

Cap.
3 Pol. Económica
4 Autor Leguano

ARZOBISPADO DE SANTIAGO
FUNDACION DE DOCUMENTACION Y
ARCHIVO DE LA VICARIA DE LA SOLIDARIDAD

CAPITULO TERCERO

LA POLITICA ECONOMICA

LA POLITICA ECONOMICA

PRIMERA PARTE

En el período inmediatamente posterior al golpe militar de septiembre de 1973, no aparece claro que el Gobierno intente aplicar un modelo de desarrollo económico determinado. Esta intención se empieza a hacer evidente a partir de fines de 1973, cuando el sector económico queda en manos de un equipo civil que ocupa puestos claves en la administración estatal.

I. LAS PRIMERAS MEDIDAS ECONOMICAS

Tras producido el golpe, un general asume la cartera de Economía. Las primeras medidas que se adoptan se concentran en asegurar el funcionamiento de las empresas, en designar interventores para las empresas que integraban la denominada "área social" en el gobierno anterior (integrada por aquéllas cuya producción era considerada vital o estratégica dentro del esquema político, económico y social imperante) y en asegurar el suministro de productos a la población. Aunque hasta el 10 de septiem - bre el abastecimiento de productos, en especial los de primera necesidad, era caótico, en escasos días la situación tiende a normalizarse. Los primeros bandos y las declaraciones de las autoridades militares hablan con frecuencia de que se respetarán las conquistas económicas y sociales de los trabajadores, cuales

quiera sean las medidas que se vayan adoptando en el futuro. En la Bolsa de Comercio de Santiago los valores experimentan alzas de un 300% como promedio. Se fija una de cambio para el dólar equivalente a un 50% a la vigente hasta entonces, y el público hace largas colas para cambiar sus dólares a precio oficial, pese a que pocos días antes se transaban en cifras cinco veces superiores en el mercado negro. Los diversos tipos de agrupaciones vecinales, comunales o de carácter cooperativo creadas durante el Gobierno anterior como forma de implementar nuevos sistemas de distribución de productos, son rápidamente disueltos.

II. INSTAURACION DE UN NUEVO MODELO ECONOMICO

En octubre de 1973 se designa Ministro de Economía a Fernando Léniz, civil que hasta la fecha se desempeñaba como Director de la Empresa Periodística El Mercurio (que combatió enérgicamente al Gobierno anterior), y persona ampliamente vinculada a los grupos económicos más poderosos y tradicionales dentro del país. A partir de ese momento, se advierte que las medidas que se aplican se inscriben dentro de una política económica de largo plazo que en años posteriores se va desarrollando y consolidando en forma coherente. Paulatinamente, las medidas que se aplican en el plano económico van condicionando las que se aplican en todos los demás sectores.

A. Los elementos básicos del nuevo modelo económico

Junto con empezar a aplicarse las primeras medidas de política económica tras el ingreso de Fernando Léniz al gabinete, se empiezan a postular con gran despliegue propagandístico los elementos básicos de dicha política y los cambios que su puesta en práctica requiere: término del estatismo ineficiente y de la protección estatal, incentivos a la propiedad privada, aplicación de criterios realistas, austeridad y trabajo duro y, sobre todo, la necesidad que el país pague durante los años venideros el resultado de la política aplicada por el Gobierno anterior.

Dentro de los elementos básicos mencionados, los siguientes son caracterizados como los más importantes :

- Un sistema de propiedad privada irrestricta de los medios de producción.
- Un sistema de asignación de los recursos productivos y de distribución de los bienes y beneficios basado en el libre funcionamiento de los mercados. La libre competencia rige para todos los mercados, cualquiera sea su estructura (monopolio, oligopolio, monopsonio y competencia perfecta), y cualquiera sea el bien que se transe (ya sea pan, trabajo, joyas o medicamentos).
- Rol dominante y determinante del capital privado, nacional y extranjero. Los empresarios deciden qué, cómo, cuánto

y para quién se produce. Los otros grupos sociales - trabajadores, técnicos, profesionales, etc. - obviamente aparecen con un rol más secundario y subordinado.

- Limitación de las funciones económicas del Estado. De promotor del desarrollo económico, protector de los grupos más débiles y regulador de los procesos económicos básicos, pasa a ser un corrector "a posteriori" de los efectos económicos y sociales de la libre competencia. Dichas acciones correctoras están limitadas por la disponibilidad de recursos financieros y por la aplicación del "principio de subsidiaridad" (que se conceptualiza y opera en forma muy distinta del que forma parte de la doctrina social de la Iglesia Católica).

- Una estrategia de crecimiento económico basada en la liberación del comercio exterior y del mercado interno. La determinación de qué recursos productivos nacionales se utilicen, y en qué medida, dependerá de las ventajas comparativas de mercado de las actividades económicas internas en relación a la competencia extranjera.

En el fondo, los elementos mencionados apuntan, sobre todo, a restablecer las condiciones de funcionamiento de la economía chilena imperantes hacia fines de la década del 50.

B. La etapa inicial del nuevo modelo

Las primeras medidas que se ponen en práctica para

implementar el modelo económico apuntan fundamentalmente a revertir el proceso de socialización de la propiedad, a anular el proceso de democratización social y económica, a controlar el movimiento sindical urbano y rural, a ganar la voluntad de los organismos financieros y bancarios internacionales, especialmente aquéllos que son controlados por las grandes empresas transnacionales.

Tales medidas no son, por cierto, producto del azar. En su mayor parte responden a indicaciones sugeridas por un grupo civil de economistas vinculado a poderosos sectores económicos de derecha, que desde mediados de 1972 venía preparando las grandes orientaciones de un modelo económico que sustituyera al vigente y que operaría una vez derrocado el Gobierno de aquella época. Dichas indicaciones proponían cambios sustantivos en: el régimen de propiedad de los recursos productivos; el control del mercado de trabajo; la política de ingresos; la necesidad del crédito externo; y la compensación por las nacionalizaciones (hechas durante el Gobierno de Allende) como requisito previo para fomentar la inversión extranjera.

1. La privatización de la economía

El objetivo principal de las medidas que se empiezan a aplicar a este respecto, es afianzar y fortalecer el régimen de propiedad privada de los medios de producción. El conjunto

de dichas medidas es denominado "proceso de privatización de la economía". La privatización se extiende a la propiedad industrial, agrícola, minera, bancaria y comercial, en aquellas empresas que habían sido formadas, expropiadas, requisadas, o intervenidas por el Estado.

- a) Propiedad industrial, minera (sin el cobre), bancaria y comercial.

En septiembre de 1973, aproximadamente 500 empresas estaban bajo la propiedad o el control estatal, en distintas categorías jurídicas: intervenidas, requisadas, expropiadas o compradas. De ellas, 480 empresas estaban bajo la dirección de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO, entidad estatal) y las restantes se repartían entre la Corporación del Cobre (CODELCO, estatal) y la Compañía de Acero del Pacífico (CAP). El Cuadro N° 1 resume las dimensiones de la privatización :

C U A D R O N° 1Dimensiones de la Privatización

I	Empresas en que la participación del Estado no se considera necesaria	180
II	Bancos comerciales a privatizar	19
III	Empresas filiales de Cap	21
IV	Empresas en que el Estado mantendría su participación	<u>22</u>
	Total:	242 =====

Fuente: Corfo, Gerencia de normalización
Agosto 1976.-

Si a estas empresas se les agregan aquellas que estaban intervenidas o requisadas al 11 de septiembre de 1973 y que fueron devueltas a sus propietarios o estaban en proceso de devolución, se puede llegar al siguiente cuadro resumen (según informaciones proporcionadas públicamente por el Vicepresidente de CORFO, general Javier Palacios, en enero de 1975:

mantiene bajo control estatal. Durante el Gobierno de Allende, el proceso de nacionalización de la banca se realizó en dos frentes: por una parte, con los bancos de propiedad nacional se abrieron varios poderes compradores de acciones, con los cuales se alcanzó un control importante de casi todos los bancos comerciales nacionales. Por la otra, con los bancos de propiedad extranjera se negoció la venta, llegándose a acuerdos con todos sus propietarios, pagándose el valor convenido con créditos de mediano plazo. El Cuadro N° 3 muestra cifras sobre la nacionalización de los bancos comerciales extranjera con sucursales en Chile efectuada en 1971. Estas negociaciones representaron un costo de 14.7 millones de dólares, de los que a agosto de 1977 se adeudaban sólo 0.9 millones. Esta gran reducción se debe a que los bancos fueron renegociados o licitados por la CORFO de acuerdo con la política de privatización.

La privatización de los bancos comerciales hecha en 1974 se traduce rápidamente en marcados cambios en la evolución del sistema bancario. Para ver la magnitud de dichos cambios, en los Cuadros N°s. 4 y 5 se analizan las cuentas de Capital y Reservas de los diferentes bancos y la Cuenta de Colocaciones en el periodo 1973-78, respectivamente.

El Cuadro N° 4 muestra que el Banco del Estado paulatinamente incrementa su importancia en relación a los bancos privados, desde un 36% en 1973 a un 41.4% en 1978. Los bancos

C U A D R O N° 2Resumen del proceso de privatización

	<u>Cantidad</u>	<u>Porcentaje</u>
1.- Empresas devueltas a sus dueños	246	50.4
2.- Empresas privatizables	220	45.1
3.- Empresas estratégicas propiedad estatal.	22	4,5
	<hr/>	
Total:	488	100,0
	=====	

En el caso de las empresas de la Gran Minería del Cobre, ellas son mantenidas bajo el control de CODELCO, pese a lo cual en años posteriores se efectúan negociaciones con algunas empresas multinacionales del rubro cuprífero. Así por ejemplo, a comienzos de 1978, LA EXXON compra la mina "Disputada de las Condes" en 600 millones de dólares.

En lo que concierne al sistema bancario, desde un comienzo se trata de traspasar su propiedad y control al sector privado. Esto se hace mediante la simple simple devolución a sus accionistas mayoritarios, en los casos de los bancos intervenidos, o por la licitación y venta de los paquetes de acciones de propiedad de la CORFU. Sólo el Banco Comercial de Curicó se

CUADRO Nº 3

Nacionalización de Acciones de Bancos Extranjeros con filiales en Chile durante 1971 (millones dólares)

Identificación	Objetivo	Valor	Años	Interés	Saldo
D. Sudameric Bank	Compra 20% acciones Bco. Osorno y La Unión	0.8	5.5	5	--
B. Of. America-B. Osorno	Compra patrimonio y otras Bank Of America	5,0	5	P.R y 9	0.9
F. National City Bank- Banco de Talca	Compra Activo y Pasivo	2.3	5	s/1	--
B. Francés e Italiano - Banco de Concepción	Compra Activo y Pasivo B. Francés e Italiano en Chile	3.9	5	L.B.	--
Lloyds Bank-Banco O'Higgins	Compra Activo y Pasivo Banco Londres de Chile	2.5	5	L.B.	--
Banco Francés e Italiano Banco Central	Parte operación compra Activo y Pasivo -B. Francés e Italiano	0.2	4	3	--
Total :		14.7			0.9

Fuente: Boletín del Banco Central - Agosto 1977.-

comerciales reducen su participación de un 64% a un 58.6% en el mismo período. Cabe hacer presente que durante este lapso los 12 principales bancos comerciales controlan más del 98% del capital y reservas de los 22 bancos comerciales existentes en el país.

C U A D R O N° 4

Evolución de la cuenta de Capital y Reservas de los diferentes Bancos (En porcentajes del total)

Bancos	10/9/73	31/12/74	31/12/75	31/12/76	31/12/77	20/3/78
Bco.Estado	36.0	38.5	41.4	42.0	40.5	41.4
Bcos.Comer ciales	64.0	61.5	58.6	58.0	59.5	58.6

Fuente: Superintendencia de Bancos, balances globales a cada fecha.-

C U A D R O N º 5Colocaciones Bancarias (en porcentajes)

Bancos	10/10/73	31/12/74	31/12/75	31/12/76	31/12/77	30/3/78
Banco del Estado	65.8	42.0	46.2	30.4	25.8	25.9
Bancos Comerciales	34.2	58.0	53.8	69.6	74.2	74.1
Banco de Chile	8.1	23.5	18.4	16.6	18.0	18.0
Banco de Concepción	3.1	7.2	5.6	6.2	5.6	5.5
Bco. Créd. e Inver.	2.9	2.3	4.6	6.8	9.2	9.3
Bco. Español-Chile	2.7	2.2	2.9	6.0	8.6	8.5
Bco. del Trabajo	3.0	4.2	2.6	6.2	5.7	5.9
Bco. de Talca	1.8	2.2	2.5	4.2	5.2	4.9
Bco. O'Higgins	3.1	5.0	5.2	4.2	4.2	4.2
Bco. Sudamericano	2.3	5.2	5.0	5.9	6.0	5.7
Total de los 8 más importantes bancos	27.0	51.8	46.8	56.1	62.5	62.0
Relación de los 8 más importantes bancos sobre el Total de Bcos. Comerciales.	78.94	89.3	86.9	80.6	84.2	83.7

Fuente: Superintendencia de Bancos, balances globales a cada fecha.-

Si se analiza la Cuenta de Colocaciones en el Cuadro N° 5, se puede concluir que el Estado reduce su participación porcentual en las colocaciones, desde un 65.8% en 1973, a sólo un 25.9% en 1978. En cambio, los bancos comerciales crecen en su participación en las colocaciones desde un 34.2% a un 74.1% en el mismo período. Este crecimiento en las colocaciones de los bancos comerciales se caracteriza también por concentrarse en 8 bancos comerciales, lo cual representa más del 80% de las colocaciones de los 22 bancos comerciales existentes.

b) La privatización de la propiedad agrícola.

El proceso de reversión de la Reforma Agraria iniciado a partir del mismo 1973 -proceso que se examina en el Capítulo correspondiente al Sector Agrícola- se relaciona directamente con el modelo económico que se busca implantar. La devolución de tierras a sus antiguos propietarios, y la entrega de títulos de dominio individual a los campesinos asignados constituye otra de las formas de consagrar la propiedad privada individual como forma jurídica impulsada por el Estado. En el Capítulo mencionado se entregan cifras que ilustran la magnitud de la privatización de la propiedad agrícola durante los primeros años de Gobierno Militar.

2. El mercado del trabajo

Desde un comienzo, las normas que rigen el mercado trabajo son objeto de revisión por parte del Gobierno, y reemplazadas por otras.

A partir de septiembre de 1973, y en forma creciente en los años siguientes, se dicta una serie de disposiciones que tienden al congelamiento de las actividades sindicales, prohíben la renovación de las directivas sindicales y el derecho a huelga, y se suprime toda forma de negociación colectiva. En repetidas oportunidades los voceros económicos del Gobierno plantean su no intervención en el mercado del trabajo, sosteniendo que éste tenderá a normalizarse paulatinamente a medida que se vaya produciendo una supuesta reactivación económica. Paralelamente, se busca desarticular el movimiento sindical a través del paralelismo sindical, utilizando para ello a dirigentes sindicales que tuvieron activa participación en el período anterior al golpe del 11 de septiembre. En esta forma, todas las acciones reivindicativas de los trabajadores son paulatinamente paralizadas, con lo cual sus beneficios económicos y sociales adquiridos en las últimas décadas sufren un marcado deterioro. En el Capítulo sobre la Situación Laboral se entrega información mas detallada sobre este tema.

3. La política de remuneraciones

La política de remuneraciones que contempla el modelo económico que se comienza a implementar desde fines de 1973, es de carácter restrictivo. Junto con la privatización de la economía, la remuneración del factor trabajo constituye desde un comienzo uno de los puntos esenciales destinados a proporcionar seguridad a los productores. Numerosas publicaciones y órganos de prensa oficialistas -en particular el influyente diario "El Mercurio" -propician para el futuro un sistema de salarios según el sistema de libre competencia, sin fijación de mínimos.

A fines de septiembre de 1973, cuando el Gobierno aún no tiene en claro la política económica que aplicará, ya adopta sus primeras disposiciones en materia de remuneraciones. El 24 de ese mes se promulga el Decreto Ley 43 que suspende todas las normas vigentes sobre determinación y reajuste de sueldos y salarios para los sectores público y privado. La medida se fundamenta en atención a "la necesidad de determinar el estado de la Hacienda Pública como paso previo a la formulación de una política económica global que deberá aplicarse en el futuro", según lo establece el propio decreto. El mismo día 24 se dicta también el Decreto Ley 35, que aumenta el horario de trabajo en 4 horas a la semana hasta el 31 de diciembre de 1973. La sobre-remuneración que corresponde por esas horas, en el sector privado, es destinado al "Fondo de Reconstrucción Nacional".

El poder adquisitivo de los sueldos y salarios experimenta una fuerte caída a partir de 1973, como puede verse en el Cuadro que sigue. Entre 1973 y 1974 los trabajadores pierden aproximadamente un 50% de su poder de compra. La situación es más grave si se considera que el índice de sueldos y salarios mide las variaciones de los trabajadores que cuentan con ocupación. A ellos habría que agregar el elevado número de trabajadores cesantes que caracteriza el período 1973-74.

C U A D R O N° 6

Indice de Sueldos y Salarios

<u>Año</u>	<u>Indice</u>
1970	100
1971	125,7
1972	118,1
1973	51,8
1974	68,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, INE

C U A D R O N° 7

Indice de Pérdidas del Poder Adquisitivo 1973-74

Año	Servicios de Util. Pública	Minería	Industria Manufact.	Institutos Fiscales	Institutos Semi-fiscales
1973	54,1	53,4	60,6	55,5	54,1
1974	47,4	46,6	27,9	25,0	48,5

Fuente: Cifras del INE recorregidas por el deflactor del I.P.C.

corregido en un 47%. -

En 1973, la caída más fuerte se produce en los salarios de los trabajadores del sector manufacturero, situación que mejora notoriamente en 1974. En este último año, los trabajadores de los institutos fiscales son los que sufren la menor pérdida en su poder adquisitivo.

Por su parte, el personal de la Defensa Nacional (vale decir, las Fuerzas Armadas) y Carabineros de Chile, recibe un tratamiento especial en materia de remuneraciones. El Decreto Ley 54 del 13 de octubre de 1973 les otorga una asignación mensual especial, la que se hace retroactiva a contar del 1° de julio de 1973, y les da una bonificación extraordinaria a los conscriptos de las Fuerzas Armadas (sin perjuicio de lo anterior). El personal del Servicio de Prisiones también recibe una asignación mensual permanente.

4. La ayuda externa: la deuda externa y los créditos.

El servicio de la deuda externa constituye uno de los puntos básicos del modelo económico que se busca implantar, ya que es una de las formas de mejorar la imagen del internacional del Gobierno y atraer al país créditos e inversiones foráneos.

C U A D R O N° 8

"Servicio de la deuda externa 1970 - 1974" (cifras en millones de dólares 1976)

Años	Servicio deuda	Servicio deuda como porcentaje de las exportaciones.
1970	630	33.2
1971	632	38.6
1972	197 (1)	15.1
1973	497 (1)	28.3
1974	703 (1)	28.4

Fuente: Exposición de la Hacienda Pública Años 1970 a 1974
cifras corregidas recientemente por el Banco Central.

(1) En esos años se renegotió la deuda externa.

En 1972, 1973 y 1974 se renegotió la deuda externa, lo cual favoreció la disponibilidad de divisas para otras actividades de desarrollo económico. Sin embargo, a partir de entonces la proyección de los compromisos futuros empieza a superar el 50% de los recursos esperados por las exportaciones, lo cual incide en la imposibilidad de implementar solidamente futuras políticas de desarrollo económico.

En cuanto a la cuantía de la entrada bruta de capitales extranjeros, se observan cambios a partir de 1974:

C U A D R O N° 9

Entrada bruta de capitales y en relación con el
PGB: 1970-1974 (cifras en millones de dólares
1976 y porcentajes)

Años	Entrada Bruta de capitales	Entrada bruta de capitales como porcentaje de PGB
1970	877	9.9
1971	425	4.4
1972	646	6.8
1973	600	6.5
1974	735	7.8

Fuente: Exposiciones de la Hacienda Pública 1970-1977.

Se puede comprobar que la entrada de capitales o créditos mantiene su proporción en relación al Producto Global Bruto, y que incluso en 1974 dicha relación crece respecto a 1973. El año crítico corresponde a 1971, cuando el inicio de la administración del Presidente Allende provoca una contracción de las fuentes tradicionales de crédito norteamericano. Tras el

golpe militar, dichos créditos vuelven a fluir, siendo dirigidos en su mayoría al sector privado, con el aval del Estado.

5. Las compensaciones por las nacionalizaciones

La nacionalización de las empresas de la Gran Minería del cobre durante la administración del Presidente Allende generó una serie de situaciones conflictivas entre el Estado chileno y las empresas extranjeras afectadas por la medida. Estas presionaron sobre el Gobierno y los tribunales de justicia norteamericanos y chilenos, como asimismo sobre los organismos financieros internacionales con el fin de obtener compensaciones por sus activos.

