PANORAMA SOCIO-ECONOMICO DE CHILE

Juan Carlos Méndez G.

Santiago - Chile
1980

013233

Este libro fue impreso en los talleres de Impresora Printer Ltda.
La diagramación estuvo a cargo de Koljatic & Lübbert Ltda.
Esta edición contó con la cooperación financiera del Banco Central de Chile.

Impreso en Chile
Enero, 1980
Derechos Reservados Nº 50765.

Con reconocimiento y gratitud al personal
de la Dirección de Presupuestos.

DIRECCION DE PRESUPUESTOS
DEPTO. DE DOCUMENTACION Y BIBLIOTECA
MINISTERIO DE HACIENDA

INDICE

CAPITULOS		Páginas
	– PREFACIO	11
I	– INTRODUCCION	13
II	– DISTRIBUCION DEL INGRESO	23
III	– COSTO SOCIAL	35
IV	– MAS SOBRE POLITICA SOCIAL: COMENTARIOS E INDICADORES SOCIO-ECONOMICOS, DEMOGRAFICOS Y BIODEMOGRAFICOS	43
	– COMENTARIOS E INDICADORES	48
	– Mapa Extrema Pobreza	49
	– Política Fiscal Social	62
	– Política Agrícola	70
	– Sector Educación	75
	– Indicadores en Salud y Nutrición	79
	– Programa de Atención a Menores	84
	– Política de Vivienda	87
	– Política de Previsión y Seguridad Social	92
	– Remuneraciones, Empleo, Subsidios de Cesantía y Capacitación	95
ANEXO I	– ESTADISTICAS DE CONFLICTOS LABORALES AÑOS 1961 a 1973	113
ANEXO II	– ANTECEDENTES HISTORICO - JURIDICOS	123

"Miseria.

Salomón y Job han sido los que mejor han conocido y hablado de la miseria del hombre, uno el más feliz, el otro el más desgraciado. El uno conociendo la vanidad de los placeres por experiencia, el otro la realidad de los males".

Blas Pascal
Pensamientos, pág. 200
(Ediciones Zeus)

PREFACIO

El propósito de este libro es presentar lo que —al entender del autor— es la génesis y orientación de la política social. Es también un relato de cómo, a través de información veraz y oportuna, se han diseñado e implementado los distintos programas sociales.

Los capítulos I al IV pretenden responder, con la mejor información disponible, interrogantes tales como distribución del ingreso, costo social, contenido y resultados de la política social.

El Anexo I y II surgió de la necesidad de dar, a través de antecedentes fidedignos, el respaldo a algunos de los juicios que se vierten en el texto. El Anexo I contiene estadísticas de conflictos laborales desde el año 1961-1973. El Anexo II contiene documentos y referencias a documentos oficiales histórico-jurídicos.

Como en todas las cosas temporales —y la política social lo es—, queda mucho por resolver. Estamos ciertos que para aquellos casos en que se debe y se puede corregir, existe el sano espíritu de superarlos. A todos nos corresponde buscar, en forma honesta y realista, la manera más justa y efectiva de aliviar y mejorar definitivamente la situación de los más necesitados, cuidando siempre que, fruto de estos intentos redistributivos, jamás se toque ese patrimonio que se gana al nacer: La Libertad.

La información con que se cuenta en muchas de estas materias y problemas, es imperfecta. La búsqueda de ella ha sido ardua, laboriosa y responsable. Las políticas y programas que se han diseñado para superar estas situaciones han estado, todos ellos, motivados por claros principios de libertad, justicia y eficiencia. Donde se ha fallado, ha sido por las limitaciones propias de la naturaleza humana.

En la elaboración de este volumen se han contraído deudas de gratitud hacia numerosas personas e instituciones. En primer lugar con la Sra. Margarita Hepp, sin cuya dedicación y esfuerzo este trabajo no hubiera llegado a término, con el personal de la Dirección de Presupuestos —profesionales, personal administrativo, de secretaría y servicios menores—, con el Excelentísimo señor Presidente de la Corte Suprema, don Israel Bórquez, quien facilitó importantes antecedentes histórico-jurídicos, con la Contraloría General de la República, y, en especial el Subdepartamento de Coordinación e Información Jurídica, con don Alberto Armstrong por su bondad y desprendimiento en la entrega de anteceden-

tes laborales, con el Instituto de Desarrollo Agropecuario, el Servicio Nacional de Salud, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo y la Superintendencia de Educación.

Demás está decir que la responsabilidad de las interpretaciones y de los juicios vertidos en este libro recae solamente en su autor.

CAPITULO I

Introducción

INTRODUCCION

Antes de 1973

Con posterioridad a la crisis de 1930 y hasta 1970, Chile aplicó un modelo de política económica cuyas características esenciales fueron el cierre de la economía al exterior, con un tipo de cambio real bajo y fuertes protecciones arancelarias, junto a una amplia intervención estatal en casi todos los sectores productivos, y fijaciones de precios generalizadas.[1]

La aplicación de estas políticas por los distintos gobiernos de la época sólo tuvo diferencias de matices, acentuándose al grado extremo en el período 1971-1973. Sus consecuencias en el plano económico, social y político de Chile fueron variadas y profundas.

El crecimiento económico manifestado a través de las cifras de aumento del producto geográfico bruto entre 1940 y 1971, fue de 3,7°/o promedio anual, resultando un crecimiento per cápita de 1,5°/o para el período, lo cual significa doblar el ingreso por habitante en 46 años. Esto se tradujo en una brecha creciente entre las naturales aspiraciones de progreso de la población y la cruda realidad de las disponibilidades del país. La tasa de inflación promedio anual para el período 1940-1970 fue de 26,8°/o, subiendo en el período 1950-1970 a 31,3°/o. El proceso continuó su desarrollo a paso acelerado y entre 1970 y 1973 la inflación alcanzó en promedio una tasa anual de 126,7°/o. En 1973 subió a una cifra cercana a 1.000°/o, y el índice de precios al por mayor aumentó en 1.147°/o . La inflación, acompañada de controles de precios para un número cada vez mayor de bienes y servicios, produjo efectos negativos en las estructuras de producción y consumo que, consecuentemente, retardaban el crecimiento de la economía. A los males anteriores se sumaban fuertes pérdidas en el poder adquisitivo del sector laboral y pasivo que eran "compensados" por reajustes, en general inferiores al IPC, otorgados a lo más una vez al año y, en muchas ocasiones con retraso de hasta 2 ó 3 meses o un año. Lenta y sostenidamente se iba incubando el germen del conflicto social.

[1] Una justificación detallada de esta aseveración se encuentra en:
Banco Central de Chile: "Estudios Monetarios III". Seminario sobre Mercado de Capitales. 1974, pág. 243 - 319.
"Estudios Monetarios IV". Seminario sobre Comercio Exterior 1976.
Ministerio de Hacienda "Exposiciones de la Hacienda Pública", desde 1973 a 1979.
Sergio de Castro S. "Inflación y disciplina financiera". Documento presentado a la XVI Asamblea Plenaria del CICYP. abril 1975.
Juan Carlos Méndez (Ed.) "Chilean Economic Policy". Imprenta Calderón, nov. 1979.

La inestabilidad externa se manifestaba a través de los consecutivos déficits de la balanza de pagos, con fuertes y crecientes incrementos del nivel de la deuda externa, en especial durante los años 1960 a 1973, situación que se agravó con la moratoria del período 1971-1973 y la consiguiente fuga de capitales y desinversión extranjera. Prácticamente se cerró el comercio exterior del país: en Septiembre de 1973, el arancel promedio era de 94%, con un mínimo de 0% y máximo de 600%, existiendo además 2872 posiciones arancelarias sujetas a depósitos previos de 10.000%.[1]

El mercado de capitales, además de ineficiente, estaba totalmente distorsionado debido a la existencia de tasas de interés reales negativas, que determinaban la asignación de los créditos a través de procedimientos discriminatorios y selectivos. El mercado de los bienes fue totalmente controlado,llegando a tener una cobertura de control de precios de aproximadamente 4.000 productos en 1973.[2] Adicionalmente la Reforma Agraria, iniciada programáticamente en 1964 y formalmente con la dictación de la Ley 16.640, destruyó el mercado de la tierra generando, además, los mecanismos necesarios para producir la virtual eliminación del derecho de propiedad privada y permitir el establecimiento de la tristemente recordada Area de Propiedad Social.

Como era de esperar, ante disponibilidades nacionales cada vez más alejadas de las aspiraciones, los esfuerzos realizados por los diferentes gobiernos en materia de distribución de ingreso y programas sociales no lograron los resultados esperados.

En el año 1970, de acuerdo a las cifras del Censo Poblacional, el 21% de los chilenos vivía en condiciones de extrema pobreza. Para mencionar sólo un indicador, la mortalidad infantil bordeaba el 80 por mil, lo cual ubicaba a nuestro país entre los de más alta tasa de mortalidad infantil de Latinoamérica.

Al estancamiento económico y social se sumó un proceso de creciente politización de los cuerpos intermedios de la Sociedad. Los sindicatos, agrupaciones gremiales y muchas instituciones del país (las primeras "tomas" universitarias comenzaron a suceder a partir de 1967) mostraron un énfasis desmedido por los intereses políticos, cuyo resultado

[1] **Fuente:** Banco Central de Chile: "Gerencia de Comercio Exterior".
[2] **Fuente:** Dirección de Industria y Comercio.

fueron innumerables e interminables huelgas que poco o nada tenían que ver con los intereses gremiales.[1] En este ambiente generalizado de politización a nivel nacional no quedó ajena la burocracia estatal[2] y sus numerosos paros, en conformidad a las leyes vigentes a esa fecha, fueron todos ilegales.

Para completar esta anarquía, se produjo un quiebre entre los Poderes del Estado, al invadir el Ejecutivo campos y atribuciones de los Poderes Judicial y Legislativo y del Organo Contralor. El quiebre entre el Ejecutivo y el Poder Judicial se manifestó en el no acatamiento, por parte de la Administración, de numerosos fallos expedidos por el Poder Judicial. Y en este punto vale la pena citar, recurriendo a datos históricos, parte del Oficio del 25 de Junio de 1973, dirigido por la Excma. Corte Suprema al Excmo. Señor Presidente de la República: "Este tribunal quiere enterar a V.E. de que ha entendido su oficio como un intento de someter el libre criterio del Poder Judicial a las necesidades políticas del Gobierno, mediante la búsqueda de interpretaciones forzadas para los preceptos de la Constitución y de las leyes. Mientras el Poder Judicial no sea borrado como tal de la Carta Política, jamás será abrogada su independencia".

Lo propio sucedió con el Poder Legislativo y con la Contraloría General de la República[3]

El epílogo de todo este caos fue la cuasi guerra civil y clamor de individuos e instituciones pidiendo la intervención militar. El 11 de Septiembre de 1973 se produjo el Pronunciamiento Militar.

[1] Ver Anexo I: "Estadísticas de Conflictos Laborales años 1961-1973", pág. 113 a 122

[2] Los Comités de la Unidad Popular (CUP) habrían sido creados en 1969 dentro de algunas instituciones, empresas e industrias con el fin de **apoyar y coordinar las actividades de la campaña electoral de la Unidad Popular.** Estaban constituidos fundamentalmente por representantes de los diversos partidos políticos que componían la Unidad Popular. Constituían, por lo tanto, un enlace entre los trabajadores y los partidos políticos de la UP.
Posteriormente, al asumir la Unidad Popular, continuaron (aunque nunca tuvieron existencia legal), en algunas instituciones y empresas como comités de organización de los trabajadores, cuyo objetivo era velar por lo que se estimaba la "correcta aplicación" de la política UP dentro de la institución o empresa. Dada la heterogeneidad de partidos participantes se produjeron, en no pocos casos, conflictos entre la fracción mayoritaria de algún CUP y los ejecutivos de la institución al ser éstos de la parte minoritaria. Situaciones de este tipo se tradujeron, obviamente, en dualidad de mando o paralelismo en la conducción de las instituciones.

[3] Ver Anexo II. "Antecedentes histórico-jurídicos" pag. 123
Dirección de Presupuestos (mimeo: elaborado por): "Decretos de Insistencia dictados en el período 1932-1973: Resumen de las principales materias en ellos contenidos y Secretarías de Estado a través de las cuales fueron dictados".

Contenido del Programa Económico y Social del Actual Gobierno

Con esta bancarrota institucional, heredada en patrimonio por el actual Gobierno, se inició el proceso de reconstrucción de nuestro país. Se diseñó e implementó un programa cuyo objetivo fundamental es lograr una nueva institucionalidad y cuyas metas mediatas son lograr estabilidad, crecimiento y desarrollo sostenido.

Para las autoridades del país, estas metas tienen el siguiente significado desde el punto de vista económico. Por Estabilidad económica, se entiende el conjunto de condiciones que producen alteraciones mínimas ante desajustes en las variables económicas; por Crecimiento, el aumento sostenido del nivel de actividad económica; y, finalmente, por Desarrollo, la participación creciente de los más desposeídos en los frutos del crecimiento económico, ayudándolos, subsidiariamente, por procedimientos no coercitivos de redistribución del ingreso.

La política económica se centró, inicialmente, en la corrección inmediata de graves distorsiones en los mercados, en la consecución de las condiciones de estabilidad interna y externa, y en atenuar el pago por la actual generación del costo social impuesto por el Gobierno de la Unidad Popular[1]. La corrección de distorsiones, la competencia y la estabilidad han constituido y constituyen la base para lograr un crecimiento elevado y sostenido de la economía. Las progresivas reducciones en la tasa de inflación que se han producido como consecuencia del saneamiento de las finanzas públicas y el manejo cuidadoso de las variables monetarias, han sido visibles. La inflación alcanzó en 1974 a 375,9°/o y en 1975 fue de 340,7°/o, reduciéndose a 174,3°/o en 1976; 63,5°/o en 1977, 30,3°/o en 1978, y fue de 38,9°/o en 1979.

La estabilidad externa se ha manifestado en el notable crecimiento de las exportaciones no tradicionales y la confianza lograda en los medios financieros internacionales. Todo ello gracias a una política económica coherente que, entre otras cosas, ha logrado abrir nuestra economía al exterior mediante la progresiva reducción de las barreras arancelarias y paraarancelarias y la mantención de una política cambiaria realista.

Como resultado, el crecimiento del producto geográfico bruto en los últimos años ha sido de 4,0°/o en 1976; 8,6°/o en 1977 y 7,3°/o en

[1] Ver Capítulo III. "COSTO SOCIAL" Pág. 35 a 42

1978, cifras que implican un crecimiento acumulado cercano al 21°/o en estos 3 años.

Sin embargo, estos logros no son un fin en sí mismos, sino tan sólo un medio para lograr el bienestar de toda la población, y consecuentemente, el desarrollo.

Es justamente del concepto de desarrollo económico y social de donde nace la Política Social: ¿cuál es la forma de lograr la participación de toda la población, y en especial de los más desposeídos, en los frutos del mayor crecimiento y bienestar económico? ¿cuáles son estos grupos más desposeídos?

Para responder responsablemente estas interrogantes, el actual Gobierno tuvo que identificar, dimensionar y determinar las características de los grupos de población extremadamente pobres. Con este propósito se elaboró, a partir del Censo Poblacional del año 1970, el Mapa de Extrema Pobreza. Este estudio determinó que el 21°/o de la población chilena vivía en condiciones de extrema pobreza.[1]

Al indagar sobre la distribución por edades de estos grupos resultó que el 50°/o de las personas extremadamente pobres eran menores de 16 años. Si el porcentaje anterior se compara con la proporción de 40°/o que representan los menores de 16 años sobre la población total del país, es fácil deducir la mayor concentración de jóvenes en la población más pobre de Chile. Del grupo escolar (entre 6 y 16 años), un 57°/o asistía a la escuela normalmente, 2°/o estaba en la fuerza de trabajo y un 41°/o permanecía ocioso. A nivel nacional, el 80°/o de los niños en edad escolar asistía a clases, de lo que se deduce otra grave anomalía en el grupo más pobre, todo ello consecuente con el círculo vicioso de la pobreza extrema.

Por otra parte, el 26°/o de los extremadamente pobres eran personas de edad, gran parte de ellos no capacitables, los que por lo tanto no estaban en condiciones de superar por sí mismos la condición en que se encontraban.

En relación con el nivel educacional de los grupos extremadamente pobres, se encontró que el 75°/o eran analfabetos o alfabetos primarios, lo

[1] Ver Capítulo IV "MAS SOBRE POLITICA SOCIAL: COMENTARIOS E INDICADORES SOCIO ECONOMICOS, DEMOGRAFICOS Y BIODEMOGRAFICOS", Pág. 49 a 61.

que, dado el bajo nivel educacional que tenían, contrastaba con el 6°/o de ellos que habían recibido algún tipo de capacitación.

Al inquirir sobre las características ocupacionales de los extremadamente pobres, se concluyó que un 29,4°/o de ellos eran agricultores y un 21,1°/o. artesanos. Además, la mayor proporción de la fuerza de trabajo extremadamente pobre estaba constituida por trabajadores por cuenta propia, muchos de los cuales, por no tener relación estable de trabajo, carecían de beneficios previsionales.

Profundizando en la investigación respecto de los sectores económicos en que se concentraban los grupos más desposeídos, se detectó que era en la agricultura en donde existía una proporción mayor de la fuerza de trabajo más pobre —un 29,5°/o—, mientras que solamente un 11,5°/o se relacionaba con la industria, un 10,5°/o con servicios y un 9,7°/o con la construcción. Es preciso llamar a la reflexión, pero no a la sorpresa, sobre el hecho de que a pesar de los grandes y cuantiosos programas de Reforma Agraria, la proporción más alta de pobres se mantuviera en el sector agrícola. Ello no estaba sino manifestando en hechos el fracaso de este tipo de planes.

Con esta información del Mapa de Extrema Pobreza fue posible delimitar el ámbito de acción preferente de la política social: uniformar criterios respecto de cuáles podrían ser las soluciones permanentes; discernir, respecto de los grupos extremadamente pobres, los que tenían la capacidad humana —por razones de edad y capacidad de aprendizaje— de utilizar determinados programas; quienes, en virtud de su condición de edad y educación, requerían de niveles de subsistencia financiados por el Estado; y, finalmente, qué programas y a quiénes dirigirlos a objeto de prevenir —especialmente en salud y nutrición infantil— estados permanentes de incapacidad.

Enmarcada en la concepción de un Estado subsidiario —y no del Estado-Bienestar (Welfare State)—, cuya labor es complementar el esfuerzo personal de los más necesitados, respetar las atribuciones y utilizar las potencialidades de los cuerpos intermedios de la sociedad y resguardar que toda decisión se tome libremente, es que se diseñaron la política social de Gobierno y sus programas específicos. En este contexto cabe distinguir las siguientes áreas de acción[1] :

[1] Un detalle no exhaustivo, de los diferentes programas sociales y algunos de sus resultados, se encuentra en el Capítulo IV Pág. 62 a 111.

Políticas de largo plazo destinadas a incrementar la inversión en capital humano. Su objetivo fundamental es impulsar el desarrollo de la persona humana mediante el despliegue de sus potencialidades, ayudando a crear condiciones objetivas de igualdad de oportunidades y propendiendo a una mayor integración y participación social.

En este sentido se orientan las políticas de educación, capacitación, salud y nutrición, y los programas de atención de menores.

Políticas destinadas a cautelar niveles mínimos de ingreso y prestaciones sociales. El objetivo de estas políticas es el otorgamiento complementario de prestaciones económicas tendientes a satisfacer los estados de necesidad mínimos permanentes de los grupos o personas que, por razones de edad u otras contingencias, son incapaces de generar los ingresos necesarios para una subsistencia digna.

A esta área de acción corresponden todas las medidas adoptadas en materias previsionales y de seguridad social cuyos últimos beneficiarios han sido esencialmente, los grupos humanos de mayor edad y, por lo tanto, de difícil capacitación.

Políticas destinadas a aumentar la riqueza o patrimonio de los sectores de bajos ingresos. El Estado, complementando el esfuerzo personal de ahorro de las personas de bajos ingresos, otorga la posibilidad de satisfacer, a través de políticas de subsidios, una de las necesidades prioritarias del individuo y su grupo familiar, como es el acceso a la vivienda.

Dentro del contexto anterior se encuentran los programas destinados al otorgamiento de títulos de dominio individual al sector minifundiario y ex-asentados de la Reforma Agraria. Además del aumento directo del patrimonio producto del mero hecho de sanear u otorgar los títulos, se les ha dado acceso al crédito en condiciones de mercado a través de las instituciones financieras del Estado.

Políticas destinadas a mejorar la situación del factor trabajo en la distribución del ingreso. La primera preocupación ha sido aumentar el empleo. Las medidas adoptadas van desde aquellas que directamente incentivan una mayor contratación de mano de obra —como por ejemplo, las rebajas generalizadas de cotizaciones previsionales y subsidios a la contratación adicional de mano de obra—, hasta aquellas otras que, revistiendo un carácter más general, han tenido un efecto positivo en el nivel de ocupación laboral —como por ejemplo, el régimen de libertad de precios y

competencia, la apertura de la economía al exterior que ha producido un sector exportador que crece a un ritmo sin precedente, eliminando a su vez el subsidio explícito al capital que existía en el sistema arancelario—.

En materia de ingresos laborales, las medidas adoptadas y los efectos generales obtenidos —tal como la reducción de la inflación y la adopción de un sistema generalizado de reajustes de sueldos y salarios— han producido un incremento significativo en los sueldos y salarios reales.

Finalmente, el Plan Laboral, al tomar en consideración los intereses de trabajadores, empresarios, desempleados y consumidores y dejando plena libertad de negociación y asociación, sienta bases firmes para que las materias sindicales y gremiales se alejen definitivamente de consideraciones ajenas al quehacer de la empresa y sus trabajadores.

Políticas de corto plazo destinadas a solucionar problemas transitorios. Todos los gobiernos tienen problemas puntuales que resolver. Al actual, debido a la bancarrota heredada del pasado, le ha tocado resolver muchos más. Con el propósito de aliviar situaciones individuales transitorias, se ha implementado un claro programa de subsidios.

Políticas de redistribución directa del ingreso. Mediante la aplicación de un sistema tributario equitativo se ha logrado redistribuir recursos, desde los sectores de mayor ingreso a los sectores más pobres, a través de los diferentes programas de gasto social.

En resumen, la política social de Gobierno es un todo coherente que, a través de información veraz y oportuna, ha ido diseñando los programas específicos que se requieren. Muchas veces esta información es difícil de ubicar o generar y en otros casos, aun teniéndola,existen dificultades de envergadura en el diseño de los programas. En otras oportunidades, contando con la información y los programas, es necesario esperar pues los resultados no son inmediatos —educación y salud fundamentalmente—; por ello, si se ha de juzgar en virtud de resultados, hay que dar el tiempo justo, ni más ni menos, para que estos programas fructifiquen.

CAPITULO II

Distribución del Ingreso

DISTRIBUCION DEL INGRESO

A.– Distribución Funcional del Ingreso

La distribución funcional del ingreso es la participación que a nivel agregado, le corresponde a los factores de producción. En este caso, la proporción del producto geográfico bruto que le corresponde al factor trabajo. Esta proporción es función **solamente** de la ocupación (y no del desempleo), del nivel real de sueldos y salarios y del nivel del P.G.B. Dado lo anterior cabe hacer los siguientes comentarios.

Entre 1970 y 1978, la ocupación ha aumentado en un 15,1°/o y el producto ha crecido en ese período en 13,9°/o. Al deflactar el índice de sueldos y salarios nominales por diferentes Indices de Precios al Consumidor (considerando correcciones de distinto tipo en los precios para el período 1971-73 a causa de la existencia de mercados negros para un gran número de productos), se obtiene un aumento en el Indice de Sueldos y Salarios reales que fluctúa entre un 4°/o y un 55°/o de mejoramiento real en las remuneraciones entre 1970 y 1978.[1] Dado que los sueldos y salarios reales son a lo menos similares en 1970 y 1978 se puede afirmar que, en el peor de los casos, la participación del trabajo en el PGB por concepto de remuneraciones, ha aumentado a lo menos en un 1,1°/o entre 1970 y 1978.

Si se hace similar comparación para los años 1970 y 1973 resulta que entre ambos años y usando similares deflactores que en el caso anterior, el índice de sueldos y salarios reales muestra una variación que fluctúa entre -26°/o y +3°/o.

Por otra parte, considerando el comportamiento del índice de sueldos y salarios en los primeros meses de 1979 y los resultados de las negociaciones colectivas, se puede afirmar que los sueldos y salarios reales se incrementarán a lo menos en un 10°/o en 1979. Si bajo una situación conservadora se supone que la ocupación en este año se incrementa en 4°/o respecto de 1978 y que el producto o ingreso continúan creciendo a una tasa cercana al 7°/o, se obtendrá que la participación de las remuneraciones al trabajo en el producto crecerá nuevamente en un 7°/o respecto a 1978. Con ello, en el año 1979 se lograría un nuevo avance en términos de la distribución funcional del ingreso.

[1] Ver página 96, Cuadro N° 36

En resumen, la participación en el producto geográfico bruto del factor trabajo es hoy superior a lo que fue en 1970. Lo que es aún más evidente es el significativo mejoramiento que se ha producido a partir de 1973.

B.— Distribución Personal del Ingreso[1]

Quizás la más fuerte de las críticas a la actual política económica se ha centrado en los efectos regresivos que ésta tendría sobre la distribución del ingreso. Se argumentaba que se producía una importante y cada vez mayor concentración del ingreso y se acentuaban a un ritmo creciente las diferencias entre ricos y pobres.

Sin embargo, esta crítica, al igual que tantas otras que se han planteado a través del tiempo, ha quedado desvirtuada por los hechos y por un análisis serio de la realidad: los resultados que se desprenden de la investigación realizada por la economista Isabel Heskia en el Departamento de Economía de la Universidad de Chile, permiten aseverar que la distribución del ingreso correspondiente a 1978 es prácticamente idéntica a la que existía en 1970.

Los datos en que se basa el estudio provienen de las encuestas de ocupación y desocupación del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Estas encuestas, llevadas a cabo trimestralmente en el Gran Santiago a partir de 1957, recogen información sobre ocupación y desocupación en los meses de Marzo, Junio, Septiembre y Diciembre de cada año, e incluyen preguntas sobre ingresos únicamente en el mes de Junio de cada año.

El período que abarca el estudio y la homogeneidad de las series le dan un alto grado de confiabilidad a los resultados obtenidos.

1.— El primer gran mito —y solamente mito porque no se basa en ningún estudio empírico concreto— se derriba al analizar la evolución de los coeficientes de Gini a través del tiempo.

[1] Los antecedentes que se presentan a continuación son, algunos de ellos, cifras extraídas del Documento de Investigación Nº 41 de Noviembre de 1979 del Departamento de Economía de la Universidad de Chile: "DISTRIBUCION DEL INGRESO EN EL GRAN SANTIAGO 1957-1978, INFORMACION BASICA", de Isabel Heskia. Otros antecedentes incluidos en los cuadros del presente libro —ingresos familiares y cifras expresadas en US$ de 1976— corresponden a datos originales de la Sra. Isabel Heskia que no fueron publicados en el Documento de Investigación Nº 41. Los comentarios y conclusiones son responsabilidad del autor de este libro.

El coeficiente de Gini, que tradicionalmente se utiliza para medir el grado de distribución o concentración del ingreso, fluctúa entre los valores 0 —cuando hay perfecta igualdad en la distribución— y 1 —cuando existe una perfecta concentración del ingreso, vale decir se concentra el 100°/o del ingreso en una sola persona o un solo tramo—. Por lo tanto, mientras más bajo el coeficiente de Gini, más equitativamente está distribuido el ingreso en la población.

Los coeficientes de Gini para la distribución del ingreso familiar y personal en el período 1957-1978 han tenido la siguiente evolución:

CUADRO N° 1

COEFICIENTES DE GINI

PERIODO AÑOS	DISTRIB. INGRESO FAMILIAR[1]	DISTRIB. INGRESO PERSONAL[2]
1957-1958	.4456	.4896
1959-1964	.4656	.4977
1965-1967	.4713	.4986
1968-1970	.4943	.5175
1971-1973	.4482	.4727
1974-1978	.4910	.5000
1967	.4885	.5221
1968	.4893	.5159
1969	.4991	.5192
1970	.4945	.5173
1971	.4654	.4952
1972	.4380	.4599
1973	.4413	.4631
1974	.4407	.4561
1975	.4655	.4770
1976	.5278	.5335
1977	.5134	.5214
1978	.5074	.5121

[1] Calculados en base a los datos originales de la Sra. Isabel Heskia. Estas cifras no están contenidas en el Dcto. de Investigación N° 41 antes citado.
[2] Fuente: Isabel Heskia, "Distribución del Ingreso en el Gran Santiago 1957-1978" Información Básica, Segunda Parte Cuadro N° 1.

2.— Junto a lo anterior se observa un crecimiento sostenido de los niveles de ingreso. Ello permite aseverar que el mayor bienestar logrado, como resultado de la aplicación de la actual política económica, es una redistribución del ingreso repartiendo riqueza y no pobreza.

El cuadro que sigue, permite ver con nitidez la evolución del ingreso promedio familiar y personal.

CUADRO Nº 2

INGRESO PROMEDIO

PERIODO AÑO	INGRESO MEDIO FAMILIAR ($ 1976)[1]	(US$ 1976)[2]	INGRESO MEDIO PERSONAL ($ 1976)[1]	(US$ 1976)[2]
1957-1958	1.584,3	85,6	929,5	50,2
1959-1964	1.764,5	98,7	1.045,3	58,5
1965-1967	2.162,0	113,2	1.259,3	66,0
1968-1970	2.681,5	127,3	1.556,0	73,9
1971-1973	2.781,0	124,4	1.664,0	74,4
1974-1978	2.032,0	147,1	1.282,8	92,9
1967	2.634	129,6	1.509	74,3
1968	2.544	123,0	1.481	71,6
1969	2.618	125,0	1.522	72,7
1970	2.883	133,9	1.665	77,3
1971	3.298	161,8	1.950	95,7
1972	2.987	130,2	1.797	78,3
1973	2.058	81,2	1.245	49,1
1974	1.714	86,7	1.034	52,6
1975	1.478	91,8	965	59,9
1976	1.837	127,1	1.198	82,8
1977	2.372	189,3	1.498	119,5
1978	2.759	240,5	1.719	149,8

FUENTE: [1] Isabel Heskia, op. cit.
Tercera Parte, Cuadro Nº 3
Segunda Parte, Cuadro Nº 2
[2] Datos elaborados por la Sra. Isabel Heskia. Estas cifras no están contenidas en el documento de Investigación Nº 41 antes citado. Las cifras en US$ de 1976 fueron deflactadas por el tipo de cambio implícito. A objeto de ver metodología de tipo de cambio implícito consultar "Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública" (Enero 1979).

Al observar las cifras anteriores se destaca el importante ritmo de crecimiento que alcanza tanto el ingreso familiar como personal en los tres últimos años, lográndose —especialmente en las series expresadas en dólares de 1976— niveles de ingreso sustancialmente superiores a los de los años precedentes.

Respecto de los niveles de ingreso alcanzados durante el Gobierno de la Unidad Popular se desprende lo efímero de estos mejoramientos. Ya en el año 1972 el sistema evidenció los resultados de lo que, a poco andar, habría de ser una abierta bancarrota.

3.— La gran cantidad de indicadores y clasificaciones que contiene el estudio permite derivar una serie de conclusiones acerca de la evolución del ingreso y de los niveles relativos existentes entre diferentes grupos, clasificados según distintos criterios, así como algunas características de las personas que perciben ingresos.

Al respecto cabe señalar que del total de personas que percibía algún ingreso, en el período 1957-1958 un 91°/o percibía ingresos del trabajo, bajando este porcentaje a un 84°/o en el período 1974-1978.

El porcentaje de las personas que percibían "otro tipo de ingresos" era un 8,1°/o en 1970 y 11,1°/o en 1971, bajando en 1973 a una cifra de 3,8°/o. A partir de 1975, este porcentaje ha aumentado en forma sostenida, de 5,7°/o a 7,8°/o. Ello tal vez estaría señalando que uno de los frutos de la actual política económica es la transformación de parte de los asalariados en pequeños empresarios. Si bien es cierto que lo anterior no se puede sostener con certeza (puesto que el porcentaje de personas que perciben otro tipo de ingresos ha fluctuado a través del tiempo entre 3,8°/o y 13,8°/o, no notándose una tendencia clara al respecto)[1] es lógico esperar esta transformación paulatina de parte de la masa de asalariados a empresarios, dado que ello no sería sino el reflejo de la transformación de una economía socialista en una economía de mercado, restableciéndose, de esta forma, proporciones normales de asalariados y empresarios.

4.— Del análisis de las relaciones entre el nivel educacional y el ingreso, se desprenden hechos claros.

[1] Como hay personas que perciben más de un tipo de ingresos —ingresos del trabajo, otro tipo de ingresos y pensiones—, la suma de estas 3 categorías supera el 100°/o. Ver Cuadro N° 2, I parte del Documento de Investigación N° 41 ya citado.

