

Exposición sobre el estado de la Hacienda Pública ante la Comisión Mixta de Presupuesto del Congreso Nacional

Américo Zorrilla, fragmentos, noviembre de 1970

El desarrollo anárquico e irracional de una economía capitalista dependiente como la nuestra significa un despilfarro del excedente económico, que con la decisión de cambiar esencialmente el sistema se convierte en un excedente utilizable de acuerdo a los intereses objetivos de la inmensa mayoría de los chilenos. El desarrollo potencial de nuestras fuerzas productivas no encuentra otro freno que el tipo de relaciones de producción propias del sistema, que son las que nos proponemos cambiar. Por otra parte, la solución de los problemas inmediatos es enteramente posible cuando en esta perspectiva el pueblo se compromete con la tarea. Por esto nuestra estrategia se sitúa en los marcos de un triple proceso de expansión económica, transformación del sistema e intervención organizada del pueblo en la construcción de su propio futuro.

A. La reactivación de la economía

La brusca elevación de los niveles de actividad económica, que significa aumentar sustancialmente la disponibilidad de bienes y servicios, aprovechará en lo inmediato las potencialidades de crecimiento de la economía chilena. Para ello se llevará a la práctica un conjunto de programas movilizadores de los cuales cabe destacar los de vivienda, obras públicas, inversiones de empresas estatales y reactivación de la demanda industrial, profundización de la reforma agraria y fomento a las exportaciones; todo ello redundante en un significativo aumento de la producción.

I. Programa de viviendas

El programa de viviendas se orienta ante todo a satisfacer las imperiosas necesidades de vastos sectores populares que día a día viven el drama de la falta de techo bajo el cual resguardarse. A ellos y a quienes en condiciones sub-humanas sobreviven en los campamentos, operaciones sitio, las poblaciones callampas y otros lugares semejantes, beneficiará directa y rápidamente este plan. Miles de chilenos que han cumplido con los requisitos vigentes para obtención de vivienda y que fueron postergados en el pasado en Corhabit, Cajas de Previsión y Servicio de Seguro Social, verán que ahora comienza la solución real de sus problemas. Y por sobre todo, el plan se orienta a enfrentar las contingencias del próximo período invernal, elevando drásticamente la construcción de viviendas definitivas, y si ello no fuere suficiente, acudiendo a la construcción de emergencia.

Se inicia así una nueva política para el sector que comprende la renovación urbana popular, que permite alojar en conjunto integrados en extensión y altura a ocupantes de campamentos, cooperativas, sindicatos, etc.; equipamiento social y de ornamentación de los conjuntos habitacionales; equipamiento doméstico de las nuevas viviendas con un mobiliario racionalizado;

investigación tecnológica; creación de depósitos estables de distribución de materiales de construcción, etc.

En términos de acción inmediata, se consulta la urbanización básica de los campamentos que están instalados en terrenos adecuados y de tamaño suficiente para dar cabida a sus ocupantes, procediéndose a la construcción inmediata de viviendas definitivas. En otro tipo de campamentos instalados en terrenos de uso social ya definitivo como, por ejemplo, de universidades, cooperativas, etc., o que estén ocupados por un número mayor de familias que las posibles de mantener, se procederá a una erradicación programada hacia terrenos ya adquiridos, que se urbanizarán en conjunto con el inicio de construcción de las viviendas. Para aquellos casos de campamentos ubicados en terrenos que carecen en absoluto de posibilidades de urbanización, se propone la edificación en altura, sistema que deberá expandirse con el tiempo para detener el ritmo de crecimiento físico de las ciudades.

Respecto a las operaciones sitio –todas ellas que cuentan con algún tipo de red– se completará su urbanización y se impulsará la construcción de viviendas definitivas, siguiendo las mismas líneas anteriores. En cuanto a los inscritos en Corhabit y Cajas de Previsión que hubieren cumplido los requisitos legales vigentes, así como para las cooperativas sindicales y gremiales, el programa consulta una significativa ampliación que permitirá, a fines de 1971, satisfacer las necesidades de la gran mayoría de ellos. Otra línea de acción, en estrecha coordinación con el programa de reforma agraria, dice relación con la ampliación de la construcción de viviendas rurales y con el cumplimiento de los compromisos de INDAP pendientes de años anteriores.

Un plan de esta magnitud, además de enfrentar uno de los principales problemas populares, representa un impacto considerable sobre la actividad económica y un impulso sustancial a su reanimación. A sus efectos inmediatos sobre la industria de la construcción, se agregan los efectos secundarios que la expansión produce tanto en los bienes de consumo, por el aumento de la ocupación y salarios, como en la demanda de bienes durables, toda vez que se entregarán las viviendas con un equipamiento mínimo que facilita la producción a gran escala y bajo costo. Hay que hacer notar que la gran absorción de la cesantía que el plan significa se dirige precisamente hacia uno de los sectores en que ella es más alta.

El financiamiento de plan proviene tanto del sector público directamente, a través de una gran expansión del gasto en viviendas, como del mayor rendimiento programado del ahorro privado, contándose además con importantes ofrecimientos de créditos de organismos internacionales, cuya utilización podrá ser autorizada de acuerdo a la política general a este respecto y a las necesidades reales del programa.

2. El programa de obras públicas

El sustancial incremento en los recursos estatales para obras públicas es el segundo programa movilizador de importancia en el plan para 1971. Como primera medida se ha consultado una significativa modificación de la estructura del gasto, tendiente a lograr un doble objetivo: en primer lugar a acelerar las obras en directo beneficio social y de infraestructura productiva, como es el caso de las obras de riego y sanitarias (alcantarillado, agua potable, etc.), que son también las que permiten la absorción de una mayor cantidad de fuerza de trabajo hoy desocupada. En segundo lugar, esta nueva estructura de gasto va dirigida a favorecer una respuesta productiva más inmediata

de las nuevas obras, como es el caso de una gran cantidad de obras de riego menores y localizadas en los puntos claves de las zonas agrícolas.

