa privada, la sincronización de los cambios en la distribución del ingreso con las adecuaciones de la oferta y la estructura productiva, la conciliación de los apremios de corto plazo con los objetivos estratégicos, constituyen otras tantas áreas de problemas que exigen respuestas idóneas y oportunas. Más aún si la resolución de ellas tiene que encuadrarse dentro de la legalidad preexistente.

Frente a desafíos de esa envergadura, la reflexión autocrítica, desde el interior en las organizaciones y gentes que formaron parte de la Unidad Popular, tendría que hacerse cargo de insuficiencias y errores en varios campos. La naturaleza y la evitabilidad de ellos tiene, sin embargo, que juzgarse en el contexto específico y en el momento en que se dieron, desde ese presente y no desde este futuro de hoy. Con frecuencia, además, se juzga a partir del conocimiento de los resultados finales –producto de la iniciativa propia, pero también de las reacciones que suscita, y de múltiples circunstancias–, y no de la intención que se tuvo, a veces conocida sólo por sus protagonistas directos.

No se trata aquí de intentar una presentación sistemática y completa de las insuficiencias y errores de dirección que podrían advertirse. Tampoco de abrir análisis sobre algunas de las grandes cuestiones políticas muy propias del proceso chileno de entonces; sin negar la pertinencia de discutir, como se lo ha hecho frecuentemente, si la política hacia las Fuerzas Armadas fue equivocada, si se hizo todo lo que podía hacerse para habilitar al pueblo en la defensa del proceso (incluso con armas), si no hubo tolerancia frente a la conspiración en marcha, si no se excedió el gobierno en un respeto no correspondido a las libertades individuales y de expresión, o si no se utilizaron todo lo que debieron utilizarse los instrumentos estatales para penalizar económicamente a los opositores. Los comentarios siguientes se limitan apenas a identificar unas cuantas áreas, principalmente en el terreno económico, seleccionadas más bien teniendo en cuenta el propósito de estas notas de servir como referencia para la consideración de otras opciones sociales en el escenario de este presente.

No sobra insistir en que las valoraciones críticas pueden muy bien reconocer que las líneas gruesas del proyecto y sus principales definiciones estratégicas y tácticas fueron correctas. Aunque algunos han creído advertir en la conducción económica la

superposición de dos líneas, una "revolucionaria" –las transformaciones estructurales y de la propiedad– y otra "reformista" o "populista" –la redistribución del ingreso y el ascenso en los niveles de consumo–, la realidad las situó correctamente como componentes necesarios de un proyecto único, con influencias y determinaciones recíprocas ineludibles. Se podría, pues, decir que este problema fue bien resuelto en la experiencia del Gobierno Popular.

El Programa Básico jugó un papel fundamental como elemento unificador y compromiso común de la diversidad de organizaciones que componían la Unidad Popular. Pero por cierto no podía cubrir todos los aspectos, ni anticipar todas las circunstancias que se presentarían en el curso de su realización. De ahí que no dejaron de percibirse diferenciaciones que no siempre fueron resueltas oportunamente, o criterios compartidos que la reflexión posterior sugiere, sin embargo, como erróneos, y que tuvieron consecuencias perturbadoras para el conjunto del proceso.

A título más bien ilustrativo, se sugiere a continuación la identificación de algunas de estas situaciones, con referencia a cuatro áreas temáticas principales.

Desde luego, sobre los propios criterios estratégicos de conducción, y dentro de éstos en primer lugar con referencia a la velocidad de las transformaciones. Definido el propósito fundamental del Programa como inicio de la transformación socialista, quedaban abiertas opciones respecto de la rapidez con que avanzaría hacia ese objetivo. En verdad, el problema no estuvo presente en las primeras fases, cuando las condiciones políticas eran propicias para avanzar rápidamente; pero sí se planteó hacia mediados de 1972, cuando ya se registraban realizaciones considerables y la oposición política había logrado rearticularse ofreciendo una resistencia mucho mayor a la continuidad de las transformaciones. Se diferencian, entonces, en el interior mismo de la Unidad Popular, dos propuestas antagónicas: la de seguir avanzando con la mayor celeridad posible para consolidar el poder de sustentación del Gobierno, y la de postergar nuevos avances hasta que se consolidara en los mejores términos lo avanzado hasta entonces (en las consignas de la épica, "avanzar sin transar" o "consolidar primero para avanzar después"). La no conciliación de los dos criterios ocasionaba sin duda dificultades y problemas, más aún desde que los adherentes a una y otra