C U A D R O N° 10

Deuda externa por concepto de nacionalizaciones
Saldos brutos pendientes a cada año (mill.dólares)

<u>Año</u>	<u>Saldo Pendiente</u>	<u>Indice</u>
1969	175	100
1970	255	145,7
1971	316	180,6
1972	312	178,2
1973	298	179,2
1974	499	285,1

Fuente: Exposición de la Hacienda Pública-Enero 1978.

Como se puede observar en el cuadro anterior, hay un constante incremento de los saldos de deuda externa por concepto de nacionalizaciones a partir de 1969, incrementos que llegan a su tope máximo en 1974. En este año, las autoridades militares chilenas celebran acuerdos para indemnizar la expropiación de las empresas cupríferas con las compañías matrices Cerro Corporation, Anaconda, Kennecott y OPIC por un valor ascendiente a 367.7 millones de dólares. La Anaconda resulta particularmente beneficiada en estos acuerdos, ya que además de hacérsele un pago al contado de más de 59 millones de dólares por el complejo minero de Chuquicamata y El Salvador, recibirá una cantidad adicional de 194 millones de dólares pagaderos en 10 años.

Las generosas indemnizaciones acordadas por el Gobierno Militar constituyen el primer paso para otorgar seguridad a los inversionistas extranjeros, dando una imagen de solvencia económica. Posteriormente, se implementarán nuevas medidas destinadas a atraer al capital extranjero al país.

LA POLITICA ECONOMICA

SEGUNDA PARTE

I. 1974: AVANCES EN LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD ECONOMICA Y PRIMACIA DE LOS GASTOS EN SEGURIDAD NACIONAL

La política económica que se implementa durante 1974 se caracteriza por la evolución hacia las condiciones de libre mercado con el fin de entregar a éste la responsabilidad en la asignación de los recursos. Todo este período va acompañado de una fuerte tasa de inflación y un control programado en la expansión monetaria.

En 1974 comienza también el desarrollo del mercado de capitales, con vistas a fomentar el ahorro interno. Simultáneamente se continúa con el activo proceso de privatización de las empresas en poder de la CORFO, especialmente en aquellas en que se define que el estado no tendrá responsabilidad productiva.

Durante el mismo año entran en vigencia una serie rebajas arancelarias, las cuales producen un fuerte impacto en la industria manufacturera chilena. Esta política de rebaja de aranceles agudiza la situación de inflación sostenida y recesión económica que se acentúa el control a las ideologías con-

trarias a la oficial, y quienes cuestionan el modelo económico que se implementa son acusados de subversivos y de ser agentes de la campaña del marxismo internacional en contra de Chile.

La aplicación de la política anti-inflacionaria, que contempla drásticas medidas de reducción de la demanda interna, tiene serias repercusiones sobre el crecimiento de la producción interna y el nivel de ocupación.

En cuanto a la inversión extranjera, se dicta una legislación especial tendiente a atraer inversionistas extranjeros. Ello tiene escaso éxito debido a la mala imagen internacional del Gobierno Militar, principalmente debido a sus constantes violaciones a los derechos humanos fundamentales.

El gasto fiscal y público es reducido en todo los sectores de la actividad pública, con la sola excepción de la defensa nacional, donde se produce un fuerte incremento. Pero los gastos militares, por estar en su mayor parte destinados a importar equipos desde el exterior, no tienen un efecto multiplicador sobre la economía.

A. El régimen de libertad de precios

La política de libertad de precios que aplica el equipo económico descansa sobre dos postulados básicos. El primero, que se reconoce por parte de las autoridades de gobierno

la eficiencia del mercado como asignador de recursos, en el sentido de lograr los precios promedios de producción más bajos posibles. El segundo, que se entra a eliminar las distorsiones de los precios relativos, corrigiendo el sistema de precios. Conceptualmente, la política de libertad de precios se sustenta en la idea de corregir las distorsiones de la estructura productiva-producto del largo proceso de industrialización sobreprotegida que caracterizó las décadas anteriores a 1973- como también corregir las ineficiencias en la asignación de recursos para la producción y mantención de equipos.

A partir de 1974 el régimen de libertad de precios genera una rápida vuelta a la "normalidad" de los mercados, los cuales pasan a ser dominados por el juego de la oferta y la demanda. Esta situación va permitiendo paulatinamente establecer una nueva estructura de precios, la cual determina la asignación de los recursos productivos.

Los precios que el Estado mantiene bajo control, como ser el tipo de cambio, las tarifas de las empresas públicas, los precios de los bienes producidos en condiciones monopolísticas, y los de algunos artículos de primera necesidad, se reajustan periódicamente de acuerdo a las fluctuaciones de los costos internos y externos. Con ello se consigue evitar los desequilibrios en los mercados, producto de la inflación interna y externa.

En el comercio exterior, el régimen de libertad de precios elimina una serie de controles a las importaciones, en tanto que son estimuladas las exportaciones de todos los rubros no tradicionales.

En cuanto a la tasa de interés y el tipo de cambio, ellos son mantenidos bajo control a fin de reducir las expectativas inflacionarias y la demanda interna, con vistas a obtener importantes saldos exportables para enfrentar la difícil de balanza de pagos imperante en 1974.

B. La reasignación del gasto fiscal y público

A partir de 1974 se produce también una reasignación del gasto fiscal y público. Ello provoca marcados cambios en la estructura del gasto entre las distintas prioridades de la política fiscal. En el Cuadro que sigue, se puede ver la evolución que ha tenido la estructura del gasto fiscal desde 1970 a 1975.

C U A D R O N° 1

Evolución de la estructura del gasto fiscal:1970-1975

Cifras en porcentajes)

Gastos en	1970	1971	1972	1973	1974	1975
1.- Administrac.Interna	3.3	3.8	4.3	2.4	3.1	3.1
2.- Fuerzas Armadas	13.8	13.1	13.6	13.2	21.9	25.8
3.- Sociales	35.1	42.4	43.4	26.0	31.5	32.0
4.- Obras Públicas	9.3	8.5	8.9	6.1	11.1	6.9
5.- Agricultura	3.7	5.6	4.9	2.9	2.4	1.6
6.- Serv.Deuda externa	8.0	6.6	2.3	2.3	11.9	17.0
7.- Otros	26.8	20.0	22.6	47.1	18.1	13.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República, Balances consolidados y Estados Contables, respectivamente.-

Como se puede observar, el hecho más significativo es la casi duplicación de la incidencia del gasto en los rubros "Fuerzas Armadas" y "Servicio de la Deuda Externa". En cambio, se comprueba una disminución relativa en los gastos de Obras Públicas, Sociales y de Agricultura.

Este cambio en la estructura del gasto fiscal va combinado, como puede verse en el cuadro siguiente, con una disminución de su nivel absoluto, como producto de la contracción de la economía en su conjunto.

La reducción en el nivel del gasto fiscal y los cambios en su composición van produciendo con el correr de los años una alteración en la distribución del ingreso, una disminución de la demanda efectiva, y generando una creciente desocupación directa o indirecta, acentuando con ello las tendencias recesivas y regresivas de la economía.

C U A D R O N° 2

Evolución del Gasto Fiscal 1970-1975 (cifras en millones de dólares de 1976)

Año	Gasto Total	Indice de gasto
1970	2.450	60.8
1971	3.028	75.2
1972	3.009	74.7
1973	4.029	100.0
1974	3.108	77.1
1975	2.264	56.2
1976	2.428	60.3

Fuente: Exposición de la Hacienda Pública de los respectivos años.-

C. La creación del mercado de capitales

Al momento de producirse el golpe militar, el mercado de capitales mostraba una estructura incompleta y existían una serie de disposiciones legales que entraban su desarrollo. Desde un comienzo, el Gobierno se plantea la necesidad de ade-cuar dicha legislación, liberalizando y eliminando las restric-ciones a la operación de dicho mercado.

El desarrollo del mercado de capitales pasa a constituirse en elemento central de la política económica que se aplica. Se postula que para que el ahorro se traduzca en in-versión productiva eficiente, debe contar con un conjunto de mecanismos de intermediación financiera que compatibilicen las decisiones de ahorrar con las decisiones de invertir, todo ello en forma abierta y competitiva dentro de un mercado de capita-les libre.

Aunque de acuerdo a lo anterior, debería observarse a partir de 1974 una correspondencia entre el ahorro financiero y el ahorro real, por una parte, y la inversión financiera y la inversión real, por la otra, la experiencia a partir de esa fecha muestra algo diferente. Aunque entre 1974 y 1976, particularmente, las instituciones financieras alcanzan un auge extraordinario, y los instrumentos financieros y las facilidades de operación otorgados al mercado de capitales son significativos, no se

observa un aumento de la inversión real. Lo que ocurre es que la inversión financiera en gran parte induce a nueva inversión financiera, hecho que más bien apoya el proceso de concentración de la propiedad y que no se traduce en un aumento de la capacidad productiva real. Ello es posible debido a las restricciones de mercado que enfrentan las empresas a partir de 1974. La mayor dificultad que enfrentan dichas empresas es el capital de operación que requieren -dificultad agravada por la ausencia de crédito- por lo cual se ven obligadas a acudir frecuentemente a las instituciones financieras privadas que cobran altas tasas de interés mensual. Con ello se aumentan los costos de operación y el precio final de los productos, provocando el quiebre de muchas de dichas empresas, que terminan cayendo en manos del capital financiero.

Mediante este proceso, que se intensifica en los años 1975, 76 y 77, el capital financiero va estableciendo su dominio sobre el capital industrial y comercial, permitiendo una gran concentración de la propiedad en manos de los pocos grupos económicos que controlan las instituciones financieras privadas.

D. El nuevo trato a la inversión extranjera

Durante 1974 el Gobierno empieza a poner en práctica un conjunto de normas jurídicas sobre inversión extranjera, a fin de captar capitales destinados a acelerar el desarrollo de

la actividad económica del país.

El 11 de julio de 1974 se dicta el Decreto Ley 600, donde se establecen los principios que regirán la inversión extranjero respecto a su propiedad y sus ganancias; b) Otorgamiento de garantías para transferir al exterior el capital invertido y las utilidades generadas; c) Creación de mecanismos de indemnización para casos conflictivos; d) La inversión extranjera debe ser solicitada, aprobada y tramitada a través de una entidad especial, el Comité de Inversiones Extranjeras; e) Los aportes solo podrán hacerse al capital de una empresa que tenga por objeto, entre otros, investigar, impulsar, ampliar, mejorar o renovar actividades productoras de bienes y servicios de interés para el desarrollo económico y social del país. Como puede verse en el Cuadro N° 3, la inversión extranjera no se concreta en los años siguientes a 1974. En 1976, Chile se retira del Pacto Andino -acuerdo de integración subregional integrado por Chile, Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela- debido a las incompatibilidades existentes entre el Decreto Ley 600 y las limitaciones que dicho Pacto imponía a la inversión extranjera. Pero pese a ello, y a las indemnizaciones pagadas a las empresas nacionalizadas durante el Gobierno de Allende, tampoco aumenta la inversión extranjera en el país.

La dictación del Decreto Ley 600 provoca también varias críticas internas. Aunque en 1974 ellas no salen a la

luz pública, ya en 1976 incluso algunos sectores que apoyan al Gobierno se preguntan si las disposiciones allí contenidas son compatibles con el objetivo de seguridad nacional y el resguardo de la soberanía propugnados por el propio régimen militar en su Declaración de Principios.

C U A D R O N° 3Inversión Extranjera directa : 1974 - 1976 (millones de dólares de cada año)

	1974			1975			1976		
	Crédito	Débito	Saldo	Crédito	Débito	Saldo	Crédito	Débito	Saldo
DFL 258	--	16.7	-16.7	0.2	7.0	-6.8	--	8.5	-8.5
DL. 600	--	--	--	2.6	--	2.6	4.3	0.0	4.3
TOTAL	--	16.7	-16.7	2.8	7.0	-4.2	4.3	8.5	-4.2

=====

Fuente : Banco Central de Chile.-

E. Inflación, crisis de demanda y gastos de seguridad nacional

Durante los 10 primeros meses de 1974, la inflación continúa su característica ascendente de fines del año anterior. Al terminar el año comienza a descender, terminando en un índice del orden del 360% anual, como puede apreciarse en el Cuadro siguiente :

C U A D R O N° 4

Indice de precios al consumidor 1974 (porcentajes)

<u>Mes</u>	<u>Mensual</u>	<u>Anual</u>
Enero	13.9	508
Febrero	16.5	529
Marzo	21.2	652
Abril	20.8	708,7
Mayo	16.0	746,2
Junio	19.8	670.3
Julio	9.3	704,6
Agosto	8.9	678,1
Septiembre	9.2	637,2
Octubre	8.4	611,4
Noviembre	8.2	650.6
Diciembre	7.1	367,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.-

Durante todo este período, la tasa de inflación guarda íntima relación con la situación monetaria; es así como los aumentos de la cantidad de dinero son proporcionales a la tasa de inflación. Esta emisión se origina por créditos a la Te sorería, que alcanzan a un 83% del total; compras netas de monedas extranjeras, que constituyen un 14.%; y crédito interno otorgado por el Banco Central, que fue solamente un 31.2% de la emisión. Por lo tanto, es el déficit fiscal el que explica el grueso de la emisión durante este año.

La fuerte caída que se empieza a manifestar en 1974 en los niveles de remuneraciones, la alta tasa de cesantía y la reducción del gasto público, en especial el de carácter so cial, se traducen muy pronto en una fuerte baja de la demanda interna. Dicha baja afecta directamente a las empresas del área alimentaria y a las productoras de bienes duraderos, lo que su mado a la desfavorable situación de los precios del petróleo, va provocando una recesión de la economía chilena.

Pese a ello, los gastos relacionados con la de fensa nacional son los prioritarios para el régimen militar. Este gasto militar, destinado a la compra de equipo y material de guerra, tiene tres fuentes de financiamiento. La primera, es el presupuesto fiscal, que financia gran parte de estos gastos. La segunda, la Ley Reservada (no publicada en el Diario Ofi - cial) que destina a gastos militares una proporción de las uti

lidades de la Gran Minería del cobre, constituyendo esta una asignación extra presupuestaria. Y por último, dicho gasto se puede financiar con créditos bancarios del Banco Central, Banco del Estado o algún banco privado que opere con el aval de los anteriores.

Al no existir un registro de acceso público que centralice los diversos tipos de financiamiento de los gastos militares, el monto efectivo de éstos sólo puede determinarse a través de indicadores indirectos. Estos indicadores indirectos son el servicio de la deuda externa, por una parte, y el presupuesto fiscal en moneda extranjera, por la otra.

El servicio de la deuda externa de cargo fiscal se puede obtener del presupuesto fiscal en moneda extranjera. Su evolución puede ser observada en el Cuadro que sigue :

C U A D R O N° 5Servicio de la Deuda Externa de Cargo fiscal entre
1970-74 (millones de dólares de 1976)

<u>Años</u>	<u>Servicio</u>	<u>Indice</u>
1970	302.04	100
1971	304.73	100.89
1972	78.53	26.0
1973	105.46	34.91
1974	373.39	123.6

Fuente: Exposición de la Hacienda Pública Enero 1978.

Nota: Entre 1972-73, hubo renegociación del servicio de la deuda externa.

Se puede observar que el servicio de la deuda externa de cargo fiscal crece a partir de 1970. En los años 1970 y 1973, por la renegociación de la deuda, ésta cae bruscamente para crecer nuevamente en 1974 y a un valor de 373,4 millones de dólares, lo cual es un 23.6% superior al año base del índice (1970).

En 1974 se produce un fuerte gasto militar, comparado con la reducida proporción asignada al servicio de la deuda externa de cargo fiscal en 1972 y 1973. Aunque no todos

los pagos financian gastos de defensa, lo más probable es que el aumento experimentado entre 1972 y 1974 se concentrara en este tipo de gasto, al igual que una fracción importante del presupuesto fiscal en ese período.

El servicio de la deuda externa no financia las cuotas, al contado ni las compras al contado de los gastos de defensa en moneda extranjera. Dichos gastos se reflejan en el gasto anual del presupuesto fiscal en moneda extranjera, cuyo comportamiento se observa en el Cuadro que sigue :

C U A D R O N° 6

Gasto fiscal en Moneda Extranjera - excluido el Servicio de la deuda: 1970 - 1974 (cifra en millones dólares 1976)

Años	Gasto Fiscal	Indice
1970	162.51	100
1971	117.87	72,53
1972	103.87	63,92
1973	121,04	74,48
1974	310.24	190,90

Fuente: Exposición de la Hacienda Pública 1976.-

Este cuadro muestra cómo ha evolucionado el gasto fiscal en moneda extranjera, resaltando el enorme aumento habido en 1974, en que el precio del cobre fue de 106.51 centavos de dólar la libra 1/.

Las cifras del Cuadro anterior pueden prestarse a confusión si no se precisa lo siguiente : a) El año base corresponde a un período de aumento del gasto fiscal en moneda extranjera, derivado de los programas de inversiones de fines del gobierno de Frei (1964-70) y del programa de reequipamiento militar originado en los sucesos del regimiento Tacna en octubre de 1969 (intento de golpe militar encabezado por el General Roberto Viaux); b) El gasto fiscal en moneda extranjera en 1974 se concentra fundamentalmente en el Ministerio de Defensa; c) Las comparaciones respecto del año 1973 revelan que el gasto fiscal en moneda extranjera siempre ha sido superior a dicho año.

En consecuencia, los dos indicadores mencionados muestran en forma aproximada el comportamiento de los gastos militares, su aumento significativo en relación a años anteriores, y su desproporción en relación al resto de las variables del sistema económico.

1/ Precio en dólares de 1976. En términos nominales, fue de 93,27 centavos la libra.-

II. LA CRISIS MUNDIAL Y LA ESTRATEGIA DE APLICACION DEL MODELO ECONOMICO EN 1975

La política económica implementada durante 1974, en condiciones extremadamente favorables de comercio exterior y de financiamiento externo, no produjo grandes resultados positivos. En cambio, se deterioró el nivel de ocupación y el de ingresos, y la acción redistributiva del Estado sobre los grupos medios, los trabajadores organizados y los trabajadores por cuenta propia. La bonanza del comercio exterior no se tradujo en desarrollo económico y social, debido al gran aumento del gasto militar y a los cambios en la distribución del ingreso. En esos últimos, los empresarios pudieron aumentar sus ganancias en un contexto de alta inflación y aumento del producto u del ingreso, gracias a la situación general de control de las remuneraciones y control de los derechos sindicales.

En estas condiciones, se produce una de las más grandes recesiones de la economía mundial, derivada de la agudización de los desequilibrios estructurales del sistema monetario internacional, el alza de los precios del petróleo y de sus derivados, y las políticas anti-inflacionarias de los países de mayor desarrollo y más alta gravitación en el mercado mundial. El conjunto de estos factores se expresa en una caída

del nivel de actividad productiva de los países industrializados y, consecuentemente, en una baja proporcional de su demanda de materias primas. Esto provoca a su vez, junto a la liquidación de stocks de Japón y Estados Unidos, una baja en el precio del cobre.

Entre 1974 y 1975, el precio promedio anual del cobre disminuye de 93,27 centavos de dólar la libra a 55,94 centavos, es decir un 41%. En cambio, la producción interna chilena cae de 923.500 toneladas métricas de cobre fino, a 791.500 toneladas, vale decir sólo un 14.3% menos. Los ingresos de la exportación del cobre bajan de US \$ 1.716.200.000 a US \$ 849.600.000, lo que significa un 50.5% de disminución. A la vez, las exportaciones totales de bienes caen en un 31.5%. El cobre, que constituía un 76.7% de las exportaciones de bienes en 1974, sólo alcanza a un 55.3% en 1975.

Como resultado de la situación descrita, se produce una brusca caída de la capacidad para importar de la economía chilena de un orden de un 33.7%. En este contexto, las autoridades económicas podrían haber adoptado las siguientes medidas: a) Haber previsto la crisis, lo que era posible con un mínimo de información y seguimiento de la coyuntura económica internacional durante 1973 y 1974; b) Aprovechar los altos precios e ingresos del cobre durante 1974 para constituir un fondo de reserva capaz de afrontar la crisis de comercio

exterior; c) Programar y jerarquizar los gastos de divisas en función de los niveles de consumo y requerimiento de materias primas y reposición de capital, con el fin de no castigar el nivel de actividad económica alcanzado; d) Reprogramar o reducir el nivel del gasto militar o buscar fuentes de financiamiento para dicho gasto, de mediano o largo plazo; e) Renegociar la deuda externa en mejores condiciones que la de fines de 1973, ampliando los plazos de pago y las condiciones de las tasas de interés.

Sin embargo, la experiencia de fines de 1974 y comienzos de 1975 indica que las autoridades del Gobierno Militar no cuidaron de tomar las medidas más elementales para proteger los niveles de actividad económica. Es por ello que en 1975 se ven enfrentadas a ciertas opciones inescapables para enfrentar la crisis.