En primer lugar, el aumento sostenido del nivel educacional de las personas que perciben ingresos del trabajo, como lo señala el Cuadro Nº 3. Disminuye la proporción de perceptores con educación básica y aumenta la de los perceptores con educación media y universitaria.

CUADRO Nº 3

PERCEPTORES DE INGRESO DEL TRABAJO CON DISTINTOS NIVELES DE EDUCACION COMO º/o DEL TOTAL DE PERSONAS CON INGRESO DEL TRABAJO

Período	Perceptores con Educ. Básica	Perceptores Educ. Media	Perceptores Educ. Especial	Perceptores Educ. Univers.
1957-58	69,5	20,2	4,9	5,4
1960-62	63,9	23,7	5,9	6,5
1965-70	60,2	24,1	8,4	7,3
1971-73	51,5	28,5	8,9	11,1
1974-78	49,7	30,0	8,7	11,6

FUENTE: Isabel Heskia, op. cit. Primera Parte, Cuadro Nº 29.

En segundo lugar, se observa una relación más o menos estable, a través del tiempo, en que el ingreso medio de las personas con educación universitaria duplica a los ingresos medios de los perceptores con educación media y especial, repitiéndose la situación de éstos frente a los perceptores con educación básica.

CUADRO Nº 4

INDICE COMPARATIVO DE INGRESO MEDIO POR NIVEL EDUCACIONAL

AÑOS	Ingr. medio percep. con Educ. Básica	Ingr. medio percep. con Educ. Media	Ingr. medio percep. con Educ. Esp.	Ingr. medio percep. con Educ. Univers.
1957	100	228	262	440
1958	100	267	277	502
1959	–	–	–	–
1960	100	243	220	531
1961	100	261	240	479
1962	100	274	235	556
1963	–	–	–	–
1964	–	–	–	–
1965	100	264	245	565
1966	100	253	251	550
1967	100	248	219	546
1968	100	251	225	600
1969	100	225	226	561
1970	100	225	224	521
1971	100	239	239	483
1972	100	207	210	379
1973	100	184	180	324
1974	100	156	182	326
1975	100	193	206	373
1976	100	218	221	528
1977	100	233	218	478
1978	100	233	238	501

FUENTE: Isabel Heskia, op. cit.
Primera Parte, Cuadro Nº 31 b

5.– El cuadro N° 5 se refiere a la evolución que han tenido los ingresos medios del trabajo y los ingresos medios de las pensiones a través del tiempo.

Se puede observar la caída en el nivel de las pensiones medias ya a partir del período 1965-70, produciéndose un aumento durante el año 1971 y un descenso posterior hasta 1975. A partir de 1976 se observa un fuerte ritmo de recuperación en las pensiones medias, paralelo al crecimiento de los ingresos del trabajo.

CUADRO N° 5

INGRESOS MEDIOS DEL TRABAJO Y PENSIONES

Períodos	Ingreso medio del trabajo ($ 1976)[1]	Ingreso medio del trabajo (US$ 1976)[2]	Ingreso medio de pensiones ($ 1976)[1]	Ingreso medio de pensiones (US$ 1976)[2]
1957-58	912,6	49,3	762,5	41,2
1959-64	1.007,2	56,4	1.000,3	56,0
1965-70	1.420,8	70,6	926,1	46,2
1971-73	1.716,8	76,7	1.149,8	51,8
1974-78	1.356,4	98,4	662,2	47,8
1970	1.696,7	78,8	989,3	46,0
1971	1.997,2	98,0	1.495,3	73,4
1972	1.840,1	80,2	1.213,8	52,9
1973	1.313,0	51,8	740,3	29,2
1974	1.074,6	54,4	611,6	31,0
1975	1.010,6	62,8	494,9	30,7
1976	1.271,8	88,0	597,6	41,3
1977	1.580,6	126,1	708,0	56,5
1978	1.844,5	160,8	899,0	78,4

FUENTE: [1] Isabel Heskia, op. cit.
Primera Parte, Cuadro N° 5.
[2] Datos elaborados por la Sra. Isabel Heskia. Estas cifras no están contenidas en el Documento de Investigación N° 41.

Por otra parte, en 1957-58 el ingreso medio por pensiones era un 83°/o del ingreso medio del trabajo. En los años 1967-68 este porcentaje fue de 66°/o, comenzando ya a manifestarse los problemas del sistema previsional, alcanzando la relación pensión a ingreso medio del trabajo un 49°/o, en promedio, en los años 1974-78. Ello refleja la aparición de

sistemas especiales, tales como las pensiones prematuras, que junto a otros problemas —evasión principalmente— han ido cercenando el sistema de seguridad social hasta llegar a la situación de crisis en la que actualmente se encuentra.

6.— Uno de los argumentos en que se sustentaban las críticas respecto a la distribución del ingreso se basaba en la tasa y nivel de desempleo. Se argumentaba que al subsistir altas tasas de desempleo, se generaba una proporción similar de familias que no percibía ningún tipo de ingresos. Sin embargo, también este mito es destruido por los resultados del estudio que se analiza.

CUADRO Nº 6

Años	Total familias con algún ingreso (%) / Total familias	Total familias con algún cesante (%) / Total familias	Ingreso medio familias con algún cesante (%) / Ingreso medio familias con ningún cesante
1957	96,21	5,61	53
1958	94,73	9,91	57
1959	98,32	7,17	57
1960	94,77	4,33	69
1961	94,30	—	—
1962	95,53	5,07	62
1963	96,58	4,38	55
1964	95,26	3,36	55
1965	97,26	3,70	65
1966	97,44	4,88	53
1967	97,11	4,77	55
1968	95,94	5,30	49
1969	96,41	6,29	53
1970	97,70	6,26	54
1971	97,36	4,88	55
1972	97,16	2.54	61
1973	96,25	2,13	71
1974	96,42	8,41	63
1975	94,31	11,22	44
1976	94,75	14,45	44
1977	96,12	11,35	46
1978	97,49	10,17	50

FUENTE: Isabel Heskia, op. cit.
Tercera Parte, Cuadros Nº 2, Nº 20 y Nº 21.

Históricamente entre un 95 y 97°/o del total de familias ha recibido algún ingreso. En el año 1975, en que la desocupación alcanzó su tasa máxima durante el período 1970 a 1978, este porcentaje bajó a 94,3°/o, recuperándose posteriormente hasta alcanzar un 97,5°/o en 1978 (cabe destacar que este porcentaje sólo ha sido superado en los años 1959 y 1970 del período en estudio).

Al comparar finalmente la proporción de familias que tienen algún ingreso con las familias que tienen algún cesante, se deduce que, especialmente en los últimos años, la mayor parte de los cesantes pertenece a familias que tienen algún otro perceptor de ingresos, siendo el ingreso familiar promedio de las familias que tienen algún cesante cerca de un 50°/o del de las familias que no tienen ningún cesante.

7.— En síntesis, los mitos que algunos han construido, en cuanto a la distribución de ingreso en los últimos años y la nebulosa que trataron de formar respecto de esta materia, se han disipado al conocer los resultados del trabajo de la economista Sra. Heskia.

La gran conclusión que se obtiene es que la actual distribución del ingreso es a lo menos igualmente equitativa que en el período 1968-1970, mostrándose además una clara tendencia a mejorar en los últimos años, acompañado lo anterior por un crecimiento elevado y sostenido de los ingresos, que significa claramente mayores niveles de bienestar social para todos los chilenos.

A lo anterior es necesario agregar los importantes y positivos efectos que ha tenido la política de gasto social del Gobierno, destinada especialmente a aumentar el bienestar social de los sectores más pobres, lo cual mejora aún más los resultados sobre distribución de ingresos presentados en el estudio, ya que estos gastos no se computan como ingresos.

CAPITULO III

Costo Social

COSTO SOCIAL

A.—Consideraciones Necesarias

La primera pregunta que es necesario responder —si se reconoce que se ha estado pagando un costo— es, ¿quién hizo el "gasto"?.

No caben dudas que los desajustes causados en 40 años de estatismo, que culminaron con el gobierno de la Unidad Popular, impusieron al sistema económico nacional restricciones que se tradujeron en bajas tasas de crecimiento, altos porcentajes de inflación y luego de hiperinflación, crisis de balanza de pagos y luego moratoria en el pago de la deuda externa, empleo disfrazado y posteriormente abierto desempleo, estatización creciente para llegar en 1967 a expropiaciones agrícolas masivas que fueron el preludio del resto de las expropiaciones, arbitrariedades y violaciones de libertades básicas, tales como el derecho de propiedad. Una clara y trágica síntesis de todas estas tendencias socializantes fue el fenecido gobierno de la U.P.

Es en estos resultados en los cuales se puede encontrar la respuesta. Cronológicamente, el "gasto" —en términos de descomposición socio-económica— comenzó a notarse a partir de 1965; en el período 1970 a 1973 esto se transformó en franca dilapidación.[1]

Las primeras medidas, aplicadas por el actual gobierno, estaban dirigidas a solucionar dos grandes problemas: por un lado, revertir los cauces que en forma inértica produjeron el avance del estatismo y la pérdida de libertades. Ya a comienzos de 1974 la "Declaración de Principios del Gobierno" definía con precisión los trazos fundamentales del rol que le cabía al individuo, a los cuerpos intermedios y al Estado. En consonancia con estos principios, se diseñaron las primeras medidas económicas, todas ellas destinadas a otorgar a consumidores y productores amplias libertades y a dar al mercado interno y externo el rol de asignar los recursos, todo ello con el propósito de lograr tasas altas y sostenidas de crecimiento que aseguraran mayores niveles de bienestar.

Por otro lado, obviamente había que corregir los graves desequilibrios económicos que produjo el gobierno de la Unidad Popular. Como paso intermedio, esto significaba volver a situaciones "normales", —pero en

[1] Ver, entre otros antecedentes, anexo I, "Estadísticas de Conflictos Laborales Años 1961-1973".

ningún caso ideales— previas al gobierno anterior. Conllevaba retornar a un crecimiento "normal" del GPGB cercano al 3,7%; volver a niveles "normales" de reservas internacionales de aproximadamente US$ 200 millones; representaba comenzar a pagar la deuda; devolver al sector público el tamaño "normal"; y, reducir la inflación a tasas "normales".

Al problema por resolver se sumó a fines de Noviembre de 1973 el alza del petróleo; en 1974 la crisis económica mundial y, posteriormente, la fuerte caída en el precio del cobre. Todo esto unido significó para Chile hacer frente a la solución de sus problemas con aproximadamente 1.000 millones de dólares de menor ingreso.

Hecha esta necesaria introducción, cabe ahora definir lo que se debiera entender por costo social, preguntándose a la vez cuál es la mejor forma de medir el costo social.

Definiremos el costo social como el valor presente de las diferencias que se producen en el flujo de ingreso per cápita o consumo per cápita durante un cierto período de tiempo, al aplicarse determinadas políticas económicas, comparado con los niveles de ingreso o consumo per cápita que se hubiesen obtenido en situaciones "normales" o potenciales.[1]

El nivel del ingreso o consumo per cápita no es el mejor indicador para medir el costo social, ya que no explicita las variaciones que pueden haberse producido en la distribución del ingreso o consumo. Sin embargo, los antecedentes presentados y analizados en el capítulo II, que entre otras conclusiones permiten afirmar que la distribución del ingreso en la actualidad es prácticamente igual a la prevaleciente en 1970,[2] posibilitan que el ingreso per cápita sea, en este caso, un indicador adecuado para medir el costo social.
El costo social, dependerá entonces de tres factores:

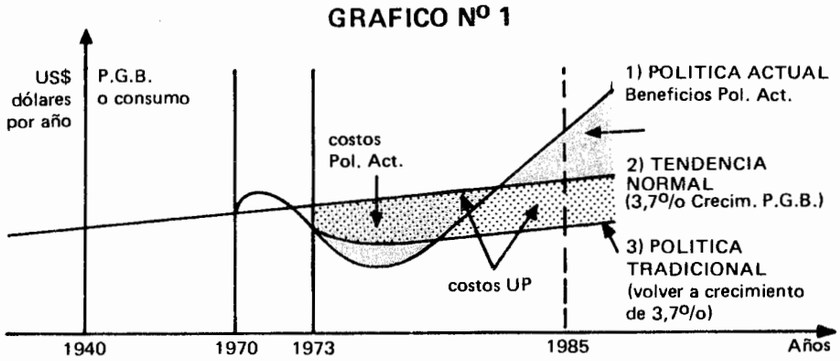
— De las diferencias entre los flujos de ingreso per cápita que se produjeron y los que se hubiesen producido en circunstancias "normales" o potenciales.
— De la tasa de descuento en el tiempo y
— Del plazo que se considere

[1] Este enfoque ya había sido utilizado por José Piñera Echeñique. Ver "Informe Económico" 1967-1977. Páginas 51-55 y 83-88. Editado por José Piñera.

[2] Ver Capítulo II, páginas 23 a 34

En términos gráficos, esto es lo siguiente:

GRAFICO Nº 1



La línea indicada como "Tendencia Normal" es lo que se supone habría ocurrido si no hubiese existido la Unidad Popular.

La línea marcada en 3) como "Política Tradicional" es lo que hubiese ocurrido con posterioridad a la UP aplicando una política económica tradicional.

La línea marcada en 1) indica lo que ha ocurrido con posterioridad a la UP y lo que se proyecta que ocurra del 79 a 85.

(El gráfico anterior está expresado en términos agregados y no per cápita, pero para efectos explicativos esta generalización es conceptualmente válida).

B.– Cálculo del Costo Social

Se han elaborado proyecciones del GPGB como aproximación del ingreso, total y per cápita, teniendo en consideración los siguientes hechos y supuestos:

– La tendencia histórica o normal del crecimiento del GPGB (promedio 1940-1970) ha sido de 3,7º/o. Por ello se ha considerado esta tasa para la proyección normal y tradicional del GPGB.

– Que la crisis económica de 1974 (precio del petróleo, recesión mundial, caída en el precio del cobre) habría tenido un costo para Chile, independientemente de cualquiera que hubiese sido la política económica. Por esta razón se supone que tanto el hipotético GPGB "normal" como el "tradicional" se ven afectados.

CUADRO Nº 7

PROYECCIONES G.P.G.B. TOTAL Y PER CAPITA 1970 - 1985

(cifras en dólares de 1976)

	(1) G.P.G.B. Proyección tendencia normal (3.7%) (mill. US$)	(2) G.P.G.B. Política Tradicional (3.7%) después UP, (mill. US$)	(3) G.P.G.B. Política Actual (mill. US$)	(4) Tasas Crecimiento G.P.G.B. %	(5) Población Total (miles pers)	(6) Producto Per Cápita "tendencia normal" (1):(5) (US$)	(7) Producto Per Cápita "Política tradicional después UP (2):(5) (US$)	(8) Producto Per Cápita "Política actual" (3):(5) (US$)	(9) = (7) – (6) Costo Social UP con Política tradicional (US$)	(10) = (8) – (6) Costo Social que se está pagando (US$)
1970	8.874 e	8.874 e	8.874 e	–	9.368,6	947	947	947	–	–
1971	9.202	9.556 e	9.556 e	7,7 e	9.539,1	965	1.002	1.002	37	37
1972	9.543	9.548 e	9.548 e	– 0,1 e	9.711,9	982	983	983	1	1
1973	9.896	9.202 e	9.202 e	– 3,6 e	9.887,9	1.001	931	931	– 70	– 70
1974	10.262	9.542	9.579 e	4,0 e	10.068,1	1.019	948	951	– 71	– 68
1975	9.646 [1]	8.397 [2]	8.343 e	–12,9 e	10.253,0	941	819	814	–122	–127
1976	10.003	8.708	8.677 e	4,0 e	10.443,2	958	834	831	–124	–127
1977	10.373	9.030	9.423 e	8,6 e	10.639,0	975	849	886	–126	– 89
1978	10.757	9.364	10.111	7,3 e	10.840,5	992	864	933	–128	– 59
1979	11.155	9.711	10.819	7,0	11.046 [3]	1.010	879	979	–131	– 31
1980	11.568	10.070	11.576	7,0	11.256	1.028	895	1.028	–133	–
1981	11.996	10.443	12.386	7,0	11.470	1.046	911	1.080	–135	34
1982	12.440	10.829	13.253	7,0	11.688	1.064	927	1.134	–137	70
1983	12.900	11.230	14.181	7,0	11.910	1.083	943	1.191	–140	108
1984	13.377	11.645	15.174	7,0	12.137	1.102	959	1.250	–143	148
1985	13.872	12.076	16.236	7,0	12.367	1.122	976	1.313	–146	191

FUENTE: Datos efectivos: Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública (enero 1979)

e = efectivo

1 Considera una caída de 6% efecto de la crisis internacional
(existían US$ 500 millones –dólares de 1970– de reservas brutas en 1970)

2 Considera una caída de 12% efecto de la crisis internacional, ya que no existían reservas brutas después de la UP

3 Proyectada con un crecimiento de 1,9% a partir de 1979

Del Cuadro N° 7 sólo algunas columnas requieren ser explicadas.

— Columna 1: Es la proyección del GPGB de acuerdo a la tendencia "normal" y suponiendo que no hubiese existido la UP.

Basado en el GPGB de 1970 se proyecta hasta 1985 con la tasa de crecimiento histórica del 3,7°/o, excepto para el año 1975 en que el GPGB se supone que cae en 6°/o, efecto de la crisis internacional y caída del precio del cobre (la caída de 1.000 millones de dólares de ingreso nacional se supone que se atenúa en US$ 500 millones, ya que a fines de 1970, el país había acumulado reservas brutas por esta cantidad; esto significa que la caída neta del GPGB habría sido alrededor de 6°/o)[1].

— Columna 2: Corresponde a la proyección del GPGB considerando que existió la UP y que posteriormente, a partir de 1974, se aplica una política económica tradicional (3,7°/o crecimiento desde 1974 a 1985). Dado que la UP habría consumido las reservas de US$ 500 millones —como efectivamente lo hizo— la caída del GPGB del año 1975 habría sido de US$ 1.000 millones, es decir un 12°/o del GPGB.

— Columna 3: Corresponde al nivel efectivo de GPGB desde 1970 a 1978. A partir de 1979 se proyecta el GPGB suponiendo un crecimiento del 7°/o anual.

— Las Columnas 6, 7 y 8 son las expresiones per cápita de todo lo anterior.

— Columna 9: Indica el costo social de la UP de haberse seguido una política tradicional.

— Columna 10: Indica el costo social que se está pagando, al haberse seguido la actual política económica.

El costo social, expresado como el valor presente o actual del flujo de las diferencias de productos per cápita que se producen en cada uno de los años del período considerado, respecto de la tendencia normal o histórica, es el siguiente:

[1] En realidad, cualquiera hubiese sido el nivel de reservas internacionales (parte del stock de riqueza), la caída en el flujo -GPGB- habría sido de US$ 1.000 millones. Sin embargo se ha pretendido ser conservador en las proyecciones y bondadoso en las comparaciones.

VALOR PRESENTE EN MILLONES DE US$ 1976

(tasa de descuento = i)	i = 10%/o	i = 15%/o	i = 0%/o
a) Pago de la presente generación por el costo social de la UP., de haberse seguido una política tradicional.	– 1.527	– 1.558	– 1.568
b) Pago de la presente generación por el costo social de la UP., dada la política económica actual.	– 357	– 525	+ 18[1]

Tomando como tasa de descuento un 10%/o y comparando el valor presente del GPGB pagado por la presente generación de haber adoptado una u otra alternativa —Política Tradicional o Política Actual— , expresado en años de GPGB per cápita perdido, significa lo siguiente:

Pago de la presente generación por el costo social de la U.P.		G.P.G.B. per cápita 1979		Años G.P.G.B. per cápita perdidos	
(1) Política Tradicional	(2) Política Actual	(3) Política Tradicional	(4) Política Actual	5 = (1/3) Política Tradicional	6 = (4/2) Política Actual
– 1.527	– 357	879	979	1,74	0,36

En otras palabras, el costo social pagado por la presente generación, al aplicarse la actual política económica significa haber perdido en el período 1970-1985, 4 meses del producto per cápita actual. Sin embargo, si después de la Unidad Popular se hubiera aplicado la política económica tradicional, en el mismo período se habrían perdido 21 meses del producto per cápita actual.

La gran conclusión que se extrae es que el costo social causado por la UP está hoy siendo pagado a un precio menor a un quinto —en términos de años de GPGB perdidos— al que se habría tenido que pagar de haberse continuado con la política económica tradicional.

[1] El hecho de que, al 0%/o, el valor presente de las comparaciones de los GPGB sin U.P. y con la Política Tradicional versus con U.P. y con Política Actual dé una cifra positiva —US$ 18 millones— no significa en absoluto que la existencia de la U.P. genere un beneficio social.Lo que significa es que en 12 años —1973 a 1985— la actual generación con la Política Económica Actual ha pagado con creces el costo social de la U.P. Sin embargo, la actual generación, con la Política Tradicional, después de los mismos 12 años habría quedado con un saldo deudor de US$ 1.568 millones.

CAPITULO IV

Más sobre Política Social:

COMENTARIOS E INDICADORES
SOCIO-ECONOMICOS,
DEMOGRAFICOS
Y BIODEMOGRAFICOS.

COMENTARIOS E INDICADORES

"Sería un triste mal entendido de los principios básicos de una sociedad libre si se concluyese que, porque ellos privan a los pequeños grupos de todos los poderes coercitivos, ellos no otorguen gran valor a la acción voluntaria en los pequeños grupos. Al restringir toda coerción de las agencias gubernamentales y confinar su uso al cumplimiento y aplicación de reglas generales, estos principios ayudan a reducir toda coerción lo más posible dejando al esfuerzo voluntario lo más posible. La idea errónea de que todas las necesidades públicas debiesen ser satisfechas por organizaciones compulsivas y que todos los medios que los individuos están dispuestos a consagrar con fines públicos debiesen estar bajo el control del Estado, es completamente alienante a los principios básicos de una sociedad libre".

Friedrich A. Hayek (1976)
"Law, Legislation and Liberty"
Volume 2 - "The Mirage of social justice"
Pág. 150.

El objetivo de este Capítulo es señalar en mayor detalle la información que fue necesario generar; la información que fue necesario analizar; y los pasos que la autoridad hubo de seguir para implementar las distintas políticas sociales.

En lo que sigue se presentan indicadores de **resultados**, —como es el caso de salud, nutrición, vivienda y parte del sector agrícola—, indicadores que muestran el esfuerzo realizado— como los indicadores de redistribución y aumento del gasto en educación— pero cuyos resultados tardarán tal vez una generación en manifestarse, y finalmente se presentan comentarios y estimaciones sobre el costo de políticas abordadas en otros períodos —como es el caso de las políticas agrarias y de vivienda—.

Haciendo un recuento del contenido de este capítulo se presenta, en primer lugar, un resumen del Mapa de Extrema Pobreza —que sirvió como base para identificar los problemas sociales y orientar las políticas adoptadas —y una síntesis de la Política Fiscal Social, que demuestra el esfuerzo directo realizado por el Estado en estas materias. A continuación se describen sucintamente algunos de los aspectos más relevantes de las políticas sociales implementadas y de situaciones que se observan en los diferentes sectores relacionados con lo social: una síntesis de la política agrícola, los indicadores del sector educación, los indicadores de salud y nutrición, los programas de atención a menores, la política de vivienda, previsión y seguridad social.

Finalmente se señala el comportamiento de las remuneraciones y el empleo y los esfuerzos realizados en términos de subsidios de cesantía y capacitación tendientes a favorecer al sector laboral.

MAPA EXTREMA POBREZA

(Resumen elaborado por el Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos).

Introducción

Dando cumplimiento al Programa Económico y Social del Gobierno, la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) inició en octubre de 1973 los estudios de un Plan para la Erradicación de la Extrema Pobreza en Chile. El plan contenía 2 etapas.

a) Confección de un Mapa de Extrema Pobreza en Chile (identificación y cuantificación del problema de la pobreza a nivel nacional).

b) Basado en este mapa de la extrema pobreza, elaborar un plan para su erradicación.

El siguiente resumen está referido sólo a la etapa a) del plan.

El material contenido en el informe original del Mapa de Extrema Pobreza proviene de las siguientes fuentes:

— Datos: XIV Censo de Población y III de Vivienda, efectuado en abril de 1970 y facilitado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

— Procesamiento de datos. Empresa Nacional de Computación (ECOM) a través de un convenio con ODEPLAN.

— Diseño y Ejecución de la Investigación: Instituto de Economía de la Universidad Católica (I.E.U.C.) a través de un convenio con ODEPLAN.

— La confección de los mapas: división de diseño y cartografía de ODEPLAN.

— Coordinación general del trabajo: trabajaron en forma conjunta los coordinadores de ODEPLAN e IEUC.

I.— La Selección de Indicadores de Extrema Pobreza

Dados los antecedentes con que se contaba para la identificación y ubicación geográfica del grupo más pobre, especialmente los datos del XIV

Censo de Población y III de Vivienda efectuado en abril de 1970, y las limitaciones de dicho censo para alcanzar los objetivos antes expuestos, se tomaron las variables pertinentes para cada caso, de las que se identifican en los censos, y se llegó a la conclusión de que los indicadores más representativos del nivel de vida eran:

a) El tipo de vivienda
b) El hacinamiento
c) Equipamiento del hogar

De acuerdo al tipo de vivienda (indicador a) se divide la población en grupos que van desde el 1º (casa, departamento) hasta el 10º (vivienda colectiva). Además tomando el indicador "Sistema de eliminación de excretas" se clasificaron los hogares en 2 grupos, según si las personas habitan en viviendas cuyo sistema de eliminación de excretas era con descargo de agua, o sin él.

De acuerdo al indicador b), se consideró como hacinamiento un promedio de 4 o más personas por pieza habitación, dividiéndose la población en 2 grupos: con hacinamiento y sin él.

De acuerdo al indicador c), los bienes considerados como equipamiento del hogar según el censo eran: auto, camión, motocicleta, bicicleta, televisor, refrigerador y máquina de coser. Se dividió a la población en 2 grupos: con algunos de los bienes encuestados, y sin ninguno de los bienes considerados.

Los indicadores: "Sistemas de eliminación de excretas" y "Hacinamiento" fueron combinados en un "Indice de Pobreza". De acuerdo a este índice de pobreza la población se dividió en 4 categorías.

1. Vivienda con descarga de agua como sistema de eliminación de excretas y en las cuales existía hacinamiento.

2. Vivienda con descarga de agua como sistema de eliminación de excretas y en las cuales no existía hacinamiento.

3. Vivienda sin descarga de agua como sistema de eliminación de excretas y en las cuales existía hacinamiento.

4. Vivienda sin descarga de agua como sistema de eliminación de excretas

y en las cuales no existía hacinamiento.

Estas 4 categorías más el indicador "tipo de vivienda" (10 categorías) permitió subdividir a la población en 40 sub-grupos (representados en una matriz de 10 x 4, donde cada fila corresponde a un tipo de vivienda y cada columna a una categoría del indicador "índice de pobreza"). Esta clasificación en 40 sub-grupos fue hecha para la población del país, para cada provincia y para la población rural y urbana de cada provincia.

Tomando el indicador "equipamiento" se asoció un nivel de pobreza porcentual a cada categoría obtenida según el "índice de pobreza" y el indicador tipo de vivienda, correspondiente al porcentaje de personas que en cada categoría pertenecía a hogares sin equipamiento.

El resultado obtenido del ordenamiento en base a equipamiento no fue contradictorio en el ordenamiento a priori en función del "índice de pobreza".

Las viviendas en que habitaba el grupo de la población calificado como extremadamente pobre se clasificó en:

a) Viviendas en que existía hacinamiento independiente del resto de las características.

b) Viviendas en estructura no residencial, conventillo, otro tipo de vivienda particular, mejoras, viviendas callampas, rancho o ruca, viviendas móviles, sea en zonas urbanas o rurales con o sin equipamiento, con sistema de eliminación de excretas malo y en las cuales no había hacinamiento.

c) Casa, departamento, vivienda colectiva (ubicadas en zonas urbanas) sin equipamiento, con mal sistema de eliminación de excretas y sin hacinamiento.

d) Viviendas callampas, rancho o ruca y viviendas móviles, sea en zonas rurales o urbanas con o sin equipamiento, con buen sistema de eliminación de excretas y sin hacinamiento en las viviendas.

El universo de la extrema pobreza, de acuerdo con la muestra alcanzó el 22,96°/o de la población del país, cifra que ya basada en el censo que incluye la totalidad de la población resultó en definitiva ser el 21°/o de la población.

En conformidad a los resultados obtenidos de aplicar los indicadores de pobreza a la muestra se obtuvo la matriz con los porcentajes de la población y la falta de equipamiento correspondiente a los 40 casilleros en que se distribuye a los habitantes del país. En cada casillero aparece en primer lugar (arriba) el porcentaje que no tiene equipamiento y en segundo lugar el porcentaje de población que se ubica en dichas categorías independientemente de su equipamiento.

(Ver cuadro: Población total clasificada de acuerdo a los Indicadores de Pobreza.)

CUADRO Nº 8

POBLACION TOTAL CLASIFICADA DE ACUERDO A LOS INDICADORES DE POBREZA

	Sin Descarga Hacinam.	Sin Descarga No Hacinam.	Con Descarga Hacinam.	Con Descarga No Hacinam.
Departamento	47,32	17,82	16,66	2,55
	0,07	0,31	0,13	4,95
V. Colectiva	100,00	20,61	0,00	4,28
	0,00	0,02	0,01	0,05
Casa	31,16	16,40	10,10	3,00
	5,87	30,91	2,02	43,03
V. en estructura no residencial	15,55 0,02	24,18 0,04	0,00 0,00	11,11 0,07
Conventillo	38,28	23,70	16,43	15,40
	0,20	0,43	0,27	0,71
Otra vivienda Particular	55,20 0,06	27,19 0,12	18,66 0,02	12,25 0,08
Mejora	26,97	16,36	18,44	11,19
	1,55	3,50	0,27	0,96
Vivienda Callampa	43,15 0,22	32,07 0,32	21,34 0,02	18,63 0,04
Rancho Ruca	56,66 1,43	44,59 1,85	36,04 0,07	20,76 0,14
Vagón Carpa	22,58 0,01	42,30 0,00	0,00 0,00	0,00 0,00

En el cuadro, los casilleros en gris corresponden a todos los sub-grupos seleccionados como de Extrema pobreza de acuerdo al criterio antes expuesto. A vía de ejemplo, es interesante observar en la 3ra. fila del cuadro, que un 31,16º/o de las personas que viven en casas que no tienen descarga de agua como sistema de eliminación de excretas y en las cuales hay hacinamiento, no tienen equipamiento; representando las personas que viven en este tipo de vivienda (casa sin descarga, con hacinamiento) un 5,87º/o de la población total.

II.— Características Nacionales de la Extrema Pobreza

1.— Pobres rurales, pobres urbanos

La aplicación de los criterios seleccionados a la población registrada en el censo del año 1970, dio como resultado que 1.916.000 personas constituían el grupo de extrema pobreza, el 21°/o de la población total. De este total, 1.300.000 vivían en el área urbana y 616.000 en el área rural. Dentro del universo de la extrema pobreza un 67,8°/o era urbano y un 32,2°/o rural.

POBLACION TOTAL	9.123.800 personas
GRUPO EXTREMA POBREZA	1.916.000 personas (21°/o de la población total).
POBRES RURALES	616.000 personas (32,2°/o del grupo de extrema pobreza)
POBRES URBANOS	1.300.000 personas (67,8°/o del grupo de extrema pobreza.)

Comentarios: En la distribución de la población total del país en 1970 aproximadamente un 75°/o era urbana y un 25°/o rural, lo que en términos relativos significaba que existía un porcentaje mayor de personas extremadamente pobres en el sector rural.

2.— Distribución por edades

Se clasifica la población en las siguientes categorías:

a) Preescolares: niños de 0 a 5 años

b) Escolares: niños de 6 a 16 años (de acuerdo a las normas del Ministerio de Educación, ésta sería la edad en que los niños deberían asistir a la escuela para su instrucción básica).

c) Capacitables: en este grupo está el intervalo de los 17 a los 34 años de edad.

d) No capacitables: individuos cuyas edades fluctúan entre los 35 y los 65 años.

e) Viejos: Grupo de población mayores de 65 años (edad promedio necesaria para jubilar).

De acuerdo a esta clasificación se obtuvo el siguiente cuadro:

DISTRIBUCION DE LOS POBRES POR EDAD

	EDAD	% SOBRE POBLACION TOTAL	Nº DE PERSONAS
Preescolares	0-5	20,53	393.326
Escolares	6-16	29,59	566.904
Capacitables	17-34	23,79	455.784
No capacitables Viejos e ignorados	35 y más	26,09	499,848
TOTAL		100,00	1.915.862

Comentario:

El 50% de la población extremadamente pobre era menor de 16 años. A su vez, el 40% de la población total del país era también menor de 16 años. Por lo tanto, el problema era relativamente más agudo a edades tempranas de la población nacional.

El grupo escolar (6 a 16 años) se componía de un 57% que asistía regularmente a la escuela, un 2% se encontraba en la fuerza de trabajo y de un 41% que permanecía ocioso. En las estadísticas nacionales se constató que alrededor de un 80% de los niños en edad escolar asistía a clases, por lo tanto, existía una anomalía en el grupo más pobre, que no era sino el reflejo de un círculo vicioso de la pobreza.