visión ocupaban posiciones en distintos lugares de la administración estatal y tendían a imponer en ellos su respectivo criterio.

La diferenciación no tiene necesariamente que ver con el número y calidad de las empresas que fueron intervenidas o expropiadas. Ha sido frecuente la afirmación de que hubo quienes impulsaron el proceso de intervenciones más allá de lo contemplado en el Programa, acentuando un clima generalizado de desconfianza entre empresarios medianos y pequeños, fortaleciendo así la oposición política. El asunto hay que apreciarlo, sin embargo, desde otras ópticas más importantes. De un lado, las "normas de participación" de los trabajadores fueron muy amplias en relación con las empresas del área social, pero tal vez excesivamente restringidas en las empresas que seguirían siendo privadas, lo que acrecentaba la presión de los trabajadores de estas últimas por el traspaso de ellas al área social. De otro lado, las acciones de obstrucción de los empresarios obligaron en ocasiones a intervenciones no previstas ni deseadas. Ante la convocatoria a un paro patronal, el propio Presidente Allende llamó a los trabajadores a ocupar las empresas y mantenerlas en actividad, con la consiguiente resistencia posterior de ellos a devolverlas a los empresarios una vez fracasado su intento de paralizar la economía.

La definición de las áreas de propiedad –social, entendida como de propiedad estatal, aunque administrada por el contingente respectivo de trabajadores, privada y mixta– respondió a un criterio compartido por todas las organizaciones constitutivas de la Unidad Popular; y se lo defendió en esos términos frente a la ofensiva demagógica de la Democracia Cristiana que comenzó a preconizar un área de "empresas de trabajadores", es decir, de propiedad del colectivo específico de trabajadores de la empresa. Desde la percepción de hoy, puede considerarse aquella posición de la Unidad Popular como excesivamente limitativa y dogmática: muy probablemente hubiera favorecido al proceso la promoción de un área "autogestionaria", bajo formas más flexibles de organización, y propiedad cooperativa. La observación tiene, además, importancia actual, si se tiene en cuenta la considerable expansión que ha tenido desde entonces la llamada "economía informal", y la necesidad de abrir para ella una perspectiva idónea en los marcos de un nuevo proyecto social..

Compartiendo en esos términos el criterio sobre las áreas, hubo, sin embargo, diferenciaciones internas importantes respecto del papel que debía cumplir el área de propiedad social, sus relaciones con el área privada y los términos en que estaba llamada a constituirse en el sector "dominante". Para unos, constituía el núcleo fundamental de la futura economía socialista y debía, por lo tanto, recibir todos los apoyos; además de desempeñar desde ya una función de dirección y control sobre las empresas privadas correspondientes, como suministradora exclusiva de insumos claves y eventualmente como compradora exclusiva de las producciones privadas, asegurándoles una rentabilidad razonable, pero impidiendo a la vez el desvío de esas producciones a los mercados especulativos. Para otros, el área social debía alcanzar los máximos niveles de eficiencia técnica e imponer su capacidad de dominación a través de un desarrollo más rápido que las unidades privadas correspondientes. Estos criterios discrepantes tampoco lograron ser armonizados, con las consecuencias del caso.