A. Las opciones para enfrentar la crisis

Desde un punto de vista teórico, se presentaban las siguientes opciones para enfrentar la crisis: a) Financiar el déficit de balanza de pagos con mayor endeudamiento externo, aportes de capital extranjero, y renegociación de la deuda externa; b) Aumentar los ingresos de exportación y sustituir importaciones; c) Reducir el nivel de importaciones a fin de ajustar la demanda global a niveles considerablemente menores

de oferta; d) Mantener el desequilibrio de la balanza de pagos dejando operar libremente las fuerzas del mercado para su corrección.

Las cuatro opciones señaladas no eran necesariamente excluyentes entre sí, aunque el predominio de una u otra se reflejó, como se verá más adelante en distintas repercusiones políticas, económicas y sociales, a partir de la estimación oficial de la brecha de comercio exterior a fines de 1974. En diciembre de 1974 el Ministro de Hacienda informa a la prensa que "las conversaciones (con el Fondo Monetario Internacional) fueron difíciles, pero en ellas existió extraordinaria coincidencia en el análisis y diagnóstico de la situación chilena. La misión del FMI aceptó que la brecha prevista en la balanza de pagos chilena llega a US \$ 900 millones en 1975" 1/.

Inicialmente, el Gobierno adopta la primera instancia, la de recurrir al capital extranjero. En la entrevista mencionada el Ministro de Hacienda declara que la brecha de la balanza de pagos "se equilibraba con US \$ 250 millones provenientes de un crédito de apoyo del FMI y créditos de bancos privados, especialmente norteamericanos. Otros US \$ 300 millones corresponden al financiamiento de bienes de capital por cobertura diferida (créditos) y, finalmente, el volumen

1/ El Mercurio, 22 de diciembre de 1974.-

superior a los US \$ 300 millones restantes, corresponde a un alivio en la renegociación de la deuda externa, a créditos internacionales de largo plazo y a aportes de capital en general". De estas medidas, solo algunas se hacen finalmente efectivas. Con el FMI se aumenta la deuda de US \$ 243 millones a 431 millones, vale decir en 191 millones; el alivio por renegociación de la deuda externa fue de US\$ 253,6 millones; en cambio, los créditos del sector privado con cobertura diferida tuvieron un saldo neto de US \$ 50,1 millones y los destinados al sector público, considerando el conjunto del movimiento de capitales autónomos oficiales sin la renegociación, tuvieron un saldo negativo de -US \$ 231,8 millones. 1/

En cuanto a la segunda opción -aumentar los ingresos por concepto de exportaciones no tradicionales y sustituir importaciones- es implementada sólo en lo que se refiere a estas últimas. Las exportaciones de bienes distintos al cobre aumentan de US \$ 597,2 millones a 712,2 millones 2/, y las de servicios de US \$ 163,6 millones a US \$ 200 millones. Este aumento de las exportaciones no tradicionales en medio de la crisis mundial se debe, principalmente, a la caída de la demanda interna y es hecho a costa del sacrificio de los niveles de

1/ Cifras de Balanza de Pagos 1975. Banco Central de Chile

2/ Exposición Hacienda Pública de enero de 1978 (cifras en millones de US \$ de 1976).

consumo internos.

La tercera opción -reducir el nivel de las importaciones- se aplicó hasta llegar a un -18,7% en 1975 con respecto al año anterior, y un 13% en 1976 respecto a 1975.

La cuarta opción -mantener el desequilibrio de la balanza de pagos y dejar que el ajuste lo realizara el mercado, reflejándose la magnitud del desequilibrio en el tipo de cambio- simplemente no se aplica, debido a la necesidad del Gobierno Militar de contar con las divisas necesarias para hacer frente al gasto militar, pagar el servicio de la deuda externa y financiar ciertas importaciones imprescindibles. El Gobierno se contenta con fijar, en los períodos más agudos de la crisis, un tipo de cambio superior al de paridad.

B. El camino elegido y el "tratamiento de shock"

El camino que en definitiva elige el gobierno es el de ajustar la demanda global al de la nueva oferta global generada por la crisis mundial.

El ajuste es hecho con sujeción a dos grandes criterios: el primero, mantener el nivel de gastos militares; el segundo, reducir la demanda del sector público en el mercado interno. En otras palabras, se aprovecha la crisis para justi-

ficar, en nombre de la seguridad nacional, un cambio radical en la asignación de los recursos productivos y en el nivel y composición de la demanda interna.

El 24 de abril de 1975 el Ministro de Hacienda, Jorge Cauas, da a conocer al país los grandes lineamientos de lo que se denomina el "tratamiento de shock" o Programa de Recuperación Económica. Dicho Programa consiste en reducir la demanda interna mediante una drástica disminución del tamaño del sector público y del nivel del gasto público 1/. En los hechos, esto se traduce en una reducción de los presupuestos vigentes del sector público entre un 15 a un 20% en términos de gastos corrientes y en un 56% el presupuesto de gastos de capital en relación al año anterior. Alrededor de 125.000 funcionarios públicos son despedidos de sus cargos y se acelera el proceso de privatización de las empresas públicas y de la propiedad de la tierra. Se aceleran también los ajustes del tipo de cambio y se decide "para no perjudicar la estrategia de desarrollo de largo plazo, continuar la política arancelaria a fin de que el sector privado se fuera orientando respecto de las actividades que iban a tener un desarrollo preferente". 2/.

1/ Programa de Recuperación Económica. Boletín Banco Central N° 567. Mayo 1975.

2/ Exposición de la Hacienda Pública, octubre 1975. pág.8 Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.

El carácter restrictivo del Programa de Recuperación Económica iniciado en abril de 1975 va ahondando paulatinamente los efectos económicos y sociales de la crisis, al operar con efecto negativo los multiplicadores del gasto público. Estos efectos se hacen sentir sobre la producción, el empleo, el consumo, y la inversión.

El gasto del producto geográfico bruto a precios de mercado disminuye en -12,9% en términos globales y en -14,5% en cifras por persona, con respecto al año anterior 1/.

La tasa de desempleo a nivel nacional se eleva de un 9,2% en 1974 a un 14,5%.

El gasto en consumo de las personas cae en -14,1%; la inversión geográfica bruta en capital fijo disminuye en -27,7%. 2/.

Los sueldos y salarios bajan en -8,3%, en una situación de aumento de la desocupación y disminución del gasto social fiscal. Ello se traduce en una caída neta del bienestar real de los trabajadores y los grupos más pobres de la población.

En los sectores productivos orientados al mercado interno, la reducción del gasto público y de la demanda interna

1/ Cuentas Nacionales. Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN)

2/ Informe sobre Chile 1976. C.C.C. Investigación Limitada.

deprime considerablemente los niveles de actividad económica. Con ello, se deteriora el rol hegemónico del capital industrial, característica que era producto del modelo de desarrollo económico hacia adentro o de sustitución de importaciones, aplicado en Chile en las décadas anteriores a 1973.

C. La hegemonía del capital financiero

A partir de 1975, la crisis de la demanda efectiva derivada de la caída del gasto fiscal y público y de la baja en las remuneraciones reales y del poder adquisitivo de los asalariados, genera serios problemas de financiamiento y de capital de operación en las empresas orientadas hacia el mercado interno. Para superar esos problemas, recurren cada vez más al mercado de capitales que se había comenzado a desarrollar desde 1974 bajo normas legales muy flexibles y permisivas.

Las normas legales que dan origen al mercado de capitales se inician en abril de 1974, con la Dictación del Decreto Ley N° 390, que crea los Pagarés de Tesorería y posibilita las operaciones en el mercado secundario. En agosto del mismo año el Decreto Ley N° 619 reglamenta la situación tributaria de las operaciones crediticias. En diciembre, el Decreto Ley N° 455 reglamenta las operaciones crediticias y el funcionamiento y organización de las sociedades financieras. En mayo de 1975 el Decreto Ley N° 1000 libera las tasas de interés, de

jándolas al libre juego de la oferta y la demanda en operaciones no reajustables. Entre 1974 y 1975 se dictan, además, una serie de disposiciones relativas al Banco Central, Fondos Mutuos, Superintendencia de Bancos, etc.

Todas las disposiciones legales que se adoptan en el período se inspiran en un régimen de máxima liberalidad y falta de control de los intereses y montos que se transan en la intermediación financiera. Este hecho, unido a la estructura digopólica del mercado de capitales y al incremento de la demanda de fondos de operación de las empresas, permite el surgimiento de un acelerado proceso especulativo donde el grueso de las operaciones se concentra en el corto plazo. La tasa de interés de las colocaciones llega a ser de un 24,6% mensual en julio de 1975 1/, sin contar el costo adicional de los avales requeridos.

Las tasas de interés de colocación y de captación cobrados por las sociedades financieras, se puede en el cuadro que sigue :

1/ Informe sobre Chile 1976. C.C.C. Investigación Limitada.

C U A D R O N° 7

Tasas de interés de colocación y captación de las sociedades financieras en 1975.- (porcentajes mensuales)

<u>Meses</u>	<u>R.colocación</u>	<u>R.captación</u>	<u>Diferencia</u>
Enero	13,9	11,1	2,8
Febrero	14,1	11,8	2,3
Marzo	15,0	13,3	1,7
Abril	20,0	17,1	2,9
Mayo	22,2	18,4	3,8
Junio	23,7	18,1	5,6
Julio	24,6	18,4	6,2
Agosto	20,7	14,0	6,7
Septiembre	19,0	12,1	6,9
Octubre	12,0	10,3	1,7
Noviembre	12,0	9,0	3,0
Diciembre	15,5	11,0	5,5

Fuente: Informe sobre Chile 1976, op.cit.

Los diferenciales entre las tasas de interés de colocación y de captación constituyen las ganancias brutas del capital financiero, las que se realizan a costa de las ganancias y la descapitalización del capital industrial, comer -

cial y agrícola. De esta forma se origina a partir de 1975 un creciente proceso de transferencia de excedentes y de pérdida de la propiedad y la autonomía de gran parte de las empresas directamente productivas en favor de los grupos que controlan el capital financiero. En este período, el proceso se ve facilitado por la crisis del comercio exterior, que obliga a las autoridades económicas a mantener las políticas de restricción de la demanda interna, estrechando el mercado interno y provocando una caída en las ventas y en los niveles de producción y ocupación.

D. Inflación y concentración económica

La hegemonía alcanzada a partir de 1975 por el capital financiero sobre el capital industrial, comercial, agrícola y minero provoca nuevas presiones inflacionarias durante ese año. Al experimentar un aumento considerable en el costo financiero del capital de operación, las empresas suben sus precios en forma acumulativa, dada la concentración de intereses en el corto plazo donde se acumulan intereses sobre intereses. Además, ajustan sus expectativas inflacionarias al comportamiento de la tasa de interés de corto plazo. En esta forma, se va ejerciendo una presión inflacionaria por el lado de los costos financieros que, junto al alza periódica de las materias primas importadas, elevan cada vez más las expectativas de

aumentos de precios y refuerzan los comportamientos especulativos de los agentes económicos.

Las presiones de costo descritas se manifiestan en alzas efectivas de precios. La inflación, medida de diciembre a diciembre, alcanza a 340,7% en 1975. Su tasa mensual más alta es la de marzo, 21,1%; la más baja, la de diciembre, un 7,1%.

El proceso inflacionario encubre a la vez los profundos cambios que se producen en la propiedad, y en el ingreso, y en el control del sistema productivo. La información cuantitativa sobre esos cambios es cuidadosamente ocultada, y solo emerge ocasionalmente a nivel periodístico, en crónicas de carácter general que hablan del predominio y control que ejercen ciertos grupos económicos sobre las grandes empresas financieras, productivas, comerciales y de importación y exportación. Pese a ello, y a las deficiencias de la información tributaria, en 1975 303 sociedades anónimas que representan el 22% del total de las sociedades bajo esa forma jurídica, poseen ya el 65% del capital propio de todas esas sociedades; el 73,7% del activo inmovilizado; y el 78,4% de las utilidades según balance 1/. Si se comparan estos datos con el hecho de que las sociedades anónimas en conjunto poseen un 39,6% del capital propio total; el 57,6% del

1/ Boletín Tributario de Impuestos Internos, Tomo II, 1975.

activo inmovilizado tributable; y el 31,4% de las utilidades globales, es posible apreciar la magnitud de la concentración estructural alcanzada hasta esa fecha por la economía chilena bajo el modelo implantado.

III. 1976-78: LA NUEVA ECONOMIA SURGIDA DE LA CRISIS Y SUS FUENTES DE CRECIMIENTO

La política económica persistió en sus orientaciones originales y, en vez de tratar de atenuar los efectos de la crisis mundial, la aprovechó para intensificar aún más las transformaciones estructurales que requería el modelo de desarrollo. En este sentido, las autoridades del Gobierno fueron implacables en sus medidas, las que fueron aplicadas cualesquiera fueran sus efectos políticos, económicos, sociales y culturales.

A mediados de 1976 la crisis mundial había sido superada, y aunque el precio del cobre no repuntó como se había esperado, el crecimiento de las exportaciones no tradicionales y el aumento de los créditos externos privados permitieron iniciar una política de reactivación económica. Pero ello ocurre dentro del contexto de los significativos cambios habidos en la estructura de producción y en las fuentes dinamizadoras del crecimiento.

A. Los sectores dinámicos y los deprimidos

La nueva estructura productiva que surge de la crisis de 1975 y comienzos de 1976, y las tendencias que de allí surgen, se pueden ver en el cuadro que sigue:

Estructura del Producto Geográfico Bruto por rama de actividad: 1970 y 1977 (porcentajes)

Actividad	1970	1977	Variación
1. Agricultura y silvicultura	8,97	10,12	+1,15
2. Minería	9,92	11,80	+1,88
3. Industria Manufacturera	24,00	20,59	-3,49
4. Construcción	4,56	2,50	-2,06
5. Electricidad, gas y agua	1,52	2,28	+0,76
6. Transporte	4,39	4,30	-0,09
7. Comercio	20,56	20,44	-0,12
8. Banca, seguros y otros	4,01	5,62	+1,61
9. Propiedad de Vivienda	7,65	7,93	+0,28
10. Servicios	9,84	9,34	-0,50
11. Administración pública y defensa	4,51	4,95	+0,44
Totales	100,00	100,00	

Fuente: ODEPLAN

El análisis de las cifras hay que realizarlo considerando que el PGB de 1977 es sólo un 9,8% superior al de 1970; y que en términos per cápita, es inferior en un 8,5%, aproximadamente. En este contexto, se observan a partir de mediados de 1976 las siguientes tendencias: a) los sectores dinámicos son los sectores primarios (agricultura, minería) y el correspondiente a banca, seguros y bienes inmuebles. Es decir, aquellos que corresponden a la expansión del capital exportador y a la nueva hegemonía del capital financiera; b) los sectores deprimidos son aquellos que están orientados hacia el mercado interno, destacándose la caída de la industria manufacturera y del sector de la construcción; c) los sectores neutros que no han modificado apreciablemente su participación en el PGB, son los de servicios, transporte, comercio, propiedad de la vivienda, administración pública y defensa.

Aunque los datos con que se cuenta son aún insuficientes para tener una idea de las repercusiones que estas tendencias tendrán en definitiva para la sociedad chilena, en 1976, 1977 y 1978 empiezan ya a delinearse algunas de las prin-

cipales: a) Al concentrarse la expansión de la estructura productiva en la minería y la agricultura de exportación, por un parte, y las ganancias en el capital financiero, por la otra, se produce un marcado cambio en la estructura del empleo. Disminuye la importancia relativa de la ocupación industrial, de la construcción y, en general, del empleo urbano. Se produce la desocialización de los trabajadores y se debilita la base productiva del proletariado urbano, que es el que tiene mayor grado de conciencia y organización; b) Surgen nuevos grupos marginales expulsados del sector secundario; los técnicos y profesionales de dicho sector deben emigrar; aumenta en proporción la categoría de trabajadores por cuenta propia; c) La nueva estructura productiva y el mayor grado de concentración económica que va generando el modelo, acrecienta la tendencia hacia una mayor desigualdad social, económica y cultural. Ello hace imprescindible la institucionalización del sistema represivo. El concepto de "democracia autoritaria y protegida" que propugna el régimen militar como base de la nueva institucionalidad, tiene estrecha relación con la mantención de ese sistema represivo; d) Los cambios en el nivel y composición de la demanda de empleo, así como el aumento de la tasa de explotación de la economía, van llevando paulatinamente a un mayor empobrecimiento de los grupos medios. Esto se observa particularmente en los grupos cuyo bienestar material se originaba en la expansión de los servicios

del Estado.

Todos estos factores van llevando, a su vez, a modificar la base institucional de la distribución del ingreso.

B. La distribución del ingreso

A partir del mismo 1973 el modelo económico implementado por el Gobierno Militar se refleja en forma negativa en el nivel de satisfacción de las necesidades de los trabajadores y de los sectores más pobres de la población. Ello se comprueba al examinar los cambios habidos en algunos factores que inciden directamente en dicha satisfacción de necesidades.

Las remuneraciones reales muestran la siguiente evolución a partir de 1971:

C U A D R O N° 8

Indice de Sueldos y Salarios reales 1970 - 1977

Años	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Base	100,0	125,7	118,1	51,8	68,1	62,5	71,0	81,7

Fuente: INE con Índice de Precios al Consumidor corregido de acuerdo al trabajo de René Cortázar: "Índice de precios al consumidor y estructuras de consumo". Notas Técnicas N° 3, Agosto de 1977. CIEPLAN.

Las cifras del cuadro anterior muestran claramente el deterioro de las remuneraciones reales de los trabajadores, lo que se hace más grave si se examinan las tasas de desocupación que general el modelo económico.

C U A D R O N° 9

Tasa de desocupación nacional y del Gran Santiago
1970 - 1977

Años	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
País	6,1	3,8	3,1	4,8	9,2	14,5	13,7	10,5
G.S.	7,1	5,5	3,8	4,6	9,6	16,2	16,8	13,2

Fuente: País: Instituto Nacional de Estadísticas.
Gran Santiago: Departamento de Economía. Univ. de Chile.

Al aumentar la tasa de desocupación, se deteriora el nivel de satisfacción de las necesidades de la población. En las políticas económicas implementadas con anterioridad a 1973, ello se compensaba a través de un aumento de los gastos públicos, y en lo que se refiere a disminuir los efectos directos de la falta de trabajo, mediante un aumento del gasto social fiscal. La evolución del gasto social por persona se observa en el

cuadro que sigue :

C U A D R O N° 10

Gasto social fiscal por persona 1970 - 1977

Años	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Indice	100,0	151,8	157,4	118,5	108,8	81,8	94,3	104,9

Fuente: Diario "El Mercurio" de Santiago. Jueves 13 de Enero de 1978 y Dirección de Presupuestos. En estos datos se incluye como gasto social los fondos de regionalización y el financiamiento del empleo mínimo, por lo que los resultados de 1975, 1976 y 1977 aparecen sobredimensionados.

Al analizar la composición del gasto social fiscal entre 1973 y 1977 (último año para el que hay cifras disponibles) es posible encontrar datos como los siguientes: En Salud el Gobierno gastó en 1973 US\$ 24,7 por persona, en tanto que en 1977 gastó solamente US \$ 13,6 por persona. b) En Educación, en 1973 el Gobierno gastó US \$ 37,0 por persona, mientras que en 1977 este gasto alcanzó a US \$ 32,8 por persona. En Vivienda, el Gobierno gastó en 1973 US \$ 23,2 por persona; en 1977 solamente US \$ 8,0 por persona.

Esta disminución del gasto social durante el régimen militar se produce pese a un creciente aumento de los impuestos. La política tributaria que se aplica a partir de 1974 altera la distribución del ingreso, haciendo descansar la carga tributaria en los impuestos indirectos y racionalizando el sistema y control del pago de tributos. Aunque su impacto no es tan importante como los efectos anteriores, acentúa igualmente los aspectos regresivos de la distribución de la carga tributaria, pese a que los resultados al respecto no son concluyentes. Esto se puede ver en el cuadro siguiente :

C U A D R O N° 11

Evolución de los ingresos tributarios 1973-1976
(cifras en números índices)

	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>
- Impuestos directos	100,0	113,7	119,3	121,7
- Impuestos indirectos	100,0	108,1	92,4	123,6
- Impuestos al trabajo	100,0	106,6	102,5	103,8
Total Impuestos:	100,0	110,2	108,4	123,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República.-

Los factores determinantes de la distribución del ingreso señalan, por lo tanto, que a partir de 1973 la situación de los trabajadores y de los sectores más pobres de la población experimenta un constante empeoramiento.

C. El comercio exterior y el rol del crédito externo

La política económica del Gobierno Militar plantea desde un comienzo la necesidad de liberalizar el comercio exterior chileno, a fin de aprovechar al máximo las ventajas comparativas de su economía y beneficiarse con el intercambio externo.

Las principales medidas tendientes a establecer el libre comercio se concentran en la rebaja progresiva de los aranceles, la adopción de medidas legales que faciliten la libre entrada y salida de capitales extranjeros, la promoción de las exportaciones no tradicionales, y la adopción de una política cambiaria que mantenga el poder de compra de las exportaciones y no provoque grandes desequilibrios en la balanza de pagos.