Estos objetivos van acompañados de modificaciones en las formas tradicionales de operación, entre las cuales cabe mencionar:

a) Organización del parque de maquinaria y equipos de propiedad estatal, para racionalizar su uso y evitar el deterioro; b) coordinación de la acción de todos los organismos de producción y distribución de los recursos financieros estatales, a través de organismos tales como las sociedades constructoras de establecimientos educacionales y hospitalarios, Corporación de Construcciones Deportivas y Sociedad Constructora para el Agro; c) estrecha coordinación operacional y financiera con el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo; y d) uso de todas las modalidades de contratación, que permitirán elevar la calidad de obras, disminuir los tiempos de estudios y ejecución y reducir apreciablemente su costo.

Conviene destacar la importancia que el plan le asigna a las obras de mejoramiento metropolitano y urbano, como es el caso del Metro de Santiago, en que se acelerará la construcción del primer tramo de la línea uno (Oriente-Poniente) y el inicio con alta prioridad de la línea dos, que incide directamente en el transporte de los sectores populares, medida ya anunciada por el Ministro del ramo. También se asigna gran importancia a la construcción de la infraestructura social en las poblaciones que se realizarán por administración directa y en estrecho contacto con las organizaciones de pobladores; entre éstos pueden mencionarse el plan de construcciones de unidades retén-policlínicas en las poblaciones y zonas rurales.

3. Reactivación industrial e inversión de empresas estatales

A los efectos ya descritos de los programas anteriores sobre la demanda industrial, se suman los efectos de la política de redistribución de ingresos, de reajustes, de ingresos no monetarios y otras que en conjunto actúan en el mismo sentido de ampliar la demanda sobre el sector. Será en base al uso intensivo de la capacidad subutilizada y a un conjunto de medidas de apoyo estatal que se asegurará la respuesta en producción de bienes a la mayor demanda.

De las medidas de apoyo estatal a la industria cabe destacar el nuevo trato financiero y crediticio hacia las empresas, especialmente las medianas y pequeñas, tendiente a facilitar y ampliar su escala de operaciones para responder a las presiones de demanda, al mismo tiempo que les permita liberarse del férreo control que sobre ellos ejerce en la actualidad el monopolio. En el próximo período, y a consecuencia de la redistribución de ingresos se producirá, junto a la elevación de la demanda global, un cambio de importancia en sus estructuras, que reflejará el mayor poder de compra de los sectores populares de bajos ingresos y su incorporación a muchos mercados de los cuales hoy están completamente al margen. Ello planteará la necesidad de reconversión industrial para la producción en gran escala de artículos de uso y consumo masivo.

Un nuevo instrumento de política económica, los contratos de producción, tendrá particular importancia en el período y servirá para coordinar gran parte del fomento estatal a la industria. Ellos consisten en convenios entre el Estado y los empresarios, por sectores o ramas de producción, para asegurar un flujo programado, sostenido y creciente de abastecimientos a la población, sobre la base de algunas medidas como las siguientes: a) aumento de la producción con garantía de compra por

sostenimiento de la demanda; b) mantención y, en muchos casos, disminución de los precios; c) calidad constante de los productos y estricto control de la calidad; d) evitar la variedad intencionada de productos que se traduce en un alza artificial de los precios; e) créditos para la ampliación y financiamiento de stocks e inversión fija; t) racionalización de los sistemas tributarios tendientes a hacerlos más estables y equitativos, a la vez que aumentar su rendimiento general. Además de los efectos favorables que, tanto para los consumidores y empresarios representan los contratos de producción, en la medida que ellos están pensados para plazos medianos, como sería en la mayor parte de los casos, facilitarán también enormemente la planificación global de la economía y permitirán la mejor asignación de los recursos sociales. Llamamos especialmente la atención sobre este punto, ya que será la primera vez que se usen dichos convenios, abarcando conjuntos industriales, ramas o grupos de empresas de manera sistemática y permanente, dentro de un plan de desarrollo.

Mención especial merece en este acápite el problema de la acumulación de capitales en el periodo próximo. Las proyecciones de uso de la capacidad instalada han sido acompañadas de directrices generales para sostener y ampliar un proceso inversionista que asegure la capacidad de desarrollo ulterior de la economía. Desde el punto de vista del sector estatal las directrices principales que orientan las inversiones dicen relación con:

- 1) Apoyar la inversión de bienes de capital, todo lo que sea posible, en las industrias nacionales, reduciendo al mínimo indispensable las importaciones; 2) Fortalecer las inversiones en los sectores estratégicos de la economía, en particular en la industria de bienes de capital y elaboración de nuestras materias primas, así como en sectores claves de industrias de consumo popular; 3) Diversificación regional tendiente a favorecer el desarrollo económico descentralizado; 4) Orientar la inversión en infraestructura de tal modo de lograr el acercamiento económico entre los mercados de consumo, de producción y de factores, y 5) Atacar de preferencia aquellos sectores de estrangulamiento económico, lo que permite multiplicar muchas veces el rendimiento productivo de la inversión. Lo anterior permitirá obtener simultáneamente un aumento de las inversiones y un apoyo al crecimiento de la economía, toda vez que aquéllas ejercerán demanda sobre algunos sectores prácticamente estancados, como las maestranzas, por ejemplo, y aumentarán el volumen de ocupación. Además representan un camino indiscutido de aumento en el área de propiedad estatal. Directrices similares regirán las inversiones mixtas. En lo que dice relación con la empresa privada, junto a las medidas de agilización del mecanismo de ahorro-inversión, el apoyo crediticio, los contratos de producción y otros, existirá un conjunto de normas que enmarcarán su acción y que se resumen más adelante.

4. Profundización de la Reforma Agraria

En este primer período de su gestión, el Gobierno busca acelerar y profundizar la Reforma Agraria, conjuntamente con hacer un esfuerzo extraordinario para incrementar la producción agropecuaria en el año agrícola 1971-72.

Para acelerar la Reforma Agraria, el Gobierno pondrá, en una primera etapa, en operación a fondo la actual Ley de Reforma Agraria y su primer objetivo será, luego de completar la expropiación de los 155 predios ya expropiados por la Corporación de la Reforma Agraria y de los que aún no se había tomado posesión, expropiar los principales latifundios que en las distintas provincias agrícolas de Chile constituyen un símbolo del hasta ahora lento avance de este proceso.