Un segundo orden de cuestiones de esta naturaleza tiene que ver con las relaciones entre la dirección política y la dirección económica. Probablemente no se advirtió suficientemente, de inicio al menos, hasta dónde la economía se habría de constituir en escenario principal de la lucha política, así como hasta dónde los resultados económicos podrían contribuir a fortalecer la base social de sustentación del gobierno o en qué grado podría debilitarla. Esto motivó a su vez una suerte de "especialización" excesiva en las funciones de dirección política y en las de dirección económica, y consecuentemente una sincronización insuficiente entre la acción política y la acción económica. Se desaprovecharon así coyunturas más propicias para dar pasos más firmes en uno u otro campo (piénsese, por ejemplo, en la ausencia de avances políticos después de la mayoría electoral alcanzada por los partidos de la Unidad Popular en abril de 1971, facilitada por los logros económicos); así como en otros momentos se tomaron medidas inoportunas en uno de ellos en atención de la situación en el otro.

Un tercer orden de observaciones tiene que ver con la relativa imprevisión o subestimación de importancia sobre problemas y dificultades inherentes a la marcha del proceso. De manera general, no se anticipó debidamente la validez, la extensión y la

profundidad con que se desencadenarían las acciones opositoras, así como la vulnerabilidad frente a ellas. Se confió mucho en lo irreversible y no siempre se actuó a tiempo (por ejemplo, aún después de suspendidos arbitrariamente los créditos externos, se siguió asumiendo los compromisos del endeudamiento anterior hasta cerca del agotamiento de las reservas internacionales del Banco Central). La subestimación fue particularmente notoria respecto del manejo financiero: se atendió preferentemente, y con eficiencia, a los problemas de la economía "real" –la producción, el empleo, el consumo, el suministro de servicios sociales–, pero no hubo una política financiera de alcances comparables, lo que contribuyó a que se generaran graves desequilibrios en las cuentas externas y sobre todo fiscales. Aun así, hay que ponderar adecuadamente las responsabilidades de esa debilidad de la conducción financiera en relación con la inflación. De hecho, hubo una concepción de política antiinflacionaria, más allá del manejo de los instrumentos propiamente monetarios, cuya idoneidad quedó comprobada en 1971 con la reducción sustancial de las tasas inflacionarias respecto de períodos anteriores. A este respecto, la experiencia sugiere, en procesos de transformación, la fuerte incidencia que tienen en las conductas inflacionarias las percepciones empresariales sobre la fuerza política del gobierno: mientras advirtieron en el Gobierno Popular fuerza y decisión de actuar, las presiones de precios fueron menores; apenas lo percibieron debilitado o indeciso, las alzas de precios se desbordaron y llevaron a que los intereses opositores utilizaran la aceleración inflacionaria como componente destacado de su programa de "desestabilización económica".

Finalmente, caben algunos comentarios que tienen que ver con el carácter pluripartidista de la Unidad Popular: un gran mérito político en aspectos esenciales, pero fuente a la vez de dificultades y problemas que no siempre encontraron las debidas respuestas. Varias de las referencias anteriores, por ejemplo, dan cuenta de ausencia de unidad en la dirección política del proceso. Esto fue particularmente patente en el plano de la dirección económica desde mediados de 1972; hasta el punto de que no obstante el empeño del Presidente Allende y la disposición de los partidos, no se encontraron fórmulas que garantizaran una dirección económica unificada. Hubo también, con efectos muy desgastadores en el plano político, la tendencia de las

distintas organizaciones a reclamar determinadas proporciones de presencia en el aparato del Estado, bajo normas de "cuoteo" que llegaron a debilitar nocivamente las líneas de mando y de autoridad administrativa. Y se reprodujeron tendencias similares a nivel de la base social, en la disputa por la capacidad de representación partidaria y conquista de militantes, que apartaron a veces a las organizaciones partidarias del respaldo pleno a las decisiones de gobierno. Fue el caso, por ejemplo, de las conductas de algunos dirigentes en el plano sindical en relación con las demandas reivindicacionistas de los trabajadores: enfrentados a la demagogia con que la Democracia Cristiana impulsaba las peticiones más desmedidas, no siempre arriesgaron su ascendiente pidiendo su moderación a niveles compatibles con la conducción general de la política económica, hasta el punto que de hecho el ritmo de la redistribución del ingreso excedió los límites previstos en los planes oficiales, con efectos adversos en la estabilidad financiera y los niveles de precios. En algún caso extremo, llegó a haber en algunos dirigentes de partidos una concepción errónea de su responsabilidad, presumiendo que la continuidad del proceso dependería más de la conservación de fuerza de los partidos de la Unidad Popular que de la fortaleza y continuidad del propio Gobierno Popular.