El dinamismo del crecimiento es confiado a la capacidad de elevar el nivel de las exportaciones. Si bien este factor no opera al producirse la crisis mundial de 1975, una vez superada dicha crisis las exportaciones crecen rápidamente. En 1976, el volumen de exportaciones respecto al año anterior aumenta en un 29,6% (en dólares constantes), en tanto que en

1977 sigue creciendo en un 5,5%. Las importaciones en cambio, que son la contrapartida necesaria del crecimiento debido a la especialización productiva y a la apertura al comercio mundial, no responden en la misma forma. En 1976 disminuyen en - 13% respecto al año anterior; en 1977 sin embargo, aumentan espectacularmente en un 39,4%, provocando un déficit en la balanza comercial del orden de los US \$ 152.000.000.

La aplicación de la política de comercio exterior experimenta una serie de problemas, que se hacen más palpables a partir de 1977. Para continuar desarrollando las ventajas comparativas potenciales para producir determinados bienes, es necesario institucionalizar un proceso de mejoramiento tecnológicos de las actividades exportadoras del país, factor que está ligado a su vez con un aumento constante de la inversión. Sin embargo, en las condiciones de la economía chilena, el potencial de ahorro interno se encuentra seriamente deteriorado debido a la caída del ingreso interno. En consecuencia, la única posibilidad de aumentar el ahorro nacional es recurrir al ahorro externo, el que solo puede originarse en el excedente de exportaciones sobre las importaciones, o bien en la entrada neta de capitales extranjeros. En una situación de balanza comercial negativa, el Gobierno no tiene otra alternativa que recurrir a la inversión extranjera y al crédito externo, a los que otorga todo tipo de facilidades. Pero aunque el Decreto Ley 600

-mencionado anteriormente- otorga grandes franquicias a la entrada y salida de capitales extranjeros, aún a costa de la salida de Chile del Pacto Subregional Andino, los inversionistas extranjeros se resisten a invertir en Chile, como se ve en el cuadro que sigue :

C U A D R O N° 12

Inversión Extranjera 1974-1977 (cifras en mill.dólares)

<u>Años</u>	<u>Monto</u>
1974	- 32,8
1975	- 15,6
1976	5,6
1977	- 19,0
1978	-140,0 <u>1/</u>

Fuente: Banco Central de Chile.

Nota: Las cifras negativas corresponden a períodos en que los pagos por nacionalizaciones y las remesas de utilidades fueron mejores que los desembolsos efectivos netos.

1/ Cifra estimada que incluye US\$ 100,0 millones correspondientes a la venta de la Mina de cobre La Disputada a la Exxon.-

En las cifras anteriores se ve con claridad la insuficiencia de la inversión extranjera y la necesidad de recurrir al endeudamiento externo para mantener la política económica.

Las cifras del cuantioso endeudamiento externo que ocurre a partir de 1973, se observa en el cuadro siguiente :

C U A D R O N° 13

Entrada bruta de capitales y relación con el gasto del producto geográfico bruto entre 1973 y 1977.

Años	Entrada bruta capitales	Entrada capitales G.PG B.
1973	600	6,5
1974	735	7,8
1975	928	11,1
1976	998	11,5
1977	1.302	13,8

Fuente: Exposiciones de la Hacienda Pública:1973-1977.

Sin embargo, el recurso al crédito externo no eleva el volumen de ahorros de la economía chilena, ya que gran parte de dichos recursos se destina al financiamiento de la deuda externa. El servicio de la deuda externa, debido a los altos intereses y al corto plazo de los créditos que forman la mayor parte de la entrada bruta de capitales, se eleva de US\$ 497 millones en 1973 a US\$ 1.166 millones en 1977. Esta cifra representa el 55,8% del valor total de las exportaciones y el 89,5% de la entrada bruta de capitales de dicho año.

En consecuencia, si bien el comercio exterior constituye el centro dinámico del crecimiento—especialmente a partir de 1976, ello se consigue aumentando considerablemente el endeudamiento externo. De mantenerse esta política, el país se verá enfrentado a una difícil situación financiera si no se reducen los gastos militares y las importaciones suntuarias y se controlan los plazos y las condiciones de los créditos extranjeros al sector privado.

D. Las perspectivas futuras y las contradicciones del modelo de desarrollo y de la política económica

La aplicación de la política económica del Gobierno Militar entre 1973 y 1978 revela la primacía de los objetivos de largo plazo sobre los problemas y limitaciones coyunturales. El modelo de desarrollo que funda y orienta dicha políti-

ca es impuesto y aplicado con implacable voluntad, y pretende revertir el proceso de democratización alcanzado hasta el momento del golpe militar y afianzar una sociedad capitalista autoritaria que resguarda los intereses de los grupos y las clases dominantes. La dinámica de crecimiento económico de dicha sociedad descansa en su integración al sistema mundial de división del trabajo y especialización productiva.

La viabilidad de este modelo no depende del mayor o menor éxito que muestren algunos indicadores económicos, sino más bien de la superación de las contradicciones que genera la propia política económica. Estas contradicciones son básicamente las siguientes :

a) La contradicción entre la oferta global y la demanda global: esta contradicción surge al alterarse el patrón histórica de asignación de recursos y cambiar las bases estructurales de la distribución de ingresos. El cambio del sistema de asignación de recursos por uno de especialización productiva de la economía, deja permanentemente desocupados recursos productivos de la industria, la construcción y el sector de servicios. A su vez, los cambios en la distribución del ingreso cambian el patrón de la demanda en una forma incompatible con los cambios ocurridos en la oferta. Ello genera un desequilibrio estructural que no se supera con el simple crecimiento

económico. Este desequilibrio estructural es el que explica la desocupación de la capacidad instalada, el desempleo y las crecientes desigualdades entre los grupos sociales.

b) La contradicción entre los cambios en la distribución del ingreso y la estructura social: La contradicción señalada en el párrafo anterior se refleja en la estructura del empleo y el desempleo. Los cambios en el proceso de asignación de recursos modifican la demanda de ocupación alterando la estructura ocupacional. Por una parte, empresarios, profesionales, técnicos, obreros calificados, empleados y trabajadores sin calificación que no hallan cabida en el esquema productivo del nuevo modelo deben emigrar o bien reubicarse de acuerdo a las nuevas demandas. Por otra parte, la caída en el nivel de demanda de mano de obra y la falta de movilidad y oportunidades de trabajo para los grupos de trabajadores y técnicos con mayor calificación genera un aumento del desempleo en la base de la pirámide ocupacional, incrementando el "ejército industrial de reserva".

Los cambios ocupacionales van generando un creciente divorcio entre la nueva distribución del ingreso y la estructura social propia del modelo de desarrollo y de cambio social seguido en Chile hasta 1973. Los fenómenos de empobrecimiento de los grupos medios; marginalización de grupos de

trabajadores de la industria y de la construcción; aumento de los servicios y del empleo y el subempleo disfrazados; crecimiento del número de personas que se incorporan a la fuerza de trabajo, especialmente casadas y estudiantes que abandonan la educación media; etc., son síntomas de una contradicción que difícilmente podrá resolverse si no se cambian las bases institucionales de la distribución del ingreso propio del nuevo modelo, o simplemente se cambia de modelo de desarrollo.

CAPITULO CUARTO

EL SECTOR AGRARIO

EL SECTOR AGRARIO

PRIMERA PARTE

El golpe militar se traduce casi de inmediato en importantes cambios en el sector agrícola chileno, que había tenido profundas reestructuraciones a partir de 1965.

La Reforma Agraria que se empieza a aplicar a partir de ese año -segundo del gobierno de Eduardo Frei- tiene efectos significativos. 1.400 predios con una superficie de alrededor de 3.5 millones de hectáreas son expropiados hasta 1970, y unos 25.000 campesinos son incorporados al proceso de reforma.- Durante el Gobierno de Allende se acentúan los cambios, y más de 4.000 nuevos fundos con cerca de 4.3 millones de hectáreas son expropiados hasta 1973, en tanto que otros 50.000 campesinos se suman al sector reformado. Durante todo ese período nacen, se multiplican y desarrollan las organizaciones laborales campesinas, especialmente a partir de la ley 16.625 de abril de 1967.- En el sector "no reformado" se organizan sindicatos campesinos. Hasta el año mencionado, este tipo de organizaciones tenía escasa significación como expresión de fuerza colectiva del campesinado chileno. En el mismo período de 8 años, se desarrolla paralela

mente la organización estatal del sector agrario. A organismos destinados a llevar a cabo la reforma agraria y atender al sector reformado (la Corporación de la Reforma Agraria, CORA), o a la promoción de organizaciones campesinas (el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP), se suman no menos de otros 20, de distinta naturaleza o importancia.

Toda esta infraestructura va desplazando paulatinamente un tipo de desarrollo agrícola que hasta mediados de la década del 60 se caracterizaba por la preeminencia de formas capitalistas de producción, reemplazándolo por otro basado en el desarrollo y expansión de formas asociativas de producción. La consolidación de este proceso de transformación en el agro chileno tiene dos explicaciones básicas. Una, las contradicciones que creaba en la formación social el lento crecimiento de la producción agrícola en relación al incremento del consumo. La otra, las presiones del propio campesinado, que a mediados de la década del 60 alcanza una correlación de fuerzas adecuada para la lucha por sus intereses.

El golpe militar altera bruscamente la situación antedicha. El Gobierno empieza a aplicar una política económica destinada a restablecer plenamente el funcionamiento del capitalismo en su concepción más liberal y a reinsertar la formación social chilena en el contexto del capitalismo a nivel mundial.

La política agraria pasa a ser en gran medida una prolongación de la política económica, y pese a eventuales contradicciones con ella, es coherente con sus objetivos y metas.

En los primeros meses de Gobierno Militar, se puede apreciar ya su decisión de revertir la situación agrícola chilena a aquella imperante en el período anterior a la Reforma Agraria. Es así como desde un comienzo aplica una política de tenencia de la tierra que reconstituye las unidades capitalistas, da expectativas a las grandes inversiones en función de la inexpropiabilidad de la tierra y va eliminando las formas comunitarias de explotación de la tierra. Limita paralelamente el poder sindical del campesinado desarticulando sus organizaciones gremiales y otorga preeminencia a las organizaciones patronales.- Disminuye también la participación del estado en el proceso de producción agrícola, dejando que operen en el sector las leyes del mercado. Aplica, por último, una serie de políticas económicas en materia de precios, comercio exterior y crédito que eliminan los proteccionismos, abren las barreras del comercio internacional y aceleran los procesos de descapitalización de las explotaciones pequeñas.

I. OPERATIVOS MILITARES INICIALES; REPRESION CONTRA EL CAMPESINADO

En los primeros meses posteriores al golpe militar,

la mayor parte de los altos funcionarios estatales del sector agrario en provincias es arrestado. Muchos de ellos son objeto de juicios sumarios, donde se les impide toda posibilidad práctica de defensa, y reciben variadas condenas por el solo hecho de haber tenido participación más o menos directa en el proceso de Reforma Agraria. Un elevado número de dirigentes campesinos de Santiago y provincias es detenido, en especial los de tendencia izquierdista. Muchos campesinos desaparecen o son muertos.- Denuncias masivas en este sentido se conocen de Santiago (Paine, Isla de Maipo, Melipilla y otras localidades, todas cercanas a la capital), Valdivia, Concepción, Linares, Osorno y muchas otras provincias de importancia agraria. El número de campesinos arrestados es muy difícil de precisar, pues muchas veces la noticia no llega hasta los centros urbanos y no queda, por lo tanto, registrada. En muchas provincias se exige, en los primeros meses, la posesión de un salvoconducto a quién quiera visitar las zonas rurales más importantes.

La actividad sindical es congelada, del mismo modo que la actividad sindical obrera. Los despidos en el campo son ampliamente extendidos y con frecuencia masivos. En Santiago, se calcula que en los primeros meses la cesantía en el sector agrario llega a alrededor del 20%.

II. LAS PRIMERAS MEDIDAS DE POLITICA AGRARIA

Poco después de asumir el poder, el Gobierno Militar define la política sobre tenencia de la tierra, ya que ésta es un elemento central para el funcionamiento del modelo económico que busca implantar, a la vez que representa uno de los puntos de mayor conflicto con los gobiernos anteriores. Esta política apunta a los objetivos básicos de entregar seguridad de tenencia, impulsar y forzar formas privadas de tenencia, y crear un mercado de tierras abierto a la demanda. El logro del primero de dichos objetivos ocupa en los primeros meses la atención preferente del Gobierno.

A. Privatización de la propiedad agrícola

1. Seguridad en la tenencia de la tierra

La seguridad en la tenencia de la tierra constituye uno de los aspectos centrales de la política agraria. Los grupos políticos y económicos que apoyaron el golpe militar habían tenido fuertes conexiones con la gran propiedad agraria, por lo cual el Gobierno busca asegurarles el tipo de tenencia que tenían antes de la Reforma Agraria y devolverles parte de los predios que a través de ella les habían sido expropiados. Por otra parte, el Gobierno Militar ve en la seguridad de tenencia un elemento importante para tratar de ganar a los estratos medios del campo y un arma fundamental para impulsar la inversión en el sector

agropecuario. Se observa desde un comienzo que la seguridad de tenencia es un objetivo dirigido claramente a satisfacer al sector privado mediano y grande, y a quienes habían sido objeto de expropiaciones, vale decir a quienes el Gobierno estima potencialmente capaces de iniciar un proceso de inversión en el agro. En cambio, se aprecia que las medidas conducentes a dicho objetivo no favorecen al sector reformado ni a los asignatarios de la tierra, cuya situación se va tornando más y más precaria. Los predios reformados son simplemente desintegrados sin consultar a quienes trabajan en ellos, en tanto que las parcelas que a partir de 1974 el Gobierno empieza a entregar a los campesinos empezarán paulatinamente a ser enajenadas como consecuencia de la política económica que les limita todo tipo de asistencia técnica y económica.

En octubre de 1973 el general Mendoza, miembro de la Junta Militar a quién se entrega inicialmente la supervisión del sector agrario, anuncia que se revisará el proceso de expropiación de tierras aplicado en el pasado, devolviendo total o parcialmente aquellos predios considerados injustamente expropiados.

En diciembre del mismo año, se dicta el Decreto Ley N° 208, que declara inexpropiables los predios menores o iguales a 40 hectáreas de riego básico^{1/} y de 80 hectáreas de riego básico para el caso de las provincias de Chiloé Continental, Ayl/ La hectárea de riego básico es una medida de aptitud de suelos de riego de la zona central empleada durante la Reforma Agraria para el sistema de expropiaciones.

sén y Magallanes.

En noviembre de 1974, el Decreto Ley anterior es complementado con el Decreto Ley N° 724, que aumenta a 80 hectáreas de riego básico las superficies inexpropiables, si se desarrolla en ellas alguna actividad productiva. Ambos decretos no dicen nada acerca de la necesidad de efectuar una explotación agrícola racional. Por el contrario, la amplitud de sus textos hace que en el hecho la tierra deje de tener una función social y sea de libre disposición de sus dueños aún cuando esté abandonada, concepto que fue uno de los principales que la Reforma Agraria chilena procuró erradicar.

2. Impulso a las formas privadas de tenencia de la tierra.

A poco de su asunción al poder, el Gobierno adopta medidas destinadas a establecer formas privadas de tenencia de la tierra, privilegiando la propiedad capitalista por sobre la campesina.

La devolución de tierras anunciada por el general Mendoza en octubre de 1973 empieza a desarrollarse a partir de los primeros meses de 1974, con la activa participación de la CORA y de las autoridades provinciales de las distintas zonas agrarias. La devolución de tierras, denominada "regularización" por parte del Gobierno, opera de dos formas. Una, mediante la revocación de la expropiación, mediante la cual se devuelve a solicitud del anti

guo dueño el total de su predio, bajo el argumento que jurídicamente esa expropiación no correspondía o se había efectuada con presión ilícita de los campesinos. La otra, por medio de la restitución parcial, concediéndose al antiguo dueño una reserva (porción de terreno que el propietario podía conservar en ciertos casos contemplados por la ley) allí donde no se había concedido, o bien ampliándose la extensión de la reserva otorgada. En el primer año de Gobierno es restituido a sus dueños un 15% de la tierra, según cifras oficiales. Este porcentaje aumenta significativamente en años posteriores.

Paralelamente a lo anterior, el Gobierno anuncia su decisión de entregar la tierra expropiada no a cooperativas formadas por campesinos de un asentamiento, sino dividiendo la tierra en parcelas que se asignarían a título de dominio individual. Esta política introduce un cambio radical dentro de la orientación que a este respecto se había seguido en los dos Gobiernos anteriores que llevaron adelante la Reforma Agraria. En efecto, hasta 1973 y en conformidad con las disposiciones legales vigentes, una vez expropiado un fundo debía formarse allí un asentamiento, organización transitoria de 3 a 5 años de duración, que debía posteriormente dar paso a la entrega de la propiedad de la tierra a los campesinos. En septiembre de 1973 existían, además de los asentamientos, otras organizaciones transitorias de dife-

rentes denominaciones, que en último término representaba diferentes tendencias en cuanto a la naturaleza que ellas debían tener: centros de reforma agraria, centros de producción, comités campesinos y, desde luego, asentamientos. Completado el período transitorio, el dominio de la tierra se entregaba tanto en el Gobierno de Frei como en el de Allende, a una cooperativa de campesinos, sin perjuicio de que cada campesino pudiera tener la propiedad individual de la casa y un huerto. Al momento del golpe militar, existían 181 de estas cooperativas en el país.

La asignación de parcelas a título individual empieza a ponerse en práctica a partir de fines de 1973. Como se verá en la segunda parte de este trabajo, a fines de 1977 alrededor de un 30% de la superficie expropiada entre 1965 y 1973 había sido entregada en propiedad individual.

B. La política de precios.

Dentro de las políticas económicas que el Gobierno Militar aplica en el sector agrario, la primera en ser llevada a la práctica apenas asumido el poder, es la denominada política de "precios reales", consistente en dejar el sistema de precios entregado a la fijación del mercado, salvo contadas excepciones, y en suprimir las bonificaciones y subsidios. En concordancia con la política económica general son abolidas las barreras al comercio internacional tanto en lo referente a la exportación de pro-

ductos como a la importación de insumos y productos agrícolas. Con ello, a partir de los primeros meses de Gobierno Militar los precios internos pasan a estar fuertemente ligados a las variaciones de los mismos en los mercados internacionales y a las tasas de cambio y aranceles fijados para ese tipo de bienes. Ello se traduce en la práctica en bruscas alzas de determinados productos, que en algunos casos (como el arroz y el azúcar) superan al 2.000% en tres o cuatro meses, originando con ello una aguda restricción del consumo interno. A las protestas de los consumidores, que no encuentran cabida en los medios habituales de expresión, se agregan en los primeros meses tenues voces que discrepan con la política implantada. Ellas provienen principalmente de pequeños o medianos agricultores o industriales (avicultores, criadores de cerdos, panaderos y carniceros). En cambio, los sectores de grandes agricultores apoyan sin reserva esos lineamientos, situación que empieza a variar posteriormente en la medida en que empieza a quedar al descubierto que la libertad de precios de insumos y productos y su dependencia de los mercados internacionales no siempre favorece la rentabilidad del negocio agrícola.

C. Acción contra las organizaciones campesinas.

Estrechamente unida a la política de tenencia de la tierra, el Gobierno desarrolla a partir de septiembre de 1973 una política tendiente a limitar el poder sindical del campesina

do con el objeto de crear una estabilidad que le permita implementar otros aspectos de su política agraria general.

La Reforma Agraria había originado, además de las asociaciones propias del área reformada señaladas anteriormente, una sólida organización sindical entre los asalariados, que incluía también a trabajadores independientes y pequeños productores agrícolas, y un movimiento cooperativo en progresivo desarrollo. En el sector "no reformado" aparecen a partir de 1967 los sindicatos campesinos, agrupados en Federaciones Sindicales Provinciales que, a su vez, se afilian a alguna de las Confederaciones Nacionales. Llegan a existir 4 grandes Confederaciones Nacionales Campesinas y otras dos menores. En total, a mediados de 1973 estas Confederaciones agrupaban a unos 250.000 campesinos a lo largo del país. Para su funcionamiento, cuentan con un financiamiento propio que les entrega la ley en proporción al número de afiliados, financiamiento formado por aportes de los propios trabajadores y de los empleadores. Por otra parte, la Confederación Nacional de Asentamientos y Cooperativas Campesinas agrupa principalmente a los campesinos beneficiados por el proceso de reforma agraria. Se crean también las denominadas Cooperativas Multiactivas Regionales, destinadas a facilitar asistencia técnica.

El Gobierno Militar, si bien no suspende las Confederaciones Sindicales Campesinas, encarcela durante los primeros meses a muchos de sus dirigentes, requisa sus bienes en ciertos

casos, y entraba su funcionamiento no haciéndoles entrega del fi nanciamiento que les corresponde legalmente. Solo en agosto de 1974 les permite inscribir la nómina de miembros afiliados a cada cual, a efectos de medir la importancia de cada organización a fin de otorgarles el financiamiento legal correspondiente. Algunas de estas Confederaciones, tras casi un año de control por par te del Gobierno, y habiendo tenido un contacto precario con las Federaciones y Sindicatos afiliados, logran inscribir nóminas con no más de 10% del número de afiliados contenidos en sus nóminas inscritas antes de septiembre de 1973. Pese a ello, igualmente el Gobierno no les hace entrega de los fondos correspondientes.