Simultáneamente con esto, el Gobierno ya está estudiando las modificaciones que es preciso hacer en la actual legislación de Reforma Agraria, para ponerla en concordancia con las ideas del programa que planteó ante el país, y estas modificaciones, luego de ser analizadas y enriquecidas por su discusión en los Consejos Campesinos que próximamente comenzarán a funcionar, serán enviadas al Congreso Nacional para su tramitación correspondiente.

La Reforma Agraria que impulsará el Gobierno de la UP está integrada de una política de acción hacia el campo, que forman parte fundamental de los planes de desarrollo nacional. Su objetivo es aumentar sustancialmente las familias beneficiadas en todo el sector campesino que no tiene tierras o que las tiene en cantidad insuficiente, dando con esto un impulso decisivo a la transformación de las relaciones de producción en el campo. Ello exigirá cambiar en el próximo futuro la política de expropiaciones, tendiendo a efectuada por zonas agrícolas más que por predios aislados, disminuyendo así el costo unitario de los asentamientos y de las políticas de inversión y desarrollo para el campo. En estas condiciones será posible racionalizar el uso de los recursos financieros y humanos, permitiendo llegar en condiciones muy superiores a las actuales con la oportuna asistencia técnica, crediticia, etc., a los campesinos. Al mismo tiempo, esta política permitirá aumentar las alternativas de ocupación en el campo. En estas zonas de Reforma Agraria, los pequeños y medianos agricultores que no serán expropiables –salvo que tengan sus tierras abandonadas o muy mal trabajadas– deberán incorporarse al programa de desarrollo de la región.

Por otra parte, el apoyo estatal a los pequeños y medianos productores, así como a los asentamientos y cooperativas campesinas, se expresará también en las medidas tendientes a asegurar una mayor disponibilidad de crédito a través del sistema bancario nacionalizado, como a incrementar de un modo sustancial el poder comprador para su producción, en una primera etapa, por medio de la operación de ECA.

Posteriormente, la creación de empresas verticales, que atenderán rubros específicos de la producción agropecuaria, permitirá integrar de un modo adecuado y complementario las funciones de crédito, asistencia técnica y contratación de la producción, de modo de garantizar el precio al productor y la comercialización de la misma. Estas empresas podrán también regularizar la distribución final de los insumos productivos para los agricultores y de los productos elaborados a los consumidores.

En el mediano y largo plazos se iniciará una política de fomento a las exportaciones de productos agropecuarios y forestales, todo lo cual tenderá a cambiar la estructura de la actual producción agraria buscando especializarla en aquellos rubros de mayor poder competitivo en los mercados latinoamericanos y mundiales, que signifiquen mejorar el ingreso real de nuestra limitada tierra productiva y del sector rural en general.

El conjunto de las políticas y medidas aquí resumidas debe traducirse en un incremento de la producción agrícola y, muy especialmente, de la productividad del sector. En estas condiciones, aún aumentando el autoconsumo campesino, lo que constituye una forma específica de redistribución del ingreso real, se hará posible desplazar hacia los centros urbanos un excedente agrícola creciente y a precios relativos constantes, para defender el poder de compra de los asalariados urbanos. Como contrapartida, el mayor ingreso campesino derivado de los incrementos de la producción y de la productividad, implica una mayor demanda hacia el resto de los sectores, que se materializa en el

aumento de bienes de consumo durable y de capital, entre los cuales se cuenta la producción y el mejoramiento de viviendas en el campo, que ya hemos señalado.

Finalmente, en lo que respecta al esfuerzo extraordinario que será necesario hacer para incrementar la producción agropecuaria en el año 1971-72 y siguientes, ello deriva del aumento de las necesidades del país en productos de este sector. De acuerdo con los antecedentes disponibles, parece que el año agrícola 1970-71 arrojará resultados inferiores a los de los años anteriores, pese a las buenas condiciones climáticas que han prevalecido en el territorio nacional. Estos déficits de producción deberán compensarse con mayores importaciones.

Las acciones a realizar en el año 1971, por tanto, deberán centrarse, además, en un conjunto de medidas encaminadas a la elevación sustancial de los niveles de producción en la temporada 1971-72, que permitan no sólo recuperar los índices de años anteriores, sino que superarlos ampliamente, a fin de atender adecuadamente las necesidades derivadas del aumento de la demanda interna, que se incrementará significativamente en virtud de la elevación y redistribución de los ingresos en beneficio de los sectores más pobres de la población.

5. El fomento a las exportaciones

El Gobierno se propone desarrollar una fuerte política de fomento a las exportaciones, en el marco de una nueva concepción del comercio exterior y de la política exterior. Se trata de la ampliación y diversificación de la capacidad productiva en rubros de exportación tradicionales, y, sobre todo, en aquellos que hoy día están prácticamente al margen del comercio exterior, todo ello en conjunto con una ampliación y diversificación simultánea de los mercados exteriores. Es del interés del país abrir nuevos campos de expansión a las exportaciones chilenas, como es el caso de los mercados del mundo socialista y de los países subdesarrollados de Asia y África, fortaleciendo a la vez los lazos comerciales con los países de América Latina, lo que constituye la expresión económica de la decisión de mantener una política exterior independiente, cuyos primeros pasos ya se han dado, como es de público conocimiento. El gran interés despertado por la apertura del mercado cubano que han mostrado los más variados sectores empresariales, agrícolas e industriales es un índice de la potencialidad del programa de fomento a las exportaciones.

De acuerdo a las características de los distintos sectores, ramas de la producción o mercados específicos, se usará como mecanismos de fomento el apoyo crediticio a los exportadores, la negociación a través del Estado con los centros compradores del extranjero, los contratos de producción con venta estatal directa, la promoción de mercados, la revisión de derechos a materias primas importadas que se incorporen a los productos de exportación, etc., o la combinación de varios de ellos.

Como más adelante se señala, el Gobierno se orienta a realizar en el próximo año avances significativos en la estatización del comercio exterior, comenzando el proceso por los sectores monopólicos que en él actúan. Es dentro de este proceso que será posible eliminar el desestímulo que la política de estabilidad cambiaria origine en la actividad exportadora o en la sustitución de importaciones. Se creará poder de compra estatal, utilizando empresas del sector público, a fin de elaborar contratos de producción en función de precios internos. De esta manera corresponderá a los exportadores programar sus volúmenes de producción haciendo énfasis en el aumento de la

productividad y calidad de sus productos, sin verse afectada su rentabilidad por la política cambiaria o por falta de cumplimiento de contratos de los compradores externos.