EL PROYECTO DE AYER Y LAS CONDICIONES DE HOY

Discurrir sobre la validez actual, en los noventa, del proyecto allendista de los setenta, obliga a distinguir dos planos de conclusiones contradictorias. Sus principios fundamentales –de transformaciones profundas hacia la integración social interna, de ampliación en su curso de democracia y libertad, de recuperación de autonomía nacional– responden incluso con más fuerza que entonces a exigencias de hoy; en cambio, buena parte de sus propuestas de acción concreta y de las formas específicas de llevarlas a cabo, no serían ahora ni apropiadas ni viables, ante los severos retrocesos ocurridos desde entonces. Grave paradoja ésta de hoy, con la necesidad y urgencia acrecentada de un proyecto transformador frente a dificultades mayores y elementos de apoyo mucho más débiles que los que se daban hace un cuarto de siglo.

El carácter abiertamente segregador de las estrategias neoliberales, con sus manifestaciones de diferenciación social extrema, de acentuación hasta el límite de la desigualdad y la pobreza, de atropello y menosprecio hacía amplias capas sociales, de "dualización" en definitiva de la sociedad chilena, colocan el problema de la integración social interna como necesidad imperiosa. Pero a la vez que hacen más perentorias, extensas y urgentes las demandas sociales, las mismas estrategias ocasionaron muchas más limitaciones y han restado recursos y desmontado instrumentos indispensables para encararlas.

Allende asume la presidencia del país en el marco de una institucionalidad constitucional mucho más amplia que la actual, con canales para su propia modificación que ahora son sustancialmente más restrictivos. Disposiciones legales entonces vigentes que permitían avanzar con ellas en transformaciones institucionales no ofrecen ahora las mismas posibilidades.

No obstante la condición de dependencia inherente al subdesarrollo capitalista, el Chile de fines de los sesenta preservaba grados relativamente mayores de autonomía nacional que en la actualidad; el dominio del capital transnacional sobre recursos y actividades nacionales y el proceso general de extranjerización de su economía no había llegado a los extremos que exhibe hoy día. El rescate para el dominio nacional de recursos y fuentes de producción es, pues, ahora, un objetivo tanto más relevante que antes; pero la dimensión y la fuerza de los intereses que hay que afectar es también mucho mayor.

La capacidad de acción del Estado ha sido mermada drásticamente. Actividades productivas que se desarrollaron en su seno en un largo curso histórico fueron transferidas, junto a las que llegaron a conformar la nueva área social de la economía, a intereses privados de dentro y de fuera, en un proceso de privatización de dudosa legitimidad. Fueron privatizadas también muchas de sus funciones en la provisión de servicios básicos, marginando del acceso a ellos proporciones significativas de la población chilena. Se perdieron la propiedad y el control sobre los bancos y las entidades financieras, incluido el Banco Central bajo un estatuto ahora de "autonomía".

Los recursos que liberó la nacionalización del cobre son ahora absorbidos en buena parte por el Ejército; y las tierras que socializó la reforma agraria se pusieron a disposición de nuevas formas de apropiación capitalista sobre los recursos agrícolas.

Actividades que producían principalmente para las demandas internas fueron "reconvertidas" hacia la nueva corriente exportadora que depende de la demanda externa. Muchos de los instrumentos de que disponía la política económica fueron esterilizados en una concepción que limita su objetivo a la preservación de los "equilibrios macroeconómicos". La deuda externa dejó la secuela de gravámenes que pesarán largamente en el futuro.