Entre septiembre de 1973 y diciembre de 1974, se observa, como consecuencia de las restricciones mencionadas, un marcado grado de incumplimiento de la legislación social vigente. Los asegurados del sector agrícola, que habían ido en constante aumento en los años anteriores a 1973, disminuyen a partir de en tonces: de 371.300 trabajadores agrícolas que hacían imposiciones en el Servicio de Seguro Social en 1965, se llegó a 467.800 en 1970 y a 482.200 en 1972, descendiendo fuertemente en 1973 y lle- gando a solo 396.910 en 1974 1/. A la vez, es rebajada de un 75 a un 50% la parte del salario que debe cancelarse en dinero a los trabajadores agrícolas.

1/ Revista Mensaje, agosto de 1976.-

D. Reducción de los organismos estatales del agro.

En los primeros meses de Gobierno Militar, se reduce drásticamente la importancia de la mayor parte de los organismos del agro.

En diciembre de 1973, el Ministerio de Agricultura había reducido a diez los organismos dependientes, los cuales planificaban las actividades del sector y apoyaban directamente con asistencia técnica y crediticia a los distintos sectores de productores. A partir de esa fecha, se empiezan a producir una serie de cambios en la organización institucional del sector público agrícola. Se plantea una reestructuración del Ministerio de Agricultura, en virtud de la cual los organismos del agro deben paulatinamente cambiar su carácter y suspender o modificar la mayor parte de sus programas. La Corporación de Reforma Agraria, organismo encargado entre 1965 y 1973 de llevar a cabo el proceso de reforma, queda a partir de entonces solo encargada de solucionar los problemas legales y financieros derivados de la "regularización" o de la asignación de tierras expropiadas. Hasta 1973 en cambio, dicho organismo cumplía, además de su tarea de expropiación de predios, funciones de asistencia técnica y crediticia a los sectores reformados. La dirección superior del sector agrícola queda a cargo de la Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA), cuyos más altos jefes son civiles y responden a la misma orientación económica del Ministerio de Economía. El Servicio Agrícola y

Ganadero (SAG) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), principales organismos de asistencia técnica en el período anterior a 1973, dejan de cumplir con esta función, la cual irá pasando progresivamente, según las disposiciones oficiales, a manos del Sector Privado.

A partir de comienzos de 1974, se restringe también la función de otros organismos estatales, como el Banco del Estado. Los créditos agrícolas disminuyen significativamente en monto y número y los intereses aumentan sustancialmente.

El número de funcionarios públicos de las instituciones del sector agrícola disminuye también drásticamente. En diciembre de 1973, cuando ya había sido despedida una cantidad bastante apreciable de funcionarios de la administración pública, el sector público agrícola contaba con 23.287 personas. En diciembre de 1975 esta cifra se había reducido a 15.068.

EL SECTOR AGRARIO

SEGUNDA PARTE

Las diversas medidas de política agraria que adopta el Gobierno Militar durante sus primeros meses en el poder, empiezan a consolidarse y a ser complementadas con una serie de otras a partir de 1974. Entre este año y 1978, es posible apreciar que se mantiene sin mayores variaciones la tónica inicial de que las decisiones que se toman respecto al sector agrícola guardan estrecha relación con los postulados del equipo económico de Gobierno. Aunque ocasionalmente surgen dificultades y contradicciones con la línea de acción seguida por dicho equipo, ellas nunca son tan fundamentales como para que se llegue a perder la coherencia de esas decisiones con la política económica global.

El brusco quiebre de la situación existente en la agricultura chilena hasta 1973 provoca consecuencias de diversa índole que se empiezan a hacer evidentes a partir de 1974. Hacia 1978 configuraban para el sector un panorama cercano al observable en los años anteriores a la Reforma Agraria iniciada en 1965. Como se verá oportunamente, la política agraria que aplica el Gobierno Militar incide negativamente sobre la evolución de la producción. Aunque con frecuencia las cifras oficiales demuestran ser poco confiables como para tener una visión estricta del fenómeno

meno, existen evidencias de que la producción de alimentos para consumo interno se ha mantenido estacionario o ha disminuído, mientras que las exportaciones ha tenido un incremeneto espectacular. En el aspecto social, la política agraria implementada provoca una disminución en los valores calóricos y proteicos de los alimentos consumidos por la población. A la vez, provoca problemas rurales cada vez más agudos como resultado del desempleo agrícola, la disminución de los ingresos del campesinado, y los fenómenos de desnutrición que se observan en la población infantil rural. Por último, la política aplicada crea crecientes conflictos entre los diferentes estratos sociales del sector rural, y entre algunos de éstos y los impulsores de dicha política, particularmente con el equipo económico de Gobierno.

I.. LAS POLITICAS ESTRUCTURALES DEL SECTOR AGRARIO

En la medida en que el Gobierno Militar avanza en la implantación de su modelo económico, va poniendo en práctica también una serie de políticas estructurales con el propósito de ir conformando un nuevo marco jurídico dentro del cual se desarrollen los procesos productivos en la agricultura. Este marco regula aspectos tales como el tipo de propiedad agrícola, los derechos y obligaciones de los distintos tipos de productores y de los asalariados, y el papel que le corresponde al estado en el sector.

A. Consolidación de la política de tenencia de la tierra.

Las medidas tomadas en 1973 y 1974 en orden a dar a medianos y grandes productores y a los expropiados amplias seguridades en cuanto a la tenencia de la tierra, y a estimular la propiedad individual como forma jurídica de tenencia, se ven confirmadas por la política aplicada a este respecto en años posteriores.

1. Devolución de las tierras expropiadas.

Como se señalara en la Primera Parte, la devolución de los predios expropiados comienza a aplicarse desde comienzos de 1974, tras un anuncio oficial en este sentido hecho por el general Mendoza en octubre de 1973.

El 15 de noviembre de 1974 se dicta el Decreto Ley N° 754 que establece una serie de disposiciones para regular los juicios que emprendan los particulares contra el Estado para obtener la devolución de sus predios expropiados entre noviembre de 1970 y septiembre de 1973. El decreto señala en sus considerandos que durante la administración de Allende se cometió numerosos vicios legales en la expropiación de tierras "como manera de estructurar la política económica que propició el anterior Gobierno" y que "no es conveniente que el Estado y sus organismos dependientes mantengan una posición pasiva frente a los casos en que

aparezca claro que hubo irregularidades en la adquisición de bienes que se quisieron incorporar a la llamada área social, lo cual justifica que, bajo condiciones especiales, se autorice poner término a los litigios que se inicien mediante transacción". Junto con proporcionar condiciones favorables para la restitución de los predios a sus antiguos propietarios, el decreto hace posible también la aplicación de sanciones a los funcionarios del régimen anterior, al señalar que en los casos en que se haya procedido en forma ilegal, la responsabilidad afectará "única y exclusivamente a las personas naturales que hayan intervenido en los respectivos hechos, o tomado los acuerdos, decisiones, resoluciones o actos administrativos conducentes a aprobarlos o ejecutarlos".

Entre 1974 y 1976, el Gobierno completa casi totalmente el proceso de devolución de tierras, cumpliendo así su propósito de privilegiar la propiedad privada por sobre las formas cooperativas de tenencia. Para ilustrar mejor el cambio producido, el Cuadro N° 1 indica las expropiaciones de predios habidas entre 1965 y el 31.8.73.

C U A D R O N° 1Expropiaciones de predios entre 1963 y el 31.8.1973.

Años	Por Ley N°	N° Predios	Superf.Total (miles Há.)
1965	15.020	99	541.18
1966	15.020	264	526.10
1967	15.020 y 16.640	217	285.03
1968-69	16.640	830	2.740,72
1971	16.640	1.374	2.026.72
1972	16.640	2.189	3.012,68
1973 (al 31.7.73)	16.640	830	729,08
T O T A L		5.803	9.861.51

=====

Fuente: Corporación de la Reforma Agraria datos al 31.6.76

En comparación, el Cuadro N°2 resume el proceso de restitución de tierras al 31.6.76., fecha en que el Gobierno estima prácticamente finalizado dicho proceso.

C U A D R O N° 2

Resumen del proceso de restitución de las tierras
afectadas por la Reforma Agraria

		Hectáreas físicas	Hectáreas de riego básico <u>1/</u>
Predios expropiados	5.809	9.861.510	895.752
Predios restituidos	1.441	2.023.783	120.538
Predios resti- tuidos parcial- mente	2.125	661.845	106.446
Predios dis- ponibles para asignación	2.243	7.175.882	668.768

Fuente: CORA

1/ La hectárea de riego básico es una medida de aptitud de suelos de riego de la zona central empleada durante la Reforma Agraria para el sistema de expropiaciones.

A la vez, el proceso de restitución de tierras tiene distintas incidencias en las distintas provincias del país. Este fenómeno puede advertirse en el Cuadro N° 3, que agrupa a di

chas provincias de norte a sur. En las provincias de Atacama, Talca, Maule, Bío-Bío y Malleco, el porcentaje de restitución de tierras a sus antiguos dueños supera el 50% de las hectáreas físicas expropiadas entre 1965 y 1973, mientras que en 9 provincias este porcentaje se encuentra entre 30 y 49%. Para resumir, se puede concluir que a nivel nacional, el 27% de las hectáreas físicas son restituidas ; y que en términos de hectáreas de riego básico, esta cifra alcanza un 25.3%, porcentaje que indica la magnitud de la transformación sufrida por el proceso de Reforma Agraria en el régimen militar.

C U A D R O N° 3

Porcentaje de restitución de hectáreas expropiadas entre 1965-1973 a sus propietarios, en la de regularización de la propiedad agrícola efectuada por CORA

Provincia	Porcentajes	
	En relac. a hectáreas físicas	En relac. a hectáreas de riego básico
Tarapacá	1,0	1,6
Antofagasta	13,1	19,2
Atacama	55,6	21,1
Coquimbo	15,7	11,3
Aconcagua	6,2	11,7
Valparaíso	17,2	13,8
Santiago	44,5	27,8
O'Higgins	14,0	23,2
Colchagua	35,5	22,0
Curicó	40,2	25,4
Talca	51,5	34,5
Linares	32,6	23,6
Maule	51,4	60,5
Ñuble	32,3	29,9
Concepción	43,6	34,2
Arauco	27,1	16,4
Bío-Bío	64,2	36,6
Malleco	63,7	42,0
Cautín	40,4	37,2
Valdivia	34,0	41,8
Osorno	20,2	28,3
Llanquihue	41,4	47,6
Chiloé	---	---
Aysén	12,3	23,7
Magallanes	4,7	5,0
Total País	27,0	25,3

Fuente: CORA.-

A fines de julio de 1976, el Ministro de Agricultura, general de Carabineros Mario Mac Kay, resume bien la situación existente a esa fecha al referirse al tema en un Seminario sobre Políticas Económicas y Sociales del Gobierno. Señala el Ministro que "podemos declarar con satisfacción que éste, el proceso de restituciones, ha sido ya prácticamente concluído al regularizar 3.566 predios con un total superior a 2.600.000 hectáreas, lo que representa un 26.9% del total expropiado. De dichos predios, 1.441 con una superficie ligeramente superior a 2.000.000 de hectáreas corresponde a predios restituidos totalmente y 2.215 predios con una superficie de 660.000 hectáreas corresponde a aquellos restituidos en forma parcial (reservas, exclusiones, derechos de adquisición, etc.), habiéndose completado de esta forma la corrección, hasta donde resultó factible hacerlo, de los excesos y atropellos más evidentes de la aplicación de la ley de Reforma Agraria".

2. Asignación de tierras en propiedad individual.

Como se ha visto en la Primera Parte, el Gobierno Militar anuncia a poco de asumido el poder su decisión de entregar la tierra expropiada durante los dos Gobiernos anteriores no en propiedad cooperativa, que era la característica de la Reforma Agraria, sino asignándola a título de dominio individual. Como

resultado del proceso de privatización de tierras que se aplica a partir de 1974 -a lo que se une la restitución de los predios expropiados- la propiedad privada individual va emergiendo claramente entre ese año y 1978 como la forma jurídica de tenencia impulsada por el Estado.

En diciembre de 1977 las cifras oficiales señalan que el total del suelo asignado a los campesinos en propiedad individual alcanza a 3.094.692 hectáreas físicas, lo cual representa un 30% del total expropiado; dichas asignaciones benefician a un total de 34.237 personas, de los cuales se estima que el 5% no pertenece al área reformada. A esta cifra de beneficiados por la asignación hay que agregar a otros 9.886 que a 1973 formaban el área de propiedad cooperativa y que posteriormente también empezaron a recibir parcelas a título individual. En definitiva, las cifras indican que a diciembre de 1977, 44.123 personas se han incorporado al área reformada. Si esta cantidad se compara con las 76.569 que según la CURA componían la fuerza de trabajo estable del área reformada, se concluye que solo el 58% de ellos ha tenido derecho a la tierra, siendo el resto desplazados. La práctica demuestra que este sector desplazado generalmente pasa a constituir la fuerza de trabajo del propio sector de asignados o de los predios restituidos a sus antiguos dueños en condiciones muy desfavorables, ya que al dejar su asentamiento son marginados de todas las regalías que allí recibían, como ser casa, cerco,

talaje para animales, etc.

C U A D R O N° 4

Relación entre Población Activa de los SARAS' y la Población asignada en parcelas.

Provincia	Pobl. Activa	Pobl. Asignada	% Asignada	% Excluido
I Tarapacá-Antof.	204	202	99,0	1,0
II Atacama-Coquimb.	3.680	1.257	34,1	65,9
III Valpso.-Aconc.	6.793	2.565	37,7	62,2
IV Santiago	11.132	4.080	36,6	63,3
V O'Higgins-Colchag.	13.811	3.398	24,6	75,3
VI Curicó-Talca	8.883	4.368	49,2	50,8
VII Linares-	6.506	4.030	61,9	38,1
VIII Ñuble	4.910	912	18,5	81,4
IX Concep.-Arauco	1.994	373	18,7	81,2
X Bío-Bío	5.372	1.102	20,5	79,4
XI Malleco-Cautín	5.133	1.818	35,4	64,5
XII Valdivia-Osorno	6.209	2.268	36,5	63,4
XIII Llanquihue	561	286	50,9	49,1
XIV Chiloé	80	80	--	--
XV Aysén	204			
XVI Magallanes	1.097	78	7,1	92,8
T O T A L	76.569	26.737	34,9	65,0

=====

Fuente: CORA - Asignaciones entre 1973 y agosto 1976.-

(') SARA (Soc. Agrícola de la Reforma Agraria).

El alto porcentaje de campesinos desplazados que en definitiva queda sin derecho a la tierra, es explicable por dos razones, ambas derivadas de la política agraria aplicada. Una, la "regularización" de las tierras en proceso de reforma agraria, vale decir la devolución total o parcial de ellas a sus dueños primitivos, que ha significado un 25,3% menos de superficie disponible para ser asignada. La otra, el sistema establecido para permitir el acceso a la tierra. Ya la primera disposición legal que tuvo que ver con esta materia, el Decreto Ley 208 de diciembre de 1973, suprimió la condición esencial para ser asignatario establecida por la ley de Reforma Agraria, cual era la de ser campesino. A la vez, dicho decreto establecía que "no podrán postular a la destinación de tierras expropiadas por la CORA los que hubieran ocupado con violencia el predio objeto de la destinación", lo que permitió eliminar a muchos potenciales asignatarios con el simple expediente de acusarlos de haber realizado ese tipo de actos. Disposiciones posteriores establecen un complejo sistema de puntajes para la asignación (que da escasa incidencia al hecho de ser asentado del predio que se asigna y discrimina en contra de los campesinos de más edad) y otorgan especial preferencia a profesionales del agro, a técnicos y prácticos agrícolas y a quienes hubieran tenido actividad como mayordomos, administradores o los cargos de llevaero, cajero, jefe de taller, etc., y que hubieran sido desempeñados a lo menos du-

rante un año completo.

3. Licitación de las reservas de la CORA

No toda la tierra en poder de la Corporación de Reforma Agraria como resultado de las expropiaciones anteriores a 1973 está disponible para ser asignada a los campesinos. Aparte de la extensa superficie restituída a sus antiguos propietarios, la política sobre tenencia aplicada por el Gobierno Militar lo lleva a poner en licitación (remate) las tierras de secano no arable, parte del secano arable y los terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal. Como medio de pago de estos terrenos, la CORA acepta los bonos de Reforma Agraria con que dicha institución canceló en el pasado los predios expropiados. Por esta razón, gran parte de dichas tierras vuelve paulatinamente a sus ex dueños y otros empresarios agrícolas expropiados con anterioridad a 1973, es tanto que otras son paulatinamente adquiridas por nuevos inversionistas.

En diciembre de 1975 se dicta el Decreto Ley N° 1275 que autoriza a la CORA para transferir a particulares las tierras forestales o de aptitud forestal, que forman casi el 18% del total de superficie expropiada en el país. Entre los considerandos del decreto que fundamentan esta autorización, se señala que "la organización de cooperativas agrícolas de reforma agraria ha resultado, generalmente, ineficaz para el adecuado logro de

los fines del proceso de reforma agraria".

A partir de 1975 la política de licitación de tierras pasa a constituir un importante mecanismo de reconstitución de la propiedad agraria individual propugnada por el Gobierno Militar. A diciembre de 1977, la CORA retiene aún en su poder un 40% de la superficie física expropiada (alrededor de 4.000.000 de hectáreas), pero anuncia que rematará alrededor del 78% de esa superficie, y que traspasará a otras instituciones de gobierno -como la Corporación Nacional Forestal, CONAF- alrededor del 17%. Solo el 5% restante, vale decir unas 200.000 hectáreas será dividido en 3.300 nuevas pequeñas propiedades para ser entregadas a los campesinos.

4. El mercado de tierras.

Dentro del proceso de reversión de la Reforma Agraria que lleva a cabo el Gobierno Militar, pronto empieza a asumir destacada importancia la creación de un mercado libre de la tierra. Este esquema nace, a la vez, como consecuencia del modelo económico que implanta desde un comienzo, el cual propugna una apertura de los mercados al libre juego de la oferta y la demanda. A pocos meses de asumido el Gobierno, la creación de un mercado de tierras es exigido por los sectores económicos que lo apoyan y por los sectores de propietarios y empresarios agrícolas más poderosos,

que ven en el una forma simple de poder aumentar el tamaño de los predios privados y reconstituir la propiedad agrícola en la forma imperante antes de la aplicación de la Reforma Agraria. Agrupaciones empresariales tradicionales -como la Sociedad Nacional de Agricultura- y la poderosa empresa periodística "El Mercurio" realizan con frecuencia campañas de opinión tendientes a demostrar la necesidad técnica de aumentar el tamaño de la propiedad agrícola como incentivo para la formación de grandes consorcios agroindustriales capaces de incrementar la producción agropecuaria.

En noviembre de 1974 se dicta el Decreto Ley N° 752 que autoriza la división, sin autorización previa, de los predios rústicos (predios de aptitud agrícola, ganadera o forestal) de una superficie igual o superior a 20 hectáreas de riego básicas; las disposiciones legales vigentes a esa fecha, limitaban severamente dicha subdivisión. La medida apunta básicamente a que los productores que no contaran con medios suficientes para trabajar la tierra, pudiesen vender parte de ella. Como con el quiebre producido en la estructura agraria del país tras el golpe militar esa era la situación normal de muchos propietarios -privados de asistencia técnica y de ayuda crediticia- tras la dictación del decreto numerosas parcelas empiezan a ser vendidas a precios extremadamente bajos.

Posteriormente, en noviembre de 1976, el Gobierno adopta el paso más decisivo para la creación del mercado de la tierra al dictar el Decreto Ley N° 1600, que establece normas para la enajenación de tierras asignadas por la CORA. Por una parte, el Decreto establece la posibilidad de enajenar esas tierras previa autorización del Consejo de la CORA. Por la otra, establece que transcurridos tres años de asignada la propiedad, el propietario podrá enajenarla sin autorización alguna.

En mayo de 1977, el Consejo de la CORA autoriza también el arriendo y la mediería de las parcelas asignadas, situación de hecho que ya se estaba produciendo desde bastante antes.

Las medidas señaladas se traducen pronto en un creciente traspaso de las parcelas por parte de los campesinos hacia otros grupos. Entre éstos, figuran de preferencia los empresarios agrícolas más tradicionales y grupos no campesinos, como comerciantes o profesionales que poseen además otros negocios o actividades. Las facilidades otorgadas por el Gobierno para el traspaso de las parcelas asignadas llegan al extremo de que una vez vendida una parcela por parte de un campesino, la CORA acepta que el comprador haga suyo el saldo del precio, pagándole en el mismo plazo en que debía haberlo hecho el asignatario.