B. La política ocupacional

La necesidad de absorber productivamente la desocupación, de hacer desaparecer las formas ocultas del desempleo y el subempleo, más la necesidad de dar trabajo bien remunerado y productivo a los jóvenes que año a año se incorporan a la fuerza de trabajo, son objetivos centrales del Gobierno popular. A la innegable necesidad social de cumplir estos propósitos se agrega la apertura de posibilidades que, en términos económicos, representa el poner en acción el excedente potencial de la economía chilena. Eliminar la cesantía, que en una economía capitalista asume la forma de un ejército industrial de reserva que tiende a deprimir los salarios y aumentar artificialmente los beneficios monopólicos, es tarea que representa los intereses de todos los trabajadores y no sólo de los desocupados. Hacia ella converge el esfuerzo de todo el pueblo.

Son los programas movilizados que hemos descrito la base fundamental de absorción de cesantía en el próximo periodo. En efecto, el aumento de la producción y del uso de la capacidad instalada va necesariamente acompañado, sobre todo en el corto plazo, de crecientes necesidades de fuerza de trabajo. Aún más, y como lo hemos indicado, ellos están diseñados justamente pensando en su efectividad en este campo. A lo anterior se suma también el uso del mismo criterio en el manejo de los demás instrumentos de la política económica.

Junto a lo expuesto, el Gobierno se propone iniciar desde ya un programa de capacitación masiva de los trabajadores, tanto de los ocupados como de los desocupados, a fin de asegurar la armonía entre el desarrollo de las fuerzas productivas y la calificación de la fuerza de trabajo. Respecto de estos últimos se contempla la puesta en marcha de un amplio programa de becas, a través de organismos especializados como INACAP y las universidades.

Gran importancia cobra para el próximo año el desarrollo de programas especializados de interés nacional que, tales como el de forestación, suponen una vasta utilización de fuerza de trabajo y permiten atacar los centros de cesantía más aguda considerados regional y sectorialmente. Por último, respaldado en el aumento de los ritmos de producción, el Gobierno impulsará decididamente la estabilidad en el trabajo, que impedirá las presiones al aumento de la desocupación.

C. La política de reajustes

La política de reajustes y remuneraciones se ubica en el marco de una concepción más amplia sobre política de ingresos y redistribución de ingresos, de la cual aquélla es sólo una parte. Medidas relacionadas con una política de ingresos no monetarios, de vivienda, de salud, de recreación, etc., conforman una visión global que asegura el resguardo más pleno de los intereses del conjunto de los trabajadores.

Tres directrices fundamentales orientan la política de reajustes para 1971, a saber:

a) Recuperar, para todos los trabajadores, el nivel de remuneraciones reales al 1° de enero de 1970, es decir, reajustar sueldos y salarios en un 100 por ciento del alza del costo de la vida.

b) Entregar un reajuste mayor al 100 por ciento del alza del costo de la vida a los sueldos y salarios más bajos.

c) Iniciar un proceso de nivelación de las asignaciones familiares que debe culminar en los próximos años en una asignación familiar única.

Para el año 1971 los salarios mínimos se incrementarán de E° 12 a E° 20 diarios, una tasa equivalente al 66 por ciento; las remuneraciones hasta un vital se incrementarán en una tasa equivalente al índice de precios al consumidor más 5 puntos porcentuales adicionales, y las remuneraciones equivalentes a una suma que fluctúe entre 1 y 2 vitales, se reajustarán en una tasa igual al alza del costo de la vida más 3 puntos porcentuales. Por su parte, las remuneraciones superiores a 2 vitales se reajustarán en un monto equivalente al alza del costo de la vida.

No se integrará a la respectiva Caja de Previsión la primera diferencia de remuneración correspondiente al primer mes de reajuste de 1971 en los casos de remuneraciones hasta 2 sueldos vitales. Para los sueldos mayores a 2 vitales, el exceso sobre este valor será incorporado a la Caja respectiva.

Con respecto a las asignaciones familiares, la política del Gobierno de la Unidad Popular es la de lograr la nivelación de sus montos.

Para el año 1971, el objetivo fundamental es reducir las enormes diferencias existentes actualmente, creando al efecto tres áreas básicas que cubrirán a la inmensa mayoría de los beneficiados como un paso previo para alcanzar la nivelación aludida.

Con este propósito, se harán los siguientes reajustes de las asignaciones familiares.

a) Las percibidas por empleados públicos subirán de los E° 68 por carga actuales a E° 102; mientras las Fuerzas Armadas y Carabineros y otros servidores públicos verán aumentadas las asignaciones de E° 48 a E° 102.

b) Las correspondientes a empleados particulares con cargo a fondos de reparto, se aumentarán en una tasa equivalente al alza del costo de la vida, procediéndose conforme a los sistemas legales correspondientes.

c) El personal afecto al Servicio de Seguro Social tendrá un aumento de las asignaciones familiares igual al alza del índice del costo de la vida de 1970, más una bonificación que complete E° 3 diarios por carga.

d) Con respecto a otros regímenes especiales de asignación familiar que rigen en algunas cajas que incluyen a funcionarios bancarios, Marina Mercante, municipalidades, etc., se adoptará la norma general de reajustes de acuerdo con el alza del costo de la vida.

El monto de la asignación de alimentación para el personal a que se refiere el artículo 41 de la Ley de Presupuesto vigentes será de E° 6 a contar del 1° de enero de 1971.

En relación con las pensiones y jubilaciones operarán los sistemas vigentes, asegurando que en ningún caso el reajuste será inferior al alza del índice del costo de la vida. Por su parte, las personas afectas al SSS, percibirán un aumento de las pensiones mínimas equivalente al 66 por ciento,

operando para el resto el sistema legal vigente, con el que se otorgará un aumento sensiblemente superior al alza del costo de la vida, para lo cual el Fisco entregará los recursos necesarios. En esta forma, se evitará el problema conocido de toda la opinión pública, de mantener a este sector, que es mayoritario y de menores recursos, sin percibir los reajustes a que tiene derecho, como sucede en la actualidad.