Y las percepciones subjetivas no son más propicias. La campaña ideológica del neoliberalismo difundió valores y mitos que se han arraigado profundamente; y el derrumbe de los "socialismos reales" ha facilitado el cultivo del escepticismo y la desconfianza en cualquier nueva propuesta transformadora.

Un recuento como éste convoca ciertamente a reconocer un cuadro de nuevas realidades; pero no necesariamente a la desesperanza. Aunque multiplicadas sus dificultades y obstáculos, la transformación se constituye cada vez más en necesidad imperiosa, que reafirma ahora el agotamiento de las estrategias neoliberales y los riesgos políticos y sociales que viene haciendo patentes su continuidad. Lo único que significa es que no se trata de retomar hoy en todos sus términos los mismos proyectos del pasado; aunque sí de analizarlos a fondo para que sus enseñanzas y la experiencia vivida sean factores de apoyo frente a aquel cuadro de dificultades mayores. Y también, para retomar sin complejos lo que hay en ellos de rescatable; porque sin duda el proyecto de Allende es, en muchos aspectos, una respuesta todavía idónea para el Chile del presente: su aspiración a la síntesis de socialismo con democracia y libertad, la integración social interna como eje de un nuevo patrón de desarrollo, la reconversión de la economía de modo que pase a ser una economía para todos, y la autonomía nacional como requisito indispensable.

La viabilidad económica y social de un proyecto con sus objetivos fundamentales ha quedado demostrada en la realidad misma. Tal vez el obstáculo mayor para su viabilidad política, ahora como ayer, siga siendo la ausencia o debilidad de un movimiento internacional que acabe con la impunidad de las acciones desestabilizadoras o abiertamente agresivas del poder imperial externo.

Escritos de Pedro Vuskovic Bravo (1971-1992)

- Varios textos, en El pensamiento económico del Gobierno de Allende, Editorial Universitaria, Santiago de Chile (1971).
- "La experiencia chilena: problemas económicos", CESO/CEREN/PLA, Santiago de Chile (1972).
- "La política económica del Gobierno de la Unidad Popular", en La vía chilena al socialismo, Siglo XXI Editores, México (1973).
- "Prólogo" al libro "La conspiración yanqui para derrocar a Allende", James Petras y Morris H. Morley, Editorial Nuestro Tiempo, México (1974).
- "Acusación al Imperialismo", libro, Fondo de Cultura Económica, colección Archivo del Fondo, México (1975).
- "Dos años de política económica del Gobierno Popular", en "El golpe de Estado en Chile", Fondo de Cultura Económica, México (1975).
- "Una sola lucha", libro, Editorial Nuestro Tiempo, México (1978).
  El mismo texto en edición de CIAL, Centre de Recherche, Universite París VIII (1978).
  El mismo texto en edición de IEPALA, Madrid, España (1978).
- "Teoría y política de la transformación social"; libro; número especial de Investigación Económica, Facultad de Economía, UNAM, México (1982).
- "Comentarios al Informe Brandt", en Towards one World?, Libro editado por la Fundación Friedrich Ebert, publicado en Inglaterra en su versión inglesa (1981).
  El mismo texto en idioma español, en Balance Crítico y Perspectivas –Diálogo Norte-Sur, Editorial Nueva Imagen, México.
  Y también el mismo texto en idioma alemán, en Unfähig zum überleben– Reaktionen auf den Brandt-Report, Ullstein Sachbuch (1983).
- "Los instrumentos estadísticos del análisis económico"; libro; primera edición, CIDE (1984); segunda edición, Instituto Politécnico Nacional, México (1986).

– "Che Guevara en el presente de América Latina"; libro (en conjunto con Belarmino Elgueta). Edición Casa de las Américas, La Habana, Cuba (1987).
El mismo libro, publicado por Editorial Contrapunto, Buenos Aires, Argentina (1987).
– "La crisis en América Latina –Un desafío continental"; libro; coedición de Siglo XXI Editores y Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas; México, 1990.
– "Las singularidades nacionales en el marco global de la crisis latinoamericana"; Coordinador y presentación; libro, en prensa.