A fines de 1977, alrededor del 20% de las parcelas

asignadas ya han sido transferidas por los campesinos, principalmente debido a su falta de recursos para explotarlas. Un estudio hecho por ICIRA (Instituto de Investigaciones sobre Reforma Agraria) en diciembre de 1976, reconoce que un 16.3% de los propietarios beneficiados por las asignaciones no trabajaban en sus tierras y las habían vendido, arrendado o dado en media. En junio de 1976, el Obispo de Talca, Carlos González, resumía la situación criticando "a quienes han comprado, a precios escandalosos, las tierras que el Gobierno ha entregado a los campesinos. Tiene culpa el campesino por su falta de capacidad para defenderla, pero tiene mucha mayor gravedad el pecado de quién compra esas tierras a precios bajos, explotando la ignorancia o la pobreza del nuevo propietario". 1/

A mediados de abril de 1978 es designado como Ministro de Agricultura el civil Alfonso Márquez de la Plata, hasta entonces Presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura, la agrupación de empresarios agrícolas más poderosa del país. Márquez de la Plata promueve rápidos cambios que recogen presiones hechas por dichos empresarios al Gobierno durante largo tiempo.

Es así como el 19 de junio de 1978 se dicta el Decreto Ley N° 2247 que deroga todas las causales de expropiación de tierras que establecía la Ley de Reforma Agraria. A la vez,

1/ Revista Mensaje, agosto 1976.-

autoriza a las sociedades anónimas o a las sociedades encomanditas a ser propietarias de tierras. Con ello, se elimina la última traba legal que limita la reconstitución de la gran propiedad agrícola en Chile, ya que la vigencia de la posibilidad de expropiación sobre los predios superiores a 80 hectáreas alejaba a muchos potenciales compradores del mercado de la tierra. En una declaración pública hecha el 20 de junio, la Sociedad Nacional de Agricultura expresa que "el término de la Reforma Agraria era imperioso para conceder al sector agropecuario la necesaria estabilidad para desarrollarse".

B. Privatización de las actividades del Estado

Entre las orientaciones que el Gobierno Militar empieza a definir más concretamente para el sector agrícola a partir de 1974, se observa su propósito de deshacer gran parte del aparato de planificación agrícola y buena parte del de implementación de la política agraria con que el país contaba hasta 1973. Expresiones formuladas en julio de 1976 por el Ministro de Agricultura General de Carabineros Mario Mac Kay resumen bien el papel que la nueva política le asigna al estado. Al intervenir en el Primer Seminario sobre Políticas Económicas y Sociales celebrado en esa fecha, el Ministro Mac Kay expresa que "conforme a los fundamentos de la política económica que impulsa el Supremo Gobierno, las fuerzas del mercado son las encargadas de lograr una mejor

utilización de los recursos productivos del país a través de los precios. Para el sector agrícola, estos postulados significan el establecimiento de una mayor libertad de precios para insumos y productos, se liberalizan sus importaciones y exportaciones, se apoya una mayor competencia en la comercialización, se racionaliza el crédito y, en general, se transfiere al sector privado organizado la responsabilidad de desarrollar y modernizar la agricultura, manteniendo el gobierno atribuciones fundamentales en materia de investigación, divulgación, extensión, tributación, infraestructura y asistencia rural". En la práctica, estas expresiones significan, a partir de 1974, el cambio de una concepción del desarrollo agrícola basada en el logro de objetivos sociales por una en que la racionalidad del mercado debe determinar la utilización óptima de los recursos.

1. Reducción del sector público agrícola, disminución de la inversión fiscal y traspaso de la función de asistencia técnica.

Como se señaló en la Primera Parte, inmediatamente de producido el golpe militar, numerosos organismos estatales del sector agrario son suprimidos, en tanto que se reducen drásticamente las funciones de muchos otros. En los años posteriores, se lleva a cabo una constante eliminación del número de funcionarios que trabajan en las 10 instituciones que continúan formando

el sector público agrícola. De 23.287 funcionarios que trabajaban en diciembre de 1973, producida ya una fuerte supresión de personal, se baja a 15.068 a fines de 1975 y a 12.301 a fines de 1977, habiéndose programado para 1978 una disminución adicional de unos 1.500 funcionarios más. Desde septiembre de 1973 a diciembre de 1977, los funcionarios de este sector habían sido reducidos en más de un 50%.

La reducción del gasto fiscal en el mismo período es todavía mucho mayor. Como se puede observar en el Cuadro N° 5, el gasto efectuado por los Ministerios de Agricultura y de Tierras en 1975, 1976 y 1977 fluctúa en términos reales entre la cuarta y la tercera parte del que dichos ministerios realizaron en el promedio anual 1971-72. Por otra parte la escasa ayuda proporcionada por el Estado a los pequeños productores y el traspaso de sus funciones relacionadas con la agricultura al sector privado, se refleja en la proporción del gasto fiscal que se realiza en la agricultura en relación al total del gasto fiscal. En el mismo Cuadro N° 5, se puede apreciar que la proporción del gasto fiscal en la agricultura, que había fluctuado en los años anteriores en alrededor del 5% y que en 1971 llegó hasta el 6%, a partir de 1974 se ubica en alrededor del 1.5%.

En cuanto a la asistencia técnica agrícola, los cambios introducidos en la organización institucional del sector

C U A D R O N O 5GASTOS DEL SECTOR FISCAL
(En miles de \$ de 1974)^{1/}

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
<u>Ministerios</u>									
Agricultura	87.216	92.615	179.016	166.212	143.645	89.360	43.503	47.611	50.296
Tierras	2.182	3.283	5.208	7.917	2.246	1.872	1.195	1.288	1.649
SubTotal	89.398	95.898	184.224	174.129	145.891	91.232	44.698	48.899	51.945
Indice 1969=100	100	107,3	206,1	194,8	163,2	102,1	50,0	54,7	58,1
<u>Sector Público</u>									
Total Gastos	1.838.782	2.234.266	3.067.446	3.073.561	2.969.445	3.688.082	3.135.031	3.031.290	3.230.417
Indice 1969=100	100	121,5	166,8	167,2	161,	200,6	170,5	164,8	175,7
<u>Participación</u>									
<u>Agricultura en</u>									
<u>el total</u>	4,86	4,29	6,01	5,67	4,91	2,47	1,43	1,61	1,61

Fuente: 1969-1975 Ministerio de Hacienda: Balance Consolidados. Del Sector Público de Chile
1976-1977 Contraloría General de la República: Informe de la Gestión Financiera.

^{1/} Deflactado por Índice de Precios al Consumidor, corregido por CIEPLAN.

en diciembre de 1973 son importantes. Como ya se dijo en la primera parte, las principales entidades de asistencia técnica antes de 1973, la CORA, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) dejan de cumplir con esta función. A partir de esa fecha, y como consecuencia de lo anterior, las numerosas cooperativas campesinas existentes con anterioridad a 1973 empiezan a desaparecer, ya que el Gobierno no crea organismos de asistencia técnica que reemplacen a los anteriores. En cambio, las cooperativas agrícolas formadas por los productores de mayores recursos tienden a fortalecerse y en 1975 forman una especie de Confederación, COPAGRO, que comienza a recibir la mayor parte de las agroindustrias y empresas transferidas al sector privado y recibe en todo momento gran apoyo estatal.

En agosto de 1975, se dicta el Decreto Ley N° 1107 que legisla sobre la constitución de las Sociedades de Cooperación Agraria, que entre otras funciones, tendrán las de proporcionar asistencia técnica al sector a quién el Gobierno ha asignado tierras desde 1973. Entre las razones que justifican la creación de las nuevas sociedades, el Decreto indica que "como consecuencia de la política de asignación de tierras que está impulsando el Supremo Gobierno, se está conformando un nuevo tipo de tenencia de la tierra cuyos propietarios se verán en la necesidad de crear sistemas de organización capaces de proveer aquellos

servicios y funciones fundamentales para el normal desarrollo de las nuevas empresas." Entre 1975 y 1978 las SOCAS (que debían estar formadas por campesinos de entre los propios asignados), no habían podido desarrollar labor significativa alguna. Por una parte, a la fecha de su creación, numerosos campesinos ya habían tenido que arrendar, enajenar o simplemente abandonar sus parcelas por falta de medios para explotarla. Por la otra, con posterioridad a su creación el Gobierno no les prestó apoyo alguno y en la práctica las pocas sociedades que se formaron terminaron por desaparecer.

El 9 de marzo de 1978 se dicta el Decreto Ley N° 51 del Ministerio de Agricultura, con el objeto de implementar un servicio de asistencia técnica empresarial privado, dirigido a los pequeños y medianos productores. El reglamento respectivo establece que el costo de dicha asistencia será de cargo de los productores, pero que el Estado subsidiará a aquellos pequeños productores que por incapacidad de pago o desconocimiento de la necesidad del valor y la necesidad de la asistencia técnica, no puedan costearla íntegramente. El Decreto establece que los productores que pueden acogerse a este beneficio son los que tienen menos de 15 hectáreas de riego básico y que el subsidio cubrirá en el primer año el 70% del costo del servicio básico propuesto, para decrecer en forma constante hasta el quinto año de iniciado el sistema. Se excluirá del derecho al subsidio al minifundio, es decir a aquellos predios que debido al suelo con que cuentan no pueden

garantizar, a pesar del crédito y la asistencia técnica, el trabajo del grupo familiar y proporcionar una renta adecuada. El programa de subsidios contempla una cobertura de unos 10.000 beneficiarios para la temporada agrícola 1978-79, lo cual supondría un gasto de 1.2 millones de dólares aproximadamente. En la práctica, esta privatización de la asistencia técnica deja al margen a la gran mayoría de las explotaciones campesinas, ya que ellas no cuentan con recursos para comprar dicho servicios, en tanto que el subsidio solo alcanzará para alrededor de un 5% del total. Además, se empieza a observar que en la mayoría de los casos en que se utiliza el sistema de subsidio, las empresas que entregan asistencia técnica se ocupan más de vender insumos a los campesinos y comercializan sus productos, que en mejorarles la rentabilidad de sus explotaciones.

2. Transferencia de empresas al sector privado y transformación de la estructura de comercialización.

En el período anterior a 1973, como una forma de mejorar la seguridad en la comercialización del sector reformado y de los pequeños propietarios y de impedir el traspaso de sus ganancias a los intermediarios, se formaron varias empresas estatales encargadas del proceso de transformación y comercialización para cada rubro o conjunto de rubros agropecuarios. Esto

se fue logrando a través de las empresas que el Estado poseía o intervenía. De esta forma, ECA era la empresa que se preocupaba de la comercialización de granos; asimismo centralizaba la importación de los principales productos agrícolas como trigo, leche, carne, papas, cebollas, etc; VINEX elaboraba y comercializaba gran parte de la producción de vinos. SAACOP se encargaba de la comercialización de los productos hortícolas; ENAVI tenía como función de la producción y comercialización de pollos; SOCOAGRO faenaba el ganado y vendía al por mayor las carnes; COMARSA, intervenida por el Estado, se encargaba de las oleaginosas y de la producción de aceites; SOCORRA se dedicaba a exportar parte de la producción del área reformada; ENDS producía semillas certificadas; SEAM proporcionaba maquinaria para el cultivo de la tierra; y IANSA era responsable de las contrataciones de remolacha y de la producción de azúcar.

A partir de 1974, y como consecuencia de los postulados del modelo económico global, que apuntan a la eliminación de lo que denomina "monopolios estatales", se produce un traspaso al sector privado tanto de las infraestructuras como de las funciones que cumplían la mayoría de las empresas mencionadas. Se devuelve la agroindustria intervenida y se licita la mayoría de las empresas que habían sido construídas o adquiridas por el Estado. En definitiva, el Estado entrega VINEX, SAACOP, ENAVI, SOCOA-

GRO, COMARSA, ENDS, SOCORA y SEAM, y disminuye el nivel de actividad de ECA.

En la venta de esta infraestructura invariablemente resultan favorecidas cooperativas de grandes agricultores y empresas nacionales e internacionales, sin que en la práctica se observe una participación significativa de cooperativas del sector campesino. Uno de los ejemplos más típicos lo constituye el caso de SOCORA (Sociedad Comercializadora de la Reforma Agraria), creada, como se señaló, para exportar productos campesinos. En 1975 es entregada por la CORA, sin llamar a licitación y con el apoyo oficial, a COPAGRO, cooperativa de grandes agricultores. Dicha cooperativa compra además el Banco O'Higgins, que hasta entonces era del Estado. La acción de traspaso se lleva a cabo pese a que varias organizaciones campesinas habían manifestado su deseo de adquirir enteramente esa empresa y habían conseguido financiamiento externo para tal objeto.

C. El papel asignado a las organizaciones sociales en el agro.

Como se vió en capítulo correspondiente, al asumir al poder en 1973 el Gobierno Militar lleva a cabo una serie de acciones represivas contra el sector sindical, con vistas a desarticularlo y hacerlo inefectivo. Con posterioridad, se empiezan a dictar diversas disposiciones legales tendientes a regularizar las relaciones entre el Gobierno y las distintas organiza -

ciones campesinas; en general, esas disposiciones legales van provocando un paulatino deterioro en la actividad que desarrolla estas organizaciones. En cambio, las organizaciones patronales reciben reconocimiento oficial y son objeto del traspaso de funciones que hasta 1973 correspondían al Estado.

Al asumir el Gobierno Militar, existían tres organizaciones campesinas mayoritarias en el sector reformado (vale decir, entre el campesinado que había recibido tierras): La Confederación de Cooperativas Campesinas, la Confederación de Asentamientos y la Confederación de Pequeños Agricultores.

La Confederación de Cooperativas Campesinas va siendo debilitada notoriamente a partir de 1974 por la política aplicada por el Gobierno. Al arresto inicial de gran parte de sus dirigentes provinciales y nacionales, sigue la liquidación de un gran número de cooperativas (entre 1974 y 1976 solamente son disueltas cerca de 100 cooperativas de un total de 180) por instrucción del Ministerio de Economía. Las que subsisten a mediados de 1978 lo hacen en precarias condiciones debido a la absoluta falta de apoyo estatal.

La Confederación de Asentamientos, que agrupaba a los beneficiarios de la Reforma Agraria, es transformada y debilitada a partir de 1974, como resultado de la masiva exclusión de asentados del proceso de asignación de tierras y la progresiva

decadencia de las cooperativas de apoyo. A la vez, la Confederación -denominada Confederación de Agricultores por el Gobierno- recibe una permanente orientación ideológica oficialista que domina a sus dirigentes, quienes a su vez pierden contacto con sus bases y se muestran cada vez más incapacitados para captar sus problemas y defender sus aspiraciones. Hacia mediados de 1978, la pérdida casi total de su estructura organizativa ha hecho de la Confederación una organización de escasa efectividad.

La Confederación de Pequeños Agricultores de Chile agrupaba hasta 1973 a minifundistas y pequeños propietarios, y aunque tenía una estructura relativamente débil, mostró en aque - lla época una capacidad de movilización de bases importante en su oposición al Gobierno de Allende. Sin embargo, pierde pronto esa capacidad ya que el Gobierno la integra a la Confederación de Productores Agrícolas, organización empresarial equivalente a las organizaciones patronales existentes en los años previos a la Re - forma Agraria de 1965, dejando a un vasto sector sin capacidad ni medios para expresar sus problemas.

Dentro del sector asalariado, vale decir de los campesinos que no recibieron tierras, existían en 1973 tres bloques de organizaciones que cubrían el espectro político nacional. El de izquierda, representado por las Confederaciones Ranquil y Unidad Obrero Campesina; el de centro, con las Confederaciones

Triunfo Campesino y Libertad y la Federación Sargento Candelaria; y el de derecha, que contaba con la Federación Provincias Agrarias Unidas. El cuadro que sigue muestra la evolución que han tenido estas organizaciones desde 1970.

C U A D R O N° 6

Afiliados por Confederación y Año (en miles)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Ranquil	43.8	102.2	132.2	96.2	4.8	10.1
Unidad Obrero Campesino	-	29.4	39.7	14.2	4.6	5.5
Triunfo Campesino	63.6	51.1	62.1	66.1	66.0	55.5
Libertad	29.1	34.7	43.8	44.2	47.0	49.9
Fed. Sargento Candelaria	1.6	2.2	3.0	2.6	2.8	2.9
Prov. Agrarias Unidas	1.7	1.2	1.8	2.2	1.9	2.4
	139.9	220.9	282.6	226.2	127.2	126.3

Las cifras señalan un claro debilitamiento del movimiento sindical campesino desde 1973 adelante, como producto de la política aplicada por el Gobierno para disminuir la oposición al modelo económico aplicado desde entonces. Si bien en un comienzo las organizaciones de izquierda sufren el rigor de las acciones represivas y las de centro y derecha son respetadas, al

menos en su superestructura, la situación varía en los años siguientes y la acción de desarticulación llevada a cabo por el Gobierno alcanza también a las de centro.

El 8 de mayo de 1976 las organizaciones sindicales sufren su mayor golpe cuando el Gobierno promulga el Decreto Ley N° 1446, que entre sus disposiciones deroga el financiamiento otorgado por la Ley 16.626 de 1967 a dichas organizaciones. Aunque de hecho tal financiamiento había estado suspendido desde mucho antes, la disposición significa darle un carácter legal definitivo a esa situación. Simultáneamente, el Decreto crea el Frente Campesino de Unidad Laboral, que desde un comienzo aspira a agrupar a todas las confederaciones agrícolas del país. No obstante, la mayoría de las organizaciones existentes en 1973 y que aún subsistían en 1976, rechazan invitaciones en ese sentido.

Sin embargo, por sobre todo lo demás, la acción de las organizaciones sindicales agrícolas se ve dificultada durante los años de régimen militar por el clima económico y social que se vive en el campo. El revanchismo patronal, la delación del trabajador sin conciencia, el funcionamiento de los servicios de inteligencia, y situaciones similares van quebrando la solidaridad campesina alcanzada en la época de la reforma agraria, en que los campesinos conocieron la participación y el respeto por sus organizaciones. La situación económica -bajos sala-

rios y alta cesantía- convierte a los trabajadores permanentes -que son los que tienen problemas laborales- en una especie de privilegiados dentro del ambiente campesino; entre tener poco o no tener nada, el temor los hace optar por lo primero.

En estas condiciones, la acción que desarrolla el movimiento sindical campesino es difícil y a menudo ineficaz, aunque contribuye significativamente a crear conciencia en la opinión pública sobre la situación y los problemas del sector. Como se ha señalado en este Capítulo, esos problemas se pueden resumir en represión contra el campesinado y supresión de la libertad sindical; miles de asentados -cerca del 50%- que se han quedado sin tierras; privatización de la actividad agrícola en manos de grandes productores; disminución de la rentabilidad de los bienes de consumo interno que producen los campesinos; término de la ayuda estatal al pequeño productor, baja del salario real, etc.

Una de las acciones más destacadas de defensa sindical ocurre en agosto de 1977, cuando las Confederaciones Agrícolas Ranquil, Sargento Candelaria, Nacional Sindical, Unidad Obrero Campesina y Libertad responden conjuntamente y en forma pública una Pastoral de los obispos de la Iglesia Católica donde éstos se referían a la difícil situación que vivía el campesinado chileno. La respuesta de las organizaciones sindicales enjuicia la política del Gobierno Militar en el sector agrícola

y denuncia las acciones emprendidas por éste en contra de las organizaciones campesinas, de los campesinos del área reformada y en contra del sector asalariado. No obstante, no consigue despertar reacción alguna en esferas de gobierno.

En contraste con el papel que el Gobierno asigna a las organizaciones campesinas, las organizaciones patronales se ven favorecidas por la política agraria que implementa, ya que les va transfiriendo funciones que las van haciendo cada vez más poderosas. No obstante, a partir de 1974 ocurren frecuentes roces entre esas organizaciones y el equipo económico de gobierno. Pese a que la política económica global que implementa dicho equipo tiende a favorecer a aquellos productores que por su ubicación geográfica, por las características productivas de sus suelos, por el nivel de tecnología que emplean y por su accesibilidad a todo tipo de recursos, están en condiciones de ingresar al mercado internacional, hay otros que no se encuentran en iguales condiciones. Muchos agricultores que solo pueden producir para el mercado interno ven reducida en los últimos años la rentabilidad de sus explotaciones, lo que se traduce en crecientes quejas ante las autoridades de Gobierno. Fundamentalmente, esta queja es canalizada a través del Consorcio Agrícola del Sr (CAS), la Confederación de Productores Agrícola (CPA) y a veces por la Sociedad Nacional de Agricultura, que pese a es-

tar integrada en su mayoría por antiguos terratenientes, procura mantener un cierto liderazgo sobre todos los productores.