Para los sectores no afectos al SSS se fijará una pensión mínima que venga a corregir las injusticias a que han estado expuestos.

Finalmente, en materia de impondibilidad, es propósito del Gobierno elevar su monto. En el año 1971 la impondibilidad de las remuneraciones del sector afecto al D.F.L. N° 40, se subirá de un 70 por ciento actual a un 80 por ciento.

En cuanto a los trabajadores, empleados y obreros sujetos a convenios, contratos colectivos, actas de avenimientos o fallos arbitrales, reajustarán sus remuneraciones en los porcentajes o montos que se pacten o acuerden.

Es propósito del Gobierno modificar el sistema de negociación colectiva a fin de posibilitar convenios colectivos por ramas de producción y servicios a nivel regional y nacional.

En relación con los problemas de empleo que existen en el momento actual, el Gobierno propondrá nuevas disposiciones legales que garanticen efectivamente la inamovilidad de los trabajadores de la ciudad y el campo.

El Gobierno presentará las disposiciones legales destinadas a establecer los mecanismos institucionales que darán a los trabajadores una participación directa en la elaboración de una nueva política de remuneraciones y seguridad social. Asimismo, planteará el reconocimiento legal de la Central Única de Trabajadores de Chile y establecerá normas sobre las cotizaciones sindicales. Finalmente, el Gobierno promoverá las medidas necesarias para asegurar la participación activa de los trabajadores, a través de sus organismos sindicales, en la elaboración y ejecución de la política económica y social.

D. La política antiinflacionaria

Sobre la naturaleza del problema inflacionario en Chile, el Gobierno considera que este es el resultado de los desequilibrios y características fundamentales de nuestra estructura económica, que ya han sido indicadas. Por tanto, la orientación general de lucha antiinflacionaria a largo plazo es iniciar desde ya las transformaciones de fondo de la economía chilena. En conjunto con ello, desde el primer momento se actuará —como ya se ha venido haciendo y el país conoce— con todos los instrumentos y sobre todos los campos que sea necesario. Entre ellos es menester destacar lo siguiente:

1. La política de precios

Hemos iniciado la más estricta política de control de precios y ella será inflexiblemente mantenida en adelante, buscando sobre todo centralizar el control sobre los grandes productores y mayoristas, y sancionando drásticamente a quienes transgredan las normas legales. Todas las alzas no autorizadas

serán, ante cualquier denuncia comprobada, automáticamente e inmediatamente dejadas sin efecto, como ya ha sucedido con las tarifas eléctricas, los combustibles y otros.

Las discusiones sobre alzas de precios serán públicas y cualquier ciudadano podrá requerir a las autoridades correspondientes los antecedentes e informaciones que en ellas se hubiere tenido en cuenta.

La orientación de la política, además de controlar las variaciones en el nivel promedio de precios de la economía, se propone compatibilizar el sistema de precios. Ello es de gran importancia para los planes de desarrollo y para disminuir las presiones inflacionarias de costo. En directa relación con esto se encuentra la necesidad de eliminar los márgenes de utilidad excesiva, monopólica, que es un factor principal en la elevación de los precios. A estos efectos, el control tenderá a absorber, vía utilidades, gran parte del reajuste de remuneraciones, el que no podrá ser imputado a los costos, excepto en aquellos casos particulares en que sea manifiestamente necesario.

Asegurado el cumplimiento de la condición necesaria al funcionamiento armónico de la economía, reseñada en el párrafo anterior, los esfuerzos en este sentido dirán relación preferente con la política de precios de los artículos de uso y consumo popular masivo, sin perjuicio del control paralelo sobre los productos suntuarios y otros a fin de asegurar la mantención en términos reales del poder de compra de los nuevos ingresos personales. El uso de los contratos de producción hacia estos sectores cobra aquí especial importancia. También la tiene el desarrollo de determinados programas de uniformización de productos, como es el caso, por ejemplo, del Formulario Nacional de Medicamentos y otros. Por último, el control sobre los márgenes de comercialización, de directo beneficio tanto a productores como consumidores, permitirá eliminar las utilidades especulativas que constituyen un factor de gran importancia en el alza de precios.

2. La política de abastecimiento

En relación a la disponibilidad de bienes y servicios, su aumento está determinado ante todo por el efecto que sobre la oferta global ejercen los programas movilizadores, que elevarán el nivel de actividades económicas generales. Sin perjuicio de las medidas ya descritas de compatibilización general, el Gobierno usará toda su capacidad de estímulo e incentivos a los productores, en aquellos sectores de más lenta reacción o sujetos a estrangulamiento y estrecheces.

La política de importaciones jugará también, en el primer período, un importante papel en el abastecimiento directo de la población, - teniendo siempre en vista el efecto de ella sobre los productores nacionales. Se trata, como se desprende del plan en su conjunto, de transformar el aumento de los ingresos monetarios en un incremento real del nivel de vida del pueblo.

Un importante aspecto de la política de abastecimiento es el de elevar las disponibilidades en los stocks de insumos, para asegurar la normalidad de la producción interna, manteniendo las condiciones de costos sin grandes variaciones en el período.

3. La política cambiaria

Uno de los elementos principales en la estructura de costos de las empresas de casi todos los sectores lo constituye el tipo de cambio. No se volverá a la política de devaluaciones periódicas, tanto más cuanto que las previsiones de comercio exterior y balanza de pagos favorables harían de

ella como en el pasado, una presión inflacionaria autónoma y generadora de expectativas inflacionarias. Empero, el Gobierno tomará todas las medidas para compensar los posibles efectos negativos de esta decisión sobre aquellas empresas que exportan parte substancial de su producción o sobre las que sustituyen importaciones, como ya quedó indicado.

4. La política monetaria y crediticia

La inflación chilena encuentra su explicación básica en la estructura económica misma. Sin embargo, es indudable que los mecanismos financieros pueden desempeñar un papel decisivo en su propagación y agudizamiento. La política monetaria y crediticia la concebimos como un instrumento de uso intensivo de los medios de producción y subordinada a la planificación de los recursos reales; como un mecanismo de apoyo para aumentar la oferta de bienes y servicios. Ella permite también la reducción directa de importantes presiones de costos. En este marco, y con vistas a asegurar la compatibilidad de los balances financieros globales, nos proponemos iniciar y mantener una estricta disciplina financiera.