3.– **Distribución por nivel educacional**

El grupo de la extrema pobreza se dividió en los siguientes grupos de acuerdo al criterio señalado:

a) Analfabetos: los que no sabían leer ni escribir

b) Alfabetos: los que sabían leer y escribir y no habían estudiado más de
Básicos 5 años de educación primaria (o básica)

c) Primarios: los que habían estudiado 6 años de educación primaria y menos de 2 años de educación secundaria, comercial, industrial, universitaria, agrícola o técnica.

d) Capacitados: los que tenían más de 3 años de educación secundaria, comercial, industrial, universitaria, agrícola o técnica.

El resultado final fue el siguiente:

POBRES POR EL NIVEL DE EDUCACION

	% sobre el total de pobres excluidos preescolares	Nº de Personas
Analfabetos	5.95	90.591
Alfabetos básicos	39.55	602.163
Primarios	29.96	456.152
Capacitados	6.09	92.722
Ignorados	18.45	280.908
TOTAL	100.00	1.522.536

Comentarios:

Quedó a la vista que el nivel de educación de los pobres era muy bajo (45,5% de los mayores de 6 años no han terminado su enseñanza primaria).

Dentro del alto porcentaje de ignorados es probable que la mayor parte de ellos estuviese en categorías de analfabetos y alfabetos básicos.

4.— **Características ocupacionales**

Para agrupar a la población pobre por categorías ocupacionales y ramas de actividades, se recurrió nuevamente a las clasificaciones que aparecen en el censo del año 1970.

a) Agricultores: Agricultores propietarios, ganaderos, trabajadores agropecuarios, jardineros, pescadores, cazadores, madereros y otros.

b) Artesanos: Hilanderos, tejedores, sastres, modistos, peleteros, zapateros, toneleros, albañiles, enladrilladores, pintores, fontaneros, montadores, ajustadores de tuberías, soldadores, electricistas, mecánicos, relojeros, mineros y otros.

c) Obreros: Esta clasificación agrupó a los obreros en cualquier rama de actividad económica a excepción de la agricultura.

d) Empleados: En esta categoría se clasificó a los empleados de diferentes tipos de servicios.

e) Vendedores.

Como conclusión se obtuvo lo siguiente:

%/o DE LA FUERZA DE TRABAJO EXTREMADAMENTE POBRE POR RAMA DE ACTIVIDAD Y OFICIO

OFICIO	Agricul.	Indust.	Contr.	Comerc.	Servic.	Miner.	Trans.	Total
Agricultura	29,38	0,04	—	—	0,01	—	—	29,43
Artesanos	0,11	9,22	6,06	0,01	3,38	2,26	0.02	21,06
Obreros	0,01	1,99	3,64	1,20	0,56	0,40	0,29	8,09
Servicios	—	0,13	—	0,75	6,56	0,01	—	7,45
Vendedores	—	—	—	4,54	—	—	—	4,54
Conductores	—	—	—	—	—	—	0,27	0,27
Fundidores	0,02	0,14	—	—	—	—	—	0,16
TOTAL	29,52	11,52	9,70	6,50	10,51	2,67	0,58	—

Comentarios:

La mayor proporción de este grupo, calificado como pobres, eran trabajadores por cuenta propia que no tenían una relación estable de dependencia. Esto fue más notorio en la fuerza de trabajo urbana, por cuanto los artesanos, considerados como pobres constituían el 21,0%/o y el grupo pobre de obreros el 8.0%/o del total de trabajadores según esos oficios.

Adicionalmente se presentan algunos cuadros que resumen la información general para todo el país, de acuerdo a las características anteriormente descritas.

CUADRO Nº 9

DATOS MAPA EXTREMA POBREZA

Nombre	Población total provincia	% sobre población total país	Pobres total provincia	% sobre población total provincia	% sobre pobres total país	Pobres urbanos provincia	% sobre población total provincia	% sobre población total país	Pobres rurales provincia	% sobre población total provincia	% sobre población total país	Po
Tarapacá	176.180	1,93	38.301	21,7	1,99	32.003	18,2	0,35	6.298	3,5	0,06	
Antofagasta	251.655	2,76	49.409	19,6	2,57	46.899	18,6	0,51	2.510	0,98	0,02	
Atacama	152.686	1,67	38.298	25,0	1,99	28.944	18,9	0,32	9.354	6,1	0,10	
Coquimbo	340.818	3,73	102.230	29,9	5,33	45.873	13,4	0,50	56.357	16,5	0,61	2
Aconcagua	162.185	1,77	38.040	23,4	1,98	17.798	10,9	0,19	20.240	12,4	0,22	
Valparaíso	747.360	8,19	114.635	15,3	5,98	99.951	13,4	1,09	14.684	1,96	0,16	2
Santiago	3.425.943	37,56	647.139	18,8	33,76	593.996	17,3	6,51	53.143	1,55	0,58	14
O'Higgins	310.939	3,41	68.286	21,9	3,56	35.523	11,4	0,39	32.763	10,5	0,36	1
Colchagua	168.731	1,85	40.690	24,1	2,12	14.249	8,4	0,15	26.441	15,6	0,29	
Curicó	114.721	1,26	27.042	23,5	1,41	9.700	8,4	0,10	17.342	15,1	0,19	
Talca	234.331	2,57	52.628	22,4	2,74	21.445	9,1	0,23	31.173	13,3	0,34	1
Linares	191.914	2,10	52.810	27,5	2,75	18.583	9,6	0,20	34.227	17,8	0,37	1
Maule	83.243	0,91	20.960	25,1	1,09	7.671	9,2	0,08	13.289	15,9	0,14	
Ñuble	318.192	3,49	82.794	25,9	4,32	33.940	10,6	0,37	48.854	15,3	0,53	1
Concepción	665.412	7,29	130.058	19,5	6,78	101.186	15,2	1,10	28.872	4,3	0,31	3
Arauco	98.752	1,08	27.993	28,3	1,46	13.124	12,3	0,14	14.869	16,0	0,16	
Bío-Bío	192.911	2,11	47.174	24,4	2,46	22.746	11,8	0,25	24.428	12,6	0,26	1
Malleco	176.652	1,93	47.531	26,8	2,48	19.641	11,1	0,21	27.890	15,7	0,30	
Cautín	420.620	4,61	115.431	27,4	6,02	44.567	10,6	0,49	70.864	16,8	0,77	2
Valdivia	275.895	3,02	55.402	20,1	2,89	27.787	10,1	0,30	27.616	10,0	0,30	1
Osorno	159.645	1,75	32.110	20,2	1,67	17.269	9,4	0,19	15.041	10,8	0,16	
Llanquihue	201.074	2,20	44.481	22,1	2,32	25.040	12,5	0,27	19.441	9,6	0,21	1
Chiloé	111.220	1,21	19.864	17,9	1,03	6.469	5,8	0,07	13.395	12,0	0,14	
Aisén	48.944	0,53	14.445	29,5	0,75	8.631	17,6	0,09	5.814	11,8	0,06	
Magallanes	91.625	1,00	8.653	9,4	0,45	6.707	7,3	0,07	1.946	2,1	0,02	
	9.121.648	99,95	1.916.404			1.299.742		14,17	616.662			39
			21,0094% de la población total			67,82% de los pobres			32,17% de los pobres			20, d p

FUENTE: "Mapa de Extrema Pobreza", Trabajo Conjunto ODEPLAN - INSTITUTO DE ECONOMIA DE LA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE.

sobre	% sobre	Pobres	% sobre	% sobre	% que	% que no	Pobres	% sobre	% sobre	Pobres	% sobre	% sobre
bres	pobres	6-16	pobres	pobres	asiste a	asiste a	17-34	pobres	pobres	35-más	pobres	pobres
vincia	país	años	provincia	país	clases	clases	años	provincia	país	años	provincia	país
20,7	0,41	9.920	25,9	0,5	53,2	42,4	11.145	29,1	0,58	9.307	24,3	0,48
19,4	0,50	13.638	27,4	0,7	49,2	48,5	13.538	27,4	0,70	12.746	25,8	0,66
20,6	0,41	11.030	28,8	0,57	48,2	50,3	9.536	24,9	0,49	8.655	22,6	0,45
21,4	1,14	33.326	32,6	1,73	42,5	43,5	20.650	20,2	1,07	26.375	25,8	1,37
19,7	0,39	11.716	30,8	0,61	53,2	44,4	8.711	22,9	0,45	10.118	26,6	0,32
20,3	1,21	34.505	30,1	1,8	53,8	41,1	27.168	23,7	1,41	26.595	23,2	1,38
21,0	7,39	182.493	28,2	9,5	53,1	45,7	173.433	26,8	9,04	149.489	23,1	7,80
21,2	0,75	20.007	29,3	1,0	49,1	43,6	15.637	22,9	0,81	18.164	26,6	0,95
21,6	0,45	13.509	33,2	0,7	55,7	41,8	8.219	20,2	0,43	9.155	22,5	0,47
21,1	0,29	8.896	32,9	0,46	52,8	42,2	5.597	20,7	0,29	5.922	21,9	0,31
21,5	0,59	16.578	31,5	0,86	46,0	43,2	11.631	22,1	0,60	11.525	21,9	0,60
21,1	0,58	16.582	31,4	0,86	56,0	38,3	11.090	21,0	0,58	13.995	26,5	0,73
20,4	0,22	6.434	30,7	0,33	51,1	42,4	4.318	20,6	0,22	5.093	24,3	0,36
21,1	0,91	25.832	31,2	1,34	52,8	42,6	17.056	20,6	0,89	19.374	23,4	1,01
25,4	1,72	38.627	29,7	2,0	53,2	46,8	30.693	23,6	1,60	27.702	21,3	1,44
21,8	0,31	8.286	29,6	0,43	50,0	45,0	6.075	21,7	0,31	6.158	22,0	0,32
21,8	0,53	14.482	30,7	0,75	51,1	47,5	10.142	21,5	0,53	10.614	22,5	0,55
20,4	0,50	14.734	31,0	0,76	42,0	43,5	9.506	20,0	0,49	11.359	23,9	0,59
20,3	1,22	34.167	29,6	1,78	47,2	51,0	23.086	20,0	1,20	28.742	24,9	1,50
21,8	0,63	17.452	31,5	0,91	44,4	42,5	12.078	21,8	0,63	12.354	22,3	0,64
21,7	0,36	9.183	28,6	0,47	53,1	46,8	7.096	22,1	0,37	7.385	23,0	0,38
23,2	0,53	13.344	30,0	0,69	52,6	42,3	9.697	21,8	0,50	9.074	20,4	0,47
24,2	0,25	6.098	30,7	0,31	55,3	44,9	3.933	19,8	0,20	4.231	21,3	0,22
23,2	0,17	4.319	29,9	0,22	47,4	52,1	3.308	22,9	0,17	3.467	24,0	0,18
17,7	0,07	2.171	25,1	0,11	54,9	38,4	2.613	30,2	0,13	2.336	27,0	0,12
	21,53	567.229		29,39			455.956		23,70	449.975		23,42
		29,59%					23,79%			23,47%		
		de los					de los			de los		
		pobres					pobres			pobres		
										Error		
										2,62		

CUADRO Nº 10

RESUMEN TOTAL POBRES POR PROVINCIA

Provincia	Población Total	Pobres Urbanos	Pobres Rurales	Total Pobres	% sobre total Pobl Prov.	% de Pobres que cada Prov. aporta al País
Tarapacá	176.180	32.003	6.298	38.301	21,7	1,99
Antofagasta	251.655	46.899	2.510	49.409	19,6	2.57
Atacama	152.686	28.944	9.354	38.298	25,0	1,99
Coquimbo	340.818	45.873	56,357	102,230	29,9	5,33
Aconcagua	162.185	17.798	20.240	38.040	23,4	1,98
Valparaíso	747.360	99.951	14.684	114.635	15,3	5,98
Santiago	3.425.943	593.996	53,143	647.139	18,8	33,76
O'Higgins	310.939	35.523	32.763	68.286	21,9	3,56
Colchagua	168.731	14.249	26.441	40.690	24,1	2.12
Curicó	114.721	9.700	17.342	27.042	23,5	1,41
Talca	234.331	21.445	31.173	52.628	22,4	2,74
Maule	83.243	7.671	13.289	20.960	25,1	1,09
Linares	191.914	18.583	34.227	52.810	27,5	2.75
Ñuble	318.192	33.940	48.854	82.794	25,9	4,32
Concepción	665.412	101.186	28.872	130.058	19,5	6,78
Arauco	98.752	13.124	14.869	27.993	28,3	1,46
Bío-Bío	192.911	22.746	24.428	47.174	24,4	2.46
Malleco	176.652	19.641	27.890	47.531	26,8	2,48
Cautín	420.620	44,567	70.864	115.431	27,4	6,02
Valdivia	275.895	27.787	27.616	55,402	20,1	2,89
Osorno	159.645	17.269	15.041	32.110	20,2	1,67
Llanquihue	201.074	25.040	19.441	44.481	22,1	2,32
Chiloé	111.220	6.469	13.395	19.864	17,9	1,03
Aisén	48.944	8.631	5.814	14.445	29,5	0,75
Magallanes	91.625	6.707	1.946	8.653	9,4	0,45
TOTAL	9.121.648	1.299.742	616.662	1.916.404	21,0	–
		67,82% De Pobres	32,17% De Pobres			

FUENTE: Clasificación según indicadores de extrema pobreza seleccionados por Universidad Católica de Chile en base a Vivienda y Equipamiento. (Investigación Universidad Católica de Chile-ODEPLAN). Agosto, 1974.
"Mapa de Extrema Pobreza", Trabajo conjunto ODEPLAN, Instituto de Economía Universidad Católica.

NOTA: En su fuente original este cuadro contiene algunos errores los cuales no han podido ser corregidos por no disponer de los datos originales. Se desconoce si los errores están en las cifras parciales o en la totalización de ellos.

Asumiendo que el problema radica en la suma, las provincias afectadas y el total del país presentarían la siguiente situación:

	Pobres Urbanos	Pobres Rurales	Total Pobres	% de Pobres que cada Prov. aporta al País
Aconcagua	17.798	20.240	38.038	
Talca	21.445	31.173	52.618	
Valdivia	27.787	27.616	55.403	
Osorno	17.269	15.041	32.310	1,69
TOTAL PAIS	1.299.742	616.851	1.916.593	100,00

En todo caso estos errores son insignificantes y por lo tanto no invalidan las conclusiones que se derivan del análisis.

III.– Nota de las Provincias más Pobres

Se definió como provincias más pobres a las 12 que cumplían con una de las siguientes dos condiciones:

a) Reunir a más del 5º/o del total de los pobres del país, es decir, a más de 96.000 personas.

b) Tener uno o más pobres por cada 4 habitantes.

Las 12 provincias fueron las siguientes:

PROVINCIAS MAS POBRES

PROVINCIAS	Pobres Provinc.	º/o de Pobres Prov. sobre Pobres País	º/o de pobres Prov. sobre Pobl. Prov.	Fracción de La Pobl. Pobre de 16 ó – años	Fracción de La Pobl Pobre con – 5 años de Educ. Prim.
Santiago	647.139	33,8	18,8	50,1º/o	39,8º/o
Concepción	130.058	6,8	19,5	51,2º/o	45,7º/o
Cautín	115.431	6,0	27,4	49,9º/o	48,3º/o
Valparaíso	114.635	6,0	15,3	50,4º/o	41,8º/o
Coquimbo	102.230	5,3	29,9	54,1º/o	50,8º/o
Ñuble	82.794	4,3	25,9	52,3º/o	50,8º/o
Linares	52.810	2,8	27,5	52,5º/o	49,0º/o
Malleco	47.531	2,5	26,8	51,4º/o	51,3º/o
Atacama	38.298	2,0	25,0	49,4º/o	51,1º/o
Arauco	27.993	1,5	28,3	51,4º/o	50,5º/o
Maule	20.960	1,1	25,1	51,1º/o	53,1º/o
Aisén	14.445	0,8	29,5	53,1º/o	48,6º/o

Comentario: 9 de las 12 Provincias tenían una población pobre más joven que el promedio de los pobres del país, que a su vez es más joven que la población del país como su todo. Esto tiende a reforzar la hipótesis que a mayor pobreza, corresponde una familia más grande.

Además, el Cuadro muestra que 11 de las 12 Provincias más pobres tenían más analfabetos que el promedio de los pobres del país.

Nota: Lo anterior constituye sólo un resumen de los aspectos más relevantes del "Mapa de Extrema Pobreza", el cual fue un trabajo conjunto de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y el Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile (IEUC)

POLITICA FISCAL SOCIAL

A. Política Tributaria. [1]

Ya a comienzos de 1974 se iniciaron los primeros estudios, cuyo norte fue la obtención de equidad y eficiencia del sistema tributario. Los defectos eran de tal magnitud que se hizo imperiosa la necesidad de pasar desde las simples modificaciones a una Reforma Integral. Así, el primer trimestre de 1975 marca el inicio de la aplicación del nuevo esquema tributario. La reforma persiguió que la contribución a las necesidades del Estado proviniese en mayor proporción de quienes más tienen y que aquellos que estaban en iguales condiciones fuesen sujetos a la misma contribución, es decir, lograr la equidad vertical y horizontal. Sin descuidar este esfuerzo redistributivo, era también indispensable considerar al sistema tributario como una herramienta más en el logro de la eficiencia económica.

Lo primero que se abordó fue el estudio, y posterior derogación, de todas aquellas distorsiones explícitas contenidas en innumerables leyes mal llamadas de "fomento". Estos cuerpos normativos contenían sin excepción una clara discriminación, a través de variados mecanismos, a favor del uso del capital, postergando así el uso de nuestro factor más abundante que es la mano de obra. El universo de discriminaciones en contra del trabajo como factor de producción se podía encontrar en la tributación directa, en el sistema arancelario, en el sistema previsional y aun en el sistema tributario indirecto.

El nuevo sistema tributario directo corrigió graves defectos de equidad y eficiencia. Por el lado de la equidad los avances han sido de significación tanto en número como en profundidad; la redefinición y agrupación de rentas en una sola base cauteló la progresión impositiva que la ley pretendía establecer; el sistema de corrección monetaria impidió que el sistema de pagos provisionales de impuestos fuese una herramienta de evasión real, dado que, de no contar con el mecanismo de reajustabilidad de estas provisiones, era claramente beneficioso postergar el pago de tributos hacia fin del año contribuyendo, de esta forma, con un valor real inferior que aquel otro contribuyente que mes a mes había entregado su aporte al erario (los asalariados); se igualaron las escalas de progresión de impues-

[1] Para un análisis detallado se recomienda leer "Reforma Tributaria". Editado por la Dirección de Presupuestos y el Servicio de Impuestos Internos, Impreso en Talleres Gráficos de Gendarmería, Santiago 1977.

tos haciéndolas de común aplicación a todas las rentas cualquiera fuese su origen; se creó la Unidad Tributaria, cuya característica es su reajuste mensual, lo cual significa que alteraciones exclusivamente nominales de renta no producen alteraciones reales en la progresividad del sistema.

Respecto de la eficiencia, el progreso alcanzado ha sido también significativo. El amplio mecanismo de corrección monetaria permitió distinguir por vez primera la tributación real de la nominal, evitando que por diferencias en la composición del portafolio empresarial, agentes productivos con idénticos resultados reales tributaren distinto; se eliminó la diferencia de tasas proporcionales que se aplicaba a las empresas en virtud de su conformación jurídica; se aplicó por vez primera el sistema tributario general a todas las empresas públicas sin excepción; se eliminó la exención de tributos a las utilidades no distribuidas de las sociedades anónimas, colocando esta fuente de ingreso a la par con el resto de las fuentes de renta e integrándola por lo tanto a la base tributable.

El sistema tributario indirecto ganó también en equidad y eficiencia. En equidad, pues dada la estructura del Impuesto al Valor Agregado y su aplicación generalizada, se ha evitado la inequidad horizontal propia del antiguo impuesto en cascada que, dependiendo del grado de integración que se producía entre los agentes productivos, gravaba inequívocamente de manera desigual a quienes estaban en la producción de un mismo bien y servicio. En eficiencia el avance logrado ha sido notable. No es del caso detallar las ventajas de un sistema de impuesto al valor agregado al consumo con una tasa única y generalizada. Dada la calidad y cantidad de bibliografía, nos permitiremos aseverar aquí, y no demostrar, que es el más neutro, más eficiente y más fácil de administrar de los tributos indirectos.[1]

La reforma arancelaria tampoco se quedó rezagada en la marcha hacia la equidad y eficiencia. Partiendo de aranceles con un rango de dispersión del 0°/o a más de 550°/o y con más de 2.700 posiciones arancelarias

[1] Bronfenbrenner, M. "The Japanese Value - Added Sales Tax". National Tax Journal, III (December 1950)
Due, John. "The Value - Added Tax". Western Economic Journal Vol. III, N° 2 (1965)
Harberger, A.C. "Let's Try a Value - Added Tax" Challenge XV. (November December 1966)
Harberger A.C. "A Federal Tax on Value Added". Taxation and Welfare. Little, Brown & Company 1974.
Proyecto de Ley: "Projets de Loi Relatifs a L'instauration de la T.V.A., en Belgique".
Shoup, Carl. "Theory and Background on the Value-Added Tax", Proceedings on the Forty-Eight Annual Conference on Taxation (National Tax Association, 1955)

sujetas a depósito previo del 10.000°/o, hoy tenemos un arancel único del 10°/o (a excepción de parte del sector automotriz que en 1986 será 10°/o y no más de 7 posiciones arancelarias sujetas a depósito del 10.000°/o). Con esto se corrigió la inequidad de la discriminación existente en contra del uso de la mano de obra, pues eran justamente los bienes de capital los que gozaban de exenciones totales, parciales o aranceles cercanos al 0°/o. En eficiencia también se ha ganado puesto que la apertura al exterior ha significado una sana competencia y un control natural y efectivo de los monopolios internos. La reforma arancelaria, junto a la política cambiaria han sido, entre otras, herramientas importantísimas para el despegue del sector exportador no tradicional que con ritmo acelerado y sin precedentes en nuestro país, se está consolidando.

Las modificaciones previsionales han estado fuertemente matizadas de equidad y eficiencia, prueba de lo cual, entre otras, son las drásticas reducciones de cotizaciones, así como el paulatino proceso de igualación de tasas. La reforma previsional será el paso definitivo para lograr metas de la significación de las alcanzadas en materia tributaria y arancelaria.

La mayor recaudación que produjo el nuevo sistema tributario, así como las fuertes campañas dirigidas al control de la evasión —que sin duda es un elemento adicional de equidad—, han permitido progresivamente reducir la pesada carga tributaria, elevar los niveles mínimos de renta exenta, aumentar el monto general exento para efecto de contribución de bienes raíces, absorber la disminución de recaudación arancelaria prosiguiendo así con el proceso de apertura de nuestra economía, y por último, pero no menos importante, junto al control del gasto público, reducir el nivel del déficit fiscal, logrando en el año 1979 un leve superávit fiscal —situación sin precedente en nuestro país—, y generado a través de este equilibrio fiscal una situación que permite predecir que los niveles de inflación seguirán reduciéndose, eliminando en consecuencia el más regresivo de los impuestos: La Inflación.[1]

Dado que si bien no con insistencia, en algunas oportunidades se ha mencionado el carácter regresivo que tendría el actual sistema tributario, es menester analizar el cuadro que se presenta a continuación:

[1] Ver Martin J. Bailey "The Welfare Cost of Inflationary Finance" en Readings in Welfare Economics. Impreso por R.D. Irwin 1969, pág. 434 - 455.
Juan Carlos Méndez "La Carga Tributaria de la Inflación en Chile" en cuadernos de Economía N° 20, Universidad Católica de Chile, Pág. 69 - 81.

CUADRO Nº 11

ESTRUCTURA DE INGRESOS TRIBUTARIOS

(en porcentajes)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
I.									
IMPUESTOS DIRECTOS	27,4	28,8	24,3	29,2	30,3	32,6	28,2	26,1	25,4
– A LA RENTA	22,5	24,5	21,0	26,7	25,1	28,7	24,4	21,7	21,0
- Impto. Unico	4,7	5,5	5,9	9,8	8,4	8,7	8,1	7,7	6,3
- Resto	17,8	19,0	15,1	16,9	16,7	20,0	16,3	14,0	14,7
– A LA PROPIEDAD	4,7	3,6	3,2	2,4	2,2	3,5	3,7	4,4	4,4
- Bienes Raíces	3,1	2,5	1,8	0,8	0,8	2,9	3,2	3,6	3,4
- Patentes Vehículos	0,7	0,8	1,2	1,4	0,5	0,6	0,4	0,7	0,8
- Herencias	0,1	0,2	0,1	0,1	–	–	0,1	0,1	0,2
- Patrimonio	0,8	0,1	0,1	0,1	0,9	–	–	–	–
– OTROS	0,2	0,7	0,1	0,1	3,0	0,4	0,1	–	–
II.									
IMPTOS. INDIRECTOS	72,6	71,2	75,7	70,8	69,7	67,4	71,8	73,9	74,6
– IVA Bs. y SERVICIOS	33,9	37,3	38,6	38,8	32,4	28,9	29,2	27,4	27,1
– IVA IMPORTACIONES	–	–	–	–	–	2,5	7,3	12,1	15,8
– DERECHOS ADUANA	20,2	14,8	15,8	12,5	18,0	13,9	11,3	11,4	10,0
– IMPTOS. PRODUC. (licores, tabaco, combustible).	8,7	8,1	11,2	10,3	14,2	15,8	16,9	15,7	13,3
– OTROS	9,8	11,0	10,1	9,2	5,1	6,3	7,1	7,3	8,4
III.									
TOTAL INGR. TRIBUT.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Dirección de Presupuestos.

La primera observación que salta a la vista es que la estructura actual no es muy diferente de la que existía en el año 1970. Sin embargo, caben algunas observaciones. En primer lugar, respecto de los impuestos directos, no obstante no haber sido cuantificada aún la eliminación de las franquicias de impuesto a las empresas y al global complementario (las tasas y recaudaciones que afectan al agregado de las rentas personales

independientemente de la fuente que las origina), la tendencia debería ser claramente hacia una mayor contribución relativa del global y del impuesto de primera categoría, que del Impuesto Unico al trabajo. El año 1979 será un buen indicador de la tendencia.

Respecto de los impuestos a la propiedad, si bien es cierto que su contribución relativa prácticamente se ha mantenido, la cobertura de los contribuyentes exentos del impuesto de bienes raíces ha aumentado de alrededor de 130.000 en 1970 a más de 750.000 en 1978, de lo cual se desprende que el aporte relativo de los contribuyentes que poseen bienes raíces de mayor valor ha aumentado notoriamente, puesto que el monto exento es igual para todos estos contribuyentes.

En relación a los impuestos indirectos es menester hacer una serie de aclaraciones. En primer lugar, todas las empresas públicas están, a partir de 1974, afectas al sistema tributario indirecto y, desgraciadamente, aún hoy día el número y magnitud de las empresas públicas supera con mucho lo que sería el ideal de un Estado subsidiario. En segundo lugar, la eliminación de exenciones ha sido generalizada (entre otras a los bienes de capital). En tercer lugar, la mayor recaudación de los impuestos indirectos se debe fundamentalmente al aumento generado por el IVA a las importaciones, lo cual no es sino un reflejo de la eliminación de exenciones y de la apertura de nuestra economía al comercio internacional.

¿Puede entonces concluirse sin mayor análisis que el cambio en la estructura de ingresos de un 27,4º/o y 72,6º/o en 1970 a un 25,4º/o y 74,6º/o en 1978, provenientes de impuestos directos e indirectos respectivamente, se ha traducido en un cambio regresivo?.

Lo expuesto anteriormente permite aseverar que el actual sistema tributario ha tenido a todas luces más bien un efecto redistributivo positivo.

B. Gasto Fiscal Social

Decíamos que uno de los primeros documentos del actual Gobierno fue la "Declaración de Principios ", documento que definió, entre otras cosas, el rol que le cabía al individuo, los cuerpos intermedios de la sociedad y el Estado, llegando a la conclusión que los derechos individuales son anteriores y superiores a los derechos del Estado. Seis años han pasado bajo el puente de la historia, seis años que han permitido madurar e

implementar estas concepciones libertarias, generando paulatina, pero sostenidamente, una definición del papel que le corresponde al Estado.[1]

La labor no solamente ha sido de aumentar el nivel del gasto fiscal hacia acciones sociales, sino también lograr una precisión en la identificación de aquellos que realmente requieren de la acción subsidiaria del Estado.

De aquí el serio esfuerzo que significó la elaboración del "Mapa de la Extrema Pobreza".[2]

Pero una vez que se cuenta con esa imprescindible información, se requiere, además, generar políticas que tengan las siguientes características: claridad y precisión en identificar las necesidades y los necesitados; prontitud en la acción; satisfacer lo que realmente se requiere y no lo que antojadizamente se quiere, proveer de la ayuda con el mínimo de costos involucrados en su provisión; dignificar el subsidio y ayudar en forma tal de hacer del sujeto de la ayuda un ente activo más en la superación del problema (su propio problema); delegar, en lo posible, parte de la administración de los recursos de esta labor en los cuerpos intermedios de la sociedad. Todos estos principios han orientado los programas desarrollados en el área de los colegios particulares gratuitos, la atención a menores en situación irregular, los programas de capacitación, los programas de alimentación complementaria, los programas destinados a erradicar la desnutrición, la modernización de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, los programas de la Junta de Jardines Infantiles, y muchos otros. El detalle de éstas y otras labores en el campo social, se tratará de sintetizar en las próximas páginas.

No obstante, antes de entrar en el análisis específico, es preciso resumir lo que ha sido la acción del Estado en materia de gasto social, pues ello permite apreciar en forma panorámica el esfuerzo desplegado.

Con el propósito de aquilatar la importancia relativa que han tenido las diferentes funciones que realiza el Estado a través del tiempo, se presenta a continuación una serie de la distribución funcional del Gasto Fiscal para el período 1970 - 78.

[1] Ver: J.C. Méndez "Política Económica Chilena : Dogmatismo o Realismo" Boletín del Banco Central de Chile, Julio 1979.
— "Chilean Economic Policy", Editado por J.C. Méndez. Imprenta Calderón, nov. 1979.

[2] Un resumen de éste se ha presentado en las páginas 49 a 61

CUADRO N° 12

ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO FISCAL

(excluido Servicio de Deuda)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Función Administración General	27,2	23,1	24,2	17,9	27,8	31,1	30,8	33,2	32,44
Función Social	40,5	48,6	47,1	27,4	39,8	47,2	48,2	50,3	49,84
Función Económica	32,3	28,3	28,7	54,7	32,4	21,7	21,0	16,5	17,72

FUENTE: Dirección de Presupuestos

CUADRO Nº 13

GASTO FISCAL SOCIAL

(cifras en millones de US$ de 1976)

ESPECIFICACION	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Salud	148,77	202,25	242,36	229,62	187,75	129,11	121,37	148,66	172,75
Asistencia Social	35,94	62,51	41,14	50,69	52,77	82,59	123,29	127,24	179,20
Vivienda	79,92	158,01	156,20	177,87	176,29	68,82	66,19	80,83	67,58
Previsión	224,40	386,79	372,75	213,32	213,78	249,07	193,68	293,67	341,56
Educación (*)	343,28	455,18	502,98	354,76	380,26	274;87	312,07	401,44	456,12
Desarrollo Regional	6,26	20,25	17,91	15,43	27,43	28,59	49,24	46,76	51,34
TOTALES	838,57	1.284,99	1.333,34	1.041,69	1.038,28	833,05	865,84	1.098,60	1.268,55
Gasto Fiscal sin Servicio Deuda	2.071,34	2.643,76	2.830,95	3.805,56	2.610,23	1.763,33	1.797,88	2.184,66	2.548,98
º/o Gasto Social / Gasto Fiscal sin Servicio de Deuda	40,5	48,6	47,1	27,4	39,8	47,2	48,2	50,3	49,8

(*) En la página 77 se incluye el gasto en Educación, que difiere de las cifras que en el presente cuadro aparecen bajo este rubro.

1. En el gasto de Educación de la página 77 se considera el aporte fiscal para todo el Ministerio. Para efectos del Gasto Fiscal Social, se considera el Aporte Fiscal al Ministerio de Educación, excluyendo de éste, el aporte a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas que se encuentra incorporado en el rubro de Asistencia Social.

2. El Aporte Fiscal a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas es sólo para financiar el gasto en remuneraciones de dicha institución. El Programa de Desayunos y Alimentación Escolar se financia con recursos provenientes del Fondo Unico de Prestaciones Familiares (F.U.P.F.).

FUENTE: Dirección de Presupuestos.

POLITICA AGRICOLA

Resulta conveniente detenerse a pensar en la razón del porqué siempre se ha singularizado a este sector. Nos parece que ello se debe a que efectivamente la agricultura chilena presentaba un problema de retraso y pobreza, como lo demuestran las tasas de crecimiento del gasto del producto geográfico agrícola: crecimiento promedio anual de un 1,68%, de un 0,54% y de menos 0,81% para los períodos 1940-1964, 1964-1973 y 1967-1973, respectivamente.