ARTICULOS

– "Significación latinoamericana de la experiencia chilena reciente", en *Foro Internacional, El Colegio de México* (1974).
– "De ekonomiese van de chileense diktatuur", Dokument, Holanda (1974).
– "Distribución del ingreso y opciones de desarrollo", en *Desarrollo Latinoamericano –Ensayos Críticos*, Fondo de Cultura Económica, Nº 6, México (1974).
El mismo texto en Portugués, bajo el título "A distribuçao da renda e as opçoes de desenvolvimento", *América Latina– Ensayos de interpretación económica*, Editores Paz e Terra, Brasil (1976).
– "América Latina: la crisis de un patrón de desarrollo y sus consecuencias políticas", en *Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior*, México (1975).
– "América Latina: ¿qué sigue al fascismo?, folleto, Editorial Pueblo Nuevo, México (1976).
– "Economía mundial, el horizonte previsible", en *El Economista Mexicano*, Colegio Nacional de Economistas, México (1976).
– "América Latina y la lucha económica del Tercer Mundo", en *CENCOS, Síntesis Anual*, México (1976).
– "Política económica y poder político", en El gobierno de Allende y la lucha por el socialismo en Chile, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, *Cuadernos del Seminario de Teoría del Desarrollo*, México (1976).
– La aportación de Latinoamérica en la lucha económica del Tercer Mundo" en *Estudios Sociales Centroamericanos*, Costa Rica (1976).
– "Facismo y dominación imperial", en Nueva Política, Nº 1, México (1976).

1977: Publica:
– "Los derechos de los pueblos y el orden económico internacional", en *Estudios Ecuménicos*, México.
– "Política económica y economía política"; en *Universidades*, Unión de Universidades de América Latina.
El mismo trabajo publicado en *Economía*, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Central del Ecuador (1978).

1978: Publica:
– "Once proposiciones sobre la situación actual de América Latina (en conjunto con Javier Martínez), en *Estudios Políticos*, Centro de Estudios Políticos, UNAM.
Publicado originalmente en la misma Revista, Vol. 28 Nº 3.

1979: Publica:
– "América Latina ante nuevos términos de la división internacional del trabajo", en *Economía de América Latina*, Nº 2, CIDE, México.
El mismo texto, bajo el Título "Latin America and the Changine World Economy", *publicación citada de NACLA.*
– "Las transformaciones de la sociedad y la lucha por el socialismo", en *Nueva Política*, Nº 7, México.
– "América Latina y el orden económico internacional", en América Latina en la situación actual, *Ediciones el Caballito*, México.
– "Actualidad del socialismo en Chile" (en conjunto con Belarmino Elgueta), en *Caminos de Libertad*, México.

1980: Publica:
– "Four keys to the current situation in Chile", en *Contemporary Marxism, Journal of the Institute for the study of labor and economic crisis*, Nº 1, San Francisco, Estados Unidos.
– "El economista latinoamericano y su tarea actual", en *Comercio Exterior*, revista del Banco de Comercio Exterior, México.
– "Latin America and the changing world economy", en *NACLA Report on the Americas*.
– "Les forces subjetives du socialism dan la lutte latinoamericaine" (en conjunto con Belarmino Elgueta), en *Socialism in the World-International Journal of Marxist and Socialits Thought*, Yugoslavia.
– "A inflaçao na America Latina", en publicación de la *Comisión de Economía y Desarrollo de la Asamblea Legislativa del Estado de Rio Grande do Sul*, Brasil.

– "Opciones actuales del desarrollo latinoamericano", en *Economía de América Latina*, CIDE, México.
– "La reestructuración del capitalismo mundial y el nuevo orden económico internacional", en el número antológico de *Comercio Exterior*, México.

1981: Publica:
– "Popular participation in the transitional stages to socialism. A chilean experience", en *Socialism in the World-International Journal of marxist and socialist thought,* Yugoslavia.