Sobre la base de una drástica modificación institucional, cuyo centro está en la nacionalización completa de la banca privada, se procederá inmediatamente a la democratización del crédito, poniéndolo a disposición de muchos sectores que carecieron hasta ahora de él y abaratando su costo mediante el manejo diferenciado de la tasa de interés y de los impuestos correspondientes, esto último, en concordancia con la estructura tributaria general del país. Lo anterior permitirá, además, eliminar las tasas de interés real negativo que en algunos casos se producen y que fomentan el uso especulativo del crédito. La política crediticia tenderá a abrir nuevas líneas de apoyo financiero, de acuerdo a las prioridades de los sectores productivos y sus distintos tipos de requerimientos, exigiendo simultáneamente que aquellas empresas que han utilizado el crédito en mayor medida aumenten su capital de explotación propio. Se consulta también a este respecto, una política dirigida a convertir créditos futuros en aportes de capital, en aquellos casos en que los planes de desarrollo aconsejen la ampliación del área mixta de la economía. No permitiremos el uso de los recursos sociales para actividades especulativas o expansiones gratuitas de los grupos monopólicos. Se eliminará la práctica de algunas empresas públicas y privadas que contratan créditos en el extranjero, obteniendo divisas que se liquidan libremente en el Banco Central, burlando de esta manera todas las normas generales establecidas por las autoridades para la expansión monetaria y crediticia.

La política monetaria, al desarrollo económico, se ajustará a una programación flexible, que tenga en cuenta la distribución regional del crédito y las variaciones estacionales del nivel de la actividad económica, especialmente en la agricultura. Será necesario emprender un considerable esfuerzo de ahorro interno para movilizar recursos a los sectores productivos sin alterar los equilibrios financieros globales. Lo distintivo de este esfuerzo de ahorro nacional es que él se hará en el marco de una economía expansiva, y, sobre todo, orientadas a satisfacer realmente los intereses populares, con lo cual el incentivo a ahorrar se intensifica muchas veces. Estas y otras medidas indicadas significan asimismo absorción de una importante cantidad de medios de pago, disminuyéndose las presiones inflacionarias.

Completan esta apretada síntesis dos tipos de medidas adicionales. En primer lugar, el manejo de los desequilibrios fiscales bajo la forma de un déficit programado, es decir, de la dirección de los mayores gastos presupuestados con arreglo a las necesidades de la política económica global e integrada orgánicamente a ella, para evitar presiones inflacionarias. En segundo lugar, la política de

ingresos no monetarios que da lugar a la mantención de los niveles de ingreso real y se constituye en una defensa efectiva del alza de precios.

La lucha antiinflacionaria es un aspecto fundamental de la política económica del Gobierno. Ella impregna todas y cada una de sus medidas. Pero sigue siendo lo determinante, a nuestro juicio, la necesidad de iniciar las transformaciones estructurales de la economía y, en consecuencia, la voluntad política y la movilización del pueblo organizado son la garantía definitiva de acabar con la inflación en Chile.

E. La política de comercio exterior

Dada la gran importancia que adquieren para nuestro país las relaciones económicas internacionales, no es posible en esta exposición dejar de adelantar algunos criterios centrales sobre el tema, sin perjuicio que él sea objeto más adelante de un informe público, preciso y detallado.

La política de comercio exterior del Gobierno Popular debe entenderse formando parte de los planes nacionales de desarrollo y muy especialmente en el contexto de la política exterior general de país. Nuestro objetivo es fortalecer las relaciones económicas con todos los países del mundo, independientemente de su régimen interno, con la sola limitación de servir los intereses nacionales y actuar en concordancia con la política internacional de Chile.

Por lo que se refiere a las relaciones de comercio propiamente tal, como ya lo adelantamos, su objetivo es diversificar nuestros productos de exportación y sus mercados de destino y, del mismo modo, proceder a la diversificación de los mercados abastecedores de importaciones para reducir el margen de inflexibilidad externa de la economía. Todo ello dentro de un proceso de inicio inmediato de nacionalización progresiva del comercio exterior, como más adelante se establece, que permitirá aumentar nuestro poder de negociación con el exterior, relacionando estrechamente los flujos de exportaciones e importaciones, a la vez que se garantiza el normal abastecimiento de éstas y a las exportaciones un fomento real. Con respecto a la estatización del Comercio de Importaciones se traspasará a las empresas estatales, que ya han acumulado experiencia en el manejo de estas operaciones, la responsabilidad de centralizar las compras en el extranjero de aquellos productos, que por sus características, se consideren estratégicos o básicos para el normal abastecimiento de la economía. Por ejemplo, se entregará a la Empresa de Comercio Agrícola la responsabilidad de importación centralizada de productos agropecuarios cuya necesidad resulte imprescindible. De igual manera se procederá con la importación de productos manufacturados e insumos básicos, traspasando a las filiales COREO u otros organismos estatales la función importadora.

En gran medida la estatización de las importaciones básicas se realizará en forma automática al procederse a la nacionalización de algunos monopolios de distribución y de producción que realizan al mismo tiempo operaciones de importación. Por ejemplo, la nacionalización del monopolio textil significará una estatización de las importaciones de algodón, las que en 1969 alcanzaron la cifra de 18 millones de dólares. Además, sólo el progresivo control del comercio exterior y la libertad de contratación en distintos mercados asegura eliminar la práctica de la sobrevaloración de importaciones y la subvaluación de exportaciones que son el medio más importante usado para la transferencia ilícita de divisas al exterior.

En lo que dice relación con la deuda externa, el Gobierno reitera su decisión de cumplir los compromisos contraídos. La orientación de la política económica irá encaminada a modificar la estructura de la deuda, conjuntamente con tomar todas las medidas necesarias para su disminución en los próximos años y evitar nuestra extrema dependencia de uno o pocos centros financieros.