La pobreza del sector se reflejaba en el alto porcentaje de la población nacional viviendo en condiciones paupérrimas en el agro chileno, tal como se desprende de las cifras del Mapa de Extrema Pobreza.

Algunos creyeron que la causa de este mal estaba en el sistema de tenencia de la tierra y, en virtud de estas creencias, diseñaron sendos programas de Reforma Agraria, dejando absolutamente de lado el hecho de que la actividad agrícola es una actividad empresarial, como cualquier otra, la cual requiere que los frutos del esfuerzo —del capital y del trabajo— se traduzcan en rentabilidades positivas y altas para que el sector adquiera dinamismo y desarrollo.

En efecto, a nuestro entender, el problema agrícola nacional no era sino el resultado lógico de un conjunto de políticas que paulatina, sostenida y aceleradamente se fueron imponiendo como restricciones al sector: los precios de los bienes eran fijados; se fijaron asimismo cuotas de producción y plantación (caso de los viñedos); se establecieron cuotas de comercialización (en el caso forestal, de ciertas exportaciones agrícolas y en la comercialización interna del vino, por mencionar algunas); se determinaron cuotas y prohibición de importar algunos insumos (un claro ejemplo fue la protección al salitre); se restringió y cuoteó el crédito agrícola; y finalmente, con la dictación de la Ley 16.640 se restringió el derecho de propiedad y, mirado con detención, se eliminó el derecho de propiedad privada. De las restricciones, todas ellas importantes, la más grave fue la última, tanto así que dio lugar a una enmienda de la Constitución Política del Estado que, más tarde, habría de ser la palanca maestra de los profundos y negativos cambios que tuvieron lugar en todas las áreas de la actividad económica nacional.

Esta es nuestra explicación del estado de subdesarrollo en que se encontraba la agricultura. Y no podía ser de otra manera, puesto que, en lógica

como en matemática, a mayor número de restricciones, los resultados son óptimos potenciales menores. [1]

Una investigación realizada por el Departamento de Economía Agraria de la Universidad Católica de Chile [2], estima que el costo directo de la Reforma Agraria —medido como la suma de los gastos corrientes y de capital de la CORA— ascendió aproximadamente a 380 millones de dólares de 1977. Además, se estimó que la pérdida patrimonial de los expropiados fluctuaba entre 800 a 1.100 millones de dólares y que el patrimonio percibido por los asentados y/o asignados fluctuaba entre 500 y 800 millones de dólares. Es decir, el patrimonio neto que no fue traspasado fue del orden de 300 millones de dólares. Y aquí no cabe hacer la disquisición de que un dólar traspasado de un ex propietario tiene menor valor para la sociedad que el mismo dólar recibido por el asentado o asignado. [3]

A los costos anteriores habría que sumar otra serie de ellos —como lo reconoce el autor del estudio—, y, entre ésos, el efecto que tuvo en la producción.

A continuación se presenta un cuadro de nuestra propia elaboración, en el cual se trata de determinar cuál sería el nivel del GPGB agrícola si, a partir de 1964, se hubiese implementado una política agrícola similar a la implementada por el actual gobierno.

[1] Paul A. Samuelson "Fundamentos del Análisis Económico". Pág. 36 a 46. Restricciones Auxiliares y el Principio generalizado de Le Chatelier. Editorial Florida.

[2] Rafael Irarrázabal "Reforma Agraria en Chile" Publicado en Ciencia e Investigación Agraria. Vol. 6, Nº 1, 1979.
Cabe señalar que el autor no consideró el total de gastos anuales de capital de CORA, sino solamente un 10º/o de ellos, suponiendo una depreciación lineal promedio de 10 años.

[3] Y no cabe hacer la disgresión, puesto que para poder efectuar la comparación se requiere que medie un acto voluntario y no coercitivo —como de hecho lo fue todo el proceso de Reforma Agraria— en el traspaso.
¿O es que acaso en la transacción voluntaria entre un rico y un pobre la sociedad en su conjunto pierde? El mecanismo de redistribución de ingresos que tiene una economía de mercado es el sistema tributario —fijando reglas generales e impersonales que no atenten contra la libertad individual y a las que previo conocimiento de parte del individuo, éste se ajuste— y la asignación del gasto público. Eso es lo que enseña la Teoría Económica y la Teoría del Bienestar.

Ver en "Readings in Welfare Economics", (editado por Arrow y Scitovsky. Impreso por Richard D. Irwin, inc. 1969) a los siguientes autores:
Kenneth Arrow "A difficulty in the concept of social welfare", pág. 147-168.
John R. Hicks "The rehabilitation of consumers surplus", pág. 325-335.
Paul A. Samuelson "Evaluation of real national income", pág. 402-433.

La columna 1 contiene los niveles de GPGB agrícola efectivos desde 1964 a 1978.

La columna 2 es una proyección a partir de 1964 del GPGB agrícola que se hubiese producido si el sector hubiese crecido a la tasa promedio anual del período 1974 - 1978 (es decir 6,36%).

CUADRO Nº 14

G.P.G.B. AGRICOLA: EFECTIVO Y PROYECTADO

(cifras en millones de US$ 1976)

AÑOS	1 GPGB Efectivo [1]		2 GPGB Política Actual (con 6,36% crecimiento desde 1964)	3 = 2 – 1
	Monto	% var.		
1964	689	5,2	689	–
1965	676	– 1,9	733	57
1966	729	7,8	779	50
1967	784	7,5	829	45
1968	796	1,5	882	86
1969	726	– 8,8	938	212
1970	767	5,6	997	230
1971	815	6,3	1.061	246
1972	791	– 2,9	1.128	337
1973	673	–14,9	1.200	527
1974	780	15,9	1.276	496
1975	806	3,3	1.358	552
1976	816	1,2	1.444	628
1977	938	15,0	1.536	598
1978	904	– 3,6	1.633	729

FUENTE: [1] GPGB del sector Agricultura, Silvicultura y Caza.
Cuentas Nacionales de Chile, Odeplán
(Boletín del Banco Central, Octubre 1979)

NOTA: Las cifras en miles $ 1965 fueron expresadas en millones de dólares 1976, utilizando la tasa de cambio implícita para 1965 (4,843) y el Indice de Precios al Por Mayor de Estados Unidos (1,8936).

La actualización de la diferencia de flujos anuales para los períodos 1964-1973 (que le llamaremos alternativa a) y para el período completo 1964-1978 (que le llamaremos alternativa b), da los siguientes resultados. Para estos efectos se ha actualizado tomando en consideración tres tasas alternativas de descuento de 15%, 10% y 0%, respectivamente.

(en millones de dólares de 1976)

(tasa de descuento = i)	i = 15o/o	i = 10o/o	i = 0o/o
a)	5.887	3.986	1.790
b)	10.433	7.954	4.793

En otros términos, lo que eventualmente se habría dejado de producir desde 1964 hasta 1973 o hasta 1978 podría corresponder, en cualquiera de las alternativas de tasas de descuento, a magnitudes que fluctúan entre dos y diez años del producto agrícola actual. Dicho en otras palabras, si el GPGB agrícola hubiese crecido a partir de 1964 al 6,36o/o promedio anual, como resultado de una política económica como la actual, el GPGB en 1978 sería alrededor de un 80o/o superior al que efectivamente se produjo en el año 1978.

Con las cifras anteriores no se pretende dar sino órdenes de magnitud. La conclusión que se extrae es que se cometió un error colosal al haber centrado el desarrollo del sector agrícola nacional imponiéndole una restricción adicional fundamental —la virtual eliminación del derecho de propiedad privada—, en lugar de haber eliminado restricciones y diseñado una política basada en las fuerzas del mercado como mecanismo asignador de recursos.

En este proceso, los gobiernos colocaron en un plano secundario —y muchas veces olvidado— al sector minifundiario.

El actual gobierno ordenó un diagnóstico nacional sobre pequeños agricultores. Dicha investigación la realizó el Instituto de Desarrollo Agropecuario, detectando un total de 245.000 familias en los minifundios, de las cuales 111.750 familias eventualmente no tiene solución agrícola y de estas 111.750, casi con certeza, 59.000 no tienen solución agrícola empresarial. Fruto de este estudio ha sido el diseño de políticas para este subsector. Unas, destinadas a otorgar el crédito, la asistencia técnica y el saneamiento de títulos que requieren estos propietarios para transformarse en empresarios. Otras políticas destinadas a capacitar a aquellos que no están en condiciones de progresar mediante una solución agrícola empresarial.

Antecedentes estadísticos sobre algunos de estos programas se dan a conocer a continuación.

CUADRO Nº 15

PROGRAMA DE CREDITOS Y ASISTENCIA TECNICA (INDAP)

($ al 30 de Junio de 1979)

Años	Colocaciones	Nº Beneficiarios (familias)
1973	79.237.409	33.400
1974	913.743.146	76.156
1975	404.323.652	29.112
1976	536.403.884	38.167
1977	592.678.620	54.693
1978	737.262.622	62.477
1979	1.425.416.280*	80.000

* Cifras estimadas

FUENTE. INDAP

CUADRO Nº 16

RELACION DE RESULTADOS AÑO 1978 VERSUS 1979

Incremento superficie cultivada	48,8º/o
Incremento ingreso familiar	52,1º/o

FUENTE: INDAP.

CUADRO Nº 17

PROGRAMA DE CAPACITACION AGRICOLA (SENCE)

(el programa se inicia a partir de 1976)

Años	Beneficiarios de Becas
1977	23.350
1978	33.036
1979*	31.938

* 1979 : Estimado

FUENTE : Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

Complementando lo anterior se tienen los siguientes programas;

1. En conformidad al D.L. 2568 de 1979 se procederá a ofrecer el saneamiento de los títulos de propiedad a alrededor de 43.000 pequeños agricultores descendientes de grupos étnicos autóctonos (mapuches). El 3 de Diciembre de 1979 se hizo entrega de los primeros 396 títulos saneados.

2. Saneamiento de títulos en Comunidades del Norte en beneficio de 2.000 familias.

3. En virtud del D.L. 2247 de 1978 se da la posibilidad, a aproximadamente 4.650 ex-asentados, —que debieron quedar fuera del proceso de asignación por falta de Unidades Agrícolas Familiares— de contar con apoyo crediticio a 30 años plazo, por un monto de US$ 5.000 por familia. Esto potencialmente representa un costo de US$ 23 millones.

En síntesis, lo expuesto anteriormente tiene el propósito de llamar a la reflexión sobre el costo que ha tenido para el país la aplicación de la Reforma Agraria, en términos directos como indirectos.

La política agraria aplicada por el actual Gobierno está basada en el mercado como mecanismo de asignación de recursos, y en el respeto de los derechos fundamentales como son la propiedad privada y la libertad individual. Con ello, además se ha logrado un considerable aumento de la producción —6,36°/o promedio anual de crecimiento del GPGB agrícola para el período 1974-1978— y a la vez favorecido especialmente a los sectores más postergados y de menores recursos.

SECTOR EDUCACION

Las acciones del Gobierno en materia educacional se orientan hacia la creación de la igualdad de oportunidades para toda la población, especialmente considerando el derecho de acceso universal a la educación, y están enmarcados dentro de los Principios del Gobierno, que define el rol subsidiario del Estado y la concentración de su acción en favorecer particularmente a los sectores más necesitados, cuya magnitud y localización se ha definido en el Mapa de Extrema Pobreza.

Los objetivos fundamentales en el área de educación son:

a) Otorgar un mayor énfasis a la Educación Básica, la que se ha defini-

do como un área de prioridad social en base a los antecedentes del Mapa de Extrema Pobreza, a través de la reasignación de recursos desde otros sectores, especialmente desde la Educación Superior.

b) Subsidiariedad de la acción estatal: A contar del año 1974 se han concretado una serie de medidas de mejoramiento y aumento sustancial de los recursos estatales destinados al pago de subvenciones a los Establecimientos de Educación Particular, con el objeto de incentivar la gestión educacional directa del sector privado. Ello ha significado duplicar en el año 1979 la subvención fiscal por alumno que se otorgó en el año 1970. Sólo en el año 1979 se presentaron 75 solicitudes para la instalación de nuevos colegios privados gratuitos y pagados, en la Región Metropolitana.

Es a través de esta vía por donde el Estado debería concentrar sus esfuerzos para hacer crecer el sistema educacional. Este es el único camino que efectivamente garantiza la libertad de educación.

c) Mejoramientos cualitativos de la Educación en general, cuyo fin último es elevar los niveles de retención y promoción del alumnado. Este programa se ha implementado a través de:

— desarrollo de un programa de Escuelas Fronterizas de concentración, cuyo propósito es llevar a los alumnos de comunidades aisladas geográficamente un plan educacional adecuado a sus realidades y necesidades.

— programas de reforzamiento de la infraestructura e implementación pedagógica, mejorando los niveles de recursos asignados a equipamiento e inversión.

— mejoramientos de remuneraciones del profesorado, mediante la implantación de la Carrera Docente a partir de 1978, cuyo objetivo es la dignificación del Magisterio. Ello se tradujo en un mayor costo fiscal aproximado de US$ 100 millones anuales.

Lo anterior se ha traducido en:

1) Un considerable aumento del aporte fiscal destinado al Sector Educación, que en 1979 ha sido un 56º/o superior al nivel de 1970. El Gasto

Fiscal en Educación, incluyendo las Universidades, ha tenido la siguiente evolución:

(cifras en millones de dólares de 1976)

1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
297	343	456	505	362	394	283	317	411	470	535

FUENTE: Dirección de Presupuestos.

2) Una reasignación paulatina de los recursos del sector, desde la Educación Superior hacia la Educación Básica fundamentalmente.

CUADRO Nº 18

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL GASTO FISCAL EN EDUCACION

	Educación Superior [1]	Resto de Educación
1970	30	70
1971	32	68
1972	36	64
1973	41	59
1974	49	51
1975	39	61
1976	33	67
1977	34	66
1978	33	67
1979	30	70

[1] Debido a la política del Gobierno de la Unidad Popular de "Universidad para Todos" se produjo un fuerte incremento del número de matrículas entre 1971 y 1973, lo que se tradujo en rigideces durante 1974 - 1978 para lograr una reasignación del gasto de montos aún más significativos. Cabe señalar que aún en 1978 la matrícula es superior en 70º/o a la existente en 1970.

FUENTE: Dirección de Presupuestos.

Esta redistribución dentro del sector no podrá continuar y nada garantiza que no se revierta si no se resuelve el problema esencial del mecanismo de financiamiento universitario: esto es, eliminar gran parte del subsidio que hoy la sociedad está traspasando a los futuros profesionales. Esto significa que se debe generar un sistema de cobro que cubra los costos reales de la enseñanza superior, implementando para ello un sistema de financiamiento generalizado vía préstamos.

3) Una mejoría sustancial del sistema de subvenciones a los colegios particulares, lo cual en el campo educacional es un fiel reflejo del principio de subsidiariedad.

CUADRO Nº 19

SUBVENCION FISCAL A COLEGIOS PARTICULARES

	Subvención Total (miles US$ 1976)	Nº Alumnos Subvencionados	Subvención x alumno (US$ 1976)
1969	12.773	327.434	39,0
1970	13.866	330.671	41,9
1971	16.190	314.836	51,4
1972	15.783	320.434	49,3
1973	8.567	315.717	27,1
1974	8.304	326.021	25,5
1975	8.625	321.793	26,8
1976	13.286	321.959	41,3
1977	17.148	334.245	51,3
1978	19.529	365.998	53,4
1979	36.181	385.068	94,0

FUENTE: — Número de Alumnos Subvencionados: Ministerio de Educación
— Subvención Total: Dirección de Presupuestos.

4) Un aumento de la tasa de escolaridad, lo cual se aprecia en el cuadro que se presenta a continuación, sin ser una síntesis de resultados finales de la inversión en Educación, es sí un importante indicador parcial del grado de aceptación de los programas escolares.

CUADRO Nº 20

MATRICULA Y TASA DE ESCOLARIDAD EN EL NIVEL BASICO
(Fiscal y Particular)

	Alumnos (miles)	Población 5-14 años (miles)	Tasa de Escolaridad (%)
1970	2.040.0	—	—
1971	2.197,1	2.345,3	93,7
1972	2.260,2	—	—
1973	2.308,9	2.540,4	90,9
1974	2.332,7	—	—
1975	2.299,0	2.460,7	93,4
1976	2.243,1	2.410,7	93,0
1977	2.242,1	2.410,6	93,0
1978	2.232,9	2.317,5	96,3

FUENTE: — Matrícula. Superintendencia de Educación Pública
— Población. Instituto Nacional de Estadísticas.

INDICADORES EN SALUD Y NUTRICION

Las acciones realizadas en materia de salud se han orientado fundamentalmente hacia los siguientes objetivos:

a) En definir la tarea de salud como un esfuerzo coordinado, proporcional a la capacidad económica de todos los sectores, sean éstos públicos, privados o mixtos, centrándose la acción estatal en la creación de un sistema de salud que permita la libertad de elección y que oriente los recursos financieros hacia la demanda de la salud, proveniente especialmente de los sectores de menores recursos.

b) En racionalizar los recursos financieros y humanos del sector tendientes a lograr una mayor eficiencia en las prestaciones a través de:

— campañas de educación sanitaria tendientes a promover la prevención oportuna de enfermedades. La poliomielitis ha sido erradicada y en 1978 la campaña de vacunación previniendo casos de meningitis alcanzó a 1.500.000 niños en un plazo de 4 semanas.

— la extensión de la salud hacia los sectores marginales o alejados de los centros asistenciales a través de programas de postas rurales y consultorios periféricos.

c) En el desarrollo de importantes programas en conformidad a la prioridad que tiene el otorgamiento de prestaciones de salud a los sectores de extrema pobreza, sector que por sus condiciones socioeconómicas presenta las características más graves de salubridad, **y especialmente a la población infantil.** Entre estas acciones y programas cabe destacar:

— la campaña de educación sanitaria, que, a este nivel, ha significado disminuir las principales causas de morbilidad y mortalidad infantil. Las diarreas infantiles han disminuido de 14,6 por mil nacidos vivos en 1970 a 3,7 por mil en 1978; las bronconeumonías de menores han disminuido de 23,6 por mil nacidos vivos en 1970 a 6,0 por mil en 1978. Por otra parte, se ha logrado incrementar la atención profesional del parto desde un 81,1 % en 1970 a 90,4 % en 1978.

— las campañas para combatir la desnutrición infantil se han desarrollado a través de la extensión de los controles médicos a los niños, a través de la instalación de centros de nutrición que reciben a niños con problemas graves de desnutrición y el desarrollo de un amplio campo de

investigación sobre la materia, todo lo cual se ha traducido en una importante reducción de las tasas de desnutrición infantil.

Estrechamente relacionado con la salud y nutrición, se ha continuado con el Programa de Leche (de Alimentación Complementaria) concentrando la distribución de leche a los menores de 6 años y madres embarazadas, especialmente de sectores de menores recursos.

Los resultados de la política de salud y nutrición han sido notables.

El principal indicador que refleja estos resultados es el descenso de la mortalidad infantil, que en 1970 alcanzaba a 79,3 por mil nacidos vivos, en 1973 a 65,2 por mil, llegando en 1978 a 38,7 por mil nacidos vivos. Estos resultados pueden observarse a través del comportamiento de una serie de indicadores biodemográficos, de los cuales, a continuación se presentan algunos:

1. Las atenciones prioritarias y el descenso de la mortalidad de las enfermedades que con más frecuencia afectan a los sectores de menores ingresos, se muestran a continuación.

CUADRO Nº 21

ENFERMEDADES Y ATENCIONES PRIMARIAS

	Diarreas Menores 1 año (tasa por mil nacidos vivos)	Bronconeumonías Menores 1 año (tasa por mil nacidos vivos)	Atención Profesional del Parto (%)
1969	12,7	24,7	80,0
1970	14,6	23,6	81,1
1971	11,9	20,1	83,6
1972	10,8	18,3	85,0
1973	9,7	15,3	85,1
1974	8,8	14,7	86,4
1975	7,1	11,3	87,4
1976	6,6	10,3	88,5
1977	5,5	8,1	90,0
1978	3,7	6,0	90,4

FUENTE: Ministerio de Salud, Indicadores Biodemográficos.

Uno de los logros más significativos ha sido la reducción de la mortalidad materna, que en 1978 fue un 50% de la de 1969. Ello sin duda está estrechamente relacionado con la mayor tasa de atención profesional de los partos que se ha logrado.

2. El descenso de la desnutrición infantil se señala en el Cuadro Nº 22, cuyo resultado más evidente y relevante es el brusco descenso en la desnutrición total y en especial la que afecta a los niños en estado de desnutrición avanzada.

CUADRO Nº 22

NUMERO DE MENORES DE 6 AÑOS DESNUTRIDOS LEVES, MODERADOS Y AVANZADOS ATENDIDOS POR EL S.N.S.

(Chile, 1975 - 1978)

	1975		1976		1977		1978	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Niños bajo control	1.014.959		1.047.796		1.070,767		1.047.623	
Desnut. total	157.182	15,5	166.774	15,9	159.669	14,9	135.794	13,0
Leves	122.216	12,1	126.621	12,1	127.908	11,9	113.565	10,8
Moderados	27.566	2,7	31.366	3,0	26.289	2,5	19.046	1,8
Avanzados	7.400	0,7	8.787	0,8	5.472	0,5	3.183	0,3

FUENTE: Consejo Nacional para la Alimentación y Nutrición (CONPAN).

NOTA: Para los años anteriores a 1975 no se dispone de información sobre el estado nutricional de la población menor de 6 años provenientes de Censos Nacionales, pues comienzan a ejecutarse en 1975. Sin embargo, estudios muestrales representativos del Area Metropolitana dan un 26,5% de desnutridos. "Investigación Interamericana de la Niñez", OPS / PMS. Santiago, Chile, 1968 - 1970.

3. El principal resultado alcanzado en materia de Salud se expresa a través del descenso de la mortalidad infantil.

CUADRO Nº 23

MORTALIDAD INFANTIL

(tasa por cada 1.000 niños nacidos vivos)

Año	Nº de defunciones	Tasa
1958	31.914	116,1
1959	31.043	115,2
1960	34.003	120,3
1961	31.638	108,9
1962	32.920	108,0
1963	31.044	100,2
1964	31.495	102,9
1965	29.394	95,4
1966	28.909	97,7
1967	26.127	94,3
1968	22.807	83,5
1969	21.156	78,7
1970	20.750	79,3
1971	19.271	70,5
1972	19.752	71,1
1973	18.029	65,2
1974	16.951	63,3
1975	14.217	55,4
1976	13,374	54,0
1977	11.429	47,5
1978	9.315	38,7

FUENTE: Servicio Nacional de Salud: "Indicadores Biodemográficos".

4. Por otra parte, el estado sanitario general de la población se refleja en el importante descenso que se ha producido en las tasas de mortalidad general y mortalidad materna durante los últimos años.

CUADRO Nº 24

TASA DE MORTALIDAD

AÑO	GENERAL (por 1.000 habitants.)	MATERNA (por 1.000 nacidos vivos)
1969	9,2	1,82
1970	8,9	1,68
1971	8,7	1,42
1972	9,1	1,63
1973	8,4	1,32
1974	7,8	1,22
1975	7,2	1,31
1976	7,6	1,15
1977	6,9	1,01
1978	6,7	0,92

FUENTE: Servicio Nacional de Salud "Indicadores Biodemográficos".

PROGRAMA DE ATENCION A MENORES

Estrechamente relacionado con la política de salud y nutrición se ha desarrollado un conjunto de programas de atención a menores, con el objetivo de favorecer la igualdad de oportunidades ante la vida desde temprana edad, beneficiando especialmente a los niños provenientes de hogares de menor ingreso.

Además de los programas de nutrición y salud, y de énfasis a la educación básica ya señalados, están los siguientes programas:

— Alimentación Complementaria, que consiste en distribuir leche a los menores de 6 años y madres embarazadas. En 1978 la cantidad de leche distribuida fue 80°/o superior a la distribuida en 1970.

— La Junta Nacional de Jardines Infantiles, que entre los años 1973 y 1979 ha quintuplicado el número de párvulos atendidos.

— El Consejo Nacional de Menores, cuyo objetivo es atender a los niños en situación irregular, recibiéndolos en hogares especialmente formados con este propósito. Entre 1973 y 1979 se ha triplicado el número de niños atendidos.

— La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, cuya función es beneficiar a escolares de menores recursos, entregándoles raciones alimenticias complementarias.

La atención a menores es una área donde sin lugar a dudas, los cuerpos intermedios de la sociedad, a través de sus cuerpos de voluntariado, iglesias y agrupaciones filantrópicas, pueden jugar un papel de la mayor trascendencia. El fundamento del juicio anterior está basado en la suposición de que el sentido vocacional, de ayuda a estos menores, se encuentra con bastante más probabilidad e intensidad en los integrantes de estas instituciones y organizaciones que, en quienes priman las razones de remuneración y empleo y en un plano secundario se haya ubicado el cuidado de estos menores. El Estado como empleador de quien tenga que ejercer estas funciones, no garantiza que quien sea seleccionado para estas labores fundamentales, tenga las motivaciones profundas para hacerlas; los cuerpos intermedios de la sociedad dan, sin lugar a dudas, mayores garantías. De seguir esta vía delegada de atención a los menores, el Estado debe rediseñar su actual esquema de subsidios y crear uno que cubra los costos reales, que sea no discriminatorio, y que se dé un monto fijo por niño atendido.

A continuación se presenta, traducido en cifras, el despliegue de recursos y alternativas que diversos gobiernos han dado a programas tales como Alimentación Complementaria, Junta Nacional de Jardines Infantiles Consejo Nacional de Menores y Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

CUADRO Nº 25
PROGRAMA DE LECHE
EVOLUCION DE CANTIDAD Y TIPO DE PRODUCTOS DISTRIBUIDOS

Año	Kilos distribuidos	Tipo de producto
1954	1.400.000	leche 13 % MG
1955	1.520.000	leche 13 % MG
1956	2.000.000	leche 13 % MG
1957	1.685.000	leche 18 % MG
1958	2.850.500	leche 18 % MG
1959	7.581.461	leche 18 % MG
1960	8.400.000	leche 18 % MG
1961	8.110.000	leche 18 % MG
1962	8.639.000	leche 18 % MG
1963	8.011.280	leche 18 % MG
1964	7.283.200	leche 18 % MG
1965	11.622.095	leche 18 % MG
1966	15.224.066	leche 12 % MG
1967	20.214.273	leche 12 % MG
1968	16.408.112	leche 12 % MG
1969	14.811.534	leche 12 % MG
1970	17.111.368	leche 12 % MG
1971	21.151.219*	leche 12 % MG
1972	20.486.156*	leche 12 % MG
1973	21.520.000*	leche 12 % MG
1974	25.561.037	leche 12 % MG
1975	29.737.266	leche 12% MG, 26 % MG y MP
1976	30.352.860	leche 12% MG, 26 % MG y MP
1977	28.651.145	leche 12% MG, 26 % MG y MP
1978	32.391.000	leche 12% MG, 26 % MG y MP

FUENTE: Ministerio de Salud Pública.

* No incluye leche entregada a escolares.
MG : Materia grasa.
MP : Mezclas proteicas.

NOTA: Estas cifras incluyen los convenios con otras instituciones (OFASA fundamentalmente).

CUADRO Nº 26

ATENCIONES JUNTA NACIONAL DE JARDINES INFANTILES

		Número de Jardines Infantiles	Número de Párvulos Atendidos
1971 (*)		33	2.738
1972 (*)		70	5.911
1973		123	10.085
1974		179	16.199
1975		381	31.743
1976		364	33.041
1977		414	39.759
1978	(*1)	407	39.948
1979	(*2)	460	50.902

NOTAS:

(*) Cifras estimadas. Corresponden a los años de inicio de funciones de la Jta. Nac. de Jardines Infantiles, período en el cual no se había implementado todavía un buen sistema de información.

(*1) Disminuye con respecto al año anterior por el término de convenio con algunas Instituciones Públicas y Privadas.

(*2) Nivel de actividades programado para el presente año a raíz de un programa extraordinario de construcción de Jardines Infantiles en 1978, a través de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales y al traspaso de Jardines correspondiente al Programa de Equipamiento Comunitario del Ministerio de la Vivienda para dar cumplimiento al Convenio-MINVU - BID.

FUENTE: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

CUADRO Nº 27

ATENCIONES CONSEJO NACIONAL DE MENORES (CONAME)

	Nº de niños atendidos
1973	9.308
1974	15.515
1975	20.281
1976	25.340
1977	28.244
1978	29.682
1979	33.131*

* Cifra estimada.

NOTA: No hay datos disponibles para los años anteriores.

FUENTE: CONAME.

A la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas le corresponde la función de dar asistencialidad escolar, a través de la entrega de raciones alimenticias a los alumnos de escasos recursos (desayunos, almuerzos, onces, comidas) y a través de becas de escolaridad para la compra de útiles y materiales.

Anteriormente se otorgaron estos beneficios a todo tipo de alumnos de escuelas básicas, siendo los beneficios necesariamente de baja calidad. A partir de 1974 se han orientado los beneficios especialmente a los alumnos de menores recursos.

La labor cumplida por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas queda de manifiesto en la evolución que ha tenido el gasto que realiza.

CUADRO Nº 28

GASTO J.N.A.E.B.
(mill. US$ 1976)

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
18,76	27,18	30,44	17,98	26,30	20,87	19,37	21,36	29,71	31,32

FUENTE: Dirección de Presupuestos

POLITICA DE VIVIENDA

El principio básico que rige la actual política de vivienda es el de la acción subsidiaria del Estado, correspondiéndole a los particulares una participación activa en los esfuerzos para solucionar sus aspiraciones habitacionales. Ello permitirá al Estado concentrar su acción en orientar los recursos hacia los sectores de mayor pobreza, de acuerdo a la función social que le toca desarrollar.

Se han introducido cambios profundos a los sistemas tradicionales de financiamiento, producción y comercialización habitacional.

En el pasado, el Estado era prácticamente productor monopólico de viviendas, con volúmenes que alcanzaban cerca del 70°/o de la construcción habitacional, cubriéndose casi totalmente el saldo restante con las viviendas financiadas por el SINAP y las instituciones previsionales, por cuanto la producción de viviendas netamente privada era casi inexistente.

Como además el Estado fijó los standards de las viviendas de acuerdo a las aspiraciones de los postulantes,pero alejadas de la capacidad de pago de los adquirientes, ello determinó que aquellos que tuvieron acceso a estas viviendas fueran subvencionados, siendo mayor el subsidio otorgado a los que recibían un préstamo mayor. Ello daba un carácter totalmente regresivo al sistema. De acuerdo a estudios realizados,[1] el valor de estos subsidios otorgados por el SINAP es equivalente a la construcción de 36.600 viviendas de 50 m^2 que podrían haber sido asignadas efectivamente a los más necesitados.

El nuevo esquema habitacional pretende subsanar los graves inconvenientes del sistema tradicional, intentando establecer un sistema más justo para otorgar los subsidios y configurando un mercado inmobiliario de la vivienda que asegure una demanda constante y real, con auténtica capacidad de pago, al precio efectivo y en las condiciones de crédito que rigen en el mercado.

Las principales características de esta nueva política se pueden resumir en su clara orientación social a través de la asignación de viviendas a los sectores más modestos, por medio de un sistema nacional de prelación de acuerdo a criterios claramente establecidos, que excluyen totalmente los criterios políticos de asignación antes existentes. Por otra parte, el sistema de adquisición de viviendas por parte del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo produce una clara y sana división e independencia entre las funciones de financiamiento y construcción. El sistema consiste en comprar las viviendas "llave en mano", totalmente terminadas, como cualquier otro producto que se ofrece en el mercado, traspasando los problemas de ejecución al sector privado, que es seleccionado a través de propuestas y licitaciones públicas. Finalmente el sistema de subsidios ofrece a los sectores de menores recursos la oportunidad del acceso al mercado habitacional.

Todo esto se ha traducido en las siguientes medidas:

[1] Ver: David Barros: Evaluación de los subsidios otorgados por el SINAP a sus prestatarios en el período 1964-1974.

1. Para favorecer la adquisición de viviendas a los sectores de menor ingreso, la acción estatal se ha orientado hacia la creación de un sistema de subsidios para la compra de viviendas, en el cual el valor del subsidio es inversamente proporcional al valor de la vivienda:

VALOR DE LA VIVIENDA	MONTO DEL SUBSIDIO
Hasta 400 UF	200 UF
de 401 a 580 UF	170 UF
de 581 a 850 UF	150 UF
más de 850 UF *	—

* UF: Unidad de Fomento, reajustada diariamente, que al mes de Noviembre 79 alcanza aprox. a US$ 21.
FUENTE: Decreto Nº 188 del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Marzo 1978.

La diferencia del valor de la vivienda es pagada por el beneficiario a través del sistema de créditos con 12 años de plazo y 12º/o de interés.

Durante los años 1979 y 1980 se otorgaron y se otorgarán 10.000 subsidios anuales.