En 1975 y 1976 se producen tres conflictos, que resaltan entre los demás, entre las organizaciones de productores privados y el Gobierno. En primer término, las rebajas arancelarias acordadas por el equipo económico a las importaciones de leche en polvo, coloca el precio de este producto en el mercado interno por debajo del costo de producción de los productores nacionales. Similar rebaja arancelaria afecta a la importación de vinos. Aunque los productores denuncian la existencia de políticas de "dumping" por parte de exportadores extranjeros, sus protestas no son escuchadas. En 1976, la IANSA -como ya se señaló anteriormente- fija precios bajo el costo de producción para la adquisición de remolacha, tras una intensa campaña propagandística promoviendo la siembra de este producto. La acción de IANSA, inserta dentro de uno de los postulados de la política económica, que obliga a todas las empresas del sector público o que tengan participación del Estado a autofinanciarse, significa la liquidación casi total del cultivo de remolacha en el país. Las protestas de los productores remolacheros reciben escasa atención de parte del Gobierno.

II. LAS POLITICAS ECONOMICAS DEL SECTOR AGRARIO.

Junto con las políticas estructurales, el Gobierno Militar aplica en el sector agrario una serie de políticas económicas que, en lo fundamental, son coincidentes con el esquema de política global de libre mercado y apertura al exterior que propugna su equipo económico.

En marzo de 1975, la Oficina de Planificación Agrícola, ODEPA, publica el documento "Perspectivas para el Desarrollo Agropecuario 1975-80", donde define la orientación del desarrollo agrícola chileno. Se expresa allí que "Es claro que las tendencias del mercado, la situación de nuestro mercado exterior, las posibilidades de producción mundial y tantas otras fuerzas, controlables o incontrolables, determinarán finalmente el rumbo que orientará nuestra agricultura... Cualquier cambio en las condiciones nacionales o internacionales implicará necesariamente un cambio en el desarrollo agrícola interno, ya sea provocando un aumento en el crecimiento, una disminución en él, o simplemente alterando en forma positiva o negativa algunos rubros específicos".

Dentro de este contexto, las medidas de política económica que se adoptan -dentro del marco jurídico que se va estableciendo paralelamente- tienen por objeto determinar la amplitud de los diferentes procesos productivos en la agricul-

tura; el monto de la plusvalía apropiado a cada uno de ellos; la proporción en que dicha plusvalía es transferida o acumulada; y el tipo y proporción de capital constante y variable que será utilizado en el proceso productivo.

A. La política de precios y sus consecuencias.

Como se indica en la Primera Parte, una de las primeras políticas que adopta el Gobierno para el sector agrícola, es la denominada de "Precios reales". Desde un comienzo, plantea que para asignar óptimamente los recursos productivos del país y aprovechar adecuadamente las ventajas económicas que Chile tiene en la producción de ciertos rubros, el sistema de precios deberá funcionar en un régimen de comercio exterior abierto.

Para implantar dicha política, a partir de los primeros meses se comienza a suprimir paulatinamente las barreras al comercio internacional, tanto en lo que se refiere a la exportación de productos, como a la importación de insumos y productos agrícolas. De esta forma, los precios internos comienzan a estar ligados fuertemente al movimiento de los precios en los mercados internacionales. A la vez, ellos pasan a depender de las tasas de cambios y aranceles que se fijan para esos bienes en conformidad con la política de comercio exterior que se lleva a cabo. Simultáneamente, se plantean como incompatibles con

el modelo económico aplicado los subsidios, los precios diferenciales, la existencia de poderes compradores oficiales y las medidas proteccionistas. De esta forma, se va reduciendo a un mínimo la participación del Estado en la comercialización de insumos y productos agrícolas y en la determinación de sus precios.

En un comienzo la política de precios es recibida con beneplácito por los agricultores, sobre todo por tratarse de un momento (fines de 1973 y parte de 1974) en que los precios de los productos agrícolas en los mercados internacionales alcanzan los más altos niveles observados en muchas décadas. Pero ya en buena parte de 1974 y durante 1975, se produce un marcado deterioro de los precios agrícolas, especialmente en el caso de los productos destinados al consumo interno, que forman la gran mayoría.

En los dos años mencionados, diversos factores inciden en ese deterioro, motivando protestas crecientes de grupos cada vez más amplios de agricultores que piden modificaciones a la política aplicada. En primer lugar, se produce una aguda restricción de la demanda interna, debido a la caída de los ingresos de los trabajadores y a las altísimas tasas de cesantía existentes en el período. En segundo lugar, se producen fuertes descensos en los precios de los mercados internacionales, lo que conduce a una fijación de los precios internos en un nivel

concordante con aquéllos. A la vez, se observan situaciones de "dumping" en la importación de determinados productos agrícolas, y casos como los ya mencionados de las importaciones de vino y leche en polvo en 1975 causan conmoción y enérgicas protestas entre los agricultores. En tercer término, la mayoría de los productos agrícolas no tiene posibilidades de exportación, ya que están destinados al consumo interno. Y por último, existen en el mercado interno múltiples situaciones de tipo monopólico, donde con frecuencia los agentes de comercialización celebran acuerdos para pagar precios deprimidos a los productores (dos casos destacables son el de los molinos arroceros y el de la Industria Azucarera Nacional, IANSA, único poder comprador de remolacha en Chile).

Como resultado de la situación descrita, tras los primeros años de aplicación de la política de precios, empieza a evidenciarse que ella no necesariamente lleva implícita una adecuada rentabilidad de todas las empresas agrícolas, y menos aún si el mercado de insumos agrícolas tiene serias imperfecciones. El Índice de Precios al por Mayor indica que en 1975 los precios agrícolas aumentan en 567%, mientras que el promedio de precios al por mayor lo hace sólo en un 468%. En 1976 se repite el fenómeno, ya que los precios agrícolas aumentan en un 246%, en tanto que los precios al por mayor lo hacen en un 226%. En los cin

co primeros meses de 1977 los precios agrícolas suben en un 131%, mientras que los precios al por mayor lo hacen en un 122%. (Ver Cuadro 7 y 7 bis). Aunque este comportamiento de los precios podría hablar en favor del negocio agrícola, en la práctica los insumos importados inciden en tal forma en la evolución de los costos que más que compensan las alzas del producto final.

1/ Hasta 1976 se observan solo rebajas marginales de aranceles en lo referente a insumos, y con frecuencia la propia imperfección de los mercados impide que dichas rebajas se reflejen a nivel de los usuarios. 2/

En este contexto, son ilustrativos algunos estudios realizados para determinar la rentabilidad de ciertos productos. En julio de 1977 el Comité de Productores de Arroz de Talca indicaba que mientras el costo de producción de 1 qq. de arroz era de \$ 506, con un rendimiento igual al promedio nacional de 33.4 qq/há., los molinos pagaban la producción a \$ 305 por qq. En ese mismo mes, los productores remolacheros de Linares indicaban que con los precios fijados por IANSA -único poder comprador de ese producto- solo obtendrían utilidades quienes obtuviesen rendimientos superiores a 70 toneladas limpias

1/ Esta tesis es sostenida en un artículo de la Revista del campo del diario El Mercurio, del 21.7.77, de donde se han tomado las cifras anteriores.

2/ El propio El Mercurio sustenta esta posición en un artículo de la Revista del Campo del 8.2.77.

C U A D R O N º 7

EVOLUCION DE LOS PRECIOS REALES AL PRODUCTOR ^{1/}

(Promedios años, \$ Ton)

Productos	A Ñ O S						
	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Trigo	77,1	81,1	79,7	78,7	81,7	80,8	81,6
Remolacha	-	-	-	190,6	191,4	199,0	214,6
Raps	-	-	-	-	147,3	136,4	146,4
Papas	46,6	44,5	37,7	35,0	29,5	33,3	38,7
Porotos	231,4	222,4	186,1	139,9	274,4	375,8	344,1
Maíz	73,9	75,9	77,5	77,0	88,4	84,9	87,5
Maravilla	130,2	128,2	124,0	122,4	135,2	125,3	143,9
Arroz	73,9	91,6	93,0	90,9	91,0	92,0	96,8
Lentejas	118,9	253,8	303,4	264,1	237,0	258,6	308,0
Leche	64,3	78,5	86,4	89,2	91,0	89,9	96,8

Fuente: INE

^{1/} Deflactados por IPV, corregido por CIEPLAN. Base Septiembre 1974 = 100.-

CUADRO Nº 7 (bis)

EVOLUCION DE LOS PRECIOS REALES AL PRODUCTOR ^{1/}

(Promedios años, \$/Ton)

Productos	A Ñ O S					
	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Trigo	56.8	22.6	139.6	185.0	171.2	148.9
Remolacha	156.6	162.0	183.4	37,8	32,9	23,9
Raps	104,1	64,3	133,6	272,1	252,0	213,6
Papas	148,6	143,6	42,1	100,9	91,2	55,0
Poroto	304,8	370,8	178,9	778,1	639,6	261,6
Maíz	140,6	243,5	131,1	137,8	129,9	111,9
Maravilla	103,2	93,6	136,5	311,4	263,9	205,1
Arroz	67,7	63,0	159,6	202,3	206,1	161,9
Lentejas	406,5	494,0	292,7	762,1	542,6	378,4
Leche	70,5	132,0	99,2	136,2	145,2	166,6

FUENTE: INE

^{1/} Deflactados por IPC, corregido por CIEPLAN. Base Septiembre de 1974 = 100.

por há., en circunstancias que el promedio nacional para 1975-76 había sido de 32.4 toneladas por há.

En julio de 1975, los productores agropecuarios resumían la situación imperante al expresar al Gobierno que "el sector agrícola ha llegado a la época de siembras con sus recursos económicos agotados y con una situación difícil en cuanto a falta de disponibilidad o liquidez del valor de sus cosechas"^{1/}

A comienzos de 1976, el Gobierno decide modificar algo su política de precios, para hacerla menos rígida. El 20 de enero, la Empresa de Comercio Agrícola (ECA) principal comercializadora estatal, anuncia la apertura de poderes compradores para seis productos agrícolas: trigo, maíz, porotos, papas, cebollas y lana. El mismo día, el Ministerio de Agricultura anuncia la dictación de un decreto que fija las condiciones para operar un nuevo poder comprador, por parte de ECA, del trigo candeal. A comienzos de febrero, la misma ECA abre poder comprador para el arroz. Poco después, se anuncia que la ECA abrirá también poder comprador para el raps y la maravilla. Por su parte, IANSA actúa como poder comprador para la remolacha.

En abril de 1977 un comunicado conjunto de los Mi-

^{1/} Revista El Campesino, noviembre 1975.-

nisterios de Economía y Agricultura anuncia el establecimiento de un sistema de "bandas de precios" para el trigo, el raps y la remolacha. Las bandas relacionan el precio interno de un producto a los precios promedios vigentes en los mercados internacionales; tienen un "precio-piso" o precio mínimo destinado a defender al productor cuando existe un exceso de oferta, y un "precio-techo" o precio máximo para defender al consumidor cuando existe restricción de la oferta. El establecimiento de las "bandas de precios" ocasiona diversos problemas, ya que al fijarse el límite inferior, generalmente se hace considerando rendimientos que están muy por debajo del promedio nacional. Ello hace que se beneficien del sistema solamente los agricultores que teniendo capital de operación pueden optar a tecnologías modernas de alto rendimiento; en cambio, marginan al pequeño productor. Junto con establecerse "las bandas de precios", se plantea una política de dejar libres los precios del arroz, el maíz y la maravilla, autorizándose además su libre importación y exportación. Para las papas, cebollas y carnes los precios también quedan libres, pero si éstos sobrepasan ciertos límites la ECA intervendrá importando esos productos. Se plantea además, como política a mediano plazo, que el comercio de productos agrícolas será completamente liberalizado, tanto en lo que dice relación a precios como a comercio exterior. Desaparecerán las bandas de precios y los aranceles bajarán paulatinamente.

Las modificaciones anotadas no alteran sustancialmente la crítica situación de los productores agrícolas, y a mediados de 1978 los problemas mencionados anteriormente siguen vigentes. Solo los grandes productores agrícolas cuya producción se orienta hacia el mercado externo consiguen escapar a esas consecuencias.

B. La política de comercio exterior.

La política de comercio exterior que aplica el Gobierno Militar en la agricultura esta constituida por un conjunto de medidas tendientes a reinsertar la producción agrícola chilena en los circuitos comerciales mundiales y a abrir el mercado chileno a la producción mundial.

Para implementarla, comienza por derogar desde un comienzo la mayoría de las disposiciones legales vigentes en 1973 destinadas a impedir la salida al exterior de la producción agropecuaria nacional. Hacia 1978, sólo estaba prohibido exportar algunas especies autóctonas en estado de extinción y el trigo, en circunstancias que en 1973 la lista de productos destinados exclusivamente al consumo interno era cuantiosa.

Entre 1974 y 1978 se desarrollan una serie de mecanismos de tipo financiero que facilitan las exportaciones e incrementan su rentabilidad. El más importante de ellos se refiere al tipo de cambio, que periódicamente es regulado por el

equipo económico de manera de permitir que los productos exportados tengan, en términos reales, un valor cada vez superior (Ver Cuadro N° 8, donde se ve, por ejemplo, que en 1975 dicho valor fue más del doble que el de 1972). Simultáneamente, se facilita la actividad exportadora con medidas de tipo crediticio relacionadas con el mercado de divisas. Entre ellas, destacan las disposiciones que permiten convertir a moneda nacional las cartas de créditos destinadas a cubrir futuras exportaciones. En 1975 el Gobierno crea PROCHILE, una agencia especializada para promover las exportaciones en general; a la vez, presta apoyo a los exportadores chilenos que participan en las ferias internacionales.

A las medidas mencionadas, se agrega el hecho que la restricción de la demanda interna a partir de 1974 deja un volumen significativo de la producción agrícola sin posibilidades de ser comercializado en el país; esos productos -especialmente aquellos como las frutas, que provienen de procesos productivos que no pueden ser transformados sin una grave pérdida- quedan disponibles para exportación y se benefician de las medidas enunciadas.

En lo que se refiere a las importaciones, las medidas de política que se toman en concordancia con el modelo económico global, apuntan sistemáticamente a abrir las fronte -

C U A D R O N° 8TIPO DE CAMBIO REAL ^{1/}

(Indice Agosto de 1973-100)

1976	235.82
1966	250.89
1967	270.35
1968	295.17
1969	310.37
1970	312.52
1971	288.90
1972	268.47
1973	358.43
1974	399.24
1975	542.08
1976	486.86
1977	440.75

^{1/} Deflactado por el I.P.C. hasta Agosto de 1973 y des
pués por el I.P.C. corregido por CIEPLAN. También la
serie fue deflactada por el índice de precios de pro
ductos exportados de E.E.UU.-

ras, para lo cual se bajan en forma sistemática los aranceles existentes. Es así como en el Cuadro N° 9 se observa que el arancel promedio programado para 1978 es menos de la octava parte del de 1973, y el efectivo en 1977 fue menos de la sexta del de dicho año. También llama la atención en el Cuadro la omogeneización que se va produciendo en los aranceles, ya que mientras en 1973 los aranceles máximos eran, en general, más de una vez superiores al promedio, en 1978 no sobrepasan en más de un 50% el valor de éste. Los aranceles de productos agrícolas han estado normalmente por debajo del promedio; es así como en agosto de 1975, cuando el arancel promedio era de un 44%, el máximo arancel agrícola el promedio será 11.8% en tanto que el máximo para la agricultura no pasará de 10%. Simultáneamente, esta disminución de aranceles es acompañada a lo largo del período 1974-78 con una continua eliminación de otras restricciones no arancelarias, como los depósitos previos y las prohibiciones, que eran formas muy comúnmente usadas en el país para ordenar y restringir las importaciones.

Aunque el conjunto de medidas recién mencionadas debiera haber producido una fuerte presión por incrementar las importaciones agrícolas, ellas terminan teniendo escaso efecto como consecuencia de la restricción de la demanda interna. Esto se puede ver claramente en el Cuadro N° 10, en el cual se obser-

C U A D R O N° 9ARANCELES DE LAS IMPORTACIONES CHILENAS

AÑOS	PROMEDIO	MAXIMO
1973	94	220 y más
1974	67	140
1975	44	90 ^{2/}
1976	27	60 ^{3/}
1977	15.7	25 ^{4/}
1978 ^{1/}	11.9	15 ^{4/}

FUENTE: Dirección de Comercio Exterior. Banco Central.

1/ Programado

2/ Excepto 15 posiciones arancelarias

3/ Excepto 31 posiciones arancelarias

4/ Excepto 9 posiciones arancelarias

C U A D R O N° 10IMPORTACIONES DE ALIMENTOS(En millones de US de 1977^{1/})

1971	358.6
1972	598.9
1973	770.5
1974	540.0
1975	388.6
1976	336.1
1977	323.4

FUENTE: Exposición sobre el Estado de la Hacienda
Pública: 1978.

1/ Deflactado por el Índice de precios.
externo.-

va que en 1976 y 1977 se ocuparon menos dólares en importar alimentos que en 1971 y también menos que en los años inmediatamente anteriores. El hecho de que la disminución de las importaciones depende directamente de la caída de la demanda interna, queda claramente establecida al observar, en el Cuadro N° 11, que los alimentos que más decididamente reducen el volumen importado son aquellos que tienen una mayor elasticidad en su demanda (carnes y leche), mientras que la mayoría de los que tienen una elasticidad baja aumentan el volumen importado.

C. La política de crédito agrícola.

La política crediticia en la agricultura cumple, en general, un doble papel. Por una parte, determina en forma importante el volumen de la producción, ya que una gran cantidad de empresas no cuentan con recursos suficientes como para cultivar todas las tierras de que disponen, y el crédito es el medio que utilizan para hacerlo. En este contexto el crédito fue usado en el pasado como importante herramienta de planificación, ya que permitía orientar la producción en el sentido de las necesidades sociales. Por otra parte, el crédito es un elemento redistributivo hacia otros sectores excedente generado en la agricultura.

Desde el punto de vista del proceso productivo, la política de crédito agrícola que implementa el Gobierno Milita

C U A D R O N° 11

IMPORTACIONES: PRINCIPALES PRODUCTOS IMPORTADOS EN LOS AÑOS QUE SE INDICAN
(Toneladas)

PRODUCTOS	AÑOS							
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
<u>AGRICOLAS</u>								
Trigo <u>1/</u>	349.200	505.600	766.300	1.261.600	893.200	677.600	1.142.100	443.600
Azucar	122.000	155.000	200.700	226.000	193.300	163.200	111.900	241.100
Aceite	25.300	38.400	42.100	56.500	56.000	35.700	36.600	42.100
Papas	22.000	10.700	14.900	3.200	-	16.500	15.900	-
Arroz	53.600	40.500	27.700	53.300	16.700	-	-	-
<u>PECUARIOS</u>								
Carnes:								
Vacuno	15.100	29.800	42.200	11.400	-	-	140	5.100
Cerdo	12	3.300	10.500	7.000	-	-	-	-
Aves	-	500	1.100	6.600	3.400	-	-	700
Leche en polvo.	14.200	43.700	68.600	55.200	19.500	-	3.100	7.900

1/ Trigo importado por ECA; para el año 1976 importaciones de ECA y Molinos; y para 1977 trigo importado por molinos, ECA no ha efectuado importaciones.

tar hasta 1976 (año hasta donde se dispone de datos) indica, como se ve en el Cuadro N° 12, que el volumen entregado en 1976 representa un poco más de la mitad del crédito entregado en 1972 y un 83% del entregado en 1970. Ello se traduce, como se verá más adelante en este Capítulo, en una disminución de la producción agrícola, lo cual queda aún más claro, si se aprecia del mismo Cuadro, que aquellas agencias que operan con las empresas menos capitalizadas son las más afectadas. Así, por CORA, que es una de las instituciones que hasta 1973 destinaba la totalidad de sus créditos a los campesinos, deja poco después de operar como agencia crediticia, en tanto que el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la otra institución que cumplía esa función, no incrementa su participación en el total. A la vez, se observa que los bancos comerciales, que después de 1973 operan solo con los grandes y medianos productores, superan en términos relativos y absolutos la posición que tenían en 1970 y 1972; en cambio, el Banco del Estado (BECH en el Cuadro), que trabaja más con medianos y pequeños productores, aunque aún supera ampliamente la posición relativa que tenía en 1970 respecto a las otras agencias, ha perdido terreno en forma significativa en relación a 1972.

Desde el punto de vista de la redistribución del excedente generado en la agricultura, las tasas de interés apli

CUADRO Nº 12

MONTO DE CREDITO AGRICOLA OTORGADO POR INSTITUCIONES
 (Millones de pesos de septiembre de 1974 1/ y porcentaje sobre el total)

AÑO	BECH		CORA		CORFO		INDAP		Bancos comerciales		Banco Central	
	Valor	%	Valor	%	Valor	\$	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1965	34.3	33.0	1.0	0.9	7.5	7.2	4.7	4.5	40.3	38.8	13.0	12.5
1970	115.0	52.0	31.6	14.3	9.8	4.4	6.7	3.0	30.1	13.6	16.7	7.5
1972	241.3	72.8	28.4	8.6	7.5	2.3	13.1	3.9	33.3	10.0	3.1	0.9
1976	122.6	66.5			9.2	5.0	7.3	3.9	51.2	19.8		

AÑO	IANSA		IFICOOP		COMERSA		Total		INDICE 1970=100
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
1965	3.0	2.8					103.8	100.0	46.9
1970	8.1	3.6	1.4	0.6	1.8	0.8	221.3	100.0	100.0
1972	3.1	0.9	0.9	0.3	0.7	0.2	331.4	100.0	149.7
1976			8.5	4.6			184.1	100.0	83.1

Fuente: PPEA, octubre 1976.
 ODEPA

1/ Deflectados según IPC del INE corregido según reestimación de CIEPLAN.-

cadras al crédito agrícola producen a partir de 1974 un traspaso significativo desde este sector hacia el sector financiero tradicional. Hasta 1973 el crédito agrícola en Chile había tenido, en general, un interés real negativo, y en los casos en que estaba dirigido hacia los pequeños propietarios o hacia algún tipo de inversión preferencial, tenía todavía tasas más bajas. Así por ejemplo, en 1971 el crédito agrícola integral tuvo una tasa negativa equivalente al 3.36%. Esta situación cambia completamente a partir de 1974. Como se puede apreciar en el Cuadro N° 13, las tasas reales de interés pagadas en 1975, 1976 y 1977 son del 55, 70 y 58% respectivamente, niveles que no resisten comparación con el mencionado anteriormente.