1982: Publica:
– "Notas para una discusión sobre política económica y la experiencia latinoamericana", en *Lecturas de Política Económica*, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM.
– "Economic Internationalization, neoliberalism and unemploymen in Latin America", en Contemporary Marxism, *Journal of the Institute for the Study of Labor and Economic Crisis,* San Francisco, Estados Unidos.

1983: Publica:
– "Los problemas económicos de la transición", artículo en *El Trimestre Económico*; número especial con motivo de los 50 años del Trimestre (enero-marzo).
– "Economic factors in the evolution of Central America Societie, en *The future of Central America-Policy choices for the U.S. and México*, edited by Richard Fagen and Olga Pellicer, Stanfor University Press, Stanford, California.
El mismo texto en español, bajo el título "Anotaciones sobre los factores económicos en la evolución de las sociedades centroamericanas", Fondo de Cultura Económica, México.
El mismo texto en idioma servo-croata, bajo el título "Fazisam i imperijalisticka dominacija", Yugoslavia.

1984: Publica:
– "Articulación del sector agropecuario-resto de la economía en el proceso de desarrollo: antecedentes comparativos y el caso de México" (en conjunto con Gonzalo Rodríguez); *Revista Economía Mexicana,* CIDE.
– "El futuro próximo del pueblo chileno", en *Estudios Políticos*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

– "Intervención especial", en el libro *Memorias-Seminario sobre la vida y obra de Juan F. Noyola,* Asociación de Economistas de Cuba.
– "Los debates actuales sobre el desarrollo industrial de América Latina", en *Economía de América Latina*, CIDE, México.
– "A propósito del texto de Raúl Sendic", incluido en el libro de Sendic *Reflexiones sobre política económica*, Editorial Tierra del Fuego, México.
– "Factores económicos y políticos en la crisis latinoamericana: las secuelas de las políticas estabilizadoras", en *Revista de la UAM-Azcapotzalco,* México.

1985: Publica:
– "La crisis actual y las perspectivas del desarrollo democrático en América Latina", en *Anales, Universidad Central del Ecuador.*
– "Los derroteros de América Latina", *folleto, Facultad de Ciencias Políticas*, UNAM, México.
– "Las enseñanzas del pasado en el futuro del pueblo chileno" (mimeografiado).

1986: Publica:
– "Por una auténtica reestructuración social", en *América Latina*, Academia de Ciencias de la URSS, Moscú, Nº 11.
– "Las razones ideológicas en el presente de Chile"; mimeografiado; entre otras reproducciones del texto, la del Centro de Estudios Sociales Montevideo (CESMO), Uruguay.
– "Las vicisitudesde la lucha popular en Chile" (mimeografiado, julio).
– "Chile: la crisis actual y los proyectos del futuro" (mimeografiado).
– "The crisis of capitalist development and perspectives for socialism in Latin America"; en Socialism in the World, *International Journal of Marxist an Socialist Thought*, Nº 54, Belgrado, Yugoslavia.
El mismo texto, publicado en español en el *diario El Día*, Sección Testimonios y Documentos.

1987: Publica:
– "La tarea latinoamericana", conceptos expresados al recibir de la Universidad Nacional de Ingeniería de Perú la distinción de Profesor Honorario (agosto).
– "El pensamiento económico y la crisis latinoamericana"; conceptos expresados al recibir de la Universidad Nacional Autónoma de Méxi-

co la distinción del nombramiento en la Cátedra Narciso Bassols (julio).
- "Economy and socialism in Latin America", en *Socialism in the World*, Nº 62, Yugoslavia.
- "La crisis y el significado actual del nuevo orden económico internacional" (mimeografiado).
- "Análisis de una autoderrota programada –Las políticas de ajuste y la naturaleza de la crisis", en *Nueva Sociedad*, Nº 88, Venezuela (marzo-abril).

1988: Publica:
- "Verdades y engaños respecto del modelo económico chileno" (mimeografiado).
- "Chile: la estrategia de la segregación", en *ALASEI, Semana Latinoamericana* Nº 92, México (julio).