Para estos efectos se asegurará una fuerte centralización de estas decisiones impidiéndose así el endeudamiento externo que hoy resuelven autónomamente diversas instituciones del sector público y que en gran medida se revierte al sector privado, usualmente a los grupos monopólicos. En este mismo sentido, se controlarán y limitarán las decisiones de autorización a las empresas públicas para que sirvan de avales a endeudamientos privados. Asimismo, eliminaremos los créditos en divisas obtenidos para financiar gastos en moneda corriente. Teniendo en cuenta la situación favorable de balanza de pagos y las previsiones para el futuro, los criterios anteriormente indicados son perfectamente realistas y posibles de llevar a la práctica de inmediato.

Por lo que respecta a las inversiones financiadas totalmente o en parte con capital extranjero, el Gobierno se propone autorizar sólo aquellas que signifiquen un real aporte tecnológico a la economía nacional, prefiriendo en cualquier caso su inversión en forma mixta con capitales estatales que controlen la mayoría de las acciones. También aquí se ejercerá un riguroso control de las autorizaciones que se cursen. En ningún caso se aceptará que a las nuevas inversiones extranjeras o a las ya existentes se vinculen imposiciones de política económica. Se discutirán todos los contratos por pagos de tecnología y similares, eliminando aquéllos manifiestamente abusivos o que no representen un aporte real. Además, será necesario modificar algunas disposiciones de la Ley de Cambios Internacionales y del Estatuto del Inversionista Extranjero, que permiten la entrada indiscriminada del capital extranjero, una parte del cual representa el capital nacional que previamente ha sido sacado en forma ilícita del país. En lo sucesivo, seremos los chilenos y en función de los intereses del pueblo los que controlaremos nuestra economía.

Frente a los organismos financieros internacionales, mundiales y regionales, la política del Gobierno, que a algunos de aquéllos les ha sido expresada directamente, consiste en hacer uso de su apoyo financiero cuando las necesidades de desarrollo no encuentren fuente alternativa en recursos nacionales o aquellos dirigidos a proyectos específicos ya en marcha. Chile mantendrá su participación en tales organismos y cumplirá los compromisos que contraiga libre y soberanamente.

Finalmente, señalamos que es propósito del Gobierno fortalecer y estrechar las relaciones económicas con los países latinoamericanos, sea bilateralmente o en el marco de los acuerdos regionales o subregionales, como la ALALC y la Subregión Andina, a los cuales se les dará decisivo impulso, por lo que a la participación de nuestro país se refiere, como lo hemos venido haciendo desde que asumimos el Gobierno, al enviar delegados a todas las reuniones internacionales que se han realizado en este período.

F. La empresa privada y el desarrollo nacional

Como lo señalamos en la introducción, la empresa privada jugará un importante papel en el desarrollo económico futuro de Chile. Es menester, en consecuencia, señalar algunos de los criterios principales del Gobierno en este campo que próximamente serán expuestos con todo detalle a los interesados y al país.

a) En lo que dice relación a las nuevas inversiones privadas, el Gobierno plantea que ellas se ajusten al menos a uno de los siguientes criterios:

i) Corresponda a metas y proyectos del plan de desarrollo.

ii) Estén contenidas en los convenios de producción interna o de exportación.

iii) Se asocien a créditos de fomento estatal.

Los procedimientos para determinar su pertinencia se definirán con precisión, contando con la participación de los interesados.

b) Se le asegurará la participación consultiva en la planificación global y sectorial.

c) Se le asegurará el normal abastecimiento de insumos, rompiéndose restricciones monopólicas y entregando apoyo financiero.

d) Se crearán sistemas nacionales de distribución a través de empresas estatales y mixtas que podrán ser usados por la empresa privada.

e) Se impulsará la descentralización industrial, otorgando incentivos y franquicias a las inversiones que se ejecuten con este objeto.

En conjunto con los criterios anteriores, los ya indicados sobre convenios de producción, reconversión industrial, nuevo trato crediticio, fomento de exporta-dones, etc., completan las normas principales por las cuales se regirá el sector privado.

G. Los cambios estructurales en la economía chilena para 1971

Iniciar el proceso de transformaciones estructurales de la economía chilena es no sólo una necesidad de cumplimiento del programa de la Unidad Popular, de abrir cauce al desarrollo impetuoso de las fuerzas productivas, de modificar sustancialmente las relaciones de producción y de iniciar la construcción de la nueva sociedad; es sobre todo, requisito ineludible para la realización del programa en 1971. Por tanto, es imperioso comenzar ahora mismo este proceso.

El Estado no podrá obtener la masa de recursos que se requieren, a corto y largo plazos, sino a condición de manejar y controlar herramientas decisivas de la economía, de captar el excedente de los grandes monopolios, de terminar con el saqueo imperialista, de evitar el despilfarro, de controlar el corazón financiero de la economía. Aún más, los hechos que han tenido lugar en el último tiempo muestran a las claras y reafirman la necesidad de liquidar urgentemente el poder del gran monopolio, las ataduras imperialistas de todo tipo y la fuerza con que cuentan los sectores terratenientes y la oligarquía financiera.

El programa de transformaciones se iniciará con:

a) Estatización completa de la banca privada.

b) Nacionalización completa de las grandes explotaciones mineras.

c) Nacionalización de algunos grandes monopolios de la producción y distribución. En este campo, el Gobierno se propone iniciar el proceso con los grandes monopolios textiles y del cemento, que condicionan respectivamente el consumo de vestuario popular y el programa de construcciones.

d) Avance decisivo en la Reforma Agraria.

e) Ampliación del área estatal del comercio exterior.

La esencial importancia de este programa de transformaciones hace necesario recalcarlo como un objetivo inmediato e irrenunciable. Representa los intereses reales de la inmensa mayoría de los chilenos y tras él se encuentra la fuerza enorme de un pueblo organizado y consciente de sus deberes históricos. En esta fuerza se apoyará el Gobierno para llevar a la práctica, sorteando con su ayuda todos los obstáculos. Junto a las consecuencias económicas que este programa conlleva y que hemos indicados a lo largo de esta exposición, él representa el inicio de la destrucción de la base material de apoyo de los sectores más reaccionarios del país. Desde el punto de vista de la movilización popular, es palanca decisiva de la integración real de la gran mayoría del pueblo a la conducción de sus propios destinos; es el gran mecanismo de educación y de organización popular, ineludible condición de éxito. En una palabra, impulsa fuertemente un profundo proceso de democratización efectiva de nuestra vida política, como producto de una acción masiva, consciente y madura; no un regalo desde fuera, sino un producto de la lucha tesonera de todo un pueblo; abre paso a una nueva correlación de fuerzas capaz de guiar a nuestro país por la senda de la decisión soberana, a la verdadera independencia, al desarrollo nacional y al inicio de la construcción del socialismo.