III. PRINCIPALES EFECTOS DE LA POLITICA AGRARIA

La política agraria descrita tiene varios efectos, muchos de los cuales han sido indicados en las páginas anteriores. Pero existen otros, no menos importantes, que se refieren a la producción de alimentos para el consumo interno, y a los problemas sociales que dicha política ocasiona.

A. La producción agropecuaria.

Los efectos de la política agraria sobre la producción agrícola son claros, y los antecedentes disponibles sobre superficie cultivada, producción y exportaciones -pese a la

CUADRO Nº 13

TASAS DE INTERES COBRADOS POR LOS BANCOS PARA CREDITOS DE CORTO PLAZO

	1975			1976			1977		
	Rmn ¹	Rrm ²	Rra ³	Rmn	Rrm	Rra	Rmn	Rrm	Rra
ENERO	9.6	-3.8	-37.18	14.6	3.7	54.64	12.43	6.17	105.12
FEBRERO	9.6	-5.9	-51.80	14.5	3.9	58.26	11.53	5.42	88.39
MARZO	9.6	-8.6	-70.22	14.6	1.0	12.68	10.68	3.75	55.54
ABRIL	9.6	-9.3	-69.01	14.8	2.6	36.07	8.80	3.92	58.62
MAYO	19.0	2.6	36.07	15.1	4.8	75.52	7.79	3.84	57.17
JUNIO	21.0	1.0	12.68	14.1	1.6	20.98	6.90	3.49	50.93
JULIO	21.2	10.9	246.07	11.8	2.7	37.67	6.41	2.42	33.23
AGOSTO	19.1	9.4	193.90	11.9	6.0	101.21	6.25	2.76	38.63
SEPTIEMBRE	18.7	8.7	172.11	11.6	3.7	54.64	6.16	2.37	32.45
OCTUBRE	12.0	3.3	47.63	11.8	4.8	75.52	6.91	2.60	36.07
NOVIEMBRE	12.0	3.5	51.10	12.5	8.4	163.23	7.49	5.18	83.31
DICIEMBRE	14.5	6.9	122.70	13.2	7.7	143.54			
PROMEDIO AÑO			54.50			69.41			58.22

1).- Tasa nominal mensual

2).- Tasa real mensual

3).- Tasa real anual

poca confiabilidad de algunas cifras oficiales- permite constatarlos.

Los primero que se observa es que la superficie 1/ de los cultivos anuales para los cuales el país no tiene ventajas comparativas y que corresponden mayoritariamente a siembras que se realizan en explotaciones de tamaño mediano o grande, disminuye sistemáticamente. El caso del trigo es el más significativo de todos, ya que en último año (76-77) se cultivó -según cifras del Instituto Nacional de Estadísticas (INE)- alrededor de un 80% de lo sembrado en 1971-72. La cebada y la avena tienen una tendencia similar aunque no tan pronunciada (Véase Cuadro N° 14 y Anexo 4). Los grandes empresarios de la zona central ya no siembran estos cereales y los del sur los están reemplazando en la medida de sus posibilidades. 2/

1/ El análisis se hace básicamente en términos de superficie sembrada, ya que los rendimientos están demasiado influidos por condiciones climáticas. En cualquier caso, los rendimientos deberían tender a bajar al mantenerse estable el clima, debido a la notable disminución del uso de fertilizantes. (Ver Anexo 1). Así ocurrió en 1974-75 y 1975-76, pero en 1976-77 la productividad de la tierra se incrementó fuertemente debido a que el clima fue excepcionalmente favorable (Ver Anexos 2 y 3).-

2- Para el caso del trigo, el INE entrega para 1977-78 una superficie sembrada de 579.000 hectáreas, pero existe consenso entre los técnicos y las asociaciones de agricultores que no puede haber pasado de 500.000.-

C U A D R O N º 14EVOLUCION DE LA SUPERFICIE, RENDIMIENTOS Y PRODUCCION (Indice: 1971-1972 = 100)

	S U P E R F I C I E				R E N D I M I E N T O			P R O D U C C I O N		
	71-72	75-76	76-77	77-78	71-72	75-76	76-77	71-72	75-76	76-77
TRIGO	100	98	88	81	100	74	115	100	73	102
AVENA	100	95	89	89	100	91	124	100	86	111
CEBADA	100	86	94	94	100	74	110	100	64	103
CENTENO	100	104	124	123	100	145	107	100	75	133
MAIZ	100	114	137	111	100	77	92	100	88	126
ARROZ	100	111	138	127	100	94	101	100	105	139
POROTOS	100	103	122	141	100	83	111	100	85	136
LENTEJAS	100	123	169	174	100	102	131	100	126	222
ARVEJAS	100	65	120	132	100	104	109	100	67	129
GARBANZOS	100	35	41	54	100	87	130	100	29	54
PAPAS	100	86	108	115	100	87	117	100	74	127
MARAVILLA	100	146	70	141	100	93	110	100	136	77
RAPS	100	106	96	61	100	127	111	100	134	106
REMOLACHA	100	192	169	63	100	112	123	100	215	209

FUENTE: INE

NOTA: Los antecedentes de rendimiento y producción en los años 1977-78 no están disponibles

La segunda conclusión es que aquellos productos que al igual que los anteriores han sido afectados en su rentabilidad, pero que preferentemente son producidos por unidades campesinas, incrementan su superficie sembrada después de 1973. En este grupo los cultivos más representativos son el poroto, la papa, la lenteja y las arvejas (Véase Cuadro 14 y Anexo 4).- Los campesinos siguen con estos cultivos independientemente del precio que se les pague por ellos, ya que son fundamentales para su alimentación y la tecnología que requieren es conocida por ellos. Más aún, en la medida en que baja la rentabilidad de esos productos, y por consiguiente disminuyen los ingresos de los campesinos, éstos deben aumentar su producción para generar los ingresos que necesitan.

Una tercera conclusión se refiere al incremento de las exportaciones agrícolas, que se multiplican casi por 3 entre 1973 y 1977 (Véase Cuadro 15). En este caso, una parte significativa del incremento se debe a que la demanda interna disminuye, dejando libres importantes volúmenes para la exportación. Además, y particularmente en el caso de la producción frutícola, el incremento de las cosechas después de 1973 corresponde a inversiones hechas en años anteriores a esa fecha. Pese a ello, hay que señalar que de las exportaciones propiamente agrícolas, el componente no frutícola crece más que el frutícola, y que en

C U A D R O N º 15EXPORTACIONES AGROPECUARIAS (en millones de dólares de 1977)^{1/}

AÑO	AGRICOLA	%	PECUARIAS	%	AGRICOLA PECUARIA	%
1970	41.9	-	15.2	-	57.1	-
1971	42.4	1.2	8.0	-47.4	50.4	-11.7
1972	27.4	-35.4	1.4	-82.5	28.8	-42.9
1973	31.3	14.2	1.8	22.2	33.1	14.9
1974	52.0	66.1	5.3	194.4	57.3	73.1
1975	64.3	23.7	18.0	239.6	82.3	43.6
1976	90.8	41.2	26.1	45.0	116.9	41.7
1977	126.6	41.0	23.2	-11.1	149.8	28.1

FUENTE: Banco Central

^{1/} Las cifras han sido deflactadas utilizando el índice de precios externos chilenos.-

los casos respecto a los cuales se dispone de antecedentes, la expansión de la producción para la exportación es un hecho significativo (Cuadro 16). Desgraciadamente no se tienen antecedentes cuantitativos de las inversiones realizadas después de 1973, pero todas las indicaciones apuntan a señalar que la expansión en este rubro es considerable.

Como un último aspecto, hay que indicar que en algunos rubros los procesos de concentración de la producción son extraordinariamente significativos. El ejemplo más destacado es el de la producción de pollos broiler, en el cual las unidades producidas disminuyen en cerca de un 40% entre 1972 y 1977, con el agravante que en el pasado eran engordados en miles de criaderos, en tanto que actualmente ello se realiza en no más de cuatro. (Anexo 5).

B. Los costos sociales.

Durante todos los años de régimen militar, es norma habitual que cuando los personeros de gobierno se refieren a la política económica en general y a la agraria en particular, reconozcan sus costos sociales en el corto plazo. Sin embargo, las dificultades que han existido y existen en la actualidad en Chile para realizar investigaciones en el terreno, impide una cuantificación de ellos. Es prácticamente imposible,

C U A D R O N º 16EXPORTACION SECTOR AGRICOLA (MILLONES U.S. DE 1977)^{1/}

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Cereales	0.2	0.2	--	--	2.7	1.1	0.7
Frejoles	6.7	4.2	5.7	17.0	8.7	6.5	12.6
Lentejas	3.0	1.1	1.4	5.9	4.5	4.0	9.4
Garbanzos	0.4	0.2	--	0.1	0.1	--	1.0
Fruta Seca	25.0	20.9	20.5	22.4	40.7	56.7	63.6
Cebollas y ajos	5.8	0.5	3.7	3.6	2.3	8.8	18.1
Semillas, Fibras y otros	1.3	0.3	--	3.0	3.8	3.9	3.4
Otros	--	--	--	--	1.5	9.8	17.8
T O T A L	42.2	27.4	31.3	52.0	64.3	90.8	126.6

FUENTE: Banco Central.

^{1/} Deflactado por el índice de precios externo chileno.

por lo tanto, entregar cuadros cuantificativos de los efectos sociales de la política agraria; solo se pueden hacer ciertas consideraciones generales, basándose en los antecedentes entregados a lo largo de este Capítulo sobre la situación agraria chilena.

Para empezar, cerca de 40.000 campesinos que trabajaban en el sector reformado quedan sin tierra propia ni trabajo estable. A esta desocupación hay que agregar la producida por la disminución de la superficie total cultivada, que en último años supera las 100.000 hectáreas respecto de lo que era normal hasta antes de 1973. Algunas estimaciones muy gruesas permiten calcular que el desempleo en el campo sería el doble del urbano, esto es del orden del 25%.

Por otra parte, es evidente del análisis de la evolución de las relaciones de precios de productos agrícolas y de insumos para la agricultura, que los ingresos de los campesinos han disminuído. En cuanto a los asalariados agrícolas, todas las indicaciones que muestran los niveles de vida de esos trabajadores señalan que sus ingresos también se han deteriorado, pero desgraciadamente no existe un deflactor adecuado para detectar en que magnitud ha bajado el salario agrícola mínimo. Además, cualquier cuantificación de este sentido estaría sobrestimando el salario real, ya que antes de 1973, mediante la presión sindical, se había logrado que los salarios reales estuvieran

muy por encima del mínimo. En la actualidad, ese mínimo legal no es siquiera respetado.

La conjunción de menores ingresos con menos trabajo configuran el panorama de miseria que se observa en el campo al promediar 1978. Los niveles de desnutrición infantil, que oficialmente fluctúan en alrededor del 20%, pero que los especialistas estiman que supera el doble de esa cifra, son una clara indicación de esta situación. Un dato cuantitativo que de alguna manera resume el costo social de la política económica y la política agraria del Gobierno Militar -y que por cierto representa también la situación rural- está dado por la ingestión promedio de calorías y proteínas. Los antecedentes que se muestran en los Cuadros 17 y 18 señalan que después de 1974 el consumo de ambos nutrientes disminuye en promedio, en un orden del 10% de lo que fue en el conjunto de los 5 años anteriores.

CHILE: CONSUMO DETECTADO DE CALORIAS (en calorías per cápita día)

AÑOS	TRIGO	PAPAS	ACEITE	AZUCAR	BOVINO	OVINO	PORCINOS	AVES	LECHE	TOTAL	INDICE 1970 = 100
1970	848	75	153	411	73	17	25	18	125	1.745	100
1971	870	92	186	398	64	18	27	18	135	1.808	104
1972	885	80	178	411	55	13	34	19	145	1.821	104
1973	906	58	182	356	45	18	28	16	173	1.782	102
1974	894	109	170	336	62	13	26	17	125	1.752	100
1975	832	71	153	304	66	13	16	11	112	1.578	90
1976	902	68	157	328	61	12	12	9	118	1.667	96
1977	830	79	167	350	56	10	13	9	117	1.631	93
1978 ^{1/}	866	74	167	350	50	10	15	9	111	1.652	95

FUENTE: INE, ECA, COMARZA, INDUSTRIA ACEITERA, IANSA, CRAV, ODEPA, AID, Asociación de Molineros, SAG, Comité de Incubadores, SNS, Cámara de Comercio.

^{1/} Proyección Estimada.

C U A D R O N° 18CHILE: CONSUMO DETECTADO DE PROTEINAS (en gramos de proteínas per cápita día)

AÑO	TRIGO	PAPAS	BOVINOS	OVINOS	PORCINOS	AVES	LECHE	TOTAL	INDICE 1970=100
1970	24,6	3,5	12,6	1,2	1,8	2,4	6,6	52,7	100
1971	25,2	4,2	11,1	1,3	2,0	2,3	7,1	53,2	101
1972	25,6	3,7	9,5	1,0	2,4	2,5	7,6	52,3	99
1973	26,3	2,7	7,8	1,3	2,0	2,1	9,1	51,3	97
1974	25,9	5,0	10,7	0,9	1,9	2,2	6,6	53,2	101
1975	24,1	3,3	11,7	0,0	1,2	1,4	5,9	48,5	92
1976	26,1	3,1	10,5	0,9	0,9	1,2	5,2	48,9	93
1977	24,1	3,6	9,6	0,7	0,9	1,2	6,2	45,7	88
1978 <u>1/</u>	25,1	3,4	8,5	0,7	1,1	1,1	5,8	45,7	87

FUENTE: IDEM CUADRO 17

1/ Proyección Estimada.-

A N E X O N O 1

CONSUMO DE FERTILIZANTES (En miles de toneladas de nutrientes)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
NITROGENO													
Indice (1965=100)	33,1	37,5	38,2	33,9	45,1	44,4	49,7	54,7	60,7	52,0	37,5	49,9	37,8
	100	113	115	102	136	134	150	165	183	160	113	151	114
FOSFORO													
Indice (1965=100)	73,3	84,2	75,1	96,9	98,9	98,6	103,6	84,7	121,1	103,5	57,5	64,3	64,9
	100	116	102	132	135	135	141	116	115	141	18	88	75
POTASIO													
Indice (1965=100)	15,7	20,7	12,7	9,8	13,6	15,1	16,7	18,9	15,6	16,2	8,4	14,8	10,1
	100	132	80	62	87	96	106	120	99	103	54	94	64

FUENTE: SERVICIO AGRICOLA GANADERO. DIVISION PROTECCION AGRICOLA

Unidad Estadísticas y Registros.-

RENDIMIENTOS NACIONALES DE CULTIVOS ANUALES (Qgm/ha.)

	70 - 71	71 - 72	72 - 73	73 - 74	74 - 75	75 - 76	76 - 77
TRIGO	18,8	16,8	14,0	12,4	14,6	12,4	19,4
AVENA	14,9	13,3	14,4	15,5	13,9	12,1	16,5
CEBADA	21,6	20,7	16,8	18,7	18,2	15,4	22,7
CENTENO	13,8	13,5	13,5	13,8	12,7	9,7	14,4
MAIZ	33,5	33,5	34,0	34,1	35,9	25,8	30,7
ARROZ	24,6	33,6	29,6	26,1	33,4	31,7	33,8
POROTOS	10,3	10,4	9,6	10,1	10,9	8,6	11,5
LENTEJAS	6,6	5,9	6,1	6,5	5,9	6,0	7,7
ARVEJAS	8,4	8,1	7,5	8,1	7,3	8,4	8,8
GARBANZOS	4,5	4,6	2,7	3,6	6,3	3,9	6,0
PAPAS	104,4	92,6	93,5	108,5	103,2	78,8	108,1
MARAVILLA	12,8	13,0	10,9	11,9	12,9	12,1	14,3
RAPS	15,2	12,7	11,9	12,7	12,3	16,1	14,1
REMOLACHA	347,1	318,5	247,9	317,2	380,8	356,8	392,7

FUENTE : Instituto Nacional de Estadística.-

A N E X O N ° 3PRODUCCION NACIONAL DE CULTIVOS ANUALES (Toneladas)

	70 - 71	71 - 72	72 - 73	73 - 74	74 - 75	75 - 76	76 - 77
TRIGO	1.367.974	1.195.135	746.684	733.824	1.003.070	866.415	1.219.337
AVENA	111.984	111.255	109.073	149.899	131.054	95.908	123.673
CEBADA	113.648	138.990	107.449	149.599	120.560	88.984	143.078
CENTENO	12.332	12.362	8.463	14.588	11.095	9.267	16.417
MAIZ	258.326	282.990	294.016	366.299	328.987	247.948	355.319
ARROZ	67.073	86.284	54.953	34.351	36.379	90.630	120.005
POROTOS	72.178	82.901	64.970	74.835	74.052	70.319	112.381
LENTEJAS	11.968	10.707	9.750	12.783	12.062	13.540	23.765
ARVEJAS	8.512	10.667	8.842	12.500	6.324	7.118	13.708
PAPAS	835.827	733.051	623.583	1.011.987	737.926	538.946	928.417
MARAVILLA	19.586	19.171	12.969	10.057	21.530	25.994	14.760
RAPS	75.082	71.246	36.598	31.807	50.560	95.825	75.572
REMOLACHA	1.248.418	1.056.908	592.434	833.231	1.616.720	2276.170	2.208.400

FUENTE: Instituto Nacional de Estadísticas.-

A N E X O N° 4SUPERFICIES NACIONALES DE CULTIVOS ANUALES (en hectáreas)

	70 - 71	71 - 72	72 - 73	73 - 74	74 - 75	75 - 76	76 - 77	77 - 78
TRIGO	727.420	711.820	533.790	591.010	686.190	697.570	628.010	579.590
AVENA	75.280	83.820	75.670	96.590	94.450	79.470	75.010	74.780
CEBADA	52.510	67.080	63.910	79.840	66.180	57.840	63.110	63.810
CENTENO	8.930	9.170	6.260	10.600	8.720	9.510	11.400	11.260
MAIZ	77.000	84.480	86.390	107.390	91.550	96.150	115.560	93.880
ARROZ	27.260	25.700	18.540	13.170	22.880	28.590	35.460	32.640
POROTOS	69.910	79.470	67.550	73.290	68.020	81.550	97.300	111.740
LENTEJAS	18.070	18.270	16.030	19.530	20.550	22.500	30.930	31.840
ARVEJAS	10.080	13.100	11.720	15.370	8.620	8.500	15.660	17.150
GARBANZOS	16.090	20.300	15.510	13.780	7.820	7.100	8.270	11.010
PAPAS	80.030	79.200	66.690	93.270	71.530	68.440	85.860	90.820
MARAVILLA	15.270	14.770	11.900	8.420	13.310	21.530	10.330	20.880
RAPS	49.360	56.120	30.800	25.050	45.490	59.560	53.680	34.360
REMOLACHA	35.970	33.190	23.900	26.270	42.460	63.800	56.230	20.950
T O T A L	1.253.188	1.296.490	1.028.660	1.174.180	1.247.770	1.302.110	1.286.810	1.194.710

FUENTE: Instituto Nacional de Estadísticas.-

ANEXO N. 5

EVOLUCION DE LA GANADERIA

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
No. Cabezas de BOVINOS	2.931.052	2.890.764	2.961.488	3.164.614	3.356.241	3.606.210	3.389.499	3.406.27
No. Cabezas de OVINOS	6.131.200	5.906.700	5.529.800	5.953.300	5.543.700	---	5.674.339	---
No. de Cabezas de PORCINOS	1.025.279	1.026.015	1.026.752	967.761	866.148	----	895.055	---
POLLITOS BROILERS de un día.	36.896.000	33.587.000	37.345.900	30.771.300	33.235.700	21.397.000	20.084.000	23.801.10
RECEPCION LECHE EN PLANTA, miles de lts.	525.949	571.203	506.365	441.702	522.821	580.000	594.100	607.700

FUENTES: ODEPA, Chile: Estadísticas Agropecuarias 1965 - 1974
ODEPA, Informes Agroestadísticos.