1989: Publica:
- "El gobierno civil y los intereses del pueblo", en *Punto Final* (diciembre).
- "El contexto internacional en el futuro próximo de las economías latinoamericanas", en "México hacia el 2000-Desafíos y opciones", *Editorial Nueva Sociedad UNITAR/PROFAL/FNUAP*, Venezuela.
- "La deuda externa y la crisis de América Latina", en *Deuda Externa, Desarrollo y Cooperación Internacional,* Editions L'Harmattan, París, Francia.
- "Hacia un programa económico de la izquierda-Entrevista", en *Cuadernos Políticos, Ediciones ERA,* México (mayo-agosto).
- "La crisis en América Latina y las perspectivas de sus relaciones económicas con los países socialistas" (mimeografiado).
- "Dos décadas de cambio y un presente de incertidumbre" (mimeografiado).

1990: Publica:
- "Por una nueva visión del futuro-Entrevista", en la *Revista Estrategia*, Nº 93, México (mayo-junio).
- "Las proyecciones de la crisis y las estrategias de desarrollo en América Latina" (mimeografiado, junio).
- "Los años de Allende y la memoria histórica", en *Punto Final* (junio).
- Una nueva fase en las esperanzas del pueblo chileno", en *Estrategia*, Nº 92, México (marzo-abril).

- "El porvenir del socialismo chileno", en *Punto Final* (enero).
- "El futuro próximo de la Izquierda chilena"; notas para la participación en el *Foro de la Izquierda Chilena*, Santiago de Chile (enero).
- "La economía chilena y los silencios de la CEPAL". *El Diario*, Santiago de Chile (enero).
- "Sobre la formación actual de los economistas en América Latina"; publicado en *Memoria del Foro Internacional sobre la Formación de los Economistas en América Latina*, Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Economía, México, marzo.
- "Economía de América Latina-Guía para la discusión y síntesis de contenido"; documento base para un Seminario dictado a Profesores e Investigadores de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional.
- Documentos preparados para el Proyecto sobre "productos básicos del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM:
  - Pobreza y desigualdad en Chile; Introducción y Capítulo I (noviembre).
  - La dinámica de la pobreza en América Latina; ensayo.
  - Las necesidades básicas de la población, las estructuras económicas y el Estado en América Latina; proyecto de investigación (junio).
  - Proposiciones internacionales recientes de interés para América Latina; síntesis de la exposición en el Seminario interno.
  - América Latina, la crisis de desigualdad. Publicado, además, en "Problemas del Desarrollo", número especial con motivo del vigésimo aniversario, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM (enero-marzo).
  - Chile 1990. Síntesis de la exposición en Seminario interno.
  - Veinte proposiciones de síntesis sobre pobreza y desigualdad en América Latina (enero 1991).

Estas obras escogidas de Pedro Vuskovic Bravo comprenden los trabajos realizados por este economista chileno entre los años 1964 y 1992. Vuskovic combinó una carrera académica en la Universidad de Chile, donde fue profesor en la Facultad de Ciencias Económicas por muchos años, con una exitosa carrera internacional como experto en planificación del desarrollo.

Vuskovic llegó a dominar las técnicas de la cuantificación económica; con base en estos análisis fue capaz de proponer estrategias de desarrollo realistas.

Su alta sensibilidad frente a la injusticia social y la creciente brecha entre la pobreza y la opulencia lo llevó a proponer diversas investigaciones sobre esta realidad a fin de hacer posible relaciones sociales más justas. Así, enfatizó la idea de que en los países en desarrollo no sería posible salir del atraso a menos que se ampliara el mercado interno potencial.

La influencia de las ideas de Pedro Vuskovic fue innegable durante varias décadas en el campo de la izquierda chilena, y su participación en el diseño teórico y táctico de la llamada "vía chilena al socialismo" ha sido reconocida por todos.

En los últimos años avanzó intensamente en la formulación de un modelo alternativo al neoliberalismo, modelo al que llamó "una economía para todos".

Un grupo de sus ex discípulos y amigos personales han recopilado los escritos de Pedro Vuskovic Bravo, los cuales se publican en esta colección.