2. Paralelamente, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo ha venido desarrollando los siguientes programas, que configuran la inversión pública realizada por este sector y que tienen una clara orientación social:

a) Programa de viviendas para postulantes tradicionales ya inscritos en una lista nacional de prelación, de acuerdo a ciertos requisitos de antigüedad, ahorro, ingreso y grupo familiar, a los cuales se les asignan viviendas económicas las cuales son pagadas con un sistema equivalente al sistema de subsidios descrito en el punto anterior. Este programa está destinado principalmente a los grupos de ingresos medios bajos.

b) Programa de viviendas sociales el cual está destinado a atender a sectores de extrema pobreza que viven en campamentos o poblaciones marginales, a través de la entrega de viviendas que cumplen requisitos mínimos del standard habitacional. Los directamente beneficiados con este tipo de programas son específicamente los extremadamente pobres.

El programa de viviendas sociales descrito, comenzó a operar en 1975, y ha tenido la siguiente evolución:

CUADRO Nº 29

NUMERO DE VIVIENDAS SOCIALES [1]

Año	Iniciadas	Terminadas
1975	8.908	5.135
1976	6.908	5.206
1977	4.350	5.020
1978	3.344	6.551
1979 (Ene-Jul)	5.678	2.268

FUENTE: Ministerio de Vivienda y Urbanismo

[1]: Estas cifras excluyen la labor realizada por los antiguos Comités Habitacionales Comunales.

3. Entre las actividades que ha venido realizando el Ministerio de la Vivienda, cabe mencionar el saneamiento de situaciones creadas durante el Gobierno de la Unidad Popular, y que de hecho constituyeron en su época una violación al derecho de propiedad.

   La tarea de saneamiento se ha centrado en la legislación de estas situaciones de hecho, a través de la expropiación y correspondiente pago por los terrenos ocupados ilegalmente.

   El programa de regularización de terrenos particulares ocupados ilegalmente por aproximadamente 40.000 familias está destinado a sanear los títulos de esos terrenos, de manera de asignarlos legalmente a sus ocupantes. Se plantea como objetivo de esta medida, además de lo señalado anteriormente, el fomentar el ahorro de estas personas, que al tener la propiedad del terreno pueden postular a algún tipo de viviendas adecuada a su ingreso y grupo familiar.

   Similar objetivo ha tenido el programa de regularización de terrenos fiscales ocupados, cuyos títulos de dominio del terreno ya han sido entregados durante 1979 a 84.570 ocupantes, el que continuará en el transcurso de los próximos años en pos de la solución integral del problema.

4. Paralelamente, y actuando desde el punto de vista de la demanda, se ha creado un sistema de créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas, que opera a través de los Bancos Comerciales y que es refinanciado por el Banco Central.

El monto de recursos asignados por el Banco Central con este propósito ha sido el siguiente:

CUADRO Nº 30

REFINANCIAMIENTO VIVIENDA BANCO CENTRAL DE CHILE

Período	Monto (mill de US$)
Julio 1977-Junio 1978	50,0
Julio 1978-Junio 1979	70,0
Julio 1979-Junio 1980	70,0

5. Finalmente es preciso señalar la labor realizada por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo en cuanto al número de viviendas iniciadas y terminadas durante el período 1960-1979.

CUADRO Nº 31

VIVIENDAS INICIADAS Y TERMINADAS A NIVEL NACIONAL

AÑO	Nº Viviendas Iniciadas	Nº Viviendas Terminadas Anual	Nº Viviendas Terminadas Promedio Anual
1960	18.395	17.021	
1961	22.504	17.023	
1962	16.992	11.289	
1963	10.082	13.603	
1964	6.012	9.189	
1965	26.194	13.888	
1966	11.160	17.940	
1967	25.617	18.311	19.474
1968	30.832	33.915	
1969	12.035	21.964	
1970	3.230	10.826	
1971	72.465	13.225	
1972	18.658	21.111	20.076
1973	18.035	25.892	
1974	12.084	29.564	
1975	6.743	37.087	
1976	26.736	15.351	24.400
1977	12.916	17.823	
1978	10.460	22.176	
1979 (ene-jul)	12.476	6.543	

FUENTE: Ministerio de la Vivienda y Urbanismo

— Los años 1960-1966 corresponden a las viviendas iniciadas y terminadas por CORVI, desde 1967 en adelante por el MINVU a través de sus corporaciones.

POLITICA DE PREVISION Y SEGURIDAD SOCIAL

Ya el Mapa de Extrema Pobreza indicaba que entre los grupos extremadamente pobres un 26°/o de personas eran mayores no capacitables. Ese ha sido, entre otras razones, el porqué se ha implementado una serie de medidas tendientes a elevarles su nivel de vida:

–En primer lugar, se han suprimido diferencias existentes para los empleados y obreros, igualando las pensiones mínimas y las asignaciones familiares establecidas para ambos grupos; medida durante largo tiempo esperada y que este gobierno llevó a la realidad.

– Por otra parte, se han otorgado progresivos e importantes mejoramientos reales a las pensiones mínimas, que entre 1973 y 1978 han significado un incremento real cercano al 60°/o.

– Se ha establecido un sistema de pensiones asistenciales para los ancianos e inválidos carentes de recursos, que en la actualidad beneficia a más de 100.000 personas.

– A pesar de los avances ya logrados en materia previsional, aún quedan importantes tareas por realizar, que deberán materializarse en un futuro cercano con la Reforma Previsional actualmente en estudio. Además de las modificaciones para solucionar las injusticias en materia de requisitos de edad y años de servicio para obtener jubilación y para el cálculo de las pensiones, que ya se han implementado a principios de 1979, estableciéndose también un sistema de reajustes obligatorios y periódicos para las pensiones, el norte de la Reforma Previsional está centrado en la aplicación de un sano sistema de capitalización que incentive el ahorro personal, permitiendo obtener una jubilación digna al final de la vida activa.

1. En términos reales, utilizando diversos deflactores (dadas las distorsiones que se produjeron en el período 1971–73 por efecto de los mercados negros), se observa la siguiente evolución de las pensiones mínimas:

CUADRO Nº 32

PENSIONES MINIMAS DE OBREROS (3)

	(1)		(2)	
	en $ Dic. 78	º/o variac. período	en $ Dic. 78	º/o var. período
1970	812	–	1.246	–
1973	1.095	34,9	1.153	– 7,5
1978	1.800	64,4	1.800	56,1

Notas: (1) Cifras deflactadas por IPC - INE
(2) Cifras deflactadas por IPC corregido a base de estimaciones del Depto. de Economía de la U. de Chile.
(3) A partir de 1974 se igualaron las pensiones mínimas de obreros y empleados.

FUENTE: Dirección de Presupuestos.

CUADRO Nº 33

PENSIONES MINIMAS DE EMPLEADOS (3)

	(1)		(2)	
	en $ Dic. 78	º/o var. período	en $ Dic. 78	º/o var. período
1970	1.360	–	2.091	–
1973	1.115	– 18,0	1.172	– 44,0
1978	1.800	61,4	1.800	53,6

Notas: (1) Cifras deflactadas por IPC - INE
(2) Cifras deflactadas por IPC corregido a base de estimaciones del Depto. de Economía de la U. de Chile.
(3) A partir de 1974 se igualaron las pensiones mínimas de obreros y empleados.

FUENTE: Dirección de Presupuestos.

2. Se han igualado las asignaciones familiares para empleados y obreros a partir de 1974.

CUADRO Nº 34

ASIGNACION FAMILIAR DE UN OBRERO COMO º/o DE LA ASIGNACION FAMILIAR DE UN EMPLEADO

1970	38,44
1971	53,39
1972	50,85
1973	46,25
1974	100,00
1975	100,00
1976	100,00
1977	100,00
1978	100,00

La asignación familiar de un obrero ha crecido en términos reales desde 1970 a 1978 entre un 14º/o y un 70º/o según se usen los diferentes deflactores.

3. A través del DL. 869 de 1974 se estableció, por vez primera, un sistema de pensiones asistenciales para los inválidos y ancianos carentes de recursos. Con anterioridad al año 1974 se carecía de instrumentos dentro del sistema previsional que efectivamente protegiesen a este sector de la población. El número de beneficiados ha sido el siguiente:

CUADRO Nº 35

Nº DE BENEFICIADOS DL. 869

1975	5.627
1976	37.359
1977	75.309
1978	101.440

FUENTE: Dirección de Presupuestos.

REMUNERACIONES, EMPLEO, SUBSIDIOS DE CESANTIA Y CAPACITACION

A.— Remuneraciones

Para visualizar el mejoramiento real que han mostrado los sueldos y salarios, se presentan los siguientes indicadores.

1. Indice de Sueldos y Salarios Reales del INE, deflactados por el Indice de Precios al Consumidor (oficial) del INE.

— Los resultados de las encuestas trimestrales muestran un notorio mejoramiento en los tres últimos años,

°/o variación real promedio 1975-76 : 7,0
°/o variación real promedio 1976-77 : 25,5
°/o variación real promedio 1977-78 : 14,2

Considerando los datos disponibles a Julio de 1979 y los efectos de la negociación colectiva se espera que este índice crezca a una tasa superior al 10°/o en 1979.

— A partir de 1976 este mismo índice incluye información para todos los meses, obteniéndose los siguientes resultados:

°/o variación real promedio 1976-77: 23,3
°/o variación real promedio 1977-78: 14,2
°/o variación real promedio 1978-prom. Ene-Julio 1979: 10,8

2. Similares resultados muestra el Indice Real de Remuneraciones del Sector Público (Escala Unica de Remuneraciones).

	Indice promedio real	°/o variación
1975	100,00	—
1976	103,65	3,7
1977	130,86	26,3
1978	149,93	14,6
Enero-Julio 1979	174,55	16,4

3. Los ingresos mínimos del sector privado han mostrado el siguiente crecimiento real:

o/o variación real promedio 1975-76: 8,0
o/o variación real promedio 1976-77: 19,9
o/o variación real promedio 1977-78: 26,7
o/o variación real promedio 1978-prom. Ene-Jul. 1979: 1,3

4. Ha existido una amplia polémica respecto al deflactor adecuado a utilizar para expresar el índice de sueldos y salarios en términos reales. Dicha polémica se generó por la incapacidad —que todos reconocen— de que el Indice de Precios al Consumidor del INE, captase los niveles efectivos de precios durante el período 1971 a 1973.

Con este propósito es que se muestra a continuación un resumen de la comparación de los índices de sueldos y salarios que presenta el Banco Mundial en su informe "Chile, An Economy in Transition" (Junio 1979), que resultan de utilizar deflactores alternativos.

CUADRO Nº 36

INDICE DE SUELDOS Y SALARIOS REALES
(Base Abril 1969 = 100)

Año	Deflactor: Bco. (1) Mundial	U. de Chile (2)	Oficial (IPC-INE) (3)
x̄ 1970	114,2	112,4	114,2
x̄ 1971	135,0	134,8	142,7
x̄ 1972	110,2	123,0	146,4
x̄ 1973	61,5	83,5	117,5
x̄ 1974	84,8	78,6	118,6
x̄ 1975	82,4	76,4	115,4
x̄ 1976	88,2	81,9	123,5
x̄ 1977	110,8	102,8	155,2
x̄ 1978	126,7	117,5	177,3

FUENTE: World Bank "Chile, An Economy in Transition" (1979) Vol. III: Statistics Table 9.21.

(1) El Banco Mundial calcula un índice de precios al consumidor que contiene variaciones diferentes a los oficiales para los años 1971 a 1973.

(2) El Departamento de Economía de la U. de Chile, presenta ajustes en el Indice de Precios Oficial para los años 1970 a 1973.

(3) El Indice de Precios Oficial preparado por el Instituto Nacional de Estadísticas, de acuerdo a la metodología utilizada, no contempla gran parte de los precios que existieron en los mercados negros durante los años 1971 a 1973.

La principal conclusión que se deriva del cuadro anterior es el fuerte incremento real que presentan los sueldos y salarios en los últimos años, lográndose en 1978 superar, en todo caso, los niveles del año 1970.

Es evidente también lo efímero del mejoramiento real en las remuneraciones durante el año 1971, cuya tendencia decreciente ya comenzó a manifestarse a partir de 1972, alcanzando su punto crítico, según el Banco Mundial, durante 1973.

A continuación se presentan las cifras nominales originales de sueldos y salarios, con el propósito de que quien desee utilizar deflactores distintos pueda contar con los datos esenciales en forma más fácil.

CUADRO Nº 37

INDICE DE SUELDOS Y SALARIOS 1970-1979
(Base Enero 1970 = 100)

FECHA		I.S.S. (NOMINAL)	I.P.C.	I.S.S. (REAL)	PROMEDIO AÑO
1970	Enero	100,0	100,0	100,0	
	Abril	112,0	111,4	100,5	
	Julio	120,0	118,2	101,5	
	Octubre	129,1	125,5	102,9	101,2
1971	Enero	143,2	128,1	111,8	
	Abril	171,4	133,9	128,0	
	Julio	185,9	140,8	132,0	
	Octubre	196,1	146,3	134,0	126,5
1972	Enero	218,4	159,9	136,6	
	Abril	240,4	184,9	130,0	
	Julio	269,4	205,5	131,1	
	Octubre	433,8	355,2	122,1	130,0
1973	Enero	595,9	448,4	132,9	
	Abril	663,8	546,4	121,5	
	Julio	956,1	869,9	109,9	
	Octubre	1.168,7	2.232,4	52,4	104,2
1974	Enero	3.247,5	2.820,1	115,2	
	Abril	4.289,5	4.623,1	92,8	
	Julio	7.501,3	6.768,6	110,8	
	Octubre	10.253,5	10.067,5	101,8	105,2
1975	Enero	14.493,4	13.400,0	108,2	
	Abril	21.932,8	22.852,0	96,0	
	Julio	35.701,0	34.691,0	102,9	
	Octubre	45.653,0	44.737,6	102,0	102,3
1976	Enero	59,971,0	57.261,0	104,7	
	Abril	83.552,0	80.066,0	104,3	
	Julio	118.398,5	107.560,4	110,1	
	Octubre	154,770,9	130.275,4	118,8	109,5
1977	Enero	196.542,0	150.608,7	130,5	
	Abril	238.694,7	177.070,8	134,5	
	Julio	291.493,2	197.378,3	147,7	
	Octubre	301.553,9	220.587,4	136,7	137,4
1978	Enero	357.124,0	236.700,2	150,9	
	Abril	397.313,7	256.020.5	155,2	
	Julio	448.143,3	273.425,2	163,9	
	Octubre	464,471,9	294,553,7	157,7	156,9
1979	Enero	525.414,8	309.718,4	169,6	
	Abril	592.467,0	331.986,2	178,5	
	Julio	657.519,1	361.494,7	181,9	

FUENTE: Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para el I.S.S. y el I.P.C. (I.S.S. Enero 1970 = 1.898,5).

CUADRO Nº 38

INDICE DE SUELDOS Y SALARIOS
(Base Enero 1970 = 100)

		I.S.S. (Nominal)	I.P.C.	I.S.S. (Real)	% de variación real entre reajustes de remuneraciones.
	1976				
	Enero	59.994,7	57.263,1	104,8	
	Febrero *	60.594,0	63.018,3	96,2	
(R)	Marzo *	79.984,0	71.553,9	111,8	5,7
	Abril	83.539,6	80.068,4	104,3	
	Mayo	85.857,2	87.948,9	97,6	
(R)	Junio	116.829,1	98.800,5	118,2	5,8
	Julio	118.409,3	107.564,4	110,1	
	Agosto	121.833,0	113.441,8	107,4	
	Septiembre	152.699,5	122,083,3	125,1	
	Octubre	154.753,8	130.280,2	118,8	
	Noviembre	156.386,6	135.257,9	115,6	
(R)	Diciembre	186.779,0	142.193,9	131,4	5,0
	Promedio 1976	—	—	111,7	
	1977				
	Enero	196.523,6	150.614,3	130,5	
	Febrero	196.945,0	159.388,8	123,6	
(R)	Marzo	235.607,1	169.117,1	139,3	6,0
	Abril	238.714,8	177.065,8	134,8	
	Mayo	246.615,7	183.836,0	134,1	
	Junio	248.301,3	189.958,1	130,7	
(R)	Julio	291.493,3	197.375,2	147,7	6,0
	Agosto	294.442,9	204.084,2	144,3	
	Septiembre	299.183,5	211.696,6	141,3	
	Octubre	301.553,9	220.587,4	136,7	
	Noviembre	303.924,2	225.438,1	134,8	
(R)	Diciembre	358.914,9	232.475,3	154,4	4,5
	Promedio 1977			137,7	
	1978				
	Enero	357.124,0	236.706,8	150,9	
	Febrero	356.175,9	242.411,6	146,9	
(R)	Marzo	390.044,7	249.506,6	156,3	1,2
	Abril	397,313,7	256,020,6	155,2	
	Mayo	403.476,5	261.430,3	154,3	
	Junio	409.375,8	266.711,3	153,5	
(R)	Julio	448.143,3	273.425,2	163.9	4,9
	Agosto	453.779,3	281.091,9	161.4	
	Septiembre	457.519,1	289.159,7	158,2	
	Octubre	464.472,0	294.553,7	157,7	
	Noviembre	466.684,2	298,460,1	156,4	
(R)	Diciembre	525.256,8	302.971,0	173,4	5,8
	Promedio 1978			157,3	
	1979				
	Enero	525.414,8	309.718,4	169,6	
	Febrero	525.678,2	314.747,6	167,0	
(R)	Marzo	577.719,3	323.594,1	178,5	2,9
	Abril	592.467,0	331.986,2	178,5	
	Mayo	594.258,6	340.347,9	174,6	
	Junio	593.468,5	348.891,5	170,1	
(R)	Julio	657.519,1	361.494,7	181,9	1,9
	Agosto	670.792,7	378,581,8	177,2	
	Septiembre	670.476,7	393.426,9	170,4	
	Octubre				
	Noviembre				
(R)	Diciembre				

* Cifras estimadas (R) Reajustes

% Variación real promedio 1976-77 : 23,3%
1977-78 : 14,2%

FUENTE: ISS NOMINAL: INE
IPC : INE

CUADRO Nº 39

INDICE DE INGRESOS MINIMOS SECTOR PRIVADO 75-78
(Base Enero 1975 = 100)

AÑO	MES	Sueldo Mínimo	Indice Nominal	I.P.C. (E. 75=100)	Indice Real	Promedio Anual
1975	Enero	64,9	100,0	100	100	
	Febrero	64,9	100,0	116,5	85,8	
	Marzo	106,4	163,9	141,2	116,1	
	Abril	106,4	163,9	170,5	96,1	
	Mayo	106,4	163,9	197,8	82,9	
	Junio	182,0	280,4	236,9	118,4	
	Julio	182,0	280,4	258,9	108,3	
	Agosto	182,0	280,4	281,9	99,5	
	Septiembre	225,7	347,8	308,0	112,9	
	Octubre	225,7	347,8	333,9	104,2	
	Noviembre	288,9	445,1	361,2	123,2	
	Diciembre	288,9	445,1	386,8	115,1	105,2
1976	Enero	288,9	445,1	427,3	104,2	
	Febrero	288,9	445,1	470,3	94,6	
	Marzo	381,35	587,6	533,9	110,0	
	Abril	431,35	664,6	597,4	111,3	
	Mayo	431,35	664,6	656,3	101,3	
	Junio	599,58	923,9	737,3	125,3	
	Julio	599,58	923,9	802,9	115,1	
	Agosto	599,58	923,9	846,8	109,1	
	Septiembre	755,47	1.164,1	911,0	127,8	
	Octubre	755,47	1.164,1	972,2	119,7	
	Noviembre	755,47	1.164,1	1.009,4	115,3	
	Diciembre	891,45	1.373,6	1.060,8	129,5	113,6
1977	Enero	966,45	1.489,1	1.124,0	132,5	
	Febrero	966,45	1.489,1	1.189,4	125,2	
	Marzo	1.150,08	1.772,1	1.262,0	140,4	
	Abril	1.150,08	1.772,1	1.321,3	134,1	
	Mayo	1.196,08	1.842,9	1.371,9	134,3	
	Junio	1.196,08	1.842,9	1.417,5	130,0	
	Julio	1.411,31	2.174,7	1.472,9	147,6	
	Agosto	1.411,37	2.174,7	1.523,0	142,8	
	Septiembre	1.411,37	2.174,7	1.579,7	137,7	
	Octubre	1.411,37	2.174,7	1.646,0	132,1	
	Noviembre	1.411,37	2.174,7	1.682,6	129,2	
	Diciembre	1.665,42	2.566,1	1.734,8	147,9	136,2
1978	Enero	2.000,00	3.081,7	1.766,4	174,5	
	Febrero	2.000,00	3.081,7	1.808,9	170,4	
	Marzo	2.160,00	3.328,2	1.861,9	178,7	
	Abril	2.160,00	3.328,2	1.910,5	174,2	
	Mayo	2.160,00	3.328,2	1.950,8	170,6	
	Junio	2.160,00	3.328,2	1.990,2	167,2	
	Julio	2.376,00	3.661,0	2.040,3	179,4	
	Agosto	2.376,00	3.661,0	2.097,6	174,5	
	Septiembre	2.376,00	3.661,0	2.157,8	169,7	
	Octubre	2.376,00	3.661,0	2.197,8	166,5	
	Noviembre	2.376,00	3.661,0	2.227,2	164,4	
	Diciembre	2.661,00	4.100,2	2.260,9	181,4	172,6
1979	Enero	2.661,00	4.100,2	2.311,3	177,4	
	Febrero	2.661,00	4.100,2	2.348,8	174,6	
	Marzo	2.821,00	4.346,7	2.414,9	180,0	
	Abril	2.821,00	4.346,7	2.477,5	175,4	
	Mayo	2.821,00	4.346,7	2.539,9	171,1	
	Junio	2.821,00	4.346,7	2.603,6	166,9	
	Julio	3.131,00	4.824,3	2.697,7	178,8	174,9
	Agosto					
	Septiembre					
	Octubre					
	Noviembre					
	Diciembre					

FUENTE: Sueldo Mínimo: Dirección de Presupuestos.
IPC: INE.

B.– Empleo

1) Información sobre variables laborales.

Existen diferentes fuentes de información que cuantifican las estadísticas de población, fuerza de trabajo, ocupación y desocupación, cuyos resultados, en algunos casos, no coinciden.

– Empleo y Población a Nivel Nacional presentada en la "Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública" (enero 1979) cuya fuente es Odeplán.
– Encuesta del INE a Nivel Nacional, realizada en los meses de noviembre de 1976, 1977 y 1978 (resultados preliminares).
– Encuesta del Departamento de Economía de la Universidad de Chile para el Gran Santiago.
– Encuesta del INE para el Gran Santiago.

De las diferentes fuentes de información no se deriva un consenso respecto de la tendencia en la tasa de desocupación en los últimos 3 años, lo que sí queda claro es el importante **aumento en la ocupación.**

CUADRO Nº 40

TASAS DE CRECIMIENTO DE LA OCUPACION

(en porcentajes)

Año	(1) Nivel Nacional (ODEPLAN)	(2) Nivel Nacional (INE) Nov. c/año	(3) Gran Stgo. (Depto. Econ.) Junio c/año	(4) Gran Stgo. (INE) Abr.-Jun. c/año
1970	2,0	–	5,9	–
1971	4,9	–	6,9	–
1972	3,2	–	4,6	–
1973	0,6	–	3,3	–
1974	– 2,3	–	– 3,6	–
1975	– 3,6	–	– 2,9	–
1976	3,5	–	6,2	–
1977	3,7	1,4	8,9	7,0
1978	4,6	5,7	4,6	5,5
1979	–	–	7,0	3,4

FUENTE: (1) Odeplan
(2) INE
(3) Departamento de Economía de la Universidad de Chile.
(4) INE

Los Cuadros Nº 41 y Nº 42 se acompañan, pues son los antecedentes básicos de los cuales se originan los cuadros Nº 40 y Nº 43

CUADRO Nº 41

EMPLEO Y POBLACION A NIVEL NACIONAL

(Miles de personas)

Año	Poblac. total	º/o Var.	Poblac. Activa	º/o Var.	Poblac. Ocup.	º/o Var.	Poblac. Desocup.	Tasa de Desocup.
1960	7.585,3	–	2.427,3	–	2.255,0	–	172,3	7,1
1961	7.773,3	2,5	2.474,6	1,9	2.276,6	1,0	198,0	8,0
1962	7.961,3	2,4	2.522,8	1,9	2.323,5	2,1	199,3	7,9
1963	8.147,3	2,3	2.572,0	2,0	2.379,1	2,4	192,9	7,5
1964	8.330,4	2,2	2.622,1	1,9	2.438,6	2,5	183,5	7,0
1965	8.509,9	2,2	2.673,2	1,9	2.502,1	2,6	171,1	6,4
1966	8.685,9	2,1	2.725,3	1,9	2.559,1	2,3	166,2	6,1
1967	8.858,9	2,0	2.778,4	1,9	2.647,8	3,5	130,6	4,7
1968	9.029,6	1,9	2.832,6	2,0	2.693,8	1,7	138,8	4,9
1969	9.199,1	1,9	2.837,8	1,9	2.714,5	0,8	173,3	6,0
1970	9.368,6	1,8	2.950,1	2,2	2.770,1	2,0	180,0	6,1
1971	9.539,1	1,8	3.020,9	2,4	2.906,1	4,9	114,8	3,8
1972	9.711,9	1,8	3.093,9	2,4	2.998,0	3,2	95,9	3,1
1973	9.887,9	1,8	3.167,6	2,4	3.015,6	0,6	152,0	4,8
1974	10.068,1	1,8	3.243,6	2,4	2.945,2	–2,3	298,4	9,2
1975	10.253,0	1,8	3.321,3	2,4	2.839,7	–3,6	481,6	14,5
1976	10.443,2	1,9	3.404,7	2,5	2.938,8	3,5	465,9	13,7
1977	10.639,0	1,9	3.490,2	2,5	3.046,9	3,7	443,3	12,7
1978*	10.840,5	1,9	3.577,8	2,5	3.187,4	4,6	390,4	10,9

FUENTE: Población total. ODEPLAN–CELADE. Proyección de la población de Chile por sexo y grupos quinquenales de edad 1950–2.000. Santiago, mayo 1975.

Población activa 1970-1974. CELADE Chile. Proyección de la población económicamente activa 1970-2.000. Boletín Nº 15.

Población ocupada y desocupada, ODEPLAN.

1978* Estimación provisional

CUADRO Nº 42

OCUPACION Y DESOCUPACION EN EL GRAN SANTIAGO

(en miles)

Fecha	Población	Fuerza de Trabajo	Ocupados	Desocupados	Tasa de Cesantía	Tasa de Desocupación
1974						
Marzo	3.413,2	1.179,2	1.070,3	109,0	6,4	9,2
Junio	3.444,7	1.182,9	1.060,6	122,3	7,5	10,3
Septiembre	3.476,5	1.198,7	1.086,1	122,6	6,8	9,4
Diciembre	3.508,5	1.228,6	1.109,3	119,2	6,1	9,7
1975						
Marzo	3.540,8	1.230,9	1.067,2	163,7	9,1	13,3
Junio	3.573,4	1.226,7	1.029,5	197,2	12,0	16,1
Septiembre	3.606,3	1.223,3	1.019,9	203,5	12,6	16,6
Diciembre	3.639,5	1.280,2	1.041,2	239,0	13,8	18,7
1976						
Marzo	3.673,0	1.298,7	1.041,1	257,6	14,8	19,8
Junio	3.706,9	1.333,5	1.093,0	240,5	13,4	18,0
Julio	3.718,4	1.284,4	1.074,6	209,8	11,9	16,3
Agosto	3.729,8	1.291,4	1.071,9	219,5	12,5	17,0
Septiembre	3.742,1	1.291,5	1.089,2	202,3	12,2	15,7
Diciembre	3.775,6	1.317,5	1.138,3	179,2	10,0	13,6
1977						
Marzo	3.810,3	1.336,6	1.151,4	185,2	9,5	13,9
Junio	3.845,5	1.368,8	1.190,4	178,4	10,2	13,0
Septiembre	3.880,9	1.371,3	1.195,6	175,8	10,0	12,8
Diciembre	3.916,7	1.374,9	1.193,9	180,9	9,9	13,2
1978						
Marzo	3.952,8	1.417,2	1.208,9	208,4	11,2	14,7
Junio	3.989,2	1.426,9	1.244,8	182,1	9,4	12,8
Septiembre	4.026,0	1.466,7	1.265,1	201,6	10,7	13,7
Diciembre	4.063,1	1.470,7	1.253,4	217,3	10,5	14,8
1979						
Marzo	4.100,6	1.531,8	1.279,1	252,7	12,6	16,5
Junio	4.138,4	1.522,3	1.331,8	190,5	9,3	12,5
Septiembre	4.176,5	1.520,4	1.330,0	190,4	9,6	12,5
Diciembre						

Fuente: Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

Nota 1. A partir de la encuesta de Marzo de 1976, se ha recalculado la tasa de crecimiento intercensal de la población del Gran Santiago, de acuerdo a las cifras del INE. Los datos en miles de este cuadro incluyen dicha modificación; lo que no las hace comparables con los datos de las publicaciones anteriores a Marzo de 1976.

Nota 2: En Marzo de 1976, los trabajadores ocupados en el empleo mínimo (Gran Santiago) ascendieron a 32.128; lo que representa un 2,5º/o de la fuerza de trabajo del período.

Respecto de las elevadas tasas de desocupación prevalecientes en el mercado laboral, estudios realizados señalan como una de las causas más relevantes, el anormalmente alto crecimiento en la fuerza de trabajo.

En el artículo "Política Económica 1973-1979" de Jorge Cauas y Alvaro Saieh (Revista Realidad, oct. 79) se plantea que, utilizando las cifras del Departamento de Economía de la Universidad de Chile para el Gran Santiago, "se puede afirmar que aunque la tasa de desempleo de 14°/o en 1978 es superior a la de 7,1°/o registrada en 1970, lo es esencialmente por la existencia de una tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo superior a lo histórico". Si se diera un crecimiento de la fuerza de trabajo similar a lo histórico (años 1961-1970) se llegaría a una tasa de desempleo muy similar a la de 1970, como se observa en el cuadro N° 43.

Sin embargo, para lograr reducir sustancialmente la tasa de desocupación —proceso que sin duda no se cumple en el corto plazo— es necesario obtener crecimientos superiores a los históricos en el empleo. La única forma sana de alcanzar este objetivo es con tasas de crecimiento del producto e ingreso superiores a las históricas: es hacia este objetivo a donde se encamina la actual política económica.

CUADRO Nº 43

EMPLEO Y TASA DE DESEMPLEO GRAN SANTIAGO

(miles de personas)

	VALORES EFECTIVOS (*)				VALORES PROYECTADOS (**)			VALORES USANDO LA FUERZA DE TRABAJO PROYECTADA O "NORMAL" Y EL TOTAL DE EMPLEADOS EFECTIVOS				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Año	Total fuerza de trabajo	Total empleados	Total des-empleados	Tasa de desempleo (%)	Fuerza trabajo proyectada o "normal"	Empleo proyectado o "normal"	Desempleo proyectado o "normal"	Tasa de desempleo proyectada o "normal" (%)	Fuerza de trabajo proyectada o "normal"	Total empleo efectivo	Desempleo de acuerdo a la fuerza de tra-bajo proyec-tada o "normal" y al empleo efectivo	Tasa de desempleo de acuerdo a la fuerza de trabajo proyectada o "normal" y al empleo efectivo (%)
1961	734	685	49	6,7	728	689	39	5,4				
1962	766	726	40	5,2	755	714	41	5,4				
1963	780	741	39	5,0	783	739	44	5,6				
1964	798	756	42	5,3	811	765	46	5,7				
1965	835	790	45	5,4	841	793	48	5,7				
1966	866	820	46	5,3	872	821	51	5,8				
1967	903	848	55	6,1	905	850	55	6,1				
1968	935	879	56	6,0	938	881	57	6,1				
1969	982	921	61	6,2	973	912	61	6,3				
1970	1.016	944	72	7,1	1.008	945	63	6,3	1.008	944	64	8,3
1971	1.057	999	58	5,5	1.046	979	67	6,4	1.046	999	47	4,5
1972	1.078	1.037	41	3,8	1.084	1.014	70	6,5	1.084	1.037	47	4,3
1973	1.140	1.087	53	4,6	1.124	1.050	74	6,6	1.124	1.087	37	3,3
1974	1.197	1.082	115	9,6	1.165	1.087	79	6,8	1.166	1.082	84	7,2
1975	1.240	1.039	201	16,2	1.209	1.126	83	6,9	1.209	1.039	170	14,1
1976	1.303	1.085	218	16,7	1.253	1.166	87	6,9	1.253	1.085	168	13,4
1977	1.363	1.183	180	13,2	1.300	1.208	92	7,1	1.300	1.183	117	9,0
1978	1.445	1.243	202	14,0	1.348	1.251	97	7,2	1.348	1.243	105	7,8

(*) Fuente: Departamento de Economía. Universidad de Chile. Valores promedio de cada año.
(**) Proyección de las tendencias de 1961-1970 al 1971-1978. Para la Fuerza de Trabajo: 3,62 por ciento de crecimiento anual.
Para el Empleo: 3,51 por ciento de crecimiento anual.

Jorge Cauas L. Alvaro Saieh B. "Política Económica 1973-1979".
Revista Realidad (octubre 1979).