H. La situación fiscal y el endeudamiento público

El estado en que el Gobierno recibe la economía y los proyectos que impulsa para el desarrollo de ella tienen su reflejo en la situación presupuestaria de la nación. Aun cuando consideraciones precisas y detalladas sobre el tema se encontrarán en los oficios que enviaremos próximamente al Congreso Nacional, nos parece imprescindible resumir aquí los datos más significativos de tal situación, que pueden ampliarse consultando el anexo correspondiente.

1. Gastos e ingresos fiscales en 1970

En las leyes de presupuesto y reajuste de remuneraciones, se aprobó un volumen de gasto fiscal que ascendió a 17.500,2 millones de escudos y a 292.056 millones de dólares, lo que sumado a mayores gastos acordados en los diez primeros meses de este año elevó el gasto a 18.069,5 millones de escudos y a 296,76 millones de dólares. Es característica de este gasto una estructura que le induce una fuerte inflexibilidad, de lo cual puede citarse como ejemplo el elevado porcentaje que representa el pago de remuneraciones, asignaciones familiares y pagos previsionales, que alcanzan a cerca del 60 por ciento del gasto total.

Desde el punto de vista de los ingresos, se ha venido acentuando la tendencia al aumento relativamente más acelerado de los impuestos indirectos, que hoy alcanzan al 70,8 por ciento de los ingresos tributarios en moneda corriente. En términos económicos de esfuerzo de financiamiento nacional, lo anterior significa que el sistema tributario se ha ido haciendo cada vez más regresivo, cargando sobre la gran masa de trabajadores el peso principal de la carga tributaria. Además se ha apreciado un aumento significativo del financiamiento a través de la contratación de empréstitos:

por ejemplo, los préstamos internos al Fisco aumentaron entre 1969 y 1970 en 108,9 por ciento en términos reales.

Sin embargo, lo distintivo del año es la apresurada ejecución presupuestaria que se realizó y que exige analizar la situación del endeudamiento público a que debemos hacer frente.

2. El endeudamiento público y la ejecución presupuestaria de noviembre y diciembre

Frente a la necesidad de hacer un balance de la situación en que se recibió el país, al Ministerio de Hacienda correspondió analizar el estado de la caja fiscal.

Al 30 de octubre de este año, las deudas internas del sector público alcanzaban a 7.224,58 millones de escudos y 698,10 millones de dólares, correspondiendo al sector fiscal 5.984,00 millones de escudos y la totalidad de la deuda en dólares, y siendo la diferencia de responsabilidad de las instituciones descentralizadas del sector público. Por lo que dice relación a la deuda externa, ella alcanzaba a 2.007,3 millones de dólares, de los cuales 1.584,8 eran de responsabilidad del sector público y 422,5 del sector privado.

Para muchas de estas deudas se había comprometido su pago, siendo algunas de ellas particularmente urgentes, como es el caso de las contraídas con proveedores y contratistas, pensionados de las FF.AA., Carabineros e Investigaciones, Servicio de Seguro Social y otros.

Más aún, la situación de corto plazo excede la sola necesidad –de suya imperiosa– de cancelar deudas pendientes. En efecto, fue característica la aceleración en el uso de los recursos presupuestarios en los diez primeros meses del año. Tal sucedió, por ejemplo, en Obras Públicas, en donde, además de haberse utilizado la totalidad de los recursos del año, se generó un endeudamiento adicional cercano a los E° 400 millones lo que, entre otras cosas, permitió inaugurar obras antes de la realización de las elecciones presidenciales.

A objeto de poder superar parcialmente esta situación, que claramente no es de su responsabilidad, el Gobierno de la Unidad Popular ha decidido modificar la ejecución presupuestaria de noviembre y diciembre, haciéndose cargo de las más prioritarias necesidades. Es así como se ha decidido entregar –y en algunos casos ya se ha comenzado– E° 107 millones a la Dirección General de Obras Públicas; E° 310,7 millones para hacer frente a la crítica situación de los pensionados de las Fuerzas Armadas, Carabineros, Investigaciones y Servicio de Seguro Social, y que beneficia a miles de personas de modestos recursos; E° 100 millones destinados a las municipalidades y a las instituciones del sector agrícola; E° 90 millones para enfrentar gastos urgentes de Ferrocarriles del Estado; que sumados a otros, dan un desembolso adicional en los últimos meses del año de E 726,2 millones. El financiamiento de este nuevo gasto se hará con cargo a los ingresos adicionales de la Ley de Condonación, con un esfuerzo extraordinario de cobranza de impuestos morosos y si ello no fuere suficiente, recurriendo a préstamos del sector bancario.

3. El presupuesto fiscal para 1971

En nuestra opinión, el presupuesto fiscal debe ser un instrumento dependiente de la planificación global de la economía, que exprese en términos financieros las metas específicas de los planes operativos anuales. En esta perspectiva se sitúa el presupuesto de 1971, que refleja el inicio de un proceso de cambios de la estructura y funcionamiento del sector público tendiente a racionalizar el

uso de los recursos humanos y materias con que cuenta. Es evidente, sin embargo, que esta tarea no puede lograrse en el brevísimo lapso hasta hoy transcurridos desde que asumimos el Gobierno, por lo cual para el próximo año el énfasis principal se pone en la planificación de los nuevos gastos que demandan los programas y las políticas que hemos indicado en esta exposición. Ello se hará buscando la integración más efectiva de cada organismo e institución pública a la política del Gobierno.

Por lo que dice relación con los ingresos para 1971, el esfuerzo principal se centrará en las medidas tendientes a lograr una mayor fiscalización y disminución de la evasión, en las transferencias de excedentes entre las empresas públicas y en el estudio de nuevas fuentes de financiamiento. En el más largo plazo, para los próximos años, se consulta una reforma tributaria integral que asegure la progresividad del sistema y su adecuación a las necesidades del desarrollo económico acelerado.