2.– Adicionalmente el Gobierno ha adoptado medidas de fomento directo al empleo y de alivio a situaciones de desempleo. Ello se ha concretado a través de:

a) Medidas paliativas, y

b) Medidas de largo plazo

a) Entre las medidas paliativas se destacan las siguientes:

– el Programa de Empleo Mínimo

– la Bonificación por Contratación Adicional de Mano de Obra

– el subsidio de cesantía para los obreros, subsidio que antes sólo existía para el sector empleados. Estos subsidios son otorgados a través de las Cajas de Previsión.

Los recursos, beneficiarios y desarrollo en el tiempo de estos programas se presentan en forma sucinta en los cuadros N° 44 a 46.

CUADRO Nº 44

PROGRAMA DE EMPLEO MINIMO (P.E.M.)
($ en valores de cada mes)

MESES	1975		1976		1977		1978		1979	
	Nº Personas	Subsid. ($) por Pers.	Nº Personas	Subsid. ($) por Pers.	Nº Personas	Subsid. ($) por Pers.	Nº Personas	Subsid. ($) por Pers.	Nº Personas	Subsid. ($) Pers.
Enero	–	–	133.484	243,20	219.949	660,00	183.746	826,00	130.038	925,00
Febrero	–	–	137.041	243,20	217.667	660,00	170,000	826,00	132.377	925,00
Marzo	19.021	86,40	148.199	321,00	209.898	700,00	158.419	826,00	132.467	925,00
Abril	20.000	86,40	147.523	363,00	209.898	700,00	157.217	826,00	137.699	925,00
Mayo	41.690	86,40	167.035	363,00	205.720	700,00	149.005	826,00	139,139	925,00
Junio	60.000	150,00	176.361	505,00	204.404	700,00	144.100	826,00	138.064	925,00
Julio	84.000	150,00	168.384	505,00	204.404	700,00	141.836	826,00	139.393	1.030,00
Agosto	100.814	150,00	202.297	505,00	204.404	700,00	137.767	826,00	140.360	1.030,00
Sept.	111.230	190,00	204.984	606,00	204.404	700,00	137.767	826,00	–	–
Octub.	126.811	190,00	204.962	606,00	204.404	700,00	137.767	826,00	–	–
Nov.	122.917	190,00	224.083	606,00	204.404	700,00	137.767	826,00	–	–
Dic.	127.046	243,00	223.207	660,00	183.899	826,00	136.024	925,00	–	–

NOTAS:

1. Adicionalmente al subsidio per cápita se otorga un aporte adicional para insumos, a los organismos administradores equivalente al 15º/o del valor per cápita.

2. Estas cifras de "número de personas" adscritas al PEM estarían sobreestimadas en aproximadamente un 30º/o (según antecedentes para los años 1977 y 1978) ya que se obtuvieron directamente del aporte fiscal entregado al Ministerior del Interior. Sin embargo, con cargo a este programa se han financiado además otras actividades sociales (Operación Confraternidad, erradicación de poblaciones marginales, cursos de alfabetización). Además del P.E.M.

El aporte Fiscal al PEM es el siguiente:
(millones de dólares 1976)

1975	34,10
1976	82,67
1977	74,03
1978	45,27
1979*	37,97

CUADRO Nº 45

ASIGNACION POR CONTRATACION ADICIONAL DE MANO DE OBRA

Período de vigencia	Período de información	Número de bonificaciones	Número de Empresas	Monto (mill. $)
D.L. 1030 Junio 75-Mayo 77	Marzo 76-Mayo 77 (15 meses)	362.328	11.258	149,5
	Promedio mensual	24.155	751	
D.L. 1806 Junio 77-Mayo 78	Junio 77-Mayo 78 (12 meses)	594.683	34.912	480,8
	Promedio mensual	49.557	2.909	
D.L. 2239 Junio 78-Mayo 79	Junio 78-Marzo 79 (no hay datos para Julio 78) (9 meses)	511.162	32.214	357,7
	Promedio mensual	56.795	3.579	

FUENTE: Tesorería General de la República.

GASTO FISCAL EN BONIFICACION
POR CONTRATACION ADICIONAL DE MANO DE OBRA

(Cifras en millones de dólares de 1976)

1976	4,30
1977	10,96
1978	13,75

FUENTE: Dirección de Presupuestos.

NOTA: El sistema de bonificación consiste en que el Tesoro Público paga alrededor del 30º/o de las cotizaciones previsionales sobre un ingreso mínimo por trabajador adicional empleado. Todo ello sobre cierto número de trabajadores contratados.
El número de bonificaciones y de empresas corresponde a la suma de la información para cada mes, por lo que la cifra relevante es la del promedio mensual de bonificaciones y empresas beneficiadas, por cada uno de los D.L. en diferentes períodos.

CUADRO Nº 46

SUBSIDIOS DE CESANTIA
(Número de subsidios otorgados)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
EMPART	40.946	38.848	38.070	55.907	77.973	105.105	150.875	145.381	166.480
S.S.S.	14.523	12.789	5.118	5.096	10.768	239.408(1)	734.020	519.500	550.586
OTRAS	2.056	1.700	1.371	661	1.630	7.500	20.600	19.600	11.323
TOTAL	57.525	53.337	44.559	61.664	90.371	352.013	905.495	684.481	728.389

FUENTE: Superintendencia de Seguridad Social.

NOTA: (1) A partir de Agosto de 1974, el D.L. 603 establece por vez primera un sistema de subsidios para los obreros del Servicio de Seguro Social, en condiciones similares que el existente para los empleados. Ello explica el incremento en el Nº de subsidios otorgados a partir de esa fecha.

b) Las medidas de largo plazo han tendido todas a dar una solución definitiva al problema, especialmente a través de abaratar el costo de contratación de mano de obra e incrementar la inversión en capital humano. Entre estas medidas cabe señalar las siguientes:

— Las progresivas rebajas en las tasas de cotización, cuya evolución se señala a continuación:

CUADRO Nº 47
TASAS DE COTIZACION PARA EMPLEADOS Y OBREROS
(%/o sobre remuneración imponible)

	Empleados (Particulares)	Obreros
1970	59,3	48,9
1971	59,0	49,7
1972	59,0	49,9
1973	59,0	49,9
1974	64,8	56,9
1975	59,3	51,4
1976	59,1	51,2
1977	56,1	48,2
1978	46,2	38,7
1979	44,0	36,2

FUENTE: Superintendencia de Seguridad Social.

— Adicionalmente existe una serie de programas de capacitación que, junto a la política de educación, están destinados a incrementar la inversión en capital humano.

En el año 1976 fue creado el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) comenzando sus actividades en el año 1977.

CUADRO Nº 48

Nº DE PERSONAS CAPACITADAS POR SENCE

	1977	1978	1979*
Sector Agrícola y Forestal	23.350	33.036	31.938
Sector Industria y Construcción	5.834	8.620	7.968
Sector Pesca Artesanal	1.492	1.984	2.007
Sector Terciario	1.341	4.650	11.126
Sector Pequeña Minería	508	607	592
TOTAL ANUAL	32.525	48.897	53.631

CAPACITACION REALIZADA POR EMPRESAS U ORGANISMOS INTERMEDIOS

	1977	1978	1979*
Nº becas otorgadas	46.000	83.000	100.000

FUENTE: SENCE

* cifras estimadas

ANEXO I

Estadísticas
de Conflictos Laborales
años 1961 a 1973

ESTADISTICAS DE CONFLICTOS LABORALES

AÑOS 1961 a 1973

Los cuadros que se presentan a continuación corresponden a una serie estadística del Departamento de Relaciones del Trabajo y Desarrollo Organizacional de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de Chile, recopilada por don Alberto Armstrong.

La cobertura de estas series es: el sector privado, el público y el mixto (o Area de Propiedad Social), desde los años 1961 a 1973; las variables que se miden son el número de huelgas, el número de trabajadores en huelga y el número de "días hombre de trabajo perdido" (DHTP); la clasificación que se elaboró de estas variables, y especialmente de las huelgas, fue su legalidad o ilegalidad, las causales de la huelga, y las huelgas por actividad económica.

No se ha querido comentar las cifras, pues ellas hablan por sí solas.

Sin embargo, unas palabras de advertencia son necesarias. Estas series sólo incluyen huelgas y paros de trabajadores. Excluyen, por lo tanto, las huelgas estudiantiles —cuya expresión universitaria se inició en 1967 con las primeras "tomas" de Universidades— y huelgas patronales ("tomas" de puentes, cierres de caminos, paro de comerciantes, paro de camioneros, paro industrial de Arica, etc.).

CUADRO Nº 49

NUMERO TOTAL DE HUELGAS, CLASIFICADAS POR SECTORES, PRIVADO, PUBLICO, MIXTO Y PAROS INTERINDUSTRIA, Y SEGUN LEGALIDAD AÑOS 1961 – 1973

NUMERO DE HUELGAS								
Años	Legal Sector Privado	Ilegal Sector Privado	Total Sector Privado	Sector Público	Sector Mixto	Paros	Total Ilegales	Total General
1961	430	405	835	128	–	10	543	973
1962	95	387	482	103	–	5	495	590
1963	89	444	533	220	–	27	691	780
1964	64	369	433	236	–	7	612	676
1965	134	638	772	214	–	40	892	1.026
1966	121	592	713	91	–	24	707	828
1967	1.240	894	2.134	286	–	44	1.224	2.464
1968	222	691	913	211	–	*	902	1.124
1969	240	791	1.031	314	–	10	1.115	1.355
1970	203	1.066	1.269	345	–	9	1.420	1.623
1971	170	1.946	2.116	373	191	10	2.520	2.690
1972	115	1.915	2.030	557	406	44	2.922	3.037
1973	21	1.230	1.251	454	426	99	2.209	2.230

FUENTE: Estadísticas del Departamento de Relaciones del Trabajo y Desarrollo Organizacional de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de Chile. Recopiladas por don Alberto Armstrong.

NOTA: Incluye huelgas solamente de trabajadores. Excluye, por lo tanto, huelgas de estudiantes y empleadores (paro de comerciantes, camioneros, paro industrial de Arica, etc.)

* : Por estar el dato separado se incluye en los sectores correspondientes. No se produjeron conflictos que involucraran a más de 1 sector.

CUADRO Nº 50

NUMERO TOTAL DE TRABAJADORES COMPROMETIDOS, CLASIFICADOS POR SECTORES, PRIVADO, PUBLICO, MIXTO Y PAROS INTERINDUSTRIA, Y SEGUN LEGALIDAD AÑOS 1961 – 1973

NUMERO DE TRABAJADORES EN HUELGA

Años	Legal Sector Privado	Ilegal Sector Privado	Total Sector Privado	Sector Público	Sector Mixto	Paros	Total Ilegales	Total General
1961	32.448	119.005	151.453	41.715	–	64.040	224.760	257.208
1962	26.358	98.033	124.391	52.412	–	5.210	155.655	182.013
1963	20.646	103.688	124.334	96.686	–	101.941	302.315	322.961
1964	19.393	94.949	114.342	153.978	–	88.055	336.982	356.375
1965	36.170	174.227	210.397	48.326	–	73.761	296.314	332.484
1966	23.791	64.707	88.498	16.260	–	52.169	133.136	156.927
1967	71.814	177.027	248.841	145.910	–	66.146	389.083	460.897
1968	57.896	145.482	203.378	85.358	–	*	230.840	288.736
1969	64.066	178.168	242.234	114.553	–	168.335	461.056	525.122
1970	75.519	256.806	332.325	147.142	–	23.005	426.953	502.472
1971	30.355	198.872	229.227	58.647	37.890	4.161	299.570	329.925
1972	11.813	191.709	203.522	118.069	71.502	47.205	428.485	440.298
1973	1.386	193.797	195.183	121.209	93.041	511.244	919.291	920.677

FUENTE: Estadísticas del Departamento de Relaciones del Trabajo y Desarrollo Organizacional de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de Chile. Recopiladas por don Alberto Armstrong.

* : Por estar el dato separado se incluye en los sectores correspondientes. No se produjeron conflictos que involucraran a más de 1 sector.

CUADRO Nº 51

NUMERO TOTAL DE DIAS HOMBRE DE TRABAJO PERDIDO, CLASIFICADOS POR SECTORES, PRIVADO, PUBLICO, MIXTO Y PAROS INTERINDUSTRIA, Y SEGUN LEGALIDAD AÑOS 1961 - 1973

DIAS HOMBRE DE TRABAJO PERDIDO

Años	Legales Sector Privado	Ilegales Sector Privado	Total Sector Privado	Sector Público	Sector Mixto	Paros	Total Ilegales	Total General
1961	941.129	722.681	1.663.810	43.305	–	418.213	1.184.199	2.125.328
1962	565.888	418.238	984.126	223.487	–	5.210	646.935	1.212.823
1963	265.686	319.828	585.514	150.724	–	912.011	1.382.563	1.648.249
1964	484.289	263.888	748.177	276.594	–	606.346	1.146.828	1.631.117
1965	923.758	869.560	1.793.318	61.733	–	234.938	1.166.231	2.089.989
1966	454.231	339.217	793.448	33.999	–	250.653	623.869	1.078.100
1967	1.403.303	477.452	1.880.755	259.018	–	112.705	849.175	2.252.478
1968	1.376.451	489.464	1.865.915	1.852.333	–	*	2.341.797	3.718.248
1969	791.399	331.123	1.122.522	458.935	–	285.998	1.076.056	1.867.455
1970	1.459.065	782.659	2.241.724	1.016.907	–	39.237	1.838.803	3.297.868
1971	301.282	995.142	1.296.424	179.538	164.548	6.873	1.346.101	1.647.383
1972	153.534	890.227	1.043.761	315.160	335.408	443.888	1.984.683	2.138.217
1973	26.235	1.012.930	1.039.165	525.920	592.793	4.773.814	6.905.457	6.931.692

FUENTE: Estadísticas del Departamento de Relaciones del Trabajo y Desarrollo Organizacional de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de Chile. Recopiladas por don Alberto Armstrong.

* Por estar el dato separado se incluye en los sectores correspondientes. No se produjeron conflictos que involucraran a más de 1 sector.

NOTA: Incluye huelgas solamente de trabajadores. Excluye por lo tanto, huelgas de estudiantes y empleadores (paro de comerciantes, camioneros, paro industrial de Arica, etc.).

CUADRO Nº 52

NUMERO TOTAL DE HUELGAS CLASIFICADAS POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA

Años Sectores	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73
Agricultura	14	18	15	25	161	347	763	277	332	483	1.124	857	402
Minería	85	89	112	85	116	46	166	104	138	161	125	248	218
Manufac.	503	122	135	104	158	162	912	215	246	313	390	460	398
Construc.	148	157	129	112	172	122	127	95	79	111	234	328	174
Energía	1	8	21	18	35	9	49	41	20	25	26	48	53
Comercio	12	6	12	4	9	10	56	29	25	31	57	131	173
Transporte	67	76	86	62	106	35	77	132	152	117	264	310	266
Servicios	5	5	23	14	25	6	27	20	33	26	80	86	64
Act. no Espec.	0	2	0	9	10	0	0	0	6	2	17	7	9
Sector Público	128	103	247	236	234	91	286	211	314	345	373	557	454
Paros	10	4	(*)	7	(*)	(*	1 A	(*)	10	9	—	5	19
TOTAL	973	590	780	676	1.026	828	2.464	1.124	1.355	1.623	2.690	3.037	2.230

(*) Se incluyen en las Ramas Respectivas.
(A) Corresponde a un Paro Nacional de trabajadores, el resto se incluye en las respectivas Ramas de Actividad.

FUENTE: Estadísticas del Departamento de Relaciones del Trabajo y Desarrollo Organizacional de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de Chile. Recopiladas por don Alberto Armstrong.

NOTA: Incluye huelgas solamente de trabajadores. Excluye por lo tanto, huelgas de estudiantes y empleadores (paro de comerciantes, camioneros, paro industrial de Arica, etc.).

CUADRO Nº 53

NUMERO TOTAL DE HUELGAS CLASIFICADAS POR CAUSALES (1)

	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73
Mot. Económico	726	351	484	427	665	623	1.893	764	707	824	1.037	1.032	782
%	75,0	59,0	62,1	63,2	65,0	75,2	77,0	68,0	52,2	51,0	39,0	34,0	35,1
Despidos y Trasl.	59	72	74	53	103	62	163	104	140	137	236	234	161
%	6,0	12,2	9,4	7,8	10,0	7,5	6,6	9,2	10,3	8,3	8,6	7,7	7,2
Solidaridad	61	24	51	27	53	16	88	65	99	113	95	173	154
%	6,2	4,1	6,5	4,0	5,2	1,9	3,5	5,8	7,3	6,8	3,5	5,7	6,9
Cond. de Trabajo	65	66	54	77	74	62	160	121	156	212	341	514	425
%	6,6	11,2	6,9	11,4	7,1	7,5	6,5	10,8	11,5	13,0	12,7	17,0	19,1
Problemas Sind.	19	34	50	32	57	23	71	22	153	263	353	429	333
%	1,9	5,8	6,4	4,7	5,6	2,9	2,9	1,9	11,3	16,2	13,0	14,0	14,9
M. ajenos a la E.	4	18	17	41	20	12	13	30	21	14	39	64	88
%	0,4	3,1	2,3	6,1	1,9	1,4	0,5	2,8	1,6	0,9	1,5	2,0	3,9
Expropiación	—	1	—	—	—	—	—	—	8	30	297	315	167
%	—	0,0	—	—	—	—	—	—	0,6	1,9	11,0	10,4	7,6
Oponen Exprop.	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	15	26	21
%	—	—	—	—	—	—	—	—	0,0	—	0,5	0,9	0,9
Causas Grales.	22	10	39	11	30	24	32	11	63	22	256	214	70
%	2,2	1,7	5,0	1,6	2,9	2,9	1,2	0,9	4,7	1,4	9,5	7,1	3,1
Causas Descon.	17	14	11	8	24	6	44	7	7	8	21	36	29
%	1,7	2,4	1,4	1,2	2,3	0,7	1,8	0,6	0,5	0,5	0,7	1,2	1,3
TOTAL	973	590	780	676	1.026	828	2.464	1.124	1.355	1.623	2.690	3.037	2.230
TOTAL %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Estadísticas del Departamento de Relaciones del Trabajo y Desarrollo Organizacional de la Facultad de Economía y Administracion de la Universidad de Chile. Recopiladas por don Alberto Armstrong.

NOTA: Incluye huelgas solamente de trabajadores. Excluye, por lo tanto, huelgas de estudiantes y empleadores (paro de comerciantes, camioneros, paro industrial de Arica, etc.).

(1) Un detalle completo de esta clasificación se encuentra en "Código de Clasificación de causales de las Huelgas", utilizado por el Depto. de Relaciones de Trabajo y Desarrollo Organizacional de la Universidad de Chile.

CUADRO Nº 54

NUMERO DE HUELGAS POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA SECTOR MIXTO * AÑOS 1971-1973

	1971		1972		1973	
	Nº huelgas	º/o	Nº de huelgas	º/o	Nº huelgas	º/o
Agricultura	100	52,4	122	30,1	59	13,8
Minería	50	26,2	157	38,7	159	37,4
Manufactura	20	10,5	66	16,3	101	23,7
Construcción	1	0,5	6	1,5	16	3,8
Energía	8	4,2	32	7,9	39	9,2
Comercio	1	0,5	4	0,9	32	7,5
Transporte	2	1,0	13	3,2	15	3,5
Servicios	8	4,2	4	0,9	4	0,9
Act. no Especif.	1	0,5	2	0,5	1	0,2
TOTAL	191	100,0	406	100,0	426	100,0

FUENTE: Estadísticas del Departamento de Relaciones del Trabajo y Desarrollo Organizacional de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de Chile. Recopiladas por don Alberto Armstrong.

* : El sector mixto correspondía a empresas requisadas, expropiadas o intervenidas.

CUADRO Nº 55

NUMERO DE PERSONAS EN HUELGA POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA SECTOR MIXTO * AÑOS 1971-1973

	1971		1972		1973	
	Nº Personas	º/o	Nº Personas	º/o	Nº Personas	º/o
Agricultura	17.247	45,5	12.223	17,1	14.798	15,9
Minería	14.943	39,4	32.506	45,5	29.601	31,8
Manufactura	2.293	6,1	17.178	24,0	28.854	31,0
Construcción	34	0,1	535	0,7	2.122	2,3
Energía	1.002	2,6	6.012	8,4	7.541	8,1
Comercio	84	0,3	892	1,3	5.468	5,9
Transporte	219	0,6	1.940	2,7	4.229	4,5
Servicios	1.988	5,2	122	0,2	320	0,3
Act. no Especif.	80	0,2	94	0,1	108	0,2
TOTAL	37.890	100,0	71.502	100,0	93.041	100,0

FUENTE: Estadísticas del Departamento de Relaciones del Trabajo y Desarrollo Organizacional de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de Chile. Recopiladas por don Alberto Armstrong.

* : El sector mixto correspondía a empresas requisadas, expropiadas o intervenidas.

CUADRO Nº 56

DIAS HOMBRE TRABAJO PERDIDO POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA SECTOR MIXTO * AÑOS 1971-1973

	1971		1972		1973	
	D.H.T.P.	%	D.H.T.P.	%	D.H.T.P.	%
Agricultura	61.109	37,2	42.881	12,8	78.037	13,2
Minería	63.699	38,8	94.835	28,3	119.149	20,0
Manufactura	29.450	17,9	162.030	48.3	283.702	47,9
Construcción	1.394	0,8	3.408	1,0	13.811	2,3
Energía	1.958	1,2	21.556	6,4	22.595	3,8
Comercio	32	0,0	2.659	0,8	50.129	8,5
Transporte	369	0,2	6.529	1,9	9.052	1,5
Servicios	6.457	3,9	516	0,2	15.980	2,7
Act. no Especif.	80	0,0	994	0,3	338	0,1
TOTAL	164.548	100,0	335.408	100,0	592.793	100,0

FUENTE: Estadísticas del Departamento de Relaciones del Trabajo y Desarrollo Organizacional de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de Chile. Recopiladas por don Alberto Armstrong.

* : El sector mixto correspondía a empresas requisadas, expropiadas o intervenidas.

CUADRO Nº 57

NUMERO DE HUELGAS POR CAUSA SECTOR MIXTO * AÑOS 1971-1973

	1971		1972		1973	
	Nº huelgas	%	Nº huelgas	%	Nº huelgas	%
Motivos Econ.	55	28,9	110	27,1	133	31,3
Despidos	11	5,8	33	8,2	40	9,5
Solidaridad	7	3,7	18	4,4	34	8,0
Cond. Trabajo	30	15,7	108	26,6	99	23,2
Problem. Salud	14	7,3	30	7,4	59	13,8
Mot. Ajeno Empresa	2	1,0	11	2,7	11	2,6
Solicitud Exprop.	35	18,3	37	9,1	29	6,8
Se oponen Exprop.	4	2,1	10	2,5	10	2,3
Varias Grales.	31	16,2	42	10,3	10	2,3
Desconocidas	2	1,0	7	1,7	1	0,2
TOTAL	191	100,0	406	100,0	426	100,0

FUENTE: Estadísticas del Departamento de Relaciones del Trabajo y Desarrollo Organizacional de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de Chile. Recopilada por don Alberto Armstrong.

NOTA: Incluye huelgas solamente de trabajadores. Excluye, por lo tanto, huelgas de estudiantes y empleadores (paro de comerciantes, camioneros, paro industrial de Arica, etc.).

* : El sector mixto correspondía a empresas requisadas, expropiadas o intervenidas.

ANEXO II

Antecedentes Histórico-Jurídicos

"Cuando la Ley ha perdido su autoridad absoluta por haberse transmitido de la ley al pueblo, es que se ha escuchado a los demagogos. No hay demagogos cuando impera la ley en gobiernos democráticos, pues son los ciudadanos más recomendables por sus méritos y sus virtudes los que gozan de las preeminencias; pero una vez que la ley pierde su soberanía, surge una multitud de demagogos. Entonces, el pueblo es como un monarca de mil cabezas; ninguno es soberano individualmente, pero lo es la plebe en cuerpo o en conjunto".

Aristóteles (384 A.C. - 322 A.C.)
"La Política"
Libro sexto, capítulo IV, párrafo 4º

"Dar a los diferentes individuos las mismas oportunidades objetivas, no significa darles la misma **chance** subjetiva. No puede negarse que el Estado de Derecho produce desigualdades económicas; todo lo que puede alegarse en su favor es que esta desigualdad no pretende afectar de una manera determinada a individuos en particular. Es muy significativo y característico que los socialistas (y los nazis) han protestado siempre contra la justicia "meramente" formal, que se han opuesto siempre a una ley que no encierra criterio respecto al grado de bienestar que debe alcanzar cada persona en particular y que han demandado siempre una "socialización de la Ley", atacando la independencia de los jueces y, a la vez, apoyando todos los movimientos, como el de la Freirechtsschule, que minaron el Estado de Derecho".

Friedrich A. Hayek (1944)
"Camino de Servidumbre". Pág. 111

ANTECEDENTES HISTORICO - JURIDICOS

Los antecedentes que siguen corresponden:

1º.– Al oficio del 12 de Junio de 1973 enviado por S.E. el Presidente de la República, don Salvador Allende Gossens, al Excelentísimo señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

2º.–Al oficio de fecha 25 de Junio de 1973, de la Excelentísima Corte Suprema, acordado en Sesión Plenaria de esa misma fecha, en que se da respuesta al oficio de 12 de Junio de S.E. el Presidente de la República.

3º.– A una enumeración de los decretos de insistencia dictados desde 1932 a 1973 por las distintas Administraciones.

1º.– Oficio de 12 de Junio de 1973 enviado por S.E. el Presidente de la República, don Salvador Allende Gossens, al Excelentísimo señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

AL
SEÑOR PRESIDENTE DE LA CORTE SUPREMA

PRESENTE.

Santiago, 12 de junio de 1973

Por oficio de 26 de mayo último, US. ha tenido a bien transcribirme un acuerdo adoptado por la Corte Suprema en que,luego de referirse a la orden de desalojo decretada en un proceso por usurpación incoado en el Segundo Juzgado del Crimen de Rancagua, a cuyo respecto el señor Intendente de O'Higgins restara el amparo policial para su ejecución, formula seguidamente graves imputaciones a la autoridad administrativa y al Cuerpo de Carabineros. En efecto, atribuye a la autoridad administrativa, según se manifesta, "por enésima vez", una "ilícita intromisión en asuntos judiciales", como asimismo responsabiliza a Carabineros de obstruir "el cumplimiento de órdenes emanadas de un Juzgado del Crimen, que de acuerdo con la ley, deben ser ejecutadas por dicho cuerpo sin obstáculo alguno". Tales afirmaciones constituyen una suerte de diagnóstico referido no sólo a una supuesta crisis del Estado de Derecho, sino también a una perentoria o inminente quiebra de la juridicidad del país.

La gravedad de las aseveraciones contenidas en el acuerdo de la Corte Suprema, que no se ajustan a la verdad jurídica y que sólo contribuyen a generar un estado de inquietud pública, colocan al Ejecutivo en el ineludible deber de formular las puntualizaciones que siguen.

Me veo impelido a ello, además, por cuanto en anteriores oportunidades esa Corte Suprema ha considerado pertinente hacer públicos y difundir a través de los medios informativos pronunciamientos similares a los que motivan esta respuesta, no obstante que, en cada ocasión, en que he sostenido entrevistas con su Presidente y otros de sus magistrados, sólo se me han planteado problemas que les afectan en el orden personal.

I.– COMO DEBE CUMPLIR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EL REQUERIMIENTO DE FUERZA PUBLICA:

Por expreso mandato constitucional, corresponde al Presidente de la República velar por la conservación del orden público. Este deber presidencial se cumple en el ámbito del Gobierno Interior del Estado, por Intendentes, Gobernadores y Subdelegados, en quienes radica —el artículo 45 y siguientes de la Ley de Régimen Interior— el deber de mantener la paz y el orden público.

Pues bien, conforme al texto del acuerdo de esa Excma. Corte, debiera inferirse que la autoridad administrativa y los encargados de suministrar el auxilio de la fuerza pública, tendrían que proceder mecánicamente y sin más trámites a la ejecución de las resoluciones judiciales, por el solo hecho de ser requeridos por los Tribunales de Justicia.

Sin embargo, en virtud de principios universalmente aceptados y de diversas disposiciones constitucionales, y legales, las autoridades de Gobierno, garantes de la paz y el orden público, no pueden proceder sin ponderar previamente los antecedentes que les permitan, en cada caso, prever las consecuencias de orden personal, familiar o social que la ejecución de la resolución judicial pueda producir en el momento de que se trata.

Resulta inadmisible, en consecuencia, sostener que estas autoridades deban prestar el amparo policial en forma del todo indiscriminada, por cuanto ello podría conducir a situaciones que atenten precisamente contra la paz social y el orden público que están llamadas a cautelar. De ahí que estas autoridades administrativas y políticas se vean con frecuencia constreñidas a formular juicios de mérito u oportunidad para la prestación de la fuerza pública.

Si como en el caso a que se refiere US. y en otros análogos, no se ha proporcionado de inmediato el auxilio de la fuerza pública por algún Intendente, es porque ante la concurrencia de deberes en conflicto que cabía satisfacer, hubo de cumplirse con el deber prevaleciente de cautelar la tranquilidad social y la incolumidad física de personas colocadas en una situación de riesgo inminente frente a la ejecución indiscriminada de una resolución judicial. En tal sentido, obvio resulta comprender que la decisión de la autoridad significa sólo una suspensión momentánea de la prestación del auxilio de la fuerza pública. Asimismo, es ostensible que tal medida, adoptada por la autoridad en la esfera de sus atribuciones, no puede en modo alguno estimarse como un cuestionamiento de los fundamentos, justicia o legalidad de la resolución judicial cuya ejecución motiva el requerimiento de la fuerza pública.

Preciso es recordar que esta cautela o prudencia no ha sido por cierto exclusiva de autoridades de la actual administración. Así lo demuestran los reiterados casos de peticiones de desafuero de Intendentes y de Gobernadores formuladas en Gobiernos anteriores, fundadas en la demora del otorgamiento de la fuerza pública para cumplir fallos judiciales, que fueron desechados. Ello permite concluir cómo es que en todo tiempo se ha reconocido como deber primordial de las autoridades administrativas, el mantenimiento de la paz social y el orden público. Cabe destacar que en tales ocasiones nunca el Poder Judicial estimó vulnerado el Estado de Derecho, ni mucho menos denunció la quiebra de la juridicidad.

Es oportuno recordar, a este propósito, que entre el 5 de septiembre y el 4 de noviembre de 1970, es decir, durante los últimos meses de la anterior administración, tuvo lugar la ocupación ilegal de varios miles de habitaciones construidas por los organismos dependientes del Ministerio de la Vivienda. Ello, sin embargo, no determinó la adopción de medidas de ninguna índole por las autoridades administrativas de la época, como tampoco indujo a V. E. a formular ninguna observación sobre el particular.

Más aún, el proyecto de ley que para resolver las situaciones creadas a raíz de estos hechos enviara al Congreso Nacional, en el mes de febrero de 1971, aún no termina su tramitación en las Cámaras.

La relación entre la autoridad judicial y la fuerza pública, cualquiera que sea la interpretación que se dé a los preceptos que rigen la materia, por más rigurosa que sea en cuanto a su inmediatez, está en todo caso

subordinada al ámbito de las personas e intereses sociales afectados, en cada caso que el cumplimiento de la resolución trascienda una mera relación entre particulares. En efecto, el imperio de los tribunales, destinado a hacer cumplir lo resuelto, no debiera, por razones obvias, afectar o poner en peligro los bienes jurídicos de personas inocentes, ajenas al conflicto sobre que versa el proceso. Cuando el juez dispone una medida de fuerza que compromete a un grupo numeroso de personas, carece, las más de las veces,de los datos sobre el contexto social y los efectos concomitantes o ulteriores que la medida pueda acarrear. Cuando se emplean armas, disuasivos y en general vías de hecho sobre una multitud, es casi imposible que la violencia no alcance a personas en todo ajenas al asunto, incluyendo a vecinos, transeúntes, niños de corta edad, etc.

En otros términos, cada vez que el cumplimiento de una orden judicial, por sus características, trasciende a los individuos singulares comprometidos en el pleito, para derivar en un hecho social con grave riesgo para la integridad física, la salud o la vida de las personas, muchas de ellas ajenas a la relación procesal que dio origen a la medida, es deber de la autoridad administrativa y política tomar todos los resguardos en cuanto a la oportunidad, tiempo, forma, medios y procedimientos que aseguren que la tutela del bien jurídico impuesto por el juez, no traiga aparejada una lesión más extensa y grave al orden público y la seguridad de las personas.

De ahí que el Ministerio del Interior haya instruido a los Cuerpos Policiales en el sentido de que, siempre que el cumplimiento de una resolución judicial conlleve riesgos como los anotados, informe de ellos a la autoridad administrativa, para que ésta quede en condiciones, si los datos de que dispone sobre el conjunto de la situación así lo aconsejan, de disponer una momentánea suspensión en la ejecución inmediata de la medida. Todo ello sin perjuicio de la responsabilidad que pueda derivar para el funcionario administrativo que sin motivo fundado determine tal postergación.

Los principios generales sobre estado de necesidad que rigen cualquier sistema jurídico y los más elementales criterios de equidad, impiden también que la fuerza pública cumpla mecánicamente una orden, cualquiera que sean sus inminentes consecuencias —aun no queridas por el propio juez que la impartió— y que importen un peligro para la integridad de bienes jurídicos de mayor valor que aquellos que se tratan de preservar a través de las medidas judiciales. Es comprensible que ni el

juez ni los propios funcionarios policiales dispongan de una información requerida para evaluar de manera plena todos los aspectos de un grave conflicto social, ya que sus enfoques, por la misma índole de la esfera de sus atribuciones, son necesariamente parciales. De ahí que sea el Gobierno, al que la Constitución impone el deber de resguardar el orden público, dotado de toda la información necesaria, quien deba resolver, en un caso especial, si el cumplimiento sin más trámites de una orden particular debe dilatarse por un cierto lapso que asegure la protección a todos los intereses individuales y sociales comprometidos.

II.– MAL USO DEL PROCESO PENAL.

Es sabido que el Derecho Penal tiene un carácter meramente sancionatorio y que no es constitutivo de prohibiciones. Sus normas están dirigidas a reforzar con un régimen punitivo más drástico las prohibiciones emanadas del ordenamiento jurídico en su conjunto. En otras palabras, lo que es lícito para el derecho común no puede ser ilícito para el derecho penal, cuya única misión es poner énfasis sobre las formas mas toscas de infracción al orden jurídico, incriminándolas con la más severa de las sanciones, esto es, con la pena.

Todo lo anterior explica el carácter excepcional y restrictivo de las normas penales y de su forma de ejecución, el proceso penal. De la misma manera pertenece a la lógica del derecho penal acudir en resguardo de los bienes jurídicos cuando su violación es más grave y ostensible; resulta un exceso inadmisible que los procedimientos especialmente rigurosos, propios del derecho penal, sean empleados para dirimir conflictos jurídicos de compleja y controvertible dilucidación.

Hay tratadistas, en efecto, que para referirse a la misión del derecho penal, aluden al "mínimo del mínimo ético". Los autores contemporáneos prefieren hablar del reforzamiento de los criterios ético-sociales fundamentales.

En suma, es a todas luces incompatible con el carácter del derecho penal y de su realización en el proceso penal, que sus delicados mecanismos, previstos en resguardo de los bienes jurídicos fundamentales y frente a los ataques más intensos, para los cuales el régimen jurídico normal se vuelve ineficaz, aparezcan utilizados y desnaturalizados al servicio de conflictos jurídicos y controversias para los cuales el régimen institucional ha previsto vías normales y menos drásticas de solución.

Con una frecuencia que no tiene precedente, los órganos jurisdiccionales han comenzado, desde algún tiempo, a admitir querellas infundadas contra autoridades que ejercen sus facultades discrecionales en la esfera de sus atribuciones. Esta vía ha sido elegida por los que ejercen tales acciones con el evidente propósito de reclamar la protección a que se refiere el artículo 7º del Código de Procedimiento Penal, a la manera de subterfugio, de suerte de invalidar o restar eficacia a las decisiones gubernativas o de órganos de la administración.

Aunque la Constitución Política atribuye sanción de nulidad a la extralimitación de funciones y el artículo 4º del Código Orgánico de Tribunales dispone, que "es prohibido al Poder Judicial mezclarse en las atribuciones de otros poderes públicos y en general ejercer otras funciones que las determinadas en los artículos precedentes", se han hecho habituales las acciones penales cuyo destino es manifiestamente infructuoso, pero que se emplean para turbar o invadir el normal desempeño del Poder Ejecutivo.

De entre los ejemplos más notorios de esta práctica o fenómeno que subvierte las atribuciones inherentes al Poder Judicial, transformándolas en un medio para estorbar el ejercicio legítimo de la autoridad, pueden mencionarse, muy especialmente, las variadas expresiones con que los tribunales suelen extender desmesuradamente el alcance de las medidas precautorias a que han dado lugar, respecto de las industrias requisadas o sometidas a intervención por decisión administrativa.

Es así que, por obra de la referida desnaturalización de las medidas cautelares previstas en el artículo 7º del Código de Procedimiento Penal, se da la paradoja inusitada en un Estado de Derecho de que autoridades cuya investidura ha surgido de decisiones legítimas y aún ratificadas por el Organismo Contralor, aparecen despojadas de sus funciones y hasta constreñidas por la fuerza pública a abandonar el lugar de su desempeño, junto con los trabajadores objeto de semejantes querellas infundadas. Tal aconteció, para mencionar un caso notorio, con el interventor designado para el conflicto del diario "La Mañana" de Talca, para resolver el cual se dictó el decreto correspondiente de reanudación de faenas, sin que fuera objetado por el control de legalidad que debió realizar la Contraloría General de la República, por lo que el interventor aparecía dotado de atribuciones cuya legitimidad estaba fuera de disputa. No obstante ello, la fuerza pública fue llamada por orden judicial a desalojar del recinto de dicho diario a los trabajadores en conflicto y al interventor. Estas personas decidieron, con espíritu patriótico, acatar la decisión improcedente

del Tribunal, para no suscitar un conflicto de jurisdicción entre poderes del Estado, que inevitablemente daña la normalidad de nuestra vida institucional.

Por desgracia, este caso lamentable se ha ido transformando en un precedente, que desfigura por completo la importantísima misión que los tribunales en lo criminal están llamados a cumplir en resguardo de los valores ético-sociales fundamentales. La opinión pública asiste con desconcierto a las limitaciones, defectos, falta de celeridad y eficacia de la justicia penal cuando debe reprimir a la criminalidad común, en especial respecto de los sectores más desamparados y humildes, que carecen de cercas protectoras en sus casas y de otros medios de resguardo. En tanto, numerosos jueces emplean el máximo de su celo y prontitud en la dictación de medidas precautorias, solicitadas por empresarios que usan de la acción penal por usurpación como pretexto para invocar el ya mencionado artículo 7º del Código de Procedimiento Penal, para evitar así la actividad legítima de la autoridad administrativa.

Algunos magistrados, llevados de una solicitud y entusiasmo inusuales en la interpretación del referido precepto, han logrado extraer de él un sentido y alcance tan desmesurado, que ya no tan sólo se veda a los interventores la realización de actos jurídicos, como girar en cuenta corriente, comprar, vender u otros semejantes, sino que les prohibe su acceso físico al local de la industria en que deben desempeñarse. Esta fantasía, de constitucionalidad bien dudosa, conduce a situaciones difíciles y en todo caso perjudiciales para la economía nacional y de la propia empresa.

Al efecto se contabilizan cerca de treinta empresas afectadas con medidas precautorias. De entre ellas cabe mencionar a Fensa, Cristalerías Chile, Soprole, Metalúrgica Cerrillos, Cholguán, etc.

La decisión de un Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago que, recientemente por la vía del tantas veces citado artículo 7º del Código de Procedimiento Penal, dispuso el alzamiento de la clausura temporal de una emisora de radio, impuesta por el Ministro Secretario General de Gobierno en virtud de la facultad que expresamente le franquea el Reglamento de Transmisiones de Radiodifusión, excede todo lo conocido hasta ahora en esta materia. En efecto, tal suspensión aparece decretada por el Gobierno dentro de la esfera discrecional de sus atribuciones, y ello aun si se prescinde de las consideraciones de fondo que tuvo en vista para disponerla. Dichas consideraciones se refieren a una informa-

ción falsa y alarmista, que ponía en grave peligro el orden y seguridad públicos, en el contexto de un conflicto que, por sus caracteres, llevó a la autoridad a declarar una zona de estado de emergencia. Es más: constituye un deber del Poder Ejecutivo la conservación del orden público, de tal suerte que es de la esencia de sus funciones evaluar en cada caso el empleo de los instrumentos jurídicos de que dispone. Cierto es que se ha suscitado un debate sobre la eventual derogación del indicado Reglamento, controversia a cuyo respecto el Ministro del Interior, a través de extensas declaraciones, sustentó la tesis de su vigencia plena. Los argumentos aducidos por el Ministro conciernen al carácter de decreto con fuerza de ley y no de mero decreto supremo, que reviste el mencionado Reglamento; ya que, en todo caso, la norma constitucional del artículo 10, No 3, a que se atribuye el efecto derogatorio, aunque confiere a la ley de aptitud para modificar el régimen de propiedad y funcionamiento de las estaciones transmisoras de radio, sólo podía constituir un impedimento para que en el futuro se altere el estatuto jurídico vigente por otro medio que no sea la ley, pero no puede importar la supresión retroactiva del estatuto jurídico que regía cuando se dictó la nueva norma constitucional.

Como sea, ya que se trata de un punto "exquisitamente" técnico de interpretación jurídica, queda enteramente descartado un posible delito de prevaricación derivado de la circunstancia de que un funcionario, que comparte la tesis del Gobierno sobre la validez de ese texto, le dé aplicación. Es sabido que todo delito exige dolo y conciencia de la ilicitud. Pero esta exigencia subjetiva es mucho más intensa cuando se trata de prevaricación, figura delictiva que, por su índole, no puede satisfacerse con el simple apartamiento respecto de la opinión sustentada por el juez, aunque fuera ésta la prevaleciente, precisándose de una actitud de deslealtad, de tendencia o propósito malicioso de actuar contra derecho. De otro modo, y el parangón es perfectamente legítimo, cualquier juez cuyo fallo fuere revocado podría ser procesado por prevaricación, lo que volvería imposible el acto mismo de interpretar la ley.

El énfasis sobre la subjetividad aparece puesto en el artículo 228 del Cógo Penal, al reclamar que la resolución manifiestamente injusta sea dictada a sabiendas. Lo que se dice respecto de la prevaricación dolosa vale también para la culposa ya que la "negligencia o ignorancia inexcusables", son incompatibles con una actitud de adhesión a principios jurídicos seriamente fundados y sólo puede referirse a un comportamiento de consciente despreocupación o abandono de los deberes inherentes al cargo.

Ahora bien, si de partida aparece, pues, de manifiesto, la total inaplicabilidad al caso de los preceptos que castigan la prevaricación, constituye una falta o abuso que el asunto se admita a tramitación para el solo efecto de dar curso a una medida precautoria con arreglo al artículo 7º del Código de Procedimiento Penal. De este modo no sólo se desfigura y contraviene el sentido y el espíritu de la jurisdicción en materia penal sino que se acuerda a la fórmula del citado artículo el alcance de un juicio sumarísimo en los planos civil o contencioso administrativo.

III.– DENEGACION DE JUSTICIA

No puedo dejar de representar a US. la preocupación del Gobierno por la escasa o ninguna eficacia intimidatoria o disuasiva que se obtiene con los requerimientos a los Tribunales por infracción a la Ley de Seguridad del Estado.

Es inevitable relacionar tal ineficacia con la ostensible benevolencia con que son tratados los responsables de tales delitos y que se expresa, ya en la total impunidad, la mayoría de las veces, ya en sanciones irrisorias las pocas ocasiones en que se logra una condena. Debe añadirse la suspensión de la pena, concedida aún en los casos más notorios del propósito de persistir en la perpetración de tales atentados y, en fin, la parsimoniosa y dilatada tramitación. Baste señalar, a modo de ejemplo, que un cierto periodista de oposición, uno de los más tenaces injuriadores, que ha hecho del vilipendio a las instituciones y autoridades una forma de destacarse políticamente, luego de recibir una condena exigua por varias decenas de delitos acumulados, la que por cierto le fue suspendida, recurrió de queja contra el fallo ante esa Excma. Corte, que, luego de dar órdenes de no innovar, demoró más de seis meses en pronunciarse sobre el recurso. Una segunda condena por nuevos delitos cometidos por esta misma persona se halla otra vez ante V.E. también con orden de no innovar, desde hace varios meses.

La circunstancia de que siquiera en el caso aludido hubo condena, en tanto que en la mayoría de los procesos por delitos semejantes la causa termine sobreseída y archivada, no es, naturalmente, motivo de satisfacción.

Me veo precisado, sin embargo, a subrayar la extremada gravedad que reviste la inocuidad de la justicia penal a tales desbordes.

El ultraje al Jefe del Estado, que aunque en lo inmediato lesiona el orden público, ofende también a la soberanía popular, de donde aquél recibe su

alta investidura. El escarnio, la mofa, el insulto a las autoridades, así como la difamación y el vilipendio a nuestras Fuerzas Armadas y a sus más altos personeros, constituyen un calculado proyecto de demolición de nuestras instituciones que facilita la disolución social.

Tan sólo a título de ejemplo, he estimado pertinente acompañar a esta comunicación algunas transcripciones de programas radiales difundidos precisamente por la emisora que, con arreglo al tantas veces mencionado artículo 7º del Código de Procedimiento Penal, ha merecido la protección de algunos magistrados. Estoy cierto que V. E. sabrá apreciar la sutileza de las afirmaciones y el ponderado uso del lenguaje que caracteriza a estos textos.

Corresponde también mencionar aquí los incesantes delitos de difusión y propagación de noticias, como asimismo las perversas y ultrajantes insinuaciones a nuestros institutos armados, para llevarlos a la indisciplina o causarles disgusto o tibieza en el servicio o que se murmure de ellos.

Aparece claro que la tolerancia y benevolencia frente a los desbordes contra la autoridad, en la forma de ofensas e insultos a sus personeros, lleva consigo un deterioro general de la respetabilidad de las instituciones, lo que conduce a que tales ataques irracionales alcancen, por razones bien evidentes no sólo a los representantes del Poder Ejecutivo sino a los miembros de los tres Poderes del Estado.

Si produce desaliento y hasta incredulidad la suerte que corre esta clase de denuncias, dicho desánimo es todavía mayor, si cabe, frente a los procesos en que debe investigarse la violencia y el terrorismo, en los cuales resultan carentes de toda elocuencia, para obtener siquiera un juzgamiento, los signos materiales y las armas encontradas en poder de los responsables.

Es así que se da una doble paradoja. Por una parte, la de que el único efecto punitivo para los excesos más escandalosos y procaces cometidos desde emisoras de radio de oposición haya sido la encargatoria de reo de dos Ministros de Estado con la responsabilidad de la Secretaría General de Gobierno. Por la otra, de que el único efecto penal en la mayor parte de los casos en que violentistas han sido detenidos y sus arsenales allanados, haya sido el procesamiento de los Intendentes que dieron la orden y de los funcionarios policiales que la cumplieron.

Falta de celo, pues, para el castigo de los sediciosos; susceptibilidad ex-

trema, para llamarlo de algún modo, respecto de la autoridad empeñada en la defensa del orden público y de la seguridad del país.

Muy diferente ha sido la actuación de esa Corte en sus relaciones con anteriores administraciones a las que prestaba una expedita colaboración por medio de acuerdos emanados de su Pleno.

Tal cosa ocurrió el 11 de septiembre de 1964, en que se hacía ver a las Cortes de Apelaciones la necesidad de que los jueces emplearan en los procesos de la Ley de Defensa de la Democracia "el mayor interés, celeridad y acucia, debiendo realizar la investigación en el menor plazo posible", agregando, que "el magistrado, mediante el ejercicio de sus altas funciones, está llamado a coadyuvar al mantenimiento del orden público".

Conviene tener presente al respecto el significativo cambio de actitud de la Corte Suprema, tanto más cuanto que al fundamentar el acuerdo en referencia se tomó en consideración "el gran número de huelgas y paros de toda índole que se están produciendo al presente en toda la República...".

En fecha más reciente, el 30 de junio de 1970, siendo componentes de ese tribunal, con sólo una excepción, sus actuales miembros, se reiteraron acuerdos tomados el 2 de abril del mismo año y el 30 de junio de 1969, en orden a recomendar a los jueces que conozcan de procesos por infracciones de la Ley de Seguridad Interior del Estado, y de otros actos de violencia o terrorismo, la mayor dedicación y energía a fin de que esos hechos sean debidamente esclarecidos, y la máxima celeridad en la dictación de las sentencias que procedan para la debida eficacia de la sanción que se aplique.

Desconocemos algún tipo de acuerdo de similar naturaleza que se haya adoptado por iniciativa del Ejecutivo durante el paro de octubre y de aquellas iniciativas para investigar los actos de violencia desatados por los sectores opositores, ya en contra de canales de televisión o radios, ya en contra de personas que no han concordado con sus directivas gremiales en las acciones ilegales propugnadas por éstas.

En este orden de ideas, no puedo dejar de expresar mi extrañeza por el hecho de no haber advertido reacción alguna de parte de V.E. ante el acuerdo del Consejo del Colegio de Abogados de suspender del ejercicio profesional a cuatro distinguidos miembros de la Orden, entre los cuales

se cuentan dos hijos de ex Presidentes de la Excma. Corte Suprema, por el sólo hecho de no haber prestado acatamiento a disposiciones manifiestamente arbitrarias de ese Consejo, con motivo del paro de abogados ordenado por él en octubre pasado, en manifiesta transgresión de claros preceptos legales.

Tal sanción constituye un precedente cuya gravedad V.E. debe ponderar debidamente, tanto más si se considera que —merced a ella— se deja prácticamente en la indefensión a la principal institución bancaria del país, cual es el Banco Central de Chile.

Tampoco puede extrañar, entonces, la suerte corrida por las causas que, sólo en la Corte de Apelaciones de Santiago, en un número superior a 160, se han iniciado en el lapso de dos años por infracción a la Ley de Seguridad del Estado.

Pero de la misma manera que el Gobierno se encuentra frente a la denegación de justicia en gran número de casos, algo muy semejante debe soportar la población expuesta a la criminalidad común.

La despreocupación por la necesidad de justicia reclamada en este último caso, precisamente por los más débiles y desposeídos, que contrasta con la diligencia en atender las pretensiones patrimoniales de los poderosos, podría explicarse en la jerarquía de valores a la luz de la cual la justicia es impartida.

IV.— LA ESCALA DE VALORES DE LA JUSTICIA

Un caso, de entre tantos, que seguramente retrata de manera expresiva este trastrueque de valores y desvalores es el acaecido en la localidad de Chesque, cerca de Loncoche. Un grupo de latifundistas armados practicó la retoma de ese predio ocupado por algunos campesinos mapuches sin tierra. El Gobierno no aprueba la usurpación y cree que se trata de formas desesperadas e inconvenientes de expresar la aspiración de los campesinos por la tierra. Pese a ello no puede menos de expresar su sorpresa por las decisiones judiciales en torno a ese caso. Como se sabe, fruto de la retoma fue la muerte a bala de uno de los campesinos mapuches ocupantes. Los tribunales decidieron que el homicidio no era antijurídico ya que había sido perpetrado en el curso de una legítima defensa de la propiedad y los autores de la muerte fueron puestos en libertad incondicional. En cambio, sólo en prisión preventiva los campesinos mapuches permanecieron siete u ocho meses privados de la libertad,

que recuperaron con los esfuerzos de un distinguido abogado que asumió su defensa.

Se sigue de lo dicho que una manifiesta incomprensión por parte de algunos sectores del Poder Judicial, particularmente de los Tribunales Superiores, del proceso de transformación que vive el país y que expresa los anhelos de justicia social de grandes masas postergadas, lleva en la práctica a que tanto la ley como los procedimientos judiciales sean puestos al servicio de los intereses afectados por las transformaciones, con desmedro y daño del régimen institucional y de la pacífica y regular convivencia de las diversas jerarquías y autoridades.

Suele sostenerse, y el argumento se ha esgrimido con alguna insistencia por magistrados de esa Corte en entrevistas de prensa y televisión, que las críticas que se formulan a determinados fallos de la justicia, deberían estar dirigidos a la legislación susceptible de ser reformada, pero no a los jueces que se limitan a aplicar la ley. Tal aseveración no es en absoluto convincente y simplifica de un modo inadecuado el fondo del asunto, ya que con tal argumentación se prescinde del hecho de que las leyes se interpretan; y es en la labor interpretativa, en el sentido y alcance que se acuerda a los términos empleados por los textos, donde se despliegan las valoraciones de los jueces, a través de las cuales está subyacente un concepto de las relaciones sociales y de las jerarquías u orden de prelación de los bienes jurídicos. La crítica no se dirige pues a la aplicación de las leyes hecha por los jueces, sino a algunas de sus interpretaciones y valoraciones en contraste con el progreso de las ideas y de las nuevas realidades que vive el país.

Tal vez lo anterior explique que en cada ocasión que la áspera lucha social y política de nuestro país ha llegado a exasperarse como en la crisis de octubre pasado y se han alzado voces de superior significación moral, como la del Cardenal Arzobispo Raúl Silva Henríquez o la de Rectores de las Universidades, la de esa Excma. Corte ha estado ausente o más exactamente, ha estado presente para formular observaciones de dudosa oportunidad y que en caso alguno favorecían la paz social y el restablecimiento del diálogo democrático.

Con la mayor consideración, saluda a Ud.

SALVADOR ALLENDE GOSSENS

Presidente de la República

2º Oficio de fecha 25 de Junio de 1973, de la Excma. Corte Suprema, acordado en Sesión Plenaria de esa misma fecha, en que se da respuesta al oficio de 12 de Junio de S.E. el Presidente de la República.

AL
EXCMO. SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA,
DR. SALVADOR ALLENDE GOSSENS

PRESENTE.

Santiago, 25 de junio de 1973.

EXCMO. SEÑOR:

Esta Corte Suprema, por resolución adoptada en el día de hoy, acordó dirigirse a V.E. en los términos que transcribo a continuación:

"Recibido en la Presidencia de esta Corte el oficio de V.E. de 12 del actual, se reunió el Tribunal en sesión plenaria y acordó que por distorsionar la ley, exagerar la trascendencia de la tarea administrativa y rebajar la función judicial, no puede quedar sin respuesta.

I.– INTRODUCCION

Este Tribunal quiere enterar a V.E. de que ha entendido su oficio como un intento de someter el libre criterio del Poder Judicial a las necesidades políticas del Gobierno, mediante la búsqueda de interpretaciones forzadas para los preceptos de la Constitución y de las leyes. Mientras el Poder Judicial no sea borrado como tal de la Carta Política jamás será abrogada su independencia.

Quiere también esta Corte expresar con entereza a V.E. que el poder que ella preside merece de los otros Poderes del Estado, por deber constitucional, el respeto de que disfruta y lo merece, además, por su honradez, ponderación, sentido humano y eficiencia; y que ninguna apreciación insidiosa de algún parlamentario innombrable o de sucios periodistas logrará perturbar sobre este particular asunto el criterio de los chilenos.

II.– CONSIDERACIONES SOBRE UN ERROR

El Presidente de la República, sin advertirlo o inducido a ello, cometió

un error al tomar partido en la sistemática tarea —nunca lograda— que algunos sectores del país han desatado en contra de esta Corte. Lo lamenta este Tribunal hondamente, y lo dice porque si S.E. ha invadido en su comunicación un campo jurídico que constitucionalmente le está vedado, este Tribunal puede, a su vez, para restablecer el equilibrio así perturbado, insinuarse en las costumbres administrativas aunque no sea más que para significarle a V.E. la importancia y las consecuencias de su error. La equivocación consistió en cambiar el pedestal del Poder Supremo en que la ciudadanía y, por consiguiente, esta Corte lo tenían colocado, por la precaria posición militante contra el órgano jurisdiccional superior del país que por imperativo del deber tiene que contrariar a veces en sus fallos los deseos más fervientes del Poder Ejecutivo.

Error es el expresado de trascendental gravedad porque el Jefe Supremo de la nación estaba siendo considerado por el ciudadano común y por esta Corte, como guardián de la legalidad administrativa del país contra los excesos de algunos subordinados, y es por eso lamentable que se constituya ahora en censor del Poder Judicial tomando partido al lado de aquellos a quienes antes daba sus órdenes de cumplir la ley. Los Ministros suscritos experimentamos sorpresa por el cambio y actitud de V.E. porque entendemos que deprime su función constitucional.

Hasta aquí esta Corte había dirigido al Jefe Supremo de la nación parcas comunicaciones destinadas a lograr por su intermedio la cesación de la resistencia de algunos funcionarios administrativos al cumplimiento de las resoluciones judiciales, y en varios casos lo había obtenido. Desde ahora en adelante no podrá ya hacerlo porque las atribuciones del Poder Judicial están siendo desconocidas por V.E., cohonestando así la rebeldía de la administración.

La prescindencia del Jefe Supremo de la nación significa una garantía, siquiera fuese relativa y aparente, del funcionamiento correcto de la institucionalidad judicial; pero la garantía se ha desvanecido ahora cuando el Presidente acogió las erróneas insinuaciones de sus presuntos colaboradores y asumió plena militancia partidiaria en la ofensiva desencadenada contra un Poder que, sin desvirtuar su oficio, no puede someterse a las exigencias o deseos de cualquier otro de los Poderes del Estado.

III.— S. E. INTERPRETE DE LA LEY

El Presidente ha asumido la tarea —difícil y penosa para quien conoce el Derecho sólo por terceristas— de fijar a esta Corte Suprema las pautas de

la interpretación de la ley, misión que en los asuntos que le son encomendados compete exclusivamente al Poder Judicial y no al Poder Ejecutivo, según lo mandan los artículos 80 y 4º de la Constitución Política del Estado, no derogados todavía por las prácticas administrativas. El primero de ellos dice:

"La facultad de juzgar las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la Ley. Ni el Presidente de la República, ni el Congreso, pueden, en caso alguno ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes o hacer revivir procesos fenecidos".

El segundo dice:

"Ninguna magistratura, ninguna persona, ni reunión de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo".

Al juzgador le corresponde naturalmente interpretar la ley para juzgar las causas civiles y criminales en conformidad a las normas que la misma ley establece, y si tiene exclusivamente la facultad de juzgar es porque otros organismos o poderes no la tienen.

Si esta Corte ha respetado siempre las atribuciones políticas y administrativas del Presidente de la República, reclama para sí, en cambio, el respeto para sus funciones judiciales. Reclama el derecho de juzgar cualquier asunto del orden temporal entre partes que le sea sometido por la vía de los recursos legales, y en caso de juzgamiento la administración está supeditada a la judicatura y debe respetar lo que ésta decida en el juicio correspondiente. En los pleitos entre el Fisco y los particulares y entre aquél y las corporaciones o entidades, la interpretación administrativa de la ley no tiene validez si la judicatura se decide por otra, y el Fisco debe en su caso por medio del decreto correspondiente cumplir el fallo ejecutoriado que se dicte.

Cuando la judicatura empieza a actuar en un asunto de su competencia, los ciudadanos todos están sometidos a sus decisiones, les plazca o les repugne. Y la competencia no la fija el Presidente de la República, sino que resuelve si la tiene o no el propio Poder Judicial con arreglo a la Constitución y a la Ley. Y si alguno de los miembros de ese Poder viola manifiestamente las normas jurídicas, también está sometido a las sanciones que la Constitución y la Ley establecen.

IV.– CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES

Trata esta materia el oficio de S.E. en el párrafo denominado: "Cómo debe cumplir la autoridad administrativa el requerimiento de la fuerza pública".

La retórica y la dialéctica del párrafo, a veces retorcida, conduce a la conclusión –según las indicadas argumentaciones– de que la administración cumple el requerimiento de fuerza pública cuando y como quiere. Porque todos los argumentos del párrafo tienden a demostrar que el criterio presidencial es que la administración califica, justiprecia, emite juicios de valor o de "mérito" sobre las resoluciones judiciales para cumplirlas, para interpretarlas, para dilatar su cumplimiento, para limitarlas según el criterio del funcionario, acaso advenedizo, administrativo o policial.

El Presidente está equivocado, es decir, están errados los asesores que, sin malicia, lo indujeron a error.

Ningún funcionario administrativo tiene facultades legales para juzgar a la justicia como tal funcionario. Debe cumplir lisa y llanamente las decisiones de ésta. Así lo expresa el artículo 11 del Código Orgánico de Tribunales, que el Presidente puede no conocer, pero que deberían conocerlo y no olvidarlo ahora sus inmediatos presidenciales. Dice así –y merece todo él subrayarse–:

"Para hacer ejecutar sus sentencias y para practicar o hacer practicar los actos de instrucción que decreten, podrán los Tribunales requerir de las demás autoridades el auxilio de la fuerza pública que de ella dependiere, o los otros medios de acción conducentes de que dispusieren.

"La autoridad legalmente requerida debe prestar el auxilio, sin que le corresponda calificar el fundamento con que se le pide ni la justicia o legalidad de la sentencia o decreto que se trata de ejecutar".

Y como si no bastara lo dicho, el artículo 12 de ese Código agrega: "El Poder Judicial es independiente de toda otra autoridad en el ejercicio de sus funciones".

Precepto fundamental escrito en la ley para que lo respeten los otros Poderes y para que lo cumplan los hombres y las mujeres de la judicatura y lo defiendan con fuerza y tesón contra cualquiera pretensión derogatoria facticia. Deber que esta Corte cumplirá con la máxima entereza, contra

todo y contra todos. Y si es necesario para defenderlo sacrificar las buenas relaciones con otro Poder del Estado, que ardientemente desea mantener, hará también el difícil sacrificio.

Ninguna disquisición sociológica, o sutileza jurídica, o estratagema demagógica, o maliciosa cita de regímenes políticos pretéritos son capaces de derogar los preceptos legales copiados, que se copiaron para que V. E. lea con sus propios ojos y aprecie por sí mismo su claridad y precisión tales que no admiten interpretaciones elusivas.

Destinadas también a la comprensión del señor Presidente van a continuación algunas informaciones que le serán útiles para entender cabalmente la situación producida.

El Ministro del Interior impartió instrucciones a los cuerpos policiales por medio de una circular confidencial de que esta Corte Suprema sólo en forma indirecta ha tenido noticia.

A pesar de considerarse tales instrucciones legítimas y necesarias por el Ministro del Interior y Comandante en Jefe del Ejército que las impartió, se hizo uso para ello del sigilo de una confidencia.

Relacionando lo que se denomina en el oficio de V.E. "juicios de mérito u oportunidad para la prestación de la fuerza pública" con la aludida circular se puede concluir que, según parecer de V.E., es el Gobierno, porque sólo sus esferas poseen la información necesaria, quien debe resolver si el cumplimiento de una orden judicial ha de dilatarse o no por cierto lapso para asegurar la protección debida a los intereses individuales y sociales comprometidos. Esto equivale, escribiendo en buen romance, a dejar supeditado al arbitrio político la eficacia de las resoluciones judiciales. Fuera de que para el perjudicado con una decisión semejante, el ejercicio de sus derechos, ya reconocidos por los Tribunales, queda entregado a una nueva instancia desprovista de base legal y constitucional.

Es cierto que, según la circular, la decisión de la autoridad administrativa "significa sólo una suspensión momentánea del auxilio de la fuerza pública"; pero ese lenguaje encubre —ya se sabe— lo que a menudo está sucediendo: la suspensión indefinida del cumplimiento de la resolución judicial.

Contra todo esto conspira —legítima conspiración ésta— un precepto de

la Ley de Régimen Interior, Decreto con Fuerza de Ley N° 22 de 1959, que dice:

"Los Intendentes y Gobernadores, al ser requeridos por los Tribunales de Justicia para hacer ejecutar sus sentencias y para practicar o hacer practicar los actos de instrucción que decreten, deberán prestar el auxilio de la fuerza pública que de ellos dependiere sin que les corresponda calificar el fundamento con que se les pide ni la justicia o legalidad de la sentencia o decreto que se trata de ejecutar".

Esto dice la Ley de Régimen Interior y es repetición del artículo 11 del Código Orgánico de Tribunales. No sabemos cómo los asesores de V.E. pueden haberlo convencido de que dicen otra cosa.

Es evidente que esos mismos asesores, o algún otro con criterio semejante, instaron al señor Ministro del Interior a que impartiera, contrariando los señalados preceptos, las insólitas instrucciones que, desprovisto de malicia, aparece suscribiendo.

Finalmente, en relación con la materia de que se está tratando, es importante destacar ante V.E., ya que no lo hicieron sus asesores, que el oficio respuesta dirigido a este Tribunal contiene una confusión entre los asuntos civiles y los problemas criminales en lo relativo al empleo de la fuerza pública. No sólo el cumplimiento de las sentencias dictadas en aquellos asuntos ha sido objeto de dilataciones indefinidas. También las órdenes de la justicia del crimen que directamente se imparten a la fuerza pública han venido siendo resistidas por la autoridad policial en virtud de órdenes de los Intendentes y Gobernadores, dependientes, como es sabido, del Ministerio del Interior e incondicionales cumplidores de las circulares de éste. Sólo a estas últimas, es decir, a las órdenes impartidas en los asuntos criminales, han hecho referencia los oficios que esta Corte remitió a V.E., sucesivamente en fechas recientes.

V.– RESPUESTA AL "MAL USO DEL PROCESO PENAL"

Un acápite del oficio que dirigió V.E. a esta Corte se llama: "Mal uso del proceso penal".

Después del primer párrafo del acápite, en que se advierte la pluma de algún sedicente especialista en derecho penal, dice el oficio textualmente: "resulta inadmisible que los procedimientos propios del Derecho Penal sean empleados para dirimir conflictos jurídicos de compleja y contro-

vertible dilucidación". Error inadmisible, porque todos los conflictos penales son de controvertible dilucidación y por eso es que se llaman conflictos.

Si además se agrega que en el proceso penal hay conflictos complejos y sencillos y todos ellos deben resolverse por el juez en el mismo proceso, resulta de todo ello que los asesores "se fugan" de la lógica que montaron cuando pretenden que los procesos penales no están hechos para resolver "conflictos jurídicos de compleja y controvertible dilucidación".

La pertinacia del oficio para insistir en esas ideas peregrinas demuestra que están hechas de pétreas incrustaciones político-jurídicas contra las cuales el ariete de la lógica se estrella estérilmente.

El artículo 7º del Código de Procedimiento Penal —dice V.E.— no puede ser empleado con la profusión e intensidad con que lo ha sido porque no tiene el significado que los jueces le atribuyen en la parte que dice que se considera como una de las primeras diligencias del sumario "dar protección a los perjudicados". Otras leyes —dice— menos drásticas de solución son las aplicables. No las procesales penales.

Es decir, la tesis del Ejecutivo es que la drasticidad de la solución no se aviene con el Derecho Penal. Y esto sería así a pesar de que la característica del Derecho Penal es que castigue al delincuente, y sea, por tanto, una legislación esencialmente drástica. No se sabe por qué —no lo dice el oficio— que el Derecho Penal debe ser drástico para el castigo y no puede ser drásticamente eficaz para dar protección a los perjudicados.

Se han hecho habituales —continúa la nota— las acciones criminosas cuyo destino es manifiestamente infructuoso y que, sin embargo, se emplean para turbar o invadir el normal desempeño del Poder Ejecutivo. Y en seguida que "esta práctica o fenómeno subvierte las atribuciones inherentes al Poder Judicial, transformándolas en un medio para estorbar el ejercicio legítimo de la autoridad".

En otros términos V.E. asevera que los Tribunales cursan acciones que están destinadas a su rechazo, lo que constituye "un medio para estorbar el ejercicio legítimo de la autoridad".

S.E. no habría hecho a los Tribunales el injusto cargo "de estorbar el ejercicio legítimo de la autoridad", si hubiese advertido, o se le hubiese advertido, que hace muchos años que los juristas proclamaron el derecho

a la acción, civil o penal, como una forma especial del de petición y que este poder jurídico no puede ser entorpecido por la Justicia salvo los casos excepcionales, sin perjuicio del final resultado de la acción.

Esto significa que los Tribunales tienen el deber de cursar la acción penal, sin anticipar si el resultado será o no favorable al actor, y sólo en casos excepcionales, como sucede, por ejemplo, en los artículos 91, 92 y 97 del Código de Procedimiento Penal, pueden negarse a admitir a tramitación la denuncia o querella deducidas.

De tal modo que cuando los Tribunales cursan la petición, que después es desechada, no entorpecen el ejercicio legítimo de la autoridad, sino que respetan el de un derecho de los particulares y cumplen debidamente con todos los preceptos legales.

Ha sucedido que, en relación con los requisamientos o intervenciones o con otras órdenes del poder administrador, o con las "tomas" de predios, de fábricas, de empresas, los perjudicados han entendido que, o por no ser procedentes en derecho, o por su duración incompatible con la transitoriedad legal de las medidas, éstas constituyen un delito de usurpación vestido con atuendos legales y han instaurado las querellas correspondientes para lograr el castigo de los culpables.

En varios de tales casos los jueces han dado protección a los perjudicados ordenando la devolución de la industria, fábrica, empresa, predio, y la Administración ha resistido la orden, infringiendo con ello abiertamente la Constitución y las leyes. Porque el juzgamiento corresponde al Poder Judicial y no al Poder Ejecutivo (artículo 80 de la Carta Fundamental) y porque la Administración está sometida a la judicatura desde que se produce un conflicto de orden temporal que sea entregado para su resolución a los Tribunales de Justicia (artículo 5º del Código Orgánico de Tribunales). Si éstos consideran que el decreto es ilegal —y pueden hacerlo en virtud de sus facultades y del orden jerárquico en que se aplican las reglas jurídicas— el acto administrativo carece de fundamento en las normas positivas y no debe ser cumplido.

Y no es la Administración la que puede decidir sobre la competencia del Tribunal para conocer del juicio, sino esta Corte Suprema o el Senado según que se trate de un conflicto de competencia entre las autoridades políticas o administrativas y el juez de primera instancia o entre aquéllas y los Tribunales Superiores de Justicia (artículo 191, inciso 2º, del Código Orgánico de Tribunales y 42 Nº 4º de la Constitución Política).

Nunca puede la Administración decidir ella misma si el Tribunal de Justicia que conoce de un asunto tiene o no competencia. Y ha pretendido hacerlo, sin embargo, en varias ocasiones.

Aún si el juez o el Tribunal Superior cometieran un delito de prevaricación, aun si fallaran por dádiva o promesa, no podría el funcionario administrativo resistir la orden, sino que tendría otros derechos funcionarios y ciudadanos, cuyo ejercicio, sin embargo, debería iniciarse ante el Tribunal de Justicia correspondiente.

A los corruptores de su función judicial los castiga judicialmente la Justicia. No los castiga la Administración. Así como a los corruptores de ésta los sanciona administrativa y definitivamente el Supremo organismo administrador.

VI.– ALGUNOS CASOS ESPECIALES TRATADOS EN EL COMUNICADO DE S.E.

Primer caso especial. El Diario "La Mañana" de Talca.

Uno de los casos importantes en que a V.E. le cupo intervención directa fue el del diario "La Mañana" de Talca. Según trascendió en las esferas de la administración y la justicia, V.E. dio orden a la fuerza pública de desalojar a los ocupantes que allí estaban por obra de un decreto de reanudación de faenas relativo, se dijo, a la administración del diario y no a la facultad del propietario para emitir sus opiniones libremente por la prensa.

Estimado inconstitucional el decreto, el interesado se querelló ante la Justicia y le pidió protección conforme al artículo 7º del Código de Procedimiento Penal. Denegado que le fue el auxilio por la Corte de Talca, recurrió ante esta Corte Suprema, por la vía de la queja, y su Tercera Sala estimó que no pudiendo separarse la administración de la emisión libre de las opiniones por la imprenta, puesto que las materialidades de aquélla y sus operadores son necesarios para el ejercicio del derecho que la Constitución confiere, acogió el recurso de queja del propietario del periódico y dispuso que se le diera protección devolviéndole el edificio y los elementos materiales del diario.

"Resistido el cumplimiento de la orden por los ocupantes, V.E. dispuso que se cumpliera con la fuerza pública una o dos horas después que esta

Corte le representó la anomalía que significaba para la legalidad el incumplimiento de la orden.

V.E. hizo la historia en el caso de que se trata, pero, al escribirla, la olvidó, y así es como en su oficio dice textualmente que "estas personas —se refiere al interventor y demás ocupantes— decidieron con espíritu patriótico acatar la orden improcedente del Tribunal para no suscitar un conflicto de jurisdicción entre poderes del Estado que inevitablemente daña la normalidad de nuestra vida institucional".

Aunque el asunto no fue así la versión de S.E. podría conducir a la conclusión de que si hay espíritu patriótico cuando se obedecen las órdenes improcedentes de los Tribunales de Justicia, lo habría mucho más cuando se presta a acatamientos a las que son claramente procedentes. ¿O sólo es patriota el que obedece a la Justicia que yerra y no el que se somete a la Justicia que acierta?

Pero no es posible terminar este párrafo sin agradecer a V.E. su comprensión de que "un conflicto de jurisdicción entre poderes del Estado inevitablemente dañe la normalidad de la vida institucional".

Es lo mismo que los Ministros de esta Corte le hemos dicho reiteradamente a V.E. de una manera implícita en los oficios que le hemos dirigido.

Y si está de acuerdo el Presidente de la República con la Corte Suprema debe ordenar perentoriamente a la Administración que no provoque por su desacatamiento de las resoluciones de la Justicia, conflictos jurisdiccionales.

Segundo caso especial. El Secretario General de Gobierno.

Los comentarios que el oficio de V.E. contiene sobre la suspensión por orden del Secretario General de Gobierno de las transmisiones de la Radio Agricultura y sobre la resolución pronunciada por un Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago que dio protección a los perjudicados, no pueden ser, sino muy sumariamente objeto de esta respuesta en el estado actual del proceso, porque todos esos comentarios se refieren al fondo del asunto sujeto al conocimiento del Ministro Sumariante. Y el fondo debe ser tratado por esta Corte cuando se resuelva —si se resuelve por ella— el problema de la acción penal entablada y de las defensas deducidas.

Se puede, sin embargo, reiterar a V.E. el recuerdo de una resolución de esta Corte que en su ocasión decidió que la competencia para conocer de la materia de la querella deducida por el propietario de la estación radial correspondía al Ministro que está conociendo de la causa y que la actuación de éste en cuanto prestó protección a los afectados por la medida del aludido funcionario era correcta desde el punto de vista legal.

Otros casos especiales: Fensa, Cristalerías Chile, Soprole, Metalúrgica Cerrillos, Cholguán, etc.

Aunque el comentario de la nota precede a la enunciación de esos casos, es evidente que se refiere a ellos. Se dice que "algunos magistrados, llevados de una solicitud y entusiasmo inusuales en la interpretación del precepto del artículo 7º del Código de Procedimiento Penal, han logrado extraer de él un sentido y alcance tan desmesurado que ya no tan sólo se veda a los interventores la realización de actos jurídicos, como girar en cuenta corriente, comprar, vender, u otros semejantes, sino que se les prohibe su acceso físico al local de la industria en que deben desempeñarse".

Primero hay que responder que la "solicitud y entusiasmo inusuales" de parte de los jueces, corren a parejas con similares cualidades de la Administración para hacer las requisaciones, o de los interventores para girar contra las cuentas corrientes y vender. Y si los casos son muchos, nada tendría de extraño que el "entusiasmo" de los jueces fuese cuantitativamente superior a lo normal, porque si no lo fuera se retardarían las resoluciones pertinentes. Pero si al "entusiasmo" cualitativo se refiere el oficio de S.E., tendría explicación adecuada en la necesidad de los jueces de satisfacer en justicia las peticiones de los querellantes destinadas a atajar el excesivo uso en que se fundan de los llamados resquicios legales y en la liberalidad excesiva que alegan de los interventores para sus inversiones financieras en las empresas intervenidas.

Los querellantes piden con urgencia, invocando nuevos conceptos jurídicos para contrarrestar otros, nuevos también, de la Administración, y el juez toma la onda de la fase jurídica nueva con justiciero entusiasmo intelectual y funcional.

Contra la interpretación peyorativa, habría esta otra meliorativa.

"Esta fantasía constitucional bien dudosa —se refiere la nota a las medidas precautorias que suelen decretar los jueces— conduce a situaciones

bien difíciles, y en todo caso perjudiciales para la economía nacional y de la propia empresa". "Se contabilizan más de treinta empresas —dice S.E.— afectadas con medidas precautorias".

Los propietarios de tales empresas han deducido las acciones penales pertinentes para obtener la devolución de las suyas y han descubierto —así se deduce de alguna querella— que la fantasía de la Administración para fundamentar el apoderamiento de los negocios sin indemnizar a sus propietarios, sólo puede ser contrarrestada con medidas cautelares adecuadas y prontas, porque —agregan— las empresas se tornan delicuescentes en poder de los interventores.

Si tales medidas afectan a más de treinta empresarios será —acaso— porque igual número de ellas han sido materia del sedicente traspaso al área social.

No puede, naturalmente, la justicia impedir que los propietarios de los expresados bienes los defiendan, porque la Constitución Política conserva todavía la garantía de la propiedad privada y los demás códigos contienen preceptos sustantivos y procesales destinados a su conservación.

Se verá en los fallos que se pronuncian si el aludido traspaso se realizó de acuerdo con la ley o contrariándola.

Pero mientras llegan los procesos a esa etapa los Tribunales han decretado medidas precautorias, mantenidas o modificadas por los de Alzada, para asegurar al actor que, acogida la acción —si se acoge—, se podrá cumplir la sentencia de manera eficaz.

En cuanto a la procedencia o improcedencia de las medidas decretadas, el Gobierno de S.E. debería actuar no por medio de oficios enviados a este Tribunal Supremo, sino valiéndose de las presentaciones y los recursos pertinentes en los procesos respectivos.

VII.— PRESUNTA DENEGACION DE JUSTICIA

Este párrafo de V.E. contiene consideraciones que son atinentes a las costumbres del país, antiguas o nuevas, no controlables por la justicia sino en los casos en que algunas de sus delictuosas manifestaciones sean objeto de conocimiento concreto por los Tribunales, y otras de las consideraciones del párrafo se refieren a la organización judicial.

De las primeras no corresponde a esta Corte tratar sino muy someramente. La mofa y el escarnio de las autoridades, el vilipendio de las Fuerzas Armadas y la difusión de noticias falsas no son actitudes habituales en la mayoría de los compatriotas, si bien suelen observarse con alguna frecuencia su sentido humorístico para hacer referencia a los funcionarios más altamente colocados de la administración. También los miembros de esta Corte hemos sido objeto de manifestaciones semejantes y de otras inusitadamente groseras, estas últimas en concentraciones autorizadas por el Gobierno de S.E. para realizarse frente al Palacio de los Tribunales.

Parece natural que a V.E. le preocupe la conducta reprochable de algunos chilenos respecto de las autoridades políticas y militares; pero no lo parece tanto que, criticando a la justicia penal por su inocuidad en tales asuntos y atribuyéndole inclusive parcialidad, incurra por su parte V.E. en pecado de vilipendio contra la administración de justicia.

En cuanto a la difusión de noticias falsas, se practica, desgraciadamente, en todas las esferas del país y con profusión en alguna prensa.

Este clima constituye, según S.E., un "calculado proyecto de demolición de nuestras instituciones que facilita la disolución social".

Está de acuerdo en esto la Corte; pero no lo está en que al hacerse referencia a las instituciones se haga sólo en forma reticente al Poder Judicial, incluyéndolo entre los 3 poderes del Estado, sin mencionarlo concretamente; y hasta parece que por la "inocuidad", lentitud y benevolencia culpable que le atribuye en la sanción de los delitos, estuviese considerándolo como un factor de envilecimiento y de disolución de nuestras instituciones.

El influjo en la conciencia pública de los insultos, escarnecimientos y vilipendios de las autoridades es nefasto. Pero tiene esta Corte la obligación de advertir a V.E. que la intervención del Poder Judicial tiene carácter represivo y que el papel preventivo le correspondería precisamente a V.E. en lo relativo a los medios de difusión que de algún modo dependen del Gobierno.

No se ha advertido hasta hoy que V.E. esté usando su autoridad e influencia de gobernante donde podría y debería hacerlo para poner atajo a los desmanes publicitarios.

VIII.– QUEJAS CONCRETAS SOBRE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

También contiene el oficio de V.E. las siguientes quejas concretas acerca de la administración de justicia.

Dice:

a) Se aplican por la Justicia penas exiguas.

Respondemos: si están dentro de la ley las penas aplicadas, los Tribunales cumplen con su deber aunque no apliquen las mayores. En todo caso, para los que gobiernan suelen ser exiguas las penas con que se sancionan los delitos políticos cometidos por los opositores, y para éstos, en cambio, suelen ser frecuentemente exageradas.

b) Dilatación de los procesos.

Es el anotado un defecto muy antiguo en el mundo. El monólogo de Hamlet habla ya de las tardanzas de la justicia como uno de los males de esta vida que difícilmente se soportan. Esos males emanan en gran parte de la acuciosidad con que la ley chilena protege el derecho de defensa, si bien en legislaciones foráneas hay justicia expedita y rehabilitación post mortem.

Los procesos sobre seguridad del Estado, sin embargo, pueden acuciarse por los representantes del Gobierno que en ellos actúan.

En todo caso, la política de V.E. sobre creación de nuevos Tribunales de primera y segunda instancia, resultado de reiterados requerimientos hechos por esta Corte, traerá algún alivio de esperanza a los que en los litigios se cansan de esperar;

c) Benevolencia hacia los grupos terroristas.

La benignidad parece haber consistido realmente en la discrepancia de criterios entre los Poderes Ejecutivo y Judicial respecto de ser o no ser grupos terroristas los que el Gobierno ha estimado como tales. Y, naturalmente, cuando el criterio judicial no ha coincidido con el del Poder requirente, los inculpados no han sido declarados reos y recuperaron su libertad.

Es obligación de la justicia proceder en conformidad con su criterio y no inhibirse por la posición de algunos de los interesados en la contienda.

La benevolencia, sin embargo, no ha sido siempre de los Tribunales, si alguna vez existió. Porque se recuerda en los fastos de la justicia la historia de una condena aplicada a varios terroristas, a quienes V.E. indultó con cierta presteza.

También fue benévolo en ese caso el ejercicio de la facultad de indultar que V.E. tiene.

Es claro que esa benevolencia fue política y no judicial y sólo a esta última se refiere la crítica de V.E. en el oficio que remitió a esta Corte;

d) Castigo de los sediciosos.

Se afirma en vuesto oficio que la justicia presenta una faz poco adusta a los sediciosos y citan como tales algunas emisoras de radios de la oposición que lanzan procacidades escandalosas —dicen— contra el Presidente de la República y otros personeros del régimen; y algunos violentistas detenidos con sus respectivos arsenales.

Como no se indica en el oficio los procesos en que la justicia no ha sido severa con los sediciosos, será imposible a esta Corte dar sobre el particular una respuesta adecuada y tomar medidas, si el caso lo consintiera, respecto de los funcionarios que hubiesen observado una benevolencia ilegal para tratarlos.

En cuanto a los violentistas y sus arsenales, esta Corte no ha tenido conocimiento por la vía de algún recurso de los procesos seguidos contra tales presuntos violentistas.

Ha de saber, además, el Presidente de la República que la Corte Suprema no tramita ella misma los procesos contra la seguridad del Estado, ni otro alguno. Sólo se conocen durante la tramitación cuando por algún recurso, generalmente el de queja, se pide el proceso respectivo para resolver el recurso.

Lo que no es de modo alguno admisible es que V.E. insinúe en su oficio que los presuntos excesos de las radios no produjeron resultados penales contra ellas, sino el efecto de que fueran declarados reos dos Ministros de

Estado y que, fuesen procesados los Intendentes que en su caso dieron orden de detención contra los violentistas.

Las informaciones proporcionadas al Presidente de la República no corresponden a la verdad. Los informantes sabían, y no se lo dijeron al Presidente, que los Ministros fueron declarados reos por haber ordenado el cierre de las radioemisoras sin tener facultades para ordenarlo y no porque se entendiera por la justicia que la conducta de esos medios de comunicación constituyera delito cometido por los Ministros.

En cuanto a los intendentes procesados y algunos funcionarios policiales que también lo fueron, resultaron así por el delito de detención arbitraria, que puede cometerse aun cuando se detenga a un verdadero delincuente si la detención se ordena o se hace, fuera del caso de delito infraganti, por quien no tiene el derecho de hacerla u ordenarla.

e) Conducta discriminatoria de esta Corte.

Se sostiene en la carta de V.E. que la actitud de esta Corte habría sido diferente durante otras administraciones, con las cuales habría cooperado por medio de acuerdos de pleno, y se citan los de 11 de septiembre de 1954, 2 de abril y 3 de julio de 1969 y 30 de junio de 1970.

Todos los acuerdos expresados se refieren a recomendaciones a los jueces y ministros tramitadores para que dedicaran atención, celo y acuciosidad en la tramitación de los procesos por delitos contra la seguridad del Estado, acuerdos que están hoy plenamente vigentes y que por tanto obligan en las circunstancias actuales como obligaron entonces.

Dice el oficio a que se responde que se desconoce en el Poder Ejecutivo un acuerdo semejante a propósito del paro de octubre. Es seguro que tal acuerdo no existe porque existían los otros que ya se citaron referentes a todo eventual delito contra la seguridad del Estado.

f) Suspensión de algunos abogados del Banco Central.

También en este punto fue informado erróneamente S.E. Se sabe por quienes le proporcionaron la información que el Consejo General del Colegio de Abogados es independiente en el ejercicio de su potestad y pudo, por tanto, adoptar las medidas que estimara procedentes.

A esta Corte sólo le incumbe intervenir en la apelación que se deduzca contra la sentencia del Consejo que cancela el título de abogado.

La prescindencia a que se acaba de aludir fue materia de un acuerdo reciente de este Tribunal a propósito de la decisión del Consejo de suspender del ejercicio profesional a algunos de los abogados que trabajan en el Banco Central.

IX.– LOS VALORES DE LA JUSTICIA

En la comunicación del señor Presidente se trae a cuenta el caso de "Chesque" porque –dice– retrata de manera expresiva el "trastrueque de valores de la justicia". En esa localidad, un grupo de campesinos mapuches habría "tomado" el fundo de ese nombre y los propietarios habrían decidido "retomarlo". Fruto de la retoma habría sido la muerte de uno de los mapuches ocupantes. Los Tribunales –agrega la comunicación– habrían decidido que los propietarios no cometieron homicidio porque se limitaron a defender su propiedad, mientras que los campesinos mapuches estuvieron 7 u 8 meses en prisión preventiva. Todo lo cual demuestra –dice la comunicación– "una manifiesta incomprensión, por parte de los Tribunales Superiores, especialmente del proceso de transformación que vive el país y que expresa los anhelos de justicia social de grandes masas postergadas". "Las leyes de procedimientos judiciales –continúa S.E.– están al servicio de los intereses afectados por las transformaciones con desmedro y daño del régimen institucional y de la pacífica y regular convivencia de las diversas jerarquías y autoridades".

Tiene explicación –dice– la toma de un fundo; pero carece de explicación la retoma. La primera obedecería a anhelos de justicia social y la segunda no tendría explicación, aunque se trate de recuperar lo que ha sido antes usurpado por los tomadores.

"Se daña –continúa el oficio a que se responde– el régimen institucional y la pacífica y regular convivencia de las diversas jerarquías y autoridades". Y parece que el daño resultaría del anhelo de los propietarios por recuperar el predio tomado, de lo cual resultaría que no sería la toma, sino la recuperación el fenómeno que produciría el daño que se menciona al régimen institucional.

¿Pretende el oficio de V.E. que los Tribunales de Justicia olviden la ley, prescindan de todos los principios y en nombre de una justicia social sin ley, arbitraria, acomodaticia y hasta delictuosa en su caso, amparen in-

condicionalmente a los tomadores y repudien de la misma manera a los que pretenden la recuperación de los predios tomados? Pero estos piensan que la Constitución y la ley les reconoce el derecho a la recuperación de lo que estiman suyo y actúan con arreglo a tal convicción.

Es preciso dejar establecido en este momento que esta Corte controvierte los principios sustentados en el oficio de V.E. y no emite pronunciamiento sobre el caso "Chesque", ni sobre la muerte producida en la eventual retoma, ni sobre el delito de usurpación que pudiera constituir la toma, ni sobre la legitimidad de ésta o de aquélla. En propicia ocasión y con el proceso delante se pronunciará este Tribunal —si le cabe— sobre las responsabilidades concretas del caso "Chesque".

En esa localidad, según los antecedentes que ya estuvieron a la vista para resolverse por esta Corte un recurso de queja, no habría existido una presunta retoma, protagonizada por el propietario, sino una vuelta de éste al fundo auxiliado por Carabineros. Sólo después de retirarse la fuerza pública y cuando el propietario y dos o tres acompañantes salieron de las casas del fundo a un potrero adyacente, se produjo un incidente a balazos entre los tomadores y aquellos. Un acompañante del propietario habría recibido un balazo en la cabeza y ésto dado origen a múltiples disparos y a la muerte de uno de los indígenas tomadores.

Se refiere el oficio respuesta de V.E. a la intervención que le cupo a Ministros de esta Corte en entrevistas de prensa y televisión y se critica la tesis sostenida por ellos relativa a la necesidad de cambiar las leyes si se pretende cambiar el criterio de los Tribunales. Tal asunto es de la incumbencia exclusiva de quienes intervinieron porque lo hicieron en su carácter personal sin tener la representación de esta Corte.

No obstante lo cual, por ser de orden general, la amplitud interpretativa contenida en la carta de V.E. debe ser aquí comentada. Se sostiene que por la vía de la interpretación pueden adaptarse los preceptos de amplísima manera a las nuevas condiciones sociales y políticas del país. Y esa tesis es errónea en cuanto extralimita la extensión de la labor interpretativa. No se puede, en efecto, derogar con ella la ley existente. Sólo cabe el cambio de ella por los poderes colegisladores.

Así por ejemplo tratándose de la intervención que le corresponde a la autoridad administrativa en la concesión de la fuerza pública no cabe duda alguna acerca de que las interpretaciones gubernamentales han pretendido abrogar los claros preceptos que antes se transcribieron.

X.– ENTREVISTAS CON FINES PERSONALES

Se alude también en el oficio materia de esta respuesta a algunas entrevistas que se habrían pedido al Presidente de la República por el de esta Corte y algunos de sus Ministros y se dice que todas ellas fueron solicitadas para asuntos de carácter personal, dando a entender que no interesan a los miembros del Tribunal las entrevistas con objetivos funcionarios.

Dos de las tres entrevistas solicitadas lo fueron con fines estrictamente protocolares y la tercera estuvo relacionada con un veto de V.E. relativo a la jubilación de abogado de que disfrutan algunos miembros de esta Corte y de Cortes de Apelaciones.

Se olvidó V.E. de hacer mención de una ley, que es la Nº 17.277, cuyo artículo 9º establece un organismo de que forma parte uno de los Ministros de esta Corte destinado a regular las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial y a intervenir en la redacción de leyes atinentes al Poder Judicial y otros asuntos de parecida índole que deben ser tratados a nivel ministerial.

Si la organización aludida no funciona sino muy de tarde en tarde o si funciona sin el representante de este Tribunal es porque no ha sido invitado sino en dos ocasiones para tratar problemas relativos a la construcción de habitaciones para los jueces. Se ha prescindido de invitarlo para preparar proyectos de ley en que debiera intervenir en razón de la ley y se ha preferido para tal efecto buscar la cooperación de algún funcionario de menor jerarquía.

Algunos proyectos remitidos por el Ejecutivo al Parlamento en que se tratan asuntos relacionados con la organización de la justicia no han sido previamente como fue costumbre en anteriores Administraciones, consultados a esta Corte para el efecto de que emita su opinión sobre los particulares pertinentes. Esto demuestra que pareciera que al Poder Ejecutivo no le interesa la cooperación de este Poder del Estado.

Inclusive un proyecto de ley aprobado por el Parlamento en que se concedía a los miembros del Poder Judicial la posibilidad de defenderse de los ataques que tan profusamente se le dirigen sin anuencia del Ministerio de Justicia y sólo con la del Presidente de este Tribunal, fue vetado por V.E. y no pudo convertirse en norma obligatoria.

Se previene que el Ministro señor Ortiz acepta sólo las argumentaciones

exclusivamente jurídicas de la respuesta y sus pertinentes fundamentos de hecho.

Dios guarde a V.E.

(Fdo.): Enrique Urrutia M., Eduardo Varas V., José M. Eyzaguirre E., M. Eduardo Ortiz, Israel Bórquez M., Rafael Retamal L., Luis Maldonado B., Juan Pomés G., Octavio Ramírez M., Armando Silva H., Víctor M. Rivas del C., Enrique Correa L. y José Arancibia S., René Pica U. (Secretario).

3º Decretos de insistencia dictados desde 1932 a 1973 por las distintas administraciones.

El artículo 21 de la Constitución Política establece que "Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República fiscalizará el ingreso y la inversión de ...(fondos)... examinará y juzgará ...(cuentas)... llevará la contabilidad de la Nación y **desempeñará las demás funciones que le encomiende la Ley"...**

Por su parte la Ley Nº 10.336, Orgánica de la Contraloría, en su artículo 1º, entre otras funciones, establece que deberá **"pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad** de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría General", facultad que constituye lo que se denomina "tomar razón" de dichos documentos.

La "toma de razón" está legislada en el artículo 10º de dicha ley orgánica, cuyo tenor, en su inciso primero, es el siguiente:

"Artículo 10º.— El Contralor General de la República tomará razón de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por Contraloría, y se pronunciará sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad de que puedan adolecer, dentro del plazo de treinta días contados desde la fecha de recepción; pero **deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros".**

Lo descrito sumariamente constituye lo que se conoce por "decreto de insistencia", es decir, cuando un decreto o una resolución del Ejecutivo, es representado por la Contraloría por no ajustarse a la Constitución

o la ley y, en consecuencia, no toma razón de él, el Ejecutivo puede insistir en él con la firma de todos los Ministros de Estado, y la Contraloría se ve obligada a cursarlo.

Es necesario tener presente que hay otros decretos que deben ser firmados por todos los Ministros de Estado y **no son decretos de insistencia.**

Se trata de los decretos que se dictan de acuerdo al N°·10 del artículo 72 de la Constitución para decretar pagos no autorizados por la ley, con cargo al 2°/o constitucional, sólo para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas.

A continuación se presentan los decretos de insistencia cursados en el país desde 1932 hasta 1973.[1]

Como se puede observar, la mayor parte de las administraciones fueron pródigas en su uso. Conviene, al respecto, citar el Acuerdo adoptado por la H. Cámara de Diputados, el día 23 de Agosto de 1973 y dirigido a S.E. el Presidente de la República,[2] que en su numeral 7° decía: "7°. Que, en lo concerniente a las atribuciones del Congreso Nacional, depositario del Poder legislativo, el Gobierno ha incurrido en los siguientes atropellos:

a) Ha usurpado al Congreso su principal función, que es la de legislar, al adoptar una serie de medidas de gran importancia para la vida económica y social del país, que son indiscutiblemente materia de ley, por decretos de insistencia dictados abusivamente o por simples resoluciones administrativas fundadas en "resquicios legales", siendo de notar que todo ello se ha hecho con el propósito deliberado y confeso de cambiar las estructuras del país, reconocidas por la legislación vigente, por la sola voluntad del Ejecutivo y con prescindencia absoluta de la voluntad del legislador".

Util sería que, en la nueva Constitución Política del Estado, se eliminase esta facultad del Ejecutivo, dejando solamente la posibilidad contemplada en el N° 10 del artículo 72, antes mencionado, de la Constitución Política de 1925.

[1] Para mayor detalle ver: mimeo elaborado por la Dirección de Presupuestos "Decretos de Insistencia dictados en el período 1932-1973: Resumen de las principales materias en ellos contenidos y Secretarías de Estado a través de las cuales fueron dictados".

[2] Ver Revista de Derecho Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Gaceta de los Tribunales, Tomo LXX — Septiembre — Octubre 1973, N° 7, 8. Páginas 251-256.

NUMERO DE DECRETOS DE INSISTENCIA DICTADOS EN EL PERIODO 1932-1973

		Año	Nº de decretos
I	PERIODO GUBERNAMENTAL DE DON ARTURO ALESSANDRI (Diciembre 1932 - Diciembre 1938)		
		1932	–
		1933	102
		1934	105
		1935	56
		1936	41
		1937	73
		1938	45
	TOTAL DECRETOS DE INSISTENCIA		442
II	PERIODO GUBERNAMENTAL DE DON PEDRO AGUIRRE CERDA (Diciembre 1938 - Noviembre 1941)		
		1938	16
		1939	62
		1940	129
		1941	42
	TOTAL DECRETOS DE INSISTENCIA		211
III	PERIODO GUBERNAMENTAL DE DON JERONIMO MENDEZ (Noviembre 1941 - Abril 1942)		
		1942	71
IV	PERIODO GUBERNAMENTAL DE DON JUAN ANTONIO RIOS (Abril 1942 - Junio 1946)		
		1942	–
		1943	–
		1944	2
		1945	–
		1946	2
	TOTAL DECRETOS DE INSISTENCIA		4

V PERIODO GUBERNAMENTAL
DE DON GABRIEL GONZALEZ V.
(1946-1952)

1946	–
1947	3
1948	–
1949	–
1950	–
1951	12
1952	–
TOTAL DECRETOS DE INSISTENCIA	15

VI PERIODO GUBERNAMENTAL
DE DON CARLOS IBAÑEZ DEL CAMPO
(Noviembre 1952 - Noviembre 1958)

1952	21
1953	236
1954	14
1955	31
1956	19
1957	23
1958	11
TOTAL DECRETOS DE INSISTENCIA	355

VII PERIODO GUBERNAMENTAL
DE DON JORGE ALESSANDRI
(4 Nov.1958 - 4 Nov. 1964)

1958	–
1959	–
1960	–
1961	1
1962	–
1963	–
1964	–
TOTAL DECRETOS DE INSISTENCIA	1

VIII	PERIODO GUBERNAMENTAL DE DON EDUARDO FREI (4 Nov. 1964 - 4 Nov. 1970)		
		1964	–
		1965	8
		1966	14
		1967	4
		1968	10
		1969	15
		1970	12
	TOTAL DECRETOS DE INSISTENCIA		63
IX	PERIODO GUBERNAMENTAL DE DON SALVADOR ALLENDE (4 Nov. 1970 - 11 Sept. 1973)		
		1970	2
		1971	13
		1972	15
		1973	4
	TOTAL DECRETOS DE INSISTENCIA		34

FUENTE: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Subdepartamento de Coordinación e Información Jurídica.
Información elaborada y sintetizada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES).