

INT-0828

Borrador exclusivamente
para discusión interna
Santiago, Junio, 1977



Proyecto "Estado y planificación"

POLITICAS ESTATALES EN UN CONTEXTO DE MOVILIZACION SOCIAL:
ANALISIS PARCIAL DE ALGUNOS CASOS EN CHILE

por

Eduardo Palma y Andrés Sanfuentes

77-6-1423-30



INDICE

	<u>Página</u>
PREFACIO	1
A. El tema del Estado y las políticas estatales	1
B. Los enfoques de las políticas estatales	2
C. Políticas estatales y planificación	2
I. Las políticas de vivienda	4
A. El marco general: estado de compromiso y el padrón histórico de la política de vivienda	4
B. El marco específico de análisis de recolección de la información	9
C. El período 1964-1970	11
D. La política de vivienda en el período 1970-1973	36
E. Alcances finales	63
II. La política de remuneraciones del sector público	66
A. El proceso social de la política de remuneraciones	66
III. Política de televisión (1964-1973)	89
A. El marco de análisis	89
B. Política de televisión (1964-1970)	104
C. Política de televisión (1970-1973)	116

PREFACIO

1. El tema del Estado y las políticas estatales

Un primer documento, ya en fase de publicación ^{1/} que estaba destinado a explorar de manera global las relaciones entre el Estado y el planeamiento, es un antecedente indispensable del presente trabajo. En efecto, la inserción del planeamiento y de las políticas estatales en un determinado marco histórico tanto sociopolítico como socioeconómico configura las formas reales que adoptan. Ello implica que en esta fase de estudio, destinada al conocimiento más pormenorizado de las políticas estatales no se volverá a repetir las consideraciones generales acerca del Estado y los procesos sociales más globales. Sin embargo, se tendrá presente los nexos que vinculan cada política pública a su contexto estatal y societal. Dicho de otra manera, se intentará contrastar el macroanálisis social con el microanálisis, inherente a cada política específica. Para patentizar el aserto anterior diremos que la fase final del "Estado de compromiso" será el escenario histórico de las políticas estatales del caso chileno. La expresión en boga "Estado de compromiso" nos permite decir sucintamente que las estructuras y coyunturas del Estado y la sociedad chilena son el contexto de este trabajo.

^{1/} Ver Eduardo Palma, "Estado y planificación: el caso de Chile". mimeo, ILPES, 1966.

2. Los enfoques

2. Los enfoques de las políticas estatales

El análisis de una política estatal permite en principio una diversidad de enfoques. Los sesgos metodológicos pueden hacer hincapié en una multiplicidad temática: cuestiones técnicas, situaciones comparativas, entre países, énfasis sociopolítico o exclusivamente económico, descomposición de niveles y tratamiento de uno determinado, etc. Caben otras posibilidades en relación con el objeto final del análisis: asesorar a la decisión, conocer, comprender o explicar la realidad, etc. En nuestro caso, las políticas estatales son ya historia, aunque actual y próxima. Por eso nuestro intento es de recuperación de experiencias con la perspectiva mediata de acumular conocimientos para replantearse de un modo permanente la planeación y su inserción en los procesos sociales.

3. Políticas estatales y planificación

Recientemente L. Nizard ^{1/} ha recordado que las teorías y concepciones de la planificación presentan la particularidad de haber sido elaboradas por hombres políticos, altos funcionarios, investigadores, economistas y sociólogos. Ello conduce a una diversidad de concepciones y no a meros problemas de semántica.

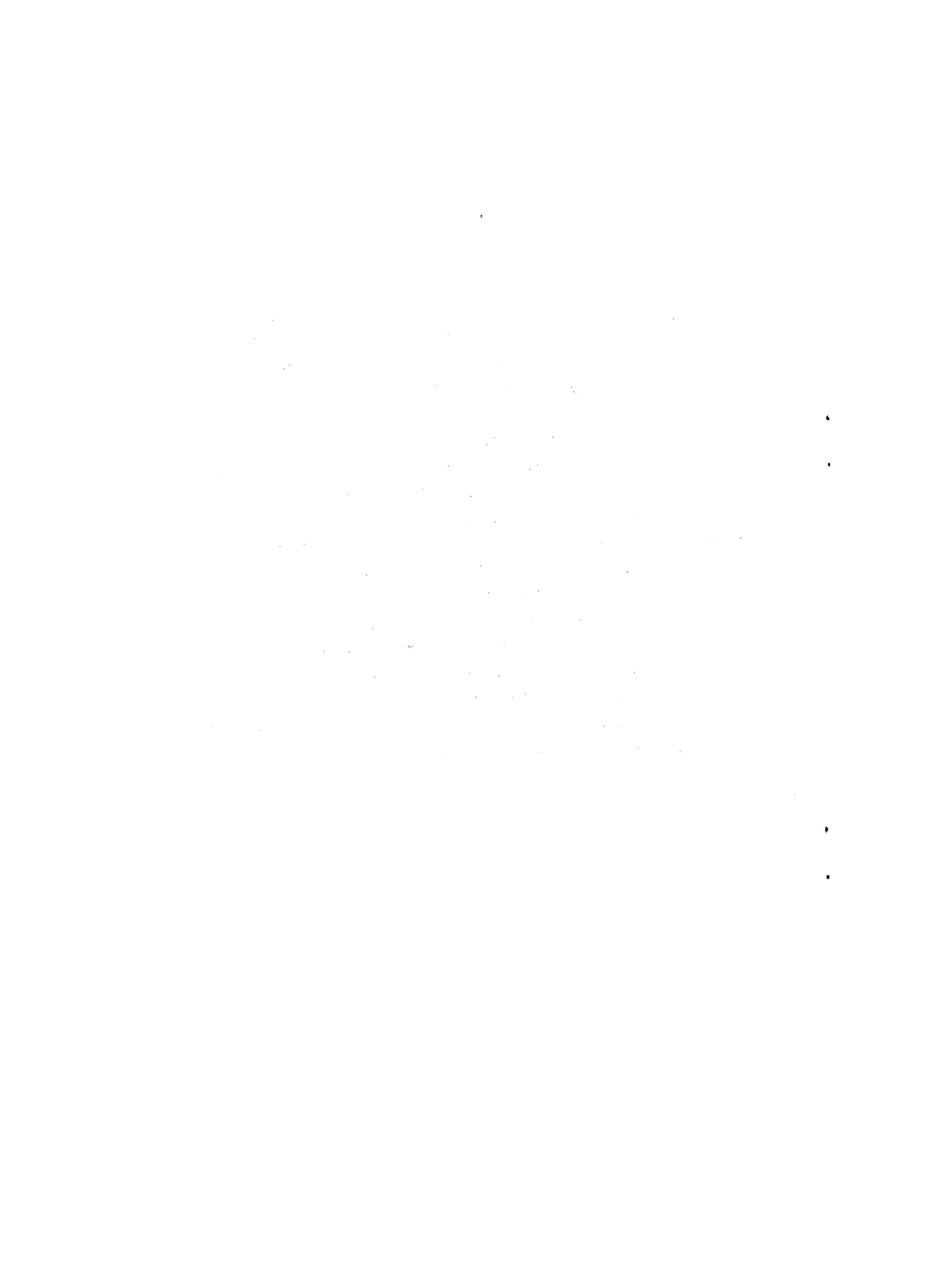
Pero, tras la multiplicidad de concepciones es posible una interpretación de síntesis donde se ubican tres direcciones analíticas fundamentales:

1. La planificación como un intento de reducción de la incertidumbre.
2. La planificación como un intento de reducción de la incoherencia.
3. La planificación como un intento de reducción de la diversidad .

^{1/} Lucien Nizard en Planification et Société, Octobre 1973. Presses Universitaires de Grenoble, 668 pp. / Se advertirá

Se advertirá que las diferentes disciplinas académicas de los especialistas y las múltiples orientaciones doctrinales acentuarán en el campo de preferencias un énfasis en la prospectiva o proyección, la racionalidad de los instrumentos con las metas de programación y el consenso o conflicto social. Igualmente, estos niveles analíticos son posibles de advertir al intentar el conocimiento de la planificación real de una época determinada a partir de las políticas estatales efectivamente realizadas. Ello desde ya supone un alejamiento del planteamiento institucionalista que averigua principalmente por el plan-documento, generalmente elaborado por una agencia gubernamental. Sin desconocer el valor de tales intentos en sí el interés analítico se amplía en este caso a los procesos sociales provenientes del Estado y la sociedad y, hacia su mutua interconexión. De igual modo, la recuperación de experiencias obliga a una forma de trabajo interdisciplinario que supere el monismo y la alta agregación en las conclusiones. Una vez más reiteramos que estos trabajos no permiten de manera alguna un tipo de evaluación de las políticas, generalmente referido a los términos de éxitos o fracasos.

I. LAS POLITICAS



I. LAS POLITICAS DE VIVIENDA

A. EL MARCO GENERAL: ESTADO DE COMPROMISO Y EL PADRON HISTORICO DE LA POLITICA DE VIVIENDA

En esta sección se intenta mostrar los hitos fundamentales que han establecido algunos padrones sociales a la temática de la vivienda de un modo más o menos estable. Nos referimos a las estructuraciones sociales, políticas y económicas que, generadas en el desarrollo histórico previo o coetáneo al advenimiento del orden político moderno iniciado en la década del 30, han mantenido alguna forma de continuidad.

Obviamente, estas tendencias históricas surgen en gran medida de la condición de subdesarrollo del país, que en el campo de la vivienda se caracteriza por los desfavorables indicadores habitacionales tradicionales: hacinamiento, desigualdad de acceso, carencia de servicios básicos, etc.

1. El padrón segmentario y populista. Desde las primeras leyes de vivienda a comienzos de siglo ^{1/} el acceso a la vivienda quedó marcado por su carácter segmentario: sólo algunas familias recibían el beneficio dentro de un estamento, organización o clase social que poseía igual derecho formal reconocido a su acceso. El carácter "populista" ^{2/} de la política atiende a que desde que hizo crisis el estado oligárquico, en las décadas veinte y treinta del presente siglo, la reivindicación y demanda por vivienda de los sectores emergentes fué reconocida más en sus efectos sociales que en las causas originarias del atraso habitacional. A vía de ejemplo, ya en 1925 se dicta el DL. N° 261, del 19 de febrero de 1925, en el cual se rebajan y controlan los cánones de arriendo y el DL. N° 308 del 7 de marzo de 1925 que

^{1/} Véase, por ejemplo, la Ley N° 1838, del 20 de febrero de 1906, que crea los "Consejos de habitaciones para obreros".

^{2/} El propio documento es una contribución a la delimitación del llamado "populismo" en el caso chileno.

/estable préstamos

establece préstamos en condiciones preferentes de subsidio para la construcción de viviendas económicas. Es indicativo que en la experiencia de la efímera República Socialista de 1932 se suspendieron los "lanzamientos" por los contratos de arriendo morosos de las habitaciones de los conventillos.

Este doble padrón, de acceso segmentario y de reconocimiento populista, se acentúa en las décadas de los años 40, 50 y 60 al tenor de una ampliación constante de la participación social. Numerosas leyes consagran beneficios habitacionales a conglomerados de empleados y obreros, generalmente como prestaciones de la Seguridad Social a través de sus diferentes institutos previsionales.

Desde otra perspectiva, esta continuidad de las políticas de vivienda coayudó a consagrar la división de empleados y obreros e introdujo una elevación constante de las aspiraciones ascendentes de los diferentes estratos, generalmente en búsqueda de la propiedad individual, independiente y horizontal ^{1/}. Los beneficios recibidos en forma segmentaria han sido también decrecientes. En efecto, el padrón populista del subsidio otorgado a los favorecidos por los planes de la Caja de la Habitación o las primeras instituciones de previsión se acercaba a una verdadera donación, pues el sistema no contemplaba la reajustabilidad de los dividendos a pesar de la existencia de un proceso inflacionario. De una manera más general, la política de seguridad social favorecía las expectativas de un acceso preferente a la vivienda.

De esta manera los beneficiarios resultaron ser en cada coyuntura de acceso a la vivienda el segmento de cada grupo que articulaba su presión clientilística por los canales sociopolíticos que conducían al aparato burocrático dispensador.

^{1/} El artículo 21 de la Ley N° 7600 de 28 de octubre de 1943 que fundó la Caja de la Habitación exigía "el acuerdo de los dos tercios de los miembros del Consejo" para "construir casas de habitación de dos o más pisos" y "destinadas exclusivamente al arrendamiento".

/2. Un segundo

2. Un segundo padrón histórico de la vivienda vincula una contingencia particular de la sociedad chilena: los terremotos con una mentalidad secular: el legalismo. El resultado de esta ligazón ha sido una provechosa y exigente legislación como requisito de la construcción de vivienda, legitimada en la necesidad de contar con un parque de vivienda asísmica. Un hito decisivo en esta tendencia surge de la legislación dictada después del terremoto de Chillán en 1939.

Sin embargo, las condiciones anteriores han encontrado un terreno fértil para su implementación normativa en la presión de algunos colegios profesionales, que han visto en ello una ampliación de su campo laboral en condiciones de exclusividad y protección.

Por su parte, el efecto económico del rigor en las especificaciones y normas para la construcción ha sido un permanente impacto en el alza de costos y posiblemente una inercia que ha impedido experiencias de abaratamiento de los insumos a prueba de las contingencias sísmicas ^{1/}.

3. Un tercer padrón histórico, propio de la etapa de madurez del "Estado de compromiso" es la emergencia de un empresariado de la construcción para satisfacer el mercado de vivienda construida por las demandas de los grupos urbanos. Las empresas constructoras se beneficiaron desde la partida con franquicias tributarias excepcionales que se dictaron con el fin de satisfacer la demanda de los grupos carentes de viviendas. Desde la Ley N° 9135 llamada "Pereira" pasando al DFL N°2 y llegando hasta el Sistema de Ahorro y Préstamo para la vivienda (SINAP) se consolidó un grupo empresarial estratégicamente organizado, tanto por su capacidad de acceso a los centros de decisión como por su estructura institucional y su vinculación al resto del empresariado industrial (SOFOFA) y Agrícola (SNA).

^{1/} Véase los artículos 122, 123, 124, 125, 126 y 127 del Decreto N° 187 de 29 de noviembre de 1944 que reglamentó la Ley 7600 sobre Caja de la Habitación Popular acerca de la calidad de los materiales.

En la última fase del "Estado de compromiso" diversos estudios globales y sectoriales mostraron la tendencia a la concentración del poder económico y los nexos entre el capital industrial y financiero a través del sistema bancario. De igual modo el acceso de tales grupos a los entes burocráticos encargados de las políticas públicas.

4. Un cuarto padrón histórico de las políticas de viviendas surge de la creación de la Corporación de la Vivienda (CORVI) por el movimiento social ibañista, triunfante en 1952. La movilización social ibañista resulta ser el antecedente directo del ciclo posterior donde se agudiza y exacerba. Entre las demandas del movimiento social, afectado por la disminución del ritmo de crecimiento y provisto de una primera conciencia crítica, figura el acceso a la vivienda de los grupos marginales ("poblaciones callampas").

Comienza, entonces, el ciclo de los grandes entes burocráticos encargados como servicios públicos de satisfacer las demandas habitacionales. Este primer gran instituto administrativo - formado por la fusión de los servicios anteriores - concentra un numeroso personal técnico y administrativo que recibe importantes fondos fiscales para ejecutar los programas. Convergen sobre la burocracia las presiones de demanda habitacional de los canales políticos y sociales expresados en los Poderes Públicos, clásicos, el Ejecutivo y el Parlamento. Por otra parte, se concentran sobre el aparato gubernamental de la vivienda las presiones del empresariado industrial de la construcción para obtener las propuestas públicas de construcción de diferentes conjuntos habitacionales.

/De esta

De esta manera se configura el área de confrontación del subsistema decisional de la vivienda, donde compiten los sectores antes explicitados.

5. Finalmente, queremos mostrar un padrón histórico de la política de la vivienda cuya especificidad es propiamente cultural y que ejerció un impacto en la toma de consciencia del problema habitacional. En síntesis, se trata del concepto de déficit habitacional, de la concepción de un derecho a la vivienda y de la erradicación de las poblaciones marginales.

En la primera movilización social, la del movimiento ibaísta, aparece por primera vez la presencia identificable del poblador marginal. El constituye un nuevo actor social en la campaña electoral de 1952 y el tema de las "poblaciones callampas" irrumpe por primera vez en la temática político-electoral. La desagregación de la plataforma social ibaísta y las severas dificultades económicas de la administración no le permitieron articular una política habitacional coherente ni aún dentro del sesgo populista inicial. Es así, como la propia CORVI comprobó que el número de familias que vivían en poblaciones callampas había aumentado de 16 502 a 32 307 entre 1952 y 1959.

Como reacción social, el programa de la administración elegida en 1958 concentró sus críticas en la falta de capacidad técnica y en la improvisación anterior. Naturalmente, la política de vivienda propuesta se afincaba en su solvencia técnica cuya expresión más relevante para el sector marginal llegó a ser la erradicación completa de las poblaciones. La experiencia de San Gregorio, llegó a ser paradigmática de capacidad de la política pública de la vivienda para solucionar en forma definitiva lo hasta entonces prometido: vivienda independiente, amplia y definitiva.

Sin embargo, la administración no pudo ampliar con la intensidad y volumen requerido la experiencia reducida de San Gregorio a todo el mundo marginal. Este adquiría cada vez más consciencia de su fuerza social y electoral en un momento en que la movilización social adquiría

un sello ideológico y político en vísperas de la elección de 1964. Las dos plataformas de la época competían por el respaldo del mundo marginal desde su propio interior. La consciencia crítica de los intelectuales y técnicos mostraba, por su parte, el aumento sustantivo del déficit habitacional. Para ello se utilizaba las cifras de los censos de 1952 y 1960 y se proyectaban de acuerdo a diferentes apreciaciones acerca del nivel de hacinamiento y de las necesidades de los grupos familiares. De ahí surgió la fórmula de un derecho a la vivienda que en las condiciones de movilización electoral se transformó progresivamente en una gran bandera social.

B. EL MARCO ESPECIFICO DE ANALISIS Y DE RECOLECCION DE LA INFORMACION

Con el objeto de acumular antecedentes del subsistema de la vivienda como una política estatal que forma parte de una programación global se precisará el método de contrastación que se utilizará. Se trata de una adaptación de las tres orientaciones de la planificación antes mencionadas: reducción de la incertidumbre por medio de proyecciones o prospectivas; reducción de la incoherencia por medio de los instrumentos de adaptación a los fines perseguidos y, finalmente, reducción de la diversidad o heterogeneidad del medio social que se intenta planificar. Es obvio que hay una interrelación entre estas dimensiones. En efecto, una reducción de la incertidumbre obliga a una reducción de la diversidad por medio de ciertos instrumentos coherentes. Con todo, el análisis se facilita con dicha descomposición, ya que se puede contrastar las metas declaradas con los objetivos obtenidos, aislando los factores reales y los supuestos teóricos de la política en forma más pormenorizada.

/De ahí

De ahí que el estudio de dos momentos diferentes de la política estatal de la vivienda: 1964-70 y 1970-73 se intentará para cada uno de los dos períodos el doble análisis de los supuestos y los objetivos por una parte y de los resultados y los procesos reales por la otra.

Adaptando aquellas dimensiones de la planificación a la forma real en que aparecen en la realidad chilena se tratará de circunscribir el análisis, la información primaria y secundaria ^{1/} y las conclusiones a los siguientes temas:

1. Los programas gubernamentales y el problema del déficit habitacional, incluyendo una especificación de los derechos reconocidos para los diversos sectores sociales.

2. Los instrumentos utilizados para enfrentar la demanda de unidades habitacionales: el subsidio, la reajustabilidad de las deudas y el financiamiento previsto y obtenido.

3. El área de confrontación del subsistema de vivienda: coordinación institucional, demanda de los sectores involucrados y las formas cambiantes de la movilización social.

4. Como es obvio, la tematización de la política de la vivienda posibilita una gran variedad de enfoques y de acotamiento de problemas. En este estudio, se enfatizan las líneas centrales de la asignación social y el subsidio estatal como elementos privilegiados sin que ello signifique un menosprecio de otros campos de investigación.

^{1/} Ha sido fundamental como técnica de investigación las entrevistas realizadas a los principales ejecutivos del sector en los períodos mencionados.

C. EL PERIODO 1964 - 1970

1. El plan habitacional de la administración Frei

a) Las metas generales

Los objetivos que se planteó la administración Frei fueron muy específicos e incluso se cuantificaron con una gran precisión, transformándose en una de las metas electorales discutidas durante la campaña presidencial de 1964 ^{1/}.

- El primer intento gubernamental de planeamiento del sector vivienda consistía en crear las condiciones para poder absorber tanto las necesidades habitacionales generadas por el crecimiento vegetativo de la población y la reposición por deterioro, como asimismo reducir el déficit que se consideraba acumulado. De este modo la meta cuantitativa fue fijada en 360 000 viviendas definitivas para el sexenio 1964-1970.

- El plan pretendía atender preferentemente al sector de más bajos ingresos de la población. De las 360 000 unidades previstas, 213 000 (el 59 por ciento) se destinaba a dichos grupos. Estas unidades estaban programadas en base a un promedio de 50 metros cuadrados, lo cual significaba una reducción del metraje en comparación a las cifras históricas, aunque siempre bajo la idea de llevar a cabo la "construcción de viviendas dignas, pero ajustadas a la real capacidad de pago de sus asignatarios".

Una diferencia importante con los anteriores programas habitacionales de carácter popular se centraba en la idea del equipamiento comunitario. En verdad, el plan no sólo contemplaba la construcción de viviendas sino conjuntos habitacionales que incluyeran escuelas, centros asistenciales, campos deportivos, etc. en su dotación interna.

^{1/} Véase "Primer Mensaje Presidencial", 21 de mayo de 1965, pp. 40 a 45, Santiago, Departamento de Impresos, Ministerio de Relaciones Exteriores, 105 páginas.

Como se observa de los documentos y testimonios, en el programa hay dos conceptos esenciales:

- i) la idea del "deficit" habitacional, que llega a ser obsesiva tanto en la campaña presidencial como en la marcha del gobierno y las críticas de la oposición;
- ii) la utilización del programa de vivienda como un importante instrumento de redistribución de ingresos.

Conviene mencionar que entre las finalidades del gobierno no aparece con igual fuerza la idea de impulsar el sector para "reactivar" la economía, elevando los niveles de producción y empleo, así como tampoco se menciona los elementos económico-financiero del programa. Desde este punto de vista, el plan resulta concebido en forma unilateral, con un gran énfasis en los aspectos físicos del sector.

b) Los beneficiados por el plan

Tal como ya se indicó la idea de un "déficit habitacional" y la progresiva implementación de mecanismos redistributivos a través de los programas de viviendas - ya desde 1906 - habían socializado la acción de los grupos en la convicción de existir un derecho consagrado para cada familia a que el Estado le proveyera de una vivienda definitiva. Sin embargo, esta precondition no era igual para todos, desde el momento que existían mecanismos de acceso diferenciado para los distintos grupos sociales, cada uno con reglas propias: autofinanciamiento, SINAP, Cajas de Previsión y CORVI, entre los más importantes.

Dos tendencias se cruzaban en dirección opuesta a principios del gobierno de Frei: la vivienda como instrumento redistributivo, lo cual implicaba un subsidio, y la reajustabilidad de las deudas habitacionales,

/como consecuencia

como consecuencia tanto de la agudización de la inflación en el período 1952-64 como la difusión de la experiencia del SINAP en el gobierno de Alessandri.

De la importancia del aspecto redistributivo surgen varias iniciativas que son implementadas durante los primeros meses de gobierno:

- i) aumento de los recursos para préstamos y ampliación de los montos máximos;
- ii) puesta en marcha de programas de autoconstrucción y sistemas de prefabricación;
- iii) subsidios a los deudores: de la Corporación de la Vivienda (CORVI) e instituciones de previsión:
 - rebajas de las tasas de interés de las deudas reajustables
 - aumento de la bonificación de los dividendos de las viviendas de erradicación.
 - consolidación de las deudas hipotecarias y facilidad a los morosos ^{1/}.

Obviamente, el tipo de medidas citadas patentiza que los grupos favorecidos resultaron ser tanto los que ya poseían vivienda, y que presionaban por aumentar las transferencias ya recibidas, ^{2/} así como los que pugnaban por lograr acceso en el futuro.

^{1/} Ver "Primer Mensaje Presidencial", mayo 1965, pp. 42-48.

^{2/} El sistema legislativo previo a 1970 ya contemplaba sistemas de bonificación a las deudas reajustables con la CORVI o los institutos de previsión. Véase DFL N° 2, artículo 48 y leyes 15 163, (13 febrero 1963) y 15 421 (del 19 de diciembre, 1963). Las bonificaciones se establecían sobre el índice de reajustabilidad y sobre los dividendos.

Sin embargo, cabe consignar que en los primeros meses de gobierno se establecen normas claras para aquellos que ya estaban sirviendo una deuda, pero no se explicita claramente cuál será el sistema que regirá hacia el futuro como una reglamentación general. Lo anterior puede indicar desde el inicio del plan una tendencia reactiva ante la presión social de los deudores y a restarle importancia a los aspectos financieros del sistema. Sin embargo, en el campo de las variables financieras hay que realizar opciones que en definitiva afectan profundamente las variables reales (dotación, acceso, grupos beneficiados) y, por consiguiente, ayudan a configurar la distribución efectiva de la vivienda.

El Sistema Nacional de Ahorros y Préstamos (SINAP) fue mantenido como un mecanismo administrativo y políticamente autónomo, en el sentido que actuaba con bastante independencia del Ministerio de la Vivienda y sin mayor coordinación con las corporaciones del sector. En parte, ello se debió a que su "clientela" era claramente diferenciable, desde el momento que no requería de subsidios notorios del Estado y correspondía a grupos medios que poseían capacidad de ahorro previo y posterior a la obtención del bien raíz.

El examen de la documentación oficial del gobierno muestra que no existe una preocupación explícita y relevante por el problema de los criterios de racionamiento de las viviendas entre sus requirentes.

Este aspecto llegó a ser determinante en la exacerbación de conflictos sociales, ya que la magnitud de los subsidios haría cada vez más difícil satisfacer una demanda creciente por casas baratas, mientras la oferta disponible estaba acotada por recursos financieros y físicos limitados por otras exigencias del desarrollo social.

Sea como fuera, la característica que muestra el programa con más énfasis es su preocupación por construir casas y distribuirlas entre los más pobres, pero sin claridad sobre los mecanismos específicos que debían utilizarse para una maximización de la eficiencia del reparto.

/2. La coherencia

2. La coherencia del plan

Desde un punto de vista físico, o sea de la capacidad del país de "producir" 360 000 viviendas en el sexenio, no parecen haber limitantes de importancia o insoslayables ^{1/}. En principio las empresas que proveían insumos estaban en condiciones de cumplir con los requisitos cuantitativos y además existía la posibilidad de importar algunos materiales si se presentaban déficit coyunturales.

Sin embargo, la dimensión física sectorial tiene un significado limitado en términos de un plan global. En líneas generales, la planificación sectorial aislada requiere de comparaciones entre las rentabilidades alternativas de los recursos. Es así como dentro de las dimensiones del propio plan gubernamental esos mismos recursos también podían utilizarse en obras públicas, construcción de escuelas y hospitales, fábricas, etc.

En términos de coherencia del programa conviene aclarar algunos de los supuestos implícitos en las metas planteadas:

a) Se supone que el sector va a disponer de un flujo continuo de recursos financieros (si bien el programa partía con un gasto anual de 570 millones de escudos para 1965, los cinco años siguientes requería entre 800 y 900 millones).

Por lo tanto, era un requisito que el plan habitacional no iba a estar sometido a las fluctuaciones tradicionales del gasto fiscal en inversión como consecuencia de las presiones inflacionarias de empleo.

^{1/} Aparentemente, la meta de las 360 000 unidades habitacionales surge del estudio de la capacidad de producción física de viviendas, según los testimonios consultados.

/ b) Estaba implícito

b) Estaba implícito en el plan que a pesar de los elementos de redistribución que contenía, la recuperación de recursos financieros era cuantiosa.

c) Se suponía un mecanismo burocrático en funciones. Dicho en otros términos, se le concibió al interior de un Ministerio de la Vivienda operando desde el primer momento. En ese sentido estaban implícita la inexistencia de problemas en la puesta en marcha y no se consideró que tradicionalmente al finalizar los períodos presidenciales se produce una caída de la inversión. Se esperaba iniciar del orden de las 60 000 viviendas anuales (en realidad las cifras eran levemente crecientes, partiendo con un mínimo de 54 000 en 1965 para terminar con el máximo de 67 000 en 1970).

d) El supuesto social era de una movilización ordenada, que sin embargo adopta un carácter crítico en el transcurso del gobierno.

3. El área de confrontación

Desde el Mensaje Presidencial de 1965 aparece anunciado el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Ahí se dijo: "esta Secretaría de Estado centralizará la planificación nacional de la vivienda y del desarrollo urbano, descentralizará su ejecución y hará realidad, por primera vez, la formulación y aplicación de una política coherente y sostenida en esta materia y ejercerá la indispensable coordinación con los organismos crediticios, los ejecutores de vivienda, los servicios de urbanización y el equipamiento comunitario".

Los supuestos sociales que gravitarían sobre la política de vivienda son construidos a partir de la noción de marginalidad. Ella es definida así: "Marginalidad es la condición fundamental de grandes sectores de la población urbana y rural que carecen de una efectiva participación en la vida de la comunidad nacional a que pertenecen y en los beneficios que otorga una sociedad bien organizada y un Estado en forma". De tal concepto se derivan tres objetivos: / - "fomento de

- "Fomento de las organizaciones de base"
- "Prioridad programática" a través de "la movilización del Estado y las bases populares"
- "Cambios institucionales" concretamente, entre otras medidas la Ley de "Junta de Vecinos"

La primera ambigüedad que registra el Mensaje de 1965 se relaciona con el papel específico de la promoción popular en su ligazón con la política de vivienda y en general de desarrollo urbano. El Mensaje dice: "En muchas oportunidades la Promoción Popular significará acciones de emergencia que no deben confundirse con su sustancia misma, pero esta labor mínima es indispensable como condición previa, sin la cual los pobladores, los campesinos y los subproletarios que constituyen los sectores humanos marginados difícilmente podrán encontrar alicientes reales en esta formación. "Las tareas de emergencia referidas eran la construcción de 30 mil metros de acera en Santiago, dotar de agua a 850 000 mil personas, regularizar la extracción de basuras, etc., las cuales constituyen tareas lo suficientemente significativas como para calificarlas de emergencia. En todo caso el poblador marginal queda convocado a participar como un actor en la política de vivienda.

Al sector privado se le asignó la tarea de cubrir en el sexenio los 2/3 del déficit habitacional, bajo el supuesto y la condición que las empresas constructoras dedicarán sus esfuerzos a la vivienda popular. "Para ello, junto con la mantención de las franquicias existentes, con la excepción de que estarán afectos al impuesto global complementario, las utilidades retiradas de la actividad exenta, crearemos nuevos mecanismos de estímulo y fomento que impulsen y orienten la inversión de los capitales privados hacia la vivienda de carácter realmente económico" ^{1/} ^{2/}.

1/ Mensaje Presidencial 1965, página 45. cit.

2/ El Servicio de I puestos Internos calculó que en 1968 el monto de las
(cont.)/Esta meta

Esta meta se iría alcanzando progresivamente tomando en cuenta el estado de recesión de la construcción en 1964 y que hacía poner un énfasis especial en la acción inicial del sector público.

En suma, el área de confrontación donde se concentrarán las decisiones en la vivienda se compone de un núcleo burocrático, el Ministerio de la Vivienda, desde y hacia donde se convoca la movilización social ordenada. Como el régimen institucional se mantiene - al menos en líneas generales - sin modificaciones, se supone con gran convicción que la fase normativa de la decisión se negociará en un Parlamento con presencia de fuerzas opositoras. Así quedan planteados los sectores que convergen en la arena política de la vivienda: la burocracia pública del sector - técnicos y administradores - los demandantes de viviendas a través de sus organismos sociales, los dirigentes políticos vinculados a dichas organizaciones y al Parlamento y finalmente, el sector empresarial más o menos encuadrado en la Cámara de la Construcción.

4. Principales tendencias en la evolución de la política

a) Replanteamiento del programa

La intención original, basada en la edificación de 360 000 casas de construcción sólida y definitiva sólo pudo mantenerse durante los 2 ó 3 primeros años del gobierno. En 1967 el programa es reformulado en términos que las metas contemplan 360 000 "soluciones habitacionales". A partir de este cambio de objetivo, se observa un continuo descenso de los "stándares" habitacionales. Las causas de este fenómeno son variadas: y conviene enumerarlas:

2/ (cont.) franquicias otorgadas a las empresas constructoras de viviendas alcanzó a 8.8 millones de dólares (impuestos de primera categoría, global complementario y CORVI). Véase José Pablo Arellano, "Elemento para una política de vivienda social", p. 22.
/1. En 1967,

1. En 1967, cuando se abandonan las metas originales, el gobierno enfrentaba un recrudecimiento de la inflación, que tuvo que combatir con políticas económicas contractivas, en las cuales un gran peso se concentró en la reducción del gasto público. Como es tradicional en Chile, el sector de ajuste resultó ser la construcción (obras públicas y viviendas).

2. Después de dos años de gobierno se tenía una clara conciencia que el plan tenía algunos errores básicos, entre los cuales aparecía como determinante la falta de correspondencia entre la oferta de viviendas y los requerimientos que estaba realizando la población. En este sentido, son decisivos tres aspectos:

- i) el plan se inicia muy influido por la idea de superar lo hecho por la administración anterior (que había cuantificado su acción en el número de casos de material sólido);
- ii) el cambio social general del país aumenta los requerimientos en forma notable, mucho más allá de las 360 000 soluciones prometidas;
- iii) las experiencias de desarrollo social comprueban que los grupos de más bajos ingresos no podían tener acceso a las viviendas definitivas, aún con fuertes subsidios. El diferencial costo-capacidad de pago resultó mucho mayor que lo previsto para los grupos de extrema pobreza.

3. La movilización social fue adquiriendo una progresión notoria, especialmente en el terreno de la demanda de soluciones habitacionales. A este aspecto contribuyen la acción de la Promoción Popular del propio gobierno y de los partidos de la oposición tanto de izquierda como de derecha y da origen a presiones de todo tipo, especialmente a través de las "tomas" de terreno. El gobierno tiene, entonces, que ajustar su acción a estas nuevas condiciones, no previstas en el plan original.

/En este

En este aspecto, contribuye decisivamente el aumento del subsidio habitacional a los grupos de bajos ingresos (que se analizará posteriormente) que fue creciente y, por lo tanto, incentivó mayores presiones.

Progresivamente son las demandas políticas las que pasan a tener mayor peso en el programa de vivienda.

4. La movilización social fue mucho más organizada en los grupos que anteriormente carecían de capacidad de presión (los "callamperos" o "marginales"), no sólo por la acción de los partidos políticos de gobierno y oposición, y la acción de las propias instituciones estatales, sino por la creación de una red de organizaciones como las juntas de vecinos y comités habitacionales. Este fenómeno se tradujo en un cambio significativo de la demanda habitacional como expresión de poder político.

De esta manera se agudiza la percepción cultural, cada vez más nítida, del habitante medio que el sistema político chileno le estaba concediendo como un derecho, el acceso a la propiedad urbana.

5. Si bien el plan tenía metas precisas, especialmente en lo cuantitativo, no tenía en su inicio claridad en el terreno de los instrumentos específicos. El eje fundamental era "dar soluciones", no crear condiciones para que lo planificado se realizara en la forma prevista. De allí la percepción de los ejecutivos de la política, en la segunda fase del gobierno, que "había que defenderse como se podía de la inmensa presión política por soluciones habitacionales".

Con todo, existieron instrumentos de planificación. Es muy difícil precisar en qué momento de la fase inicial de la Administración, se configuró una concepción del desarrollo urbano con objetivos e instrumentos de planificación. Por de pronto en el período electoral se criticó la tendencia a construir conjuntos de viviendas carentes de /equipamiento comunitario.

equipamiento comunitario. Más tarde, la propia implementación de la llamada "Promoción popular" significó un factor concomitante de ideas, expectativas y experiencias en torno al desarrollo social. Ya en el momento de discutirse en el Congreso, en 1965, la ley que fundó el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se enfatizó la necesidad de un desarrollo comunal y urbano más orgánico y planificado que los conceptos implícitos en frondosa legislación anterior sobre normas para la edificación y crecimiento de las ciudades. Dicha ley dio origen a la Dirección General de Planificación y Presupuesto como unidad burocrática encargada de las nuevas tareas de equipamiento comunitario y desarrollo urbano. Para cumplir esta doble finalidad surgió el instrumento llamado "Estudio Pre inversionales (E.P.I.). En el Cuarto Mensaje Presidencial, al mencionarlos les asignaba los siguientes objetivos: i) información local, ii) diagnóstico económico-social y físico de una región, micro-región o comuna, iii) compatibilización del desarrollo urbano de la localidad con metas nacionales y aspiraciones de la comunidad; iv) programas de corto y mediano plazo con diversas alternativas; v) participación de la comunidad en la planificación. Los encargados de los estudios Pre-Inversionales eran consultores privados que concursaban mediante el sistema de propuestas públicas. De este modo se iniciaron estudios que intentaban cubrir el 80 por ciento de la población urbana del país. (En el Mensaje citado, da cuenta de los estudios terminados en los años 1965 y 1966 y los estudios iniciados en 1967 y los programados para 1968 y 1969) ^{1/}.

^{1/} Ver Cuarto Mensaje Presidencial, pp. 504 a 507.

Por otra parte, se gestó una acción de coordinación y divulgación de las tareas de planificación urbana en numerosos Municipios del país, que especialmente, hacían hincapié en los planes reguladores del crecimiento de las ciudades como instrumento de desarrollo urbano (durante los años 1965, 1966 y 1967 se elaboraron 47 planes reguladores, mientras que en las tres décadas anteriores se habían diseñados sólo 82 proyectos). Sin embargo, los intentos de planes reguladores de características metropolitanas (Santiago, Valparaíso y Concepción) no prosperaron por la absoluta heterogeneidad de organizaciones institucionales que prevalecían en tales conglomerados.

El supuesto subyacente tanto en los "Estudios Pre-Inversionales" como en los Planes Reguladores era una participación social disciplinada. Pues bien, la institucionalización de las Juntas de Vecinos (Ley N° 16 880 de 6 de agosto de 1968) acentuó, por el mecanismo de elección de los dirigentes, la politización de los Municipios y, simultáneamente, se exacerbó en la época la movilización social orientada de manera preferente hacia las "tomas" de terrenos. Obviamente, ambos instrumentos perdieron validez o relevancia para los encargados de las políticas habitacionales. Con todo, se incorporó la idea y se amplió la oferta de acceso al equipamiento comunitario - locales comerciales, socioculturales, administrativos, deportivos, etc. - de una manera cuantitativamente significativa, lo que tuvo por efecto acrecentar su demanda social. De esta manera, la política habitacional de la Administración requirió una gran movilidad de instrumentos para responder a un despliegue de modalidades demandadas tanto por distintos grupos sociales y sectores habitacionales (antiguos o nuevos conjuntos) como por necesidades objetivas de planificación o de corrección de anomalías provenientes de la ocupación de terrenos sin urbanización o con deficientes niveles de servicios básicos.

/6. Los elementos

6. Los elementos anteriores explican porqué al programa inicial se van replanteando como una serie de soluciones, que visualizadas como transitorias o de emergencia pasaron a ser institucionalizadas rápidamente.

En mayo de 1965 (Segundo Mensaje Presidencial) se establece que la operación sitio "consiste en urbanizar terrenos sobre los que, en una primera etapa, se levanta una mediagua con sus servicios higiénicos y en una segunda se construyen viviendas por el sistema tradicional o prefabricadas". Progresivamente, el gobierno fué considerando como "solución" incluso a la primera etapa.

Se puede confeccionar una especie de secuencias del deterioro de la solución entregada a los grupos de bajos ingresos:

- i) Casa CORVI de 60 metros.
- ii) Operación sitio con construcción sólida de 27 a 30 metros.
- iii) Operación sitio con construcción sólida de 18 metros.
- iv) Operación sitio sin construcción y sólo agua, luz, sistema eliminación aguas servidas.
- v) Operación "tiza" (sólo el sitio)

Obviamente, en la medida que la solución habitacional se fue deteriorando pudo abarcar una mayor masa de beneficiados, junto con poner en relieve la modalidad de autoconstrucción. En memorándum interno del Ministerio de Vivienda ^{1/} se definía la nueva modalidad "como un sistema de construcción de vivienda, equipamiento comunitario y obras de urbanización, puesto en marcha para sectores de escasos recursos, que además aporta como forma significativa de desarrollo social a través de la participación

^{1/} Véase "Informe sobre 3 años de labor del Ministerio de la Vivienda" (1965-1968). Dirección General de Planificación y Presupuesto. (Documento interno, facilitado por los entrevistados).

activa de la comunidad". De esta manera, se le asignaban tres funciones específicas: promoción social, desarrollo de la comunidad y una forma de organización económica definida como "una sociedad en la cual los pobladores organizados y el Estado aportan recursos en común con el objeto de elevar los niveles habitacionales de los primeros" ^{1/}.

b) Elementos redistributivos

Aparte de la ya referida tendencia histórica de concentrar parte del esfuerzo redistributivo en las políticas de vivienda, la inflación pasa a ser un elemento que introduce un desorden manifiesto en la repartición de los beneficios. La existencia de deudas a largo plazo sin mecanismos de indización o reajuste se convierte en un instrumento para obtener ganancias de capital. Recordando el padrón histórico en una primera fase, son los créditos racionados que otorgan los institutos de previsión a sus imponentes y, a partir de la administración Ibañez, los préstamos de la CORVI y la Fundación de Vivienda de Emergencia. En el gobierno de Alessandri se introduce la reajustabilidad en forma generalizada en los créditos para vivienda. Sin embargo, se tiene que hacer concesiones y ya la ley originaria del sistema establece bonificaciones a los grupos de bajos ingresos, así como condiciones de reajustabilidad incompleta y preferencial.

^{1/} El artículo 56 de la Ley 16742 establece que se considerarán viviendas y obras de equipamiento comunitario de autoconstrucción para todos los efectos legales, aquellas que sean edificadas sin la participación profesional remunerada de un constructor o contratista general, y en las cuales haya habido un aporte directo de trabajo manual de sus propietarios, personalmente o asistidos además por sus grupos familiares, u otros que se comprometen recíprocamente a prestarse colaboración, que significa a lo menos un 20 por ciento del valor total de la obra.

En su inicio el gobierno de Frei buscó el otorgamiento de algunos subsidios adicionales a los más pobres, en la forma de disminuir el pago por los créditos recibidos (Consolidaciones, bonificaciones y rebajas de interés), aunque en verdad la política de subsidio y el obligado racionamiento de los beneficios no había sido tema de la campaña electoral ni una preocupación fundamental de los planificadores del equipo de gobierno. En concordancia con el escaso énfasis otorgado a esta materia en el pasado, tampoco tuvo en el transcurso del gobierno una relevancia especial.

Los mecanismos de subsidio

De acuerdo a la institución crediticia (SIMAP, organismos previsionales, CORVI, CORHABIT, etc.), los grupos sociales y el nivel de ingreso fueron muy diferentes los mecanismos de subsidio resultantes. Podemos mencionar algunos:

1. Exenciones tributarias al propietario que lo eximían de impuestos a la renta y propiedad.
2. Las condiciones de acceso a la vivienda. No sólo se trata de menores exigencias de ahorro previo a los grupos de más bajos ingresos, sino el hecho de que el propio gobierno tuvo que entrar progresivamente a aumentar sus aportes para este efecto. En ese sentido parecería que el "Plan de Ahorro Popular" presentaba serias limitaciones por la irrealidad de sus supuestos en materia de la efectiva capacidad de ahorro personal.
3. La bonificación inicial. Esta situación se da entre las viviendas no acogidas al SIMAP. La deuda es cuantificada en base a los costos históricos de la construcción, es decir, sin introducir elementos de reajustabilidad. De acuerdo a un estudio del CIDU "el precio de entrega al poblador es inferior al costo de la población, ya que el costo total se calcula sumando todos los gastos hechos durante el período de formación

/de la

de la población y no incluye deflatores al momento de la liquidación. Este costo subvalorado viene a ser conocido por CORVI una vez que la población esté terminada. De esta manera, las asignaturas de los sitios o viviendas sólo conocen el monto de su deuda al sector público después de que la población esté totalmente terminada, o sea una vez que han transcurrido varios años que están viviendo en ella" ^{1/}.

4. Normas especiales de reajustabilidad. Continuamente se fueron estableciendo leyes y reglamentaciones que limitaban la reajustabilidad de las deudas.

5. Diversas normas preferenciales de origen parlamentario que otorgaban privilegios de distinta índole a individuos, grupos u organizaciones ^{2/}.

^{1/} Universidad Católica, Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional (CIDU), "Las políticas de vivienda en el área metropolitana de Santiago", Gabriel Pumarino, Jefe de Proyecto, p. 52. Santiago, mimeo, 60 páginas.

^{2/} Constituye, en rigor, una investigación independiente el estudio pormenorizado de las distintas leyes especiales o artículos de las llamadas leyes "misceláneas" que otorgaron diversos beneficios o privilegios de acceso a la vivienda en forma segmentaria a ciertos grupos, estratos u organizaciones. Ello corresponde, como hemos señalado, a un padrón histórico de esta política. La consecuencia de este acceso inorgánico impacta la planificación sectorial en forma diferencial, pero en todo caso consagra las presiones y los diferentes recursos de poder de los grupos como forma de asignación social. A veces, la justificación de dicha legislación preferencial se fundamenta en razones valederas, terremotos, sequías o cualquier catástrofe natural. Sin embargo, casi siempre, se patentiza que los destinatarios del privilegio concedido son más numerosos que la cobertura real de la justificación invocada. A vía de ejemplo y sin espíritu de exhaustividad, véanse las leyes números 16 397 de 27 diciembre, 1965; 16 279 de 29 julio, 1965; 16 657 de 31 agosto, 1967; el artículo 11 de la ley 16 742; el artículo 138 de la ley 16 250; el artículo 27 de la ley 16 282 de 21 abril, 1965; el artículo 148 de la ley 16 617 de 31 enero, 1967; el artículo 214 de la ley 16 464 de 25 abril, 1966; el artículo 2° de la ley 15 843 de 17 noviembre, 1964; el artículo 4° de la ley 17 174 de 21 agosto, 1969, etc. etc.

/6. El no

6. El no pago, que se constituyó en el problema crítico del sistema. Según el mismo estudio del CIDU, el problema se generó por una gran ineficiencia de los organismos encargados del cobro de los dividendos, la falta de procedimientos legales rápidos y baratos contra los morosos, la carencia de acciones legales efectivas, la ausencia de controles, etc. En definitiva, entre los grupos sociales de más bajos ingresos la vivienda se fue convirtiendo en un bien gratuito.

Las encuestas realizadas a los beneficiados muestran sus deseos de continuar cancelando la amortización de la deuda o regularizar su situación. Los elementos anteriores, que se fueron distorsionando progresivamente, convierten al sistema de asignación de los subsidios en un mecanismo altamente arbitrario, selectivo y aleatorio.

Aspectos administrativos

El aparato administrativo del sistema presentó algunas dificultades de funcionamiento por un conjunto de factores:

1. Ya en el período anterior existía un desorden administrativo. Como ilustración, puede mencionarse la promesa de la administración de entregar los títulos de propiedad a los asignatarios de las casas CORVI del período anterior.

2. Despreocupación manifiesta de los ejecutivos del sector por lo administrativo - financiero en beneficio de lo constructivo - urbanístico, que se expresa fundamentalmente en el menosprecio por sistemas administrativos modernos y aptos para operar en gran escala y la precursora valorización por el desarrollo urbano.

3. Despreocupación y bloqueo político y parlamentario a los intentos esporádicos de ordenamiento del sistema y a atenuar el crecimiento de subsidios. El cuadro anterior se agravaba por la carencia de instrumentos legales y operativos que le permitieran al gobierno la asignación de las viviendas bajo pautas racionales y justas, así como la recuperación adecuada de los
/recursos canalizados

recursos canalizados a los usuarios en la forma de préstamos. En forma más general, las propias experiencias en el terreno de los sectores marginales mostraron la inadecuación completa de las instituciones y prácticas administrativas tradicionales. En esas circunstancias el déficit calculado originalmente pierde sentido en su concepción cuantitativa. No cabe duda que la magnitud física está estrechamente relacionada con el precio cobrado por la vivienda y en la medida que éste disminuye sustancialmente, el déficit se eleva en forma correlativa.

Tipos y modalidades de asignación

La experiencia del sexenio confirma que la demanda por vivienda se concentra en casas o terrenos y no en departamentos (¿agrarismo de los migrantes, quienes eran los requirentes de soluciones habitacionales?).

La inseguridad creciente de los pobladores de tener un acceso a su propia solución habitacional crea algunos efectos de importancia en la política:

- i) la imposibilidad de crear asentamientos transitorios que pierden su carácter de tales ante los requerimientos de los asentados de lograr una permanencia definitiva con su respectivo título de dominio;
- ii) las "tomas" de los terrenos para asegurar un acceso mínimo a una solución habitacional, fenómeno que se observa de preferencia en los terrenos públicos que eran adquiridos por el Estado con el objeto de construir conjuntos habitacionales.

En general, la política de asignaciones centralizada parte de ubicar geográficamente las viviendas con independencia de las necesidades de los postulantes; en la práctica este sistema resulta sencillo, ya que no es necesario realizar la difícil compatibilización espacial entre la

/oferta y

oferta y la demanda por casas, sin embargo involucra pero un problema urbanístico considerable, ya que la disponibilidad de soluciones habitacionales determina la localización geográfica de la población, lo cual implica un alto costo social, desde el momento que obliga a los habitantes a ubicarse donde hay disponibilidad real de casas o sitios y no donde efectivamente los necesitan. Los pobladores pueden terminar habitando en lugares muy distantes a su trabajo o en barrios con características diferentes a las primitivamente deseadas.

Beneficiados

Llegar a establecer con precisión la identidad de los beneficiados y las magnitudes en que se han visto favorecidos los diferentes grupos sociales es una ardua tarea y que aún no se ha realizado cabalmente. Por lo tanto, sólo es posible señalar algunas líneas muy gruesas sobre las principales tendencias que se observan.

Los principales instrumentos que operaron durante el período pueden ordenarse así:

1. Franquicias tributarias, que favorecieron a las empresas constructoras mediante exenciones de los impuestos a la renta y a los propietarios de viviendas económicas, que resultaron también eximidos del pago de tributos.
2. Subsidio inicial, al establecerse un monto inicial del préstamo habitacional inferior al valor de la casa. Este procedimiento fue habitual en el caso de las viviendas entregadas por el Estado, en especial por establecerse como deuda la suma de los costos de la edificación sin reajustarse, a pesar de la inflación ocurrida en el período de construcción y, además, por no imputar los gastos generales de operación del sistema (CORHABIT, CORVI y Cajas de Previsión).

/3. Fijación de

3. Fijación de reglas de reajustabilidad incompleta o tasas de interés inferiores al costo de los fondos para la institución que prestaba (o a la tasa de interés social de la economía).

4. No pago de la deuda contraída a causa de los ineficaces mecanismos de cobro y la prácticamente inexistencia de sanciones.

Los cálculos realizados por diferentes autores muestran que aparentemente el gasto en vivienda ha sido redistributivo en favor de los sectores de más bajos ingresos, aunque en forma moderada.

Arellano ^{1/}, utiliza como metodología de cálculo, la determinación de los ingresos declarados por los postulantes a préstamos y los beneficios recibidos por dos de los cuatro mecanismos de transferencia ya mencionados: el subsidio inicial y las reglas de reajustabilidad incompleta y menor tasa de interés. Por lo tanto, no agrega las exenciones tributarias ni el problema de la carencia de pago de la deuda, que dado el contexto de movilización social de este estudio tiene especial importancia.

Sus resultados muestran:

a. El sector más pobre, que con un ingreso mensual inferior a 50 dólares sumaba el 29.8 por ciento de las familias, recibe el 11.1 por ciento de los recursos del sector ^{2/}.

b. El segundo sector, con ingresos entre 50 y 100 dólares mensuales, que tiene el 31.6 por ciento de las familias del país y el 20.1 por ciento del ingreso nacional, percibe el 33.8 por ciento de los recursos del sector y sería el sector aparentemente más beneficiado.

^{1/} José Arellano, op. cit. pp. 29 2 33.

^{2/} Aunque por el hecho de percibir sólo el 7.6 por ciento del ingreso nacional, estaría siendo beneficiado relativamente por la política. Es muy probable que este sector sea el que tiene la más alta proporción de no pago de las deudas, así como las mayores exenciones tributarias.

c. El 25 por ciento de las familias, con ingresos entre 100 y 200 dólares, que recibe el 30.1 por ciento del ingreso nacional, dispone del 35.3 por ciento de los recursos públicos.

d. Los grupos de más altos ingresos, con el 13.6 por ciento de las familias y el 42.2 por ciento de la renta nacional tendrían acceso al 19.8 por ciento de los recursos.

DISTRIBUCION POR FAMILIAS CLASIFICADAS SEGUN TRAMOS DE INGRESO DE LOS RECURSOS PUBLICOS DESTINADOS A VIVIENDA Y URBANISMO, 1969

Tramos de ingresos (miles dólares)	Recursos públicos vivienda %	Ingresos nacionales %	Total familias %
0 - 50	11.1	7.6	29.8
50 -100	33.8	20.1	31.6
100 -200	35.3	30.1	25.0
200 y más	19.8	42.2	13.6
	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: José Pablo Arellano, op. cit. pág. 32.

El cuadro anterior y los antecedentes otorgados mostrarían que los sectores más beneficiados serían los ubicados entre 50 y 200 dólares, mientras los dos extremos tendrían una situación menos favorable. Sin embargo, esta conclusión puede ser incorrecta para los sectores con ingresos entre 100 y 200 dólares si se agregan la variable de pago de la deuda, no considerada en el estudio, ya que este grupo pasaría a ser beneficiado por instituciones no gubernamentales en una proporción más alta (asociaciones de ahorro y préstamo).

/El punto

El punto más importante que merece destacarse es que en los programas estatales el subsidio imputable alcanza un porcentaje sobre el préstamo bastante alto (superior al 70 por ciento), mientras en las asociaciones de ahorro y préstamo llega al 19.4 por ciento ^{1/}. Por lo tanto, la inclusión de la variable de pago de deudas sólo actuaría sobre porcentajes inferiores al 30 por ciento del préstamo ^{2/}.

Conviene hacer dos alcances importantes. En primer lugar, es muy probable que los efectos redistributivos puedan haber mejorado significativamente durante el período en favor de los grupos de más bajos ingresos, desde el momento que empezaron a tener acceso a soluciones habitacionales, aunque parciales. Desde el momento que la política de vivienda abandona su visión unilateral de entregar sólo casas sólidas empiezan a tener acceso a los beneficios públicos los sectores más marginados. En el otro extremo, el favorecido por una vivienda sólida entregada por el Estado recibe un subsidio de una cuantía significativa, lo cual impide al gobierno multiplicar el número de soluciones parciales que beneficiarían los sectores más pobres.

Otra perspectiva de análisis del subsidio, de la mayor importancia sociopolítica, se refiere a la modalidad en que los subgrupos de un estrato recibieron beneficios diferenciales. Y en esta materia la evidencia es la disparidad, especialmente en la amplia gama de los grupos medios, incluidos algunos sectores obreros calificados.

^{1/} Véase José Pablo Arellano, op. cit. pág. 28.

^{2/} Conviene precisar que nuestra preocupación por el subsidio, así como la contenida en otros estudios sobre la materia, tiene un énfasis muy diferente al de los propios actores, que les correspondió participar en la política de la vivienda de la época. Sin embargo, existió una ardua polémica sobre beneficios tributarios a las empresas constructoras y a los propietarios de viviendas DFL2 consideradas como "no económicas".

/Como grupo,

Como grupo, es muy posible que los imponentes de la mayoría de las cajas de previsión, en especial los empleados particulares, hayan sido perjudicados, ya que el gasto en vivienda se financió en parte significativa con recursos aportados por los institutos previsionales que no tuvieron como contrapartida la entrega física de viviendas por un valor equivalente.

c) La confrontación política a través de la vivienda

La movilización a medida que obtiene sus primeros éxitos inicia nuevos derroteros: comienza con la ocupación anticipada de terrenos expropiados y termina con la ocupación de terrenos colindantes, lo cual destruye el marco espacial previsto para el crecimiento de las ciudades.

Observado el sistema decisonal aparece configurando diversas modalidades a medida que transcurre el gobierno y crece la movilización:

- El sistema pierde progresivamente su capacidad técnica. En efecto, desde el exterior - Parlamento y grupos sociales - se le niegan recursos para aumentar la recuperación de las deudas morosas por medios más expeditos que los del derecho común. Es muy pobre el avance en una normativa que facilite el proceso de soluciones habitacionales para el sector marginal; se reduce a una legislación excepcional para combatir el negocio de los "loteos brujos" (acciones comerciales inescrupulosas para engañar a los pobladores a través de la venta de sitios inexistentes).

- El sector vivienda, como todo el llamado sector público, no suscita ni al interior ni al exterior del gobierno la preocupación por su perfeccionamiento burocrático; los métodos y las técnicas no son objeto de una revisión para adecuarlos al tipo de tarea encargada. Como servicio público se integra en la jurisdicción de control de un poder muy discrecional llamado Contraloría, en absoluto pensado para un sistema de revisión de normas y programas bajo un proceso de movilización acrecentada ^{1/}.

^{1/} Ello tiene especial importancia en el análisis histórico porque los datos oficiales no siempre coinciden con los cursos de acción reales de los diferentes programas.

- El sistema de la vivienda aparece como objeto de una doble forma de politización: la ostensible y la menos visible, siendo ambas igualmente reales e interconectadas. El proceso de politización ostensible radica en las famosas "tomas" de terreno y propiedades construidas o semi construidas. Sin embargo, la "toma" es el último eslabón de una estructuración social competitiva. En su primera fase ella es débil y más bien de orientación ideológica de los diversos grupos, pero al final del proceso tiene la pretensión de implantación territorial en poblaciones completas de diversos signo político e ideológico.

En efecto, en un primer momento el movimiento de los "sin casa" tuvo una cierta autonomía de las organizaciones burocráticopolíticas, pero al aproximarse la elección presidencial de 1970 el movimiento alcanza una ligazón estrecha con el curso político partidista de las acciones. La estadística de "tomas" y los testimonios consultados así lo confirman: la mayor presión del proceso se produce entre septiembre y noviembre de 1970 ^{1/} _{2/}.

1/

"Tomas" registradas por Carabineros

	1968	1969	1970
Conjunto del país	8	23	220

Fuente: Informe de la Dirección General de Carabineros al Senado. Año 1971.

2/ Del conjunto de testimonios, recortes de prensa de la época y, en especial, de la evaluación del área de localización física de las poblaciones resulta evidente que el volumen e intensidad de las "tomas", en la capital y provincias, supera los datos oficiales antes referidos para el mismo período. En relación a las "tomas" anotamos un testimonio: (cont.)

/La politización

- La politización menos visible, pero igualmente real, se desarrolla al interior de la coalición gobernante en sus pugnas fraccionales, tanto por la mantención de los flujos de financiamiento como por calificación de los méritos de los equipos políticos y técnicos del sector. En la segunda mitad del sexenio tales conflictos son importantes aunque el equipo ejecutivo del sector vivienda mantiene su cohesión interna.

La presión opositora se desarrolla de preferencia en el campo territorial de las poblaciones, aunque ampliando al Parlamento y la comunicación social la polémica y crítica a las labores gubernamentales.

Finalmente, en el marco más global de la política económica es indispensable referirse a las estrategias y tácticas del empresariado del sector, aunque más identificables en la Cámara de la Construcción como una organización formal. Las presiones de la Cámara a veces son autónomas y vinculadas a sus propios intereses, sea para mantener el nivel de gasto público en la vivienda o mantener o/y ampliar sus franquicias tributarias. Pero en el desarrollo del cambio social, en un sentido más amplio, las estrategias y tácticas se vinculan a las del resto del empresariado (SOFOPA y SNA) creando presiones de gran impacto en la política pública global.

(cont.) "Primero constituíamos comités a través de las Juntas de Vecinos u otros organismos que empadronaban a las familias sin casa de un sector determinado. Llegamos a tener hasta veinte comités en Santiago que agrupaban a 5 000 familias. Estos comités se reunían los días domingos a las cuatro de la tarde. De los comités se formaban comandos que salían a buscar un terreno apropiado para que estas familias construyeran sus viviendas. Cuando encontrábamos el terreno, conversábamos con los propietarios sobre la venta del mismo. Entonces nos dirigíamos a la Caja de la Habitación (CORHABIT) para solicitar que hicieran la compra y el loteo para los postulantes a propietarios. El Estado compraba los terrenos, pero sucedía que, generalmente, los entregaba a otros aspirantes y no a los que habíamos solicitado la compra. Ahí decidíamos la "toma" y comenzaba la organización de la misma". Véase, Cecilia Urrutia "Historia de las poblaciones callampas", Editorial Quimantú, p. 73, la entrevista al Presidente del Comité de Pobladores sin casa de la Provincia de Santiago.

/D. IA POLITICA

D. LA POLITICA DE VIVIENDA EN EL PERIODO 1970-1973

1. Metas y políticas planteadas

a) Objetivos generales

Para tener una adecuada comprensión de los objetivos que se plantea la administración Allende conviene examinar algunos de los elementos claves del diagnóstico que está subyacente.

i. El primer hecho es que las deficiencias sectoriales son sólo otra forma de expresión de la situación integral del país, ya que se especifica claramente que la causa fundamental de los problemas habitacionales se encuentra en la naturaleza del sistema capitalista y en sus manifestaciones tales como la dependencia externa creciente, la concentración de la propiedad y el ingreso, la existencia de grandes masas fuera del sistema y la concentración urbana ^{1/}.

ii. Otra causa, ya más específica pero determinante, estaba en que las políticas habitacionales hasta 1970 habían considerado a la vivienda como "mercancía" y permitido que la actividad de la construcción actuara guiada por el lucro, en circunstancias que gran parte de la población no disponía de una mínima capacidad de pago para adquirir una vivienda.

Así se descarta al Plan de Ahorro Popular (PAP) iniciado en la administración anterior porque "la capacidad de pago era un elemento determinante en la obtención de una vivienda" ^{2/} y "cuyos términos requerían de una completa revisión para transformarlo en un procedimiento democrático y de carácter social" ^{3/}. A lo anterior se agregaba la denuncia que "igual cosa ocurría con las disposiciones vigentes sobre postulación y asignación de viviendas, en donde predominaba un criterio económico en vez de un criterio social" ^{4/}.

^{1/} Véase Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, "Política habitacional del gobierno popular", pág. 12. Editorial Universitaria, Santiago 1972, pp. 172.

^{2/} MINVU, op. cit. pág. 15.

^{3/} MINVU, op. cit. pág. 63.

^{4/} MINVU, op. cit. pág. 63.

/iii. El último

iii. El último elemento es la consideración de la vivienda como un derecho de todas las familias. El Presidente de la República, al exponer los compromisos de la Unidad Popular, pocos meses después de asumir el gobierno expresa que "la definición básica de la política habitacional establece que la vivienda es un derecho de todas las familias chilenas, independiente de su nivel de ingreso, su posición política, ideológica o religiosa, siendo prioritario en función de la necesidad habitacional" ^{1/}, idea ratificada posteriormente en el Mensaje Presidencial de 1972, donde expresa como postulado que "la vivienda deja de ser una mercancía para convertirse en un derecho de cada trabajador y su familia" ^{2/}.

iv. En concordancia con el plan económico general para 1971, que ponía un fuerte énfasis en la reactivación económica y el aumento del empleo a través de políticas expansivas, se le otorgó un papel muy importante al sector vivienda. Cabe recordar que en 1970, último de la administración Frei, el sector público había iniciado solamente 5 914 viviendas, el nivel más bajo desde 1958. Por lo tanto el sector vivienda era uno de los que disponía de una mayor capacidad ociosa para responder a los requerimientos de elevar la producción. Además, cumplía con el requisito de emplear grandes contingentes de mano de obra, especialmente obrera, lo cual permitía reducir la desocupación y, por ende, redistribuir el ingreso.

^{1/} "Primer Mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno" 21 de mayo de 1971, pág. 580. Talleres Gráficos del Servicio de Prisiones, Santiago, 1971, 704 PP.

^{2/} "Mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno", 21 de mayo de 1972, pág. 785. Talleres Gráficos del Servicio de Prisiones, Santiago, 1972, 998 PP. Ver también pág. 798.

b) Los beneficiados por el plan

En los planteamientos programáticos la noción del "déficit habitacional" adquiere un carácter de denuncia al sistema; se le estima a fines de 1970 en alrededor de 590 000 unidades y de naturaleza creciente ^{1/}. De allí que la preocupación gubernamental consistía en dar lo más pronto posible solución a la carencia de vivienda de los postergados, independientemente de su capacidad económica para adquirirla.

La solución que se buscaba era de carácter integral, es decir, contemplaba la entrega de una vivienda sólida, definitiva y no respuestas progresivas o de emergencia. De allí el rechazo a la "operación sitio" iniciada por el gobierno anterior, ya que "en un sistema capitalista, los intereses de la burguesía no tienden realmente a solucionar los problemas de los trabajadores. Esto se manifiesta en una falta de decisión política de parte de los gobernantes para solucionar, por ejemplo, el problema habitacional; incluso en las ocasiones en que se ha planteado una política populista, con el fin de aliviar tensiones sociales. Tal sería el caso de la Operación Sitio, que se planteó como solución para las capas sociales de menores ingresos (0.4 a 1 sueldo vital) en una época en que los pobladores alcanzaron niveles de combatividad bastante altos; dicha política se planteó con el fin de "tranquilizar" a esos sectores, sin llegar a lograrlo, porque nunca constituyó realmente una solución habitacional para los pobladores" ^{2/}. En el sentido anterior también apuntan las

^{1/} Sin embargo, el Presidente cuantificó el déficit al inicio de su gobierno en sólo 480 000 viviendas. Véase discurso con ocasión del primer aniversario de gobierno, "La Nación", 6 de noviembre de 1971.

^{2/} MINVU, op. cit., p. 13.

las críticas a las soluciones de carácter progresivo que fue entregando el gobierno de Frei ^{1/}.

Los elementos conceptuales anteriores se ven reforzados en los hechos por la supresión de los programas de autoconstrucción, iniciados también por el gobierno anterior. Su reemplazo por sistemas convencionales buscaba la contratación adicional de mano de obra, "levantar las viviendas en el menor tiempo posible, eliminándose así la dispersión del tiempo trabajado, el empleo inapropiado e irracional de los materiales por personas no capacitadas en las disciplinas de la construcción, procedimientos todos que encarecen el costo de las viviendas" ^{2/}.

Sin embargo, como el déficit no podía ser suprimido instantáneamente, era necesario definir algún sistema de racionamiento para entregar las viviendas disponibles que se terminaban entre los innumerables postulantes. En este aspecto, el primer condicionante surge con las "tomas" de sitios, soluciones habitacionales semiterminadas y aún conjuntos habitacionales que se producen en la segunda mitad de 1970. El Ministerio expresaba que "se presentó el hecho de la ocupación masiva de viviendas en forma ilegal, lo que enervó la atención racional de los compromisos adquiridos en favor de postulantes que cumplieron con la totalidad de los requisitos exigidos, compromisos éstos que hubieron de ser diferidos a futuro, y que, aun, obligaron a distraer gran parte de la actividad de la institución en su regularización" ^{3/}. En los primeros meses de 1971, al recrudecer las "tomas", el nuevo Presidente envió un Mensaje al Congreso, en que proponía

^{1/} Véase MINVU, op. cit. pág. 16.

^{2/} Primer Mensaje, op. cit., pág. 584.

^{3/} MINVU, op. cit., pág. 63

una ley que reprimiera las ocupaciones ilegales de inmuebles. Ahí se dejaba constancia de una doble realidad: "Es bien sabido que los problemas sociales no se resuelven con el fácil recurso de la represión" y "... la experiencia ha mostrado que no siempre esas ocupaciones pueden atribuirse a una exasperación frente a la necesidad, que lleva a sus autores incluso a tomar cosas ya destinadas a otros trabajadores. Con frecuencia, tales ocupaciones aparecen alentadas u organizadas por personas inescrupulosas, interesadas en traer dificultades a lo político habitacional y social del Gobierno y aún por elementos movidos por ánimo de enriquecimiento, verdaderos especuladores con la miseria ajena. La mayor parte de las dificultades duraderas son creadas, precisamente por dichos individuos, cuando actúan como promotores o cabecillas de las usurpaciones ^{1/}.

Por su parte, el equipo de estudios poblacionales del CIDU puso de relieve: "Lo que es significativo en Chile no es tanto la presencia de organizaciones populares en las "tomas" de terreno, sino el papel directamente político jugado por dichos actos y recíprocamente, la determinación de su contenido por la especificidad de la coyuntura en que se da y de la intervención diferencial de los agentes políticos" ^{2/}.

1/ Véase el Mensaje de Ejecutivo con el que se inicia un proyecto de ley que sanciona las ocupaciones legales de inmuebles, sesión 34 del 8 de febrero de 1971, pp. 2003 y 2004.

2/ Véase Centro de Desarrollo Urbano y Regional (CIDU), "Reinvindicación urbana y lucha política: los campamentos de pobladores en Santiago de Chile", Revista latinoamericana de estudios urbano regionales, EURE, Vol. II, noviembre de 1972, N° 6, p. 56.

Más tarde el fenómeno de las "tomas" decrece sustancialmente durante el segundo semestre de 1971 y en los años siguientes. Se constituyen verdaderas ciudades marginales con diferente signo político e ideológico y el conflicto se vuelve interior y propio a la forma organizacional adoptada por cada grupo, "campamento" o población, sin volverse a discutir la legitimidad o ilegitimidad de la asignación de un sitio por vía de ocupación.

El hecho de aceptar como un hecho consumado el fenómeno de las "tomas" implicó no sólo un cambio en las normas de asignación sino también consecuencias decisivas para la evolución de las soluciones habitacionales. El sistema de postulaciones, que ordenaba los requerimientos habitacionales hay un decisivo cambio de énfasis. Como lo determinó el gobierno, se plantearon sustanciales modificaciones en la política de postulación y asignación de las viviendas, desde el momento que se crea "un sistema de prioridades que, sin omitir el esfuerzo ya hecho en cuanto a ahorro, asigne puntajes significativos a otros factores de orden social, entre los cuales el más importante es la urgencia habitacional" ^{1/}. Se pretendía cumplir con todos aquellos que ya habían satisfecho los requisitos de ahorro mínimo y que, por lo tanto, tenían acceso a la vivienda en base a las condiciones de la política habitacional del gobierno de Frei, especialmente los regidos por el Plan de Ahorro Popular (PAP) ^{2/}, pero simultáneamente se buscaba iniciar rápidamente el otorgamiento de soluciones habitacionales en base a consideraciones puramente sociales, donde la base del puntaje la determinarían las cargas familiares, la condición socioeconómica del postulante y su grado de emergencia habitacional.

1/ Primer Mensaje, op. cit., p. 580.

2/ El gobierno planteó desde su inicio sus intenciones de reemplazar el PAP por otro sistema que reemplazara el sistema de cuotas de ahorro.

La política habitacional no sólo pretendía realizar modificaciones profundas en la asignación futura de viviendas, sino también cambiar las condiciones de quienes ya disponían de una solución habitacional. Para este efecto, se utilizó el procedimiento de modificar las normas de reajustabilidad que habían estado rigiendo y que ya en 1970 contenían elevados subsidios para quienes habían tenido acceso a la vivienda. Para el gobierno, la reajustabilidad de las deudas y los dividendos sólo era "un imperativo técnico para recuperar en términos reales los préstamos concedidos y así mantener el nivel de los recursos en operación" ^{1/}, propio de un esquema de mercado en el financiamiento, ejecución y uso de la vivienda, la cual constituye una "mercancía", sin sentido social y que trae como consecuencia que vastos sectores se encuentren en la imposibilidad de cancelar los pagos. El sistema de financiamiento de la vivienda en este planteamiento gubernamental sólo provoca un fuerte aumento de las operaciones en mora.

De las consideraciones anteriores y de las expectativas de terminar con la inflación ^{2/}, el gobierno planteó en un proyecto de ley la supresión de la reajustabilidad para los deudores del Ministerio de la Vivienda con la excepción de quienes tenían préstamos de la CORMU o el SINAP quienes, por suponerse de más altos ingresos, continuarían afectos a las normas anteriores.

1/ Primer Mensaje, op. cit., p. 579.

2/ Con lo cual no se habría solucionado el problema de la capacidad de pago del deudor, ya que como es sabido la reajustabilidad sólo intenta mantener constante en términos reales la deuda y el dividendo.

/En relación

En relación al SINAP la política planteada pretendía su "democratización", es decir reducir la cuota de poder de que disponían las empresas constructoras en el manejo del sistema y permitir que los sectores más postergados dentro del grupo de ingresos medios tuviesen una mayor participación, mediante nuevas normas de acceso a los préstamos: rebaja de los intereses en proporción inversa a los niveles de ingreso, reducción de los montos y plazos de permanencia de los ahorros previos y disminución de la renta mínima para postular, entre las medidas más importantes.

En síntesis, el programa postulaba que la vivienda era un bien al cual tenían derecho todos los habitantes y que su reparto no se regiría en el futuro por reglas económicas, sino de necesidad y condiciones sociales. El gobierno, si tenía la decisión política de un cambio social profundo, estaba en la obligación de eliminar el déficit habitacional en un plazo prudente y sin pretender recuperar el costo que le significaba la construcción de las unidades.

2. Desarrollo del programa

La imposibilidad de realizar un análisis detallado y completo del programa hacen necesario detenerse en algunos aspectos esenciales del mismo, dentro del enfoque elegido.

a) La reactivación económica de 1971

Tal como se mencionó, el gobierno desde las primeras semanas se preocupó de expandir rápidamente la demanda agregada, a través de las políticas de reajustes masivos de remuneraciones y de aumento del gasto público. La construcción de vivienda presentaba claras ventajas para canalizar recursos por una serie de razones:

/i. La existencia

i. La existencia de capacidad ociosa tanto en las empresas constructoras como en las industrias proveedoras de insumos.

ii. La rapidez de reacción de este sector, organizado tradicionalmente de manera de poder responder prontamente a la expansión o contracción del gasto fiscal.

iii. La posibilidad de redistribución de ingresos mediante el otorgamiento de soluciones habitacionales a los grupos más pobres.

iv. La generación de empleo, especialmente para obreros calificados y no calificados, donde se registraban los mayores índices de desocupación ^{1/}.

Las metas planteadas contemplaban una serie de realizaciones: viviendas, urbanizaciones de sitios, agua potable, alcantarillado. De éstas consideraremos como la más indicativa la iniciación de viviendas. El objetivo era el comienzo de 80 000 unidades en el año 1971 ^{2/} solamente en el sector público. Cabe consignar que esta meta era extraordinariamente ambiciosa, pues la cifra más alta alcanzada anteriormente habían sido las 36 486 iniciadas en 1965, primer año de la administración Frei.

Si bien la meta no se cumplió en su totalidad, en términos del número de viviendas iniciadas ^{3/}, puede decirse que se satisfizo plenamente la intención de elevar significativamente la actividad económica

-
- ^{1/} Según estimaciones de OCRFO para 1963, en el sector edificación el 90 por ciento del personal que se ocupaba correspondía a obreros, 50 por ciento calificados y 40 por ciento sin calificación. A su vez todos los indicadores mostraban que el sector construcción registraba las más altas tasas de desocupación entre las distintas actividades productivas. Véase MINVU, op. cit., pp. 35 a 41.
- ^{2/} Ver Primer Mensaje, op. cit., pág. 582. Por su parte, el MINVU, en op. cit., pág. 45, menciona una cifra programada que llega a 79 250 viviendas.
- ^{3/} No hay acuerdo sobre el número de viviendas iniciadas ese año. Según el gobierno la cifra alcanzada fue de 73 009 (véase Segundo Mensaje, op. cit., pág. 783 y MINVU, op. cit., pág. 45). El Departamento de Economía de la Universidad de Chile consigna la cantidad de 61 030 (cont.)

/ y compensó

y compensó con creces la caída del sector privado ^{1/}. En 1971 el producto geográfico bruto de la construcción (PGB) subió en un 11.4 por ciento en términos reales respecto al año anterior ^{2/}, mientras la inversión geográfica bruta en viviendas aumentó el 15.7 por ciento también en términos reales. El fuerte crecimiento de la capitalización en el sector provocó una elevación de los coeficientes históricos: en el período presidencial anterior (1965-70), la inversión habitacional había representado el 2.67 por ciento del producto geográfico bruto, subiendo a 3.07 por ciento y 3.03 por ciento en 1971 y 1972, respectivamente. Por otra parte, representó una mayor incidencia en la formación de capital; es así como en el sexenio 1965-70 la inversión en habitación llegó al 18.6 por ciento de la inversión geográfica bruta en capital fijo, subiendo al 23.6 por ciento y 25.6 por ciento en 1971 y 1972 ^{3/}.

(continuación) unidades, basado en informes de la Cámara Chilena de la Construcción (Véase "Sistema de Financiamiento para la Vivienda en Chile", Parte III, pág. 17 y 262, Documento de Investigación N° 16, abril 1977). José Pablo Arellano, basado en los Boletines de Edificación del Instituto Nacional de Estadísticas llega a 76 079 viviendas. (Véase op. cit., pág. 11).

^{1/} La iniciación de viviendas en ese sector decreció desde 24 668 en 1969 y 20 680 en 1970 a sólo 12 680 en 1971.

^{2/} Aquí se considera el sector construcción pues no está desagregado vivienda. Véase ODEPLAN, "Cuentas Nacionales de Chile, 1960-1975", mimeo, Santiago, 92 páginas.

^{3/} Véase Departamento de Economía, Universidad de Chile, op. cit. Parte III, pp. 3 a 9.

/ La intención

La intención del gobierno era mantener estos elevados niveles de actividad para los años siguientes, ya que se pretendía atenuar el carácter cíclico que tradicionalmente había experimentado el sector, en especial en la iniciación de viviendas por parte del sector público y como consecuencia de la expansión o reducción del nivel del gasto fiscal global que generaban las políticas macroeconómicas.

No fue posible mantener el nivel de 1971. Al año siguiente, el PGB del sector construcción cayó en un 9.3 por ciento en términos reales, volviendo a las cifras de 1969-70. La inversión en viviendas de 1972 resultó un 16.2 por ciento inferior a la de 1971. El gobierno que enfrentaba problemas serios de carácter inflacionario, tuvo que decrecer su esfuerzo habitacional. Además, se empezaron a generar dificultades tanto en la administración sectorial como en las empresas constructoras y proveedoras de insumos ^{1/}. La estadística mensual de viviendas en ejecución por la Corporación de la Vivienda (CORVI) muestra que el programa recién se inicia en marzo de 1971 para alcanzar su nivel máximo entre agosto de 1971 y marzo de 1972, para posteriormente decrecer. El gobierno que proyectaba iniciar la construcción de 58 000 viviendas en 1972 ^{2/}, sólo pudo comenzar 20 312 ^{3/}.

b) El intento de planificación sectorial

Uno de los sectores donde se intentó avanzar en la creación de una organización que permitiera operar un sistema de planificación más centralizada fue la vivienda y por varios motivos:

-
- ^{1/} La actividad del sector privado mejoró en 1972 respecto al año anterior. La disponibilidad de fondos para préstamos en el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos (SINAP) permitió esta expansión. La iniciación de viviendas subió en un 8.4 por ciento en 1972 y en un 5.3 por ciento adicional en 1973.
- ^{2/} MINVU, op. cit. página 116.
- ^{3/} La crisis sociopolítica general del país se refleja de manera aguda poco después del "paro de octubre", ya que el sector público apareció iniciando en noviembre de 1972 sólo 27 viviendas. (Véase Instituto Nacional de Estadísticas, Boletín de Edificación, diciembre de 1972).
/i. El objetivo

i. El objetivo político de reemplazar la asignación de recursos realizada a través del mercado por la planificación centralizada, la cual nacerá de "un proceso dialéctico y no corto basado en la continua experiencia de ir poniendo en práctica y comprobando rigurosamente el resultado de algunas medidas derivadas de la concepción de la Planificación Socialista" ^{1/}.

ii. La necesidad de estatizar progresivamente la actividad de la construcción, donde los recursos del Estado eran asignados para que empresas capitalistas edificaran las viviendas.

iii. La ineficiencia y desorganización del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Con todo, las dificultades derivadas del conflicto político harían difícil la implementación de la planificación.

Ya en su primer mensaje el Presidente Allende critica la organización institucional y expresa que "la creación del Ministerio de la Vivienda, como respuesta a la urgente necesidad de centralizar en un sólo organismo estatal el estudio, planificación, ejecución y asignación de viviendas, no modificó la situación descrita ni incrementó la producción de ellas. Por el contrario, su estructura actual, poco operante, no respeta siquiera las divisiones funcionales entre las diversas corporaciones ni delimita las responsabilidades de los organismos centrales o regionales" ^{2/}.

Inicialmente, la organización del Ministerio suponía una Dirección General de Planificación con suficiente poder para que bajo la dirección del Ministro se pudiera implementar la política habitacional a través de las corporaciones (CORVI, CORHABIT, CORMU, y COU), autónomas sólo en lo administrativo. Sin embargo, en la práctica "la estructura existente condujo a un fuerte divorcio entre el aparato de planificación, Dirección

^{1/} MINVU, op. cit. pp. 101-102.

^{2/} Primer Mensaje, op. cit., pág. 579.

General de Planificación y Presupuesto, y las Corporaciones, por cuanto no existe ninguna línea de relación orgánica directa (control) entre ellos" ^{1/}. A lo anterior se agregó el hecho que progresivamente las juntas directivas de las corporaciones y sus vicepresidentes acumularon un gran poder y operaban con bastante independencia de la política global del sector.

A la falta de coordinación del Ministerio se agregó la pérdida de identidad de las corporaciones con sus finalidades primitivas. En el gobierno de Frei se inició el proceso por el cual "todas hacían de todo". La CORMU comenzó a construir directamente con el Proyecto San Borja; la CORHABIT, en la medida que se fue imponiendo la solución habitacional progresiva también actuó en ese campo. En el gobierno de Allende esta situación llega a extremos críticos, a pesar de su claridad en el diagnóstico previo.

Las dificultades administrativas del Ministerio se vieron agravadas por la tendencia del gobierno a construir directamente. En los primeros meses, las autoridades intentaron llevar a cabo el plan mediante la ejecución por el Estado de una parte importante de las viviendas, especialmente a través de la creación de un conjunto de empresas regionales estatales, dada la concentración de las firmas privadas en Santiago. La imposibilidad de llevar a cabo rápidamente esta iniciativa condujo a su postergación. Con todo, el sector empezó a ser estatizado por una serie de circunstancias:

1/ MINVU, op. cit., página 28.

/1. La creación

1. La creación del Departamento de Ejecución Directa de la CORVI formado ante la falta de respuesta inmediata de las empresas privadas a los planes del gobierno. La política del gobierno consideró al principio que "es preferible antes que expropiar empresas existentes formar nuevas empresas estatales con diferentes formas de organización e incorporando nuevos niveles tecnológicos" ^{1/}, sobre todo por el escaso capital fijo de las firmas del sector privado.

2. El proceso inflacionario, muy agudo en 1972, ^{2/} provocó que muchos empresarios que habían iniciado proyectos de acuerdo a un presupuesto de suma fija ("suma alzada") no pudieran cumplirlo, abandonando las obras. Esto llevó a la generalización del sistema de "administración delegada", donde la empresa privada recibía del gobierno los fondos correspondientes a los costos en que incurría, sin participar en riesgos financieros.

3. El traspaso de empresas privadas a la propiedad del Estado o su intervención administrativa, sobre todo como consecuencia del "paro" de octubre de 1972 ^{3/}, promovido activamente por el sector empresarial representado por la Cámara Chilena de la Construcción.

En su inicio el objetivo inmediato del gobierno consistió en la reactivación de la economía y la elevación de los niveles de empleo, aspectos que se alcanzaron ya en 1971. Paralelamente, se intentó entregar casas a la población en magnitudes que redujeran el déficit habitacional, meta cuya dificultad apareció muy pronto, sobre todo si se establecía como un derecho el disponer gratuitamente de una habitación definitiva.

^{1/} MINVU, op. cit. página 97.

^{2/} El índice de precios al consumidor creció el 163.4 por ciento durante ese año.

^{3/} Véase "Mensaje Presidente Allende ante Congreso Pleno", 21 de mayo de 1973, página 783.

La presión social no sólo se torna inmanejable por la movilización política en torno al derecho a la casa gratuita, sino también porque las viviendas iniciadas demoran en terminarse. Es así como ante 61 030 comenzadas en 1971, las finalizadas sólo superan levemente las 14 000 unidades y quienes presionan por una solución habitacional dependen de esta última cifra.

Número de viviendas, sector público

<u>Año</u>	<u>Iniciadas</u>	<u>Terminadas</u>
1971	61 030	14 168
1972	20 312	16 145
1973	20 877	26 876
Total 1971-1973	102 219	57 189

Fuente: Departamento de Economía, op. cit., Parte III, pág. 20, en base a cifras de la Cámara Chilena de la Construcción.

La progresiva toma de conciencia de las dificultades de cumplir las metas iniciales, llevó al gobierno a implementar definitivamente una nueva política en el curso de 1973. En su esencia, fue muy similar a la experiencia del gobierno anterior: desde las limitadas soluciones definitivas hacia la dispersión de muchas opciones parciales y de naturaleza progresiva, por etapas, para la habitación popular.

El nuevo énfasis de la política aparece ya esbozado en documentos oficiales a mediados de 1972. Es así como el Ministerio plantea entre las "modificaciones necesarias para echar a caminar nuevas líneas" aquella de "amplificar el abanico de soluciones para los problemas habitacionales de modo de atender en forma más realista y adecuada las distintas manifestaciones del problema habitacional" ^{1/}.

1/ MINVU, op. cit., página 111.

/En su

En su último año de gobierno, el Presidente Allende plantea ya en términos definitivos esta nueva orientación, al expresar que "durante 1972, y en particular en 1971, se dio un fuerte impulso a las construcciones de viviendas, que en sí, representan soluciones individuales; propósito del Gobierno para el presente año es desarrollar e implementar un vasto programa de atenciones habitacionales masivas que permitan llegar con soluciones a un gran número de familias y contribuir a desarrollar formas de organización superior en los pobladores en la postulación a las diferentes soluciones" ^{1/}. En efecto, las encuestas internas del Gobierno realizadas en los campamentos mostraban que la vivienda definitiva no estaba en el primer lugar entre las aspiraciones del poblador. Tenían antelación las necesidades de trabajo, locomoción, educación y soluciones parciales tales como veredas, agua potable, eliminación de aguas servidas. Este nuevo énfasis en la política habitacional buscaba la solución masiva y no selectiva de los problemas habitacionales, sobre todo a nivel de campamento, planteando diversas etapas:

Primera: Tenencia de un sitio

Segunda: Disponibilidad de agua potable

Tercera: Eliminación de aguas servidas

Cuarta: Préstamo o insumos para aprovechar la capacidad constructora.

En ese momento las autoridades ya empezaban a considerar un error el haber rechazado en un comienzo la operación sitio y la autoconstrucción ^{2/}. Asimismo en las propias viviendas empezó a adoptarse el sistema de la construcción progresiva: baño-cocina, dormitorios y, finalmente, la sala de estar-comedor.

^{1/} Mensaje 1973, op. cit., pág. 772.

^{2/} Los grandes partidarios de planes de vivienda basados en la construcción masiva de casas nuevas, sólidas, de ladrillo han sido tradicionalmente las empresas de la Cámara Chilena de la Construcción, pues este tipo de programas maximiza el valor agregado que perciben.

/Obviamente, este

Obviamente, este tipo de política no pudo abarcar las viviendas financiadas a través del SINAP, con lo cual quedaba circunscrita a los grupos de más bajos ingresos y segregaba aún más la política habitacional.

La experiencia de los campamentos son un buen ejemplo de la mecanicidad de los planes habitacionales y como fueron superados por los hechos. La política previa planteaba que los sectores de más bajos ingresos que requerían de una solución habitacional tenían que pasar por una etapa intermedia antes de la asignación de una vivienda. Para tal efecto fueron concebidos los "campamentos en tránsito", que alojaban durante un período a los migrantes, damnificados, "allegados", nuevos matrimonios, comités "sin casa", etc., que constituían la población a la cual se le podía asignar una vivienda, dadas sus menguadas condiciones sociales ^{1/}.

Los campamentos en tránsito se pretendió localizarlos en el área circundante a las ciudades, expropiada para este efecto, donde se establecieron comodidades mínimas que se utilizarían sucesivamente para distintas personas a las que se iba solucionando su acceso a la vivienda. El alto grado de movilización social se exacerbaba aún más con la alta expectativa de una solución gratuita provocando una verdadera "estampida" hacia los campamentos en tránsito. Posteriormente, se produjeron dos hechos que modificaron profundamente la política.

i. Los pobladores de los campamentos "en tránsito" presionaron para que la solución habitacional se otorgara en el lugar de permanencia, aunque fuera de carácter progresivo e insatisfactorio. La escasa disponibilidad de viviendas definitivas fueron transformando a estos campamentos en poblaciones permanentes.

^{1/} El Mensaje Presidencial de mayo de 1972 establece que se habían creado 95 campamentos para un total de 15 000 familias (Véase op. cit. página 791).

ii. Las "tomas"

ii. Las "tomas" no respetaron una serie de terrenos fiscales o en los cuales se iniciaba el proceso de expropiación para construir posteriormente viviendas sólidas. En este caso la planificación del Ministerio se vio obstruida, pues los sitios donde se proyectaban poblaciones definitivas se transformaban en campamentos permanentes.

Los dos hechos anteriores llevaron a imposibilitar una política apropiada de orden urbanístico.

La política de asignación de viviendas estuvo concentrada en otorgar las soluciones definitivas a los pobladores de los campamentos. Este hecho marca otro cambio importante, pues significó la transferencia de cuantiosos recursos de las cajas de previsión a los no imponentes a través de la CORVI ^{1/} la cual no entregaba a cambio las casas correspondientes. Se estima que en 1971, la CORVI llegó a deber 30 000 casas a la Caja de Empleados Particulares como consecuencia de la acumulación de saldos de arrastre. En definitiva, una parte significativa de las viviendas construidas por CORVI se financiaron mediante los fondos de los imponentes de las cajas, especialmente empleados particulares, lo cual se agravaba por la escasa presión ejercida por las instituciones de previsión en defensa de sus imponentes.

El origen de los ingresos de capital de la CORVI en 1971 puede dar una idea de la magnitud de los recursos traspasados por la vía anterior al Ministerio, los cuales suman el 41.3 por ciento del total ^{2/}.

^{1/} El DFL 2 de la administración Alessandri prohibió a las Cajas de Previsión construir sus viviendas, excepto en el caso de algunas empresas que tenían esta concesión monopólica. Los excedentes de las cajas eran traspasados a la CORVI quien entregaba a cambio las viviendas definitivas.

^{2/} Recuérdese que los grupos medios afectos al SINAP eran, mientras tanto, favorecidos por la incompleta reajustabilidad de sus deudas.

Ingresos de capital de la CORVI, 1971

	(en miles de escudos de 1971)	<u>Porcentaje</u>
Aporte fiscal	579 385	28.7
Excedente presupuesto corriente	310 255	15.4
Excedentes Cajas de Previsión	777 285	38.6
Fondos locales Cajas de Previsión	55 205	2.7
Amortizaciones de préstamos	29 838	1.5
Venta de activos	6 567	0.3
Aportes de terceros	7 300	0.4
Créditos internos	250 000	12.4
<u>Total</u>	<u>2 015 835</u>	<u>100.0</u>

Fuente: MINVU, op. cit., pág. 83.

La composición de los recursos otorgados a la CORVI por las distintas instituciones de previsión aparece en el cuadro siguiente:

/ EXCEDENTES DE

EXCEDENTES DE LAS CAJAS DE PREVISION RECIBIDOS POR LA CORVI, 1967-1973
(En pesos de cada año)

Instituciones	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
<u>Total</u>	<u>288.48</u>	<u>383.12</u>	<u>496.88</u>	<u>679.58</u>	<u>777.28</u>	<u>1 150.68</u>	<u>3 763.50</u>
Caja Previsión Empleados Particulares	227.88	249.29	359.74	436.82	416.50	650.00	2 559.48
Caja Previsión Marina Mercante Nacional	6.38	2.51	10.95	15.13	19.58	6.60	7.52
Servicio de Seguro Social	20.48	37.56	48.96	72.38	94.08	119.79	493.76
Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas	21.67	53.58	52.00	95.50	170.00	245.00	565.00
Caja Previsión Defensa Nacional	1.34	11.58	3.41	5.60	12.15	26.00	2.00
Caja Previsión Carabineros de Chile	2.62	6.60	3.20	6.74	20.00	31.00	15.00
Caja Previsión FF.CC. del E.	1.76	9.12	8.92	30.00	9.50	26.99	60.00
Caja Previsión de los Empleados Municipales de la República	2.35	2.20	3.70	3.75	6.00	10.30	15.00
Caja Previsión de los Obreros Municipales de la República	4.00	10.65	6.00	13.66	29.47	35.00	45.73

Fuente: Departamento de Economía, Universidad de Chile, op.cit., Parte III, pag. 132, sobre la base de cifras del MINVU.

/ d) El subsidio

d) El subsidio a la vivienda

Los gobiernos chilenos de los últimos decenios han utilizado la política de vivienda para cumplir entre sus objetivos, el de redistribuir ingresos. Un examen detallado de las iniciativas durante todo el siglo así lo muestra. Es lo que se ha llamado el subsidio voluntario o planificado a la vivienda a diferencia del subsidio involuntario o no deseado ^{1/}.

En la medida que los planes de vivienda llegaron a ser masivos y la inflación un problema creciente, el subsidio involuntario empezó a adquirir proporciones desmesuradas, hasta el punto que "se estima que en Chile la recuperación anual del Fisco en su cartera hipotecaria debería ser del orden de US\$107 000 000, en circunstancias que apenas alcanza a los US\$4 000 000" ^{2/}.

En el período 1970-73 el problema de la cuantía del subsidio percibido por quien tenía un acceso a la vivienda adquirió caracteres importantes por varias razones:

^{1/} Según el Departamento de Economía de la Universidad de Chile, "el subsidio voluntario o planificado es aquel que se asigna en forma consciente y deseada por las autoridades económicas que consideran justificada su existencia por diversos motivos. Por otro lado, cuando existe inflación en un país y no se cuenta con un adecuado mecanismo de reajustabilidad de las amortizaciones de las deudas hipotecarias, parte del financiamiento de las viviendas se transforma en subsidio involuntario o no deseado. Este subsidio se contabiliza como una pérdida de la institución financiera que concedió el préstamo". Véase op. cit., Parte III, pág. 104.

^{2/} Walter Somerhoff, "Mimeo SODIMAC", 1976, citado en Departamento de Economía, Universidad de Chile, pág. 105.

/ a) En la

a) En la medida que la tenencia de una vivienda provista por el Estado se convierte en una transferencia prácticamente gratuita, los requerimientos por ella se transforman en inmanejables e imposibles de satisfacer, dados los recursos existentes. La "solución habitacional" pasa a ser la única forma de acceso rápido y a bajo costo a la propiedad y por lo tanto a cierta seguridad económica. La cuantiosa ganancia financiera que percibe el propietario determina que a la presión objetiva de carencia de "techo" se agregue la de quienes desean adquirir un bien raíz. Por lo tanto, el "déficit habitacional" adquiere una cuantía ilimitada.

b) El gobierno se ve enfrentado al serio problema de racionar las escasas viviendas o soluciones parciales entre una masa muy superior de demandantes que presionan en formas muy diferentes y por canales distintos para tener un acceso a los beneficios. El ordenamiento "tradicional" del sector se torna inmanejable. Esta situación se empeora en un clima de intensa movilización social y política.

El problema de la asignación de las viviendas que en los planteamientos originales no había constituido un tema de preocupación (excepto insistir que se haría de acuerdo a criterios sociales y no de mercado) pasa a convertirse en una dificultad seria. Ya a fines de 1971, el gobierno había dictado el Decreto N° 698 del MINVU, que establecía las disposiciones que regían la postulación a préstamos y las formas de asignación de las viviendas en base a la necesidad habitacional y constituyendo para ese efecto los "Comités de Asignación de Viviendas", donde se integraba a representantes de los pobladores.

/ Subsidios en

Subsidios en las viviendas del Estado

En el caso de las viviendas que proveía directamente el Estado ^{1/} ya se ha hecho referencia a que existía un subsidio voluntario, en este caso el mecanismo de subsidio fue establecido por leyes o normas que fijaban reajustabilidad incompleta o bonificaciones especiales, y también transferencias de carácter involuntario, provocadas básicamente por una determinación de la deuda muy inferior a su costo ^{2/}, como asimismo por la gestión de un sistema de cobro que conducía indirectamente al no pago de las deudas. Tal como se ha mencionado, el bajísimo porcentaje de recuperación hacía que en la práctica la vivienda proveída por el Estado fuera casi gratuita, de manera que constituía una fuente poco significativa de ingresos para el Ministerio.

-
- ^{1/} Según la ley que crea el MINVU su construcción estaba encargada a la CORVI, mientras su adjudicación y cobro de los dividendos dependía de CORHABIT.
- ^{2/} La deuda se establecía de acuerdo a los costos históricos, sin reajustarlos desde el inicio de la obra hasta su término. El costo a que se hace referencia es el directo de la construcción, sin incluir los gastos generales del Ministerio y que debieran asignarse en alguna forma.

/ Financiamiento del

Financiamiento del sector vivienda
(en miles de pesos de 1970)

	1971	%	1972	%	1973	%
Cuotas de ahorro	166.6	4.4	179.9	4.3	228.8	6.1
Recuperación de cartera	184.1	4.8	147.5	3.6	104.0	2.8
Venta de activos	62.5	1.6	114.3	2.8	43.5	1.2
Excedentes Cajas Previsión	693.0	18.2	616.9	14.9	389.2	10.3
Endeudamiento	352.3	9.2	786.9	19.0	-	-
Leyes especiales	265.7	7.0	214.5	5.2	151.1	4.0
Aporte fiscal	1 774.9	46.5	1 621.6	39.1	2 457.9	65.3
Otros ingresos	314.8	8.3	467.9	11.3	390.9	10.4
Total ingresos	<u>3 813.9</u>	<u>100.0</u>	<u>4 149.5</u>	<u>100.0</u>	<u>3 765.4</u>	<u>100.0</u>

Fuentes: Departamento de Economía, Universidad de Chile, op. cit.,
Parte III, página 206.

La recuperación de la cartera de compromisos hipotecarios ^{1/}, que en 1971 llega a constituir sólo el 4.8 por ciento de los ingresos del Ministerio, se reduce aún más en los años siguientes. Ello fue consecuencia de una medida anunciada en el programa presidencial e implementada posteriormente en el gobierno, la supresión de la reajustabilidad sobre las deudas hipotecarias, establecida por la Ley 17663, del 30 de mayo de 1972. Tal decisión incluyó a todos los préstamos, excepto los que se consideraba que no favorecían a sectores modestos (SINAP y CORMU) y benefició incluso a los deudores de las Cajas de Previsión con la limitación que

^{1/} Intereses y amortizaciones.

/ la vivienda

la vivienda tuviera una superficie no mayor de 100 m². El fundamento de esta medida estaría en que "con la promulgación de esta Ley, cuyos efectos se retrotraen a la fecha de asunción del actual Gobierno, se ha cumplido una sentida aspiración popular y se ha hecho justicia con los sectores más modestos de la población" ^{1/}.

Si se considera que por los factores ya enunciados el deudor no tenía que pagar más allá del 30 por ciento del valor real de la vivienda, con la supresión de la reajustabilidad y la inflación que hubo en los años siguientes, la vivienda resultó prácticamente gratuita.

Subsidios a los grupos medios (SINAP)

Según las estimaciones de Arellano, ^{2/}, en 1969 los deudores de las asociaciones de ahorro y préstamo también habían estado percibiendo un subsidio en los préstamos que obtenían. La magnitud fue estimada en un 19.4 por ciento del monto del préstamo y se generaba por la existencia de tasas de interés entre el 6 y 10 por ciento, inferiores al costo social del capital, estimado en un 10 por ciento para la economía en su conjunto.

El monto del subsidio ^{3/} no era de origen estatal, como en el caso de las soluciones habitacionales otorgadas por el ministerio, sino era financiado por los ahorrantes de las mismas asociaciones de ahorro y préstamos ^{4/} quienes percibían una tasa de interés inferior al 10 por ciento.

^{1/} Mensaje 1972, op. cit., pág. 840.

^{2/} Ver José Pablo Arellano, op. cit., pág. 28.

^{3/} Ascendía a alrededor del 6 por ciento de las transferencias totales del sector Vivienda en 1969.

^{4/} El SINAP podía pagar un interés inferior al costo social del capital gracias al carácter casi monopólico de su captación de fondos reajustables.

/ Sin embargo

Sin embargo, ese era el único mecanismo de subsidio importante, aparte de las franquicias tributarias a las empresas constructoras y los propietarios de viviendas. La reajustabilidad era completa, como se deduce del siguiente cuadro:

Reajustes aplicados por el SINAP y crecimiento del índice de precios al consumidor (IPC)

(porcentajes)

Año ^{a/}	Reajuste SINAP	Indice	Crecimiento IPC	Indice
1964		100.0		100.0
1965	31	131.0	27.4	127.4
1966	19	155.9	21.0	154.2
1967	16	180.8	16.4	179.4
1968	24	224.2	23.6	221.7
1969	33	298.2	29.1	286.3
1970	30	387.6	28.2	367.0
1971	20	465.2	22.9	451.1
1972	38	641.9	50.7	679.8
1973	176	1 771.6	311.6	2 798.1
1973 jul-dic.	100	3 543.2	227.5	9 163.8

Fuente: En base a Departamento de Economía, Universidad de Chile, op. cit. pág. 182.

a/ En este caso el "año" transcurre desde julio a junio del año siguiente. Por ejemplo, 1964 corresponde a julio 1963 a junio 1964.

/ En el

En el período 1965-1970, los precios crecen en un 267 por ciento, mientras la reajustabilidad de las deudas lo hace en el 287.6 por ciento. En los años 1971-1973, sucede lo contrario, los precios suben el 2.396 por ciento, pero la reajustabilidad sólo llega al 814 por ciento.

En la administración Allende, el resultado anterior no fue previsto. Efectivamente, la política intentó separar el acceso a la vivienda de los sectores más pobres, mediante el subsidio directo del Estado, de las condiciones de los grupos medios y altos que deberían continuar operando a través del SINAP. En este último caso, sólo se pretendía "permitir que los sectores más postergados, dentro del sector de ingresos medios de la población, tengan una mayor participación en el número de operaciones para la vivienda y mejores condiciones de operación de los préstamos (reducción de costos)" ^{1/}. En una primera etapa esas condiciones se limitaron a:

- rebajar la renta mínima para poder solicitar un préstamo
- reducir las tasas de interés para los demandantes de menores recursos
- disminuir el monto y plazo de permanencia del ahorro previo
- rebaja de los gastos de operación

La reajustabilidad incompleta fue la resultante de la presión social ejercida por los grupos medios enfrentados súbitamente al aumento real de los dividendos después de un año de intensa inflación. El método de indización utilizado por el SINAP establecía un aumento anual de los pagos a fines de junio de cada año. En 1972 el crecimiento de los precios de los últimos doce meses llegó al 50.7 por ciento, lo que implicaba que los deudores habían tenido que cancelar pagos que se incrementaban en ese porcentaje; en definitiva, la reajustabilidad fue menor y quienes habían recibido una vivienda a través del SINAP recibieron un fuerte subsidio. En 1973 esta situación se repitió en forma aún más aguda.

^{1/} Segundo Mensaje, 21 de mayo de 1972, op. cit., pág. 817.

De esta forma la administración Allende terminó otorgando subsidios sustanciales a los grupos de ingresos medios y aun algunos altos del país por la vía de una disminución real de la devolución de los préstamos otorgados.

E. ALCANCES FINALES

Este enfoque de la vivienda ha enfatizado el contexto de movilización en que se inscriben las políticas y, en especial, las concepciones de un déficit habitacional y sus mecanismos de asignación y subsidio para encararlo. Sin embargo, por el papel histórico de esta política resulta evidente que ella supone una interpretación del desarrollo social del orden político moderno (1932-1973). En efecto, las demandas por viviendas pueden estimarse como uno de los indicadores fundamentales de los grados y tipos de participación social en el llamado "régimen de compromiso". A su turno, la oferta habitacional, da cuenta de los cambios en el aparato gubernamental para satisfacer a los grupos medios, obreros y marginales. Las modalidades de la oferta, calidad y cantidad inversas, reflejan tanto las características de la industria de la construcción como el acceso masivo y creciente a la vivienda.

Con todo, el punto crucial reside desde este enfoque en la modalidad de acceso segmentario a este bien social, generalmente subsidiado. Este mecanismo de asignación hizo crecer las expectativas en forma general y consagró desigualdades significativas al interior de los grupos medios y obreros.

1. Uno de los aspectos más sobresalientes que se derivan del análisis de ambas políticas radica en que los planes originales sufren una profunda transformación al cabo de un tiempo de estar en ejecución.

/ La dirección

La dirección del cambio es la misma. Ambos se inician planteando como solución habitacional la construcción de muchas casas sólidas, definitivas y completamente terminadas y terminan ofreciendo una amplia gama de alternativas parciales y progresivas.

Parece evidente que en la administración Frei el problema principal para cumplir con las metas desde el punto de vista de la oferta de casas radica en la imposibilidad financiera de llevar a cabo el programa; las presiones inflacionarias son contenidas en parte con una reducción de los recursos destinados al sector. En la administración Allende, el problema de oferta se manifiesta en la imposibilidad física que el Estado inicie la construcción de 80 000 viviendas al año.

Desde el punto de vista de los requerimientos de soluciones habitacionales ambos programas centran sus esfuerzos en favorecer a los grupos de más bajos ingresos. Sin embargo, la rápida percepción de estos sectores de la baja posibilidad de obtener una casa definitiva los lleva a presionar por un bien social más limitado, pero de alcance cercano: "la solución habitacional".

2. La obtención de soluciones parciales, que, en definitiva, significa disponer de un sitio con infraestructura mínima determina que en el curso de 1973 se produzca una progresiva desmovilización de los sectores de bajos ingresos en torno al problema de la vivienda, y en consecuencia, la reducción del número de "tomas". La solución progresiva termina por satisfacer las aspiraciones sociales a un nivel claramente más limitado.

/ 3. La cuantía

3. La cuantía de los subsidios otorgados a través del sistema es cuantiosa y visualizada por todos. Sin embargo, las injusticias que genera no provocan una denuncia de ningún sector o grupos ya que todos están percibiendo transferencias o esperan hacerlo posteriormente. Esto último se ve reforzado por el desigual acceso a la vivienda al interior de los grupos, estratos y clases. El acceso segmentario legitima la desigualdad porque ofrece expectativas para acceder en el futuro próximo o remoto a nuevos segmentos de un grupo clase o estrato social.

II. LA POLITICA DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PUBLICO

A. EL PROCESO SOCIOPOLITICO DE LA POLITICA DE REMUNERACIONES

Hemos partido de varios datos primarios significativos: desde la reforma constitucional de 1943, había correspondido al Presidente de la República, la iniciativa en materia de gastos públicos; durante las dos administraciones examinadas antes existía una gran cantidad de estatutos diferentes para remunerar a los trabajadores del sector público, y, finalmente, en la etapa actual de desmovilización, se elaboró y dictó en un lapso muy breve un estatuto único de remuneraciones - la Escala Unica - contradiciendo todos los pronósticos y presagios sobre la imposibilidad de su implantación. (Lo que por cierto no es necesariamente sinónimo de progreso o desarrollo técnico.) De tales datos habíamos inferido la hipótesis de que la iniciativa, recurso jurídico-formal para cualquier gobernante, era obstruida en la realidad por el mecanismo de clientelas, es decir, de fuerzas sociales que eran defendidas o protegidas en sus demandas por las fuerzas políticas en el Parlamento; y la hipótesis de que en los equipos gobernantes de las coaliciones que actuaron en el período de movilización sociopolítica (1964-1973) no existía verdadera conciencia de la necesidad de la "reforma administrativa".

Tales hipótesis resultaron parcialmente erróneas. En efecto, las políticas de remuneración del sector público fueron muy diferentes en ambas administraciones, examinadas antes, ya sea en los supuestos que las insertaban dentro de la política económica general, como en sus resultados; generalmente, el grado de conciencia de los problemas administrativos fue más amplio que lo que habíamos supuesto. De ahí que la búsqueda de proposiciones más rigurosas nos haya obligado a tratar las políticas de remuneraciones por separado en cada administración. Nuestras hipótesis adquirirán posteriormente mayor significado al reintegrarlas en el conjunto de políticas públicas.

/1. Las políticas

1. Las políticas de remuneración del sector público en la Administración Frei

a) Las líneas fundamentales de las políticas

Al iniciarse la Administración Frei recibió una proposición integral de reforma administrativa que había sido elaborada por una misión técnica que culminaba con ella varios años de estudio. En el Mensaje presidencial del 21 de mayo de 1965, el Presidente hizo suyas tales proposiciones ^{1/} y agregó la creación de una Comisión Especial destinada a "desburocratizar" los servicios públicos. Pero, de conformidad con sus propósitos programáticos, el Gobierno se comprometió a otorgar un reajuste igual al 100 por ciento del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

^{1/} "...; y se ha creado una Comisión Especial integrada por el Contralor General de la República y algunos subsecretarios de Estado, que propondrá al Ejecutivo las medidas necesarias para agilizar la Administración Pública, simplificar los actuales procesos burocráticos, establecer la responsabilidad funcionaria y facilitar la atención al público.

"Además, me propongo establecer la carrera funcionaria que permita otorgar igualdad de remuneraciones para quienes cumplen las mismas funciones en cualquier organismo público tanto fiscal como descentralizado; permita la movilidad del personal de servicio público por el ascenso o el traslado; permita la selección y promoción adecuada y, por último, permita, además de los incentivos mencionados, un efectivo control de las funciones y responsabilidades.

"Mi administración cuenta en este momento con 850 descripciones de cargos que cubren toda la Administración Pública, que comprenden en forma completa y sistematizada los puestos que ocupan alrededor de 200 000 funcionarios. Estas descripciones han sido cuidadosamente evaluadas y serán clasificadas en un número razonable de grados que constituirán la base de una nueva escala uniforme de sueldos. Estas escalas de grados y sueldos regirán para todos los funcionarios con la consiguiente eliminación de las injusticias y distorsiones que actualmente tiene la Administración Pública."

/Es evidente

Es evidente que entre las preocupaciones centrales de la Administración Frei no estuvo en sus inicios la modificación sustancial del régimen administrativo. Sin embargo, la discusión en el Congreso, durante los primeros meses de 1966, de la Ley 16 464 aprobada el 25 de abril de 1966, puso en el tapete problemas más complejos que las meras remuneraciones del sector público. Casi un mes después de la promulgación de la ley, en el tradicional Mensaje al Congreso, el Presidente realizó el planteamiento más coherente acerca de esta política en el lapso de su Administración. La inició así: "Cada año que se legisla sobre reajuste de remuneraciones del sector público, aparece con mayor intensidad la anarquía que existe en materia de sueldos entre los diversos servicios y, como consecuencia de ello, se provoca una lucha de presiones de los sectores interesados para obtener mayores o iguales posiciones que otros sectores que consideran privilegiados". Enseguida trazó el marco histórico "el problema se ha arrastrado por muchos años y se agrava por la presión que ejercen cerca de 250 000 empleados para alcanzar mejores remuneraciones", y describió su impacto en la política fiscal: "Esto significa que un fuerte porcentaje de los ingresos fiscales anuales se deban destinar al pago de sueldos, para cuyo financiamiento debe recurrirse al recargo de impuestos, ya que éstos normalmente no aumentan en el mismo porcentaje en que se aplican los reajustes". Haciéndose eco de la discusión legislativa - casi recién terminada - denunció: "El último proyecto tuvo una tramitación legislativa superior a los cuatro meses, y durante ese período el Ejecutivo, el Congreso Nacional y todas las directivas gremiales, destinaron parte importante de su tiempo al estudio y despacho del Proyecto. En

/definitiva, se

definitiva, se aprobó una ley con más de 250 artículos y debieron considerarse más de 700 indicaciones de diferente índole" ^{1/}.

1/ El Mensaje citado contenía además los siguientes pormenores:
"Cada año que se legisla sobre reajuste de remuneraciones del sector público, aparece con mayor intensidad la anarquía que existe en materia de sueldos entre los diversos servicios y, como consecuencia de ello, se provoca una lucha de presiones de los sectores interesados para obtener mayores o iguales posiciones que otros sectores que consideran privilegiados.

"Por estas razones, se hace indispensable terminar con esta anarquía de remuneraciones, para hacer posible la existencia de una Administración Pública racionalizada y eficaz, lo que permitirá mejorar y nivelar las remuneraciones sin variaciones considerables de costo.

"La Carrera Civil Funcionaria no puede aplicarse de inmediato a todos los Servicios; deberá llevarse a cabo por etapas fijando prioridades en su aplicación, dándose preferencias a aquellos sectores que se encuentran en situación más desmedrada, todo ello en atención a que su costo deberá absorberse de acuerdo con las posibilidades financieras y económicas del país. Para dar cumplimiento a esta difícil tarea se necesitan facultades legales. Ellas ya se solicitaron en las leyes normativas que hasta la fecha no han sido aprobadas por el H. Congreso, lo que ha impedido dar solución racional al problema planteado. Por la importancia de la materia, el Gobierno ha estimado conveniente reiterar la petición de las facultades legales para aplicar la Carrera Civil Funcionaria mediante un proyecto de ley específico que contempla las bases para poner en práctica esta importante reforma en el campo administrativo.

"Es conveniente destacar que en los años 1965 y 1966 se han tomado diversas medidas tendientes a paliar las situaciones de mayor injusticia, que indiscutiblemente facilitarán la aplicación de la Carrera Civil Funcionaria.

"1° Se han otorgado reajustes superiores a los concedidos con anterioridad, lo que ha permitido elevar el nivel de ingresos;

"2° Se ha determinado que todos los funcionarios públicos recibirán sus reajustes a contar del 1° de enero, lo que ha significado que dos tercios de los funcionarios públicos gocen de este beneficio a contar de esta fecha en vez del 1° de julio, como sucedía anteriormente;

"3° Se otorgó a las plantas administrativas y de servicios menores de Aduana, Consejo de Defensa del Estado, Correos y Telégrafos, Prisiones, plantas de servicios menores de los Ministerios de Tierras y Colonización, Agricultura y

/Para enfrentar

Para enfrentar el problema propuso como objetivo la "carrera funcionaria", basada en tres principios generales:

- i) "A igual función debe corresponder igual remuneración";
- ii) "La promoción debe producirse por capacidad que se califica por el interés del funcionario en perfeccionar su conocimiento y por la dedicación plena al Servicio"; y
- iii) "La antigüedad debe reconocerse como una remuneración adicional"; la implantación de esta reforma debería "llevarse a cabo por etapas, fijando prioridades en su aplicación, dándose preferencia a aquellos sectores que se encuentran en situación más desmedrada", como instrumento para realizar facultades normativas "que hasta la fecha no han sido aprobadas por el H. Congreso, lo que ha impedido dar solución racional al problema planteado".

1/ (Cont.)

- Educación, el mismo nivel que el establecido por la Ley N° 15 364 para el resto de los servicios denominados postergados;
- "4° Se ha dado el beneficio de gozar de una remuneración mínima de un sueldo vital a todos los empleados de la planta de servicios menores de la Administración Pública;
 - "5° Se ha dado un reajuste adicional a los profesores al elevar la asignación de título del 18 por ciento al 25 por ciento, a contar del 1° de julio de 1966 y en un 30 por ciento para el personal directivo docente;
 - "6° El personal que se rige por el Estatuto Médico Funcionario tuvo un reajuste adicional en el año 1965. En el presente año se introducen diversas modificaciones al mencionado Estatuto que tienen por objeto refundir diversos tipos de remuneraciones en un sistema orgánico que establece una escala de sueldos compatible con la importancia de los servicios que presentan a la comunidad estos profesionales. El sueldo base, que alcanza a E° 550, se fija en E° 1 098, para 6 horas, debiendo agregarse a esa suma la asignación de responsabilidad y la de estímulo, que pueden fijarse entre un 10 por ciento y un 60 por ciento, sin que excedan en conjunto de un 75 por ciento del sueldo base."

/Finalmente, el

Finalmente, el Presidente dió cuenta de los avances logrados en materia de redistribución, recalcó la existencia de "Servicios postergados", y manifestó tener conciencia de que "no es posible seguir solucionando situaciones especiales planteadas por grupos o sectores de funcionarios, ya que estas medidas parciales dan pie a nuevas y crecientes peticiones de aumento en otros Servicios, lo que en definitiva agudiza la anarquía en materia de remuneraciones y su costo terminaría por destruir el programa de estabilización y desarrollo económico que el Gobierno se ha comprometido a cumplir en beneficio de toda la Nación".

La Administración Frei no obtuvo la tradicional ley normativa que, concedida a comienzos de cada Gobierno, permitía a éstos cumplir diversas funciones: aplicar sus ideas programáticas; reordenar jerárquicamente los órganos administrativos; fundar nuevos servicios e instalar a los dirigentes políticos en la dirección administrativa; y promover a diversos cargos menores a sus numerosos adherentes electorales. (Estas leyes-programa refundían numerosas disposiciones legales y creaban instituciones: la Ley 13 205 y el Decreto con fuerza de ley N° 2 acerca de la vivienda de la Administración Alessandri y la Ley 11 151 y el DFL 245 de asignación familiar campesina, de la Administración Ibáñez.)

Es siempre arriesgado describir cursos de acción posibles pero irreales. Tal ejercicio puede ser, sin embargo, un buen hito para ahondar el análisis, y en este caso concreto, se hará sentir en adelante el vacío dejado por aquella ley normativa no obtenida.

El Mensaje presidencial del 21 de mayo de 1967 cambió el tono de modo rotundo; ahí ya no aparecen grandes objetivos, ni se reclaman instrumentos legales. Para comprender la razón de este cambio, es preciso recordar la situación que se vivía en ese momento (véase el Capítulo Tercero, Sección II). Más aún, el análisis de esta política pública refuerza las argumentaciones anteriores. En efecto, la

/tradicional ley

tradicional ley de reajuste destinada a nivelar los ingresos con el ritmo del proceso inflacionario, tuvo una tramitación más ardua que en 1966. Iniciada el 9 de noviembre de 1966 terminó su proceso legislativo el 31 de enero de 1967, como Ley 16 617; sin embargo, más que el lapso - normal dentro de las prácticas legislativas - fue su contenido el que sobrepasó algunas de las mayores expresiones de normatividad "miscelánea" ^{1/}.

La lectura de los debates parlamentarios y de las indicaciones presentadas volvió a poner sobre el tapete la validez de la hipótesis del clientelismo con la que habíamos iniciado el trabajo. Observemos entonces la forma en que ella se inserta. En una clasificación provisional, puede hablarse de tres fuentes diversas de presiones: i) el aparato burocrático de la coalición gobernante para legalizar situaciones de implantación político-administrativa, presiona dentro del Gobierno, que para satisfacerlo debe adoptar una actitud administrativa de transacción o negociación con las otras fuerzas políticas; ii) los partidos opositores, para mantener o disputar las clientelas propias; y iii) los gremios que se declaran, y son en términos comparativos, "servicios postergados" desde el punto de vista del ingreso.

La Administración Frei, como anotábamos, no dispuso de la herramienta tradicional de la ley normativa, lo cual la obligó a aceptar diversas negociaciones administrativas. Con todo, la rigidez que imponía la política de control progresivo de la inflación fue un límite objetivo que la protegió de las demandas estrictamente monetarias. Llegamos así a un punto crucial del contenido de esta política pública: las presiones, al chocar con el muro de la contención monetaria, adoptan dos formas: una, no muy hábil - por

^{1/} El Índice alfabético y analítico que prepara la Biblioteca del Congreso Nacional, edición policopiada, Santiago de Chile, marzo de 1967, destina 58 páginas para enumerar sólo los epígrafes.

lo tradicional y rutinaria - es la de obtener mayores ingresos por la vía de horas extraordinarias, aumentos de viáticos, beneficios previsionales y modificaciones de las plantas de los servicios ("reencasillamientos"), etc.; y la otra, de mejor simulación, busca beneficios, que en definitiva tienen repercusiones económicas, pero que se presentan como apoyos al esfuerzo asociativo, condonaciones de préstamos, donaciones, exenciones de impuestos de bienes raíces, subsidios a cooperativas y economatos, etc.

El clientelismo es claramente electoral. Las indicaciones de los parlamentarios están destinadas a probar su lealtad al electorado; son enmiendas, en su mayoría de "fachada", para consumo de su público. Aunque las intenciones - que no juzgamos - sean loables, tienen un obvio contenido "populista", término que usamos sin sentido peyorativo alguno ^{1/}.

Las leyes de reajuste 16 250 del 21 de abril de 1965; 16 464 del 25 de abril 1966 y 16 617 del 31 de enero de 1967, reajustaron las remuneraciones del llamado sector público en un equivalente al 100 por ciento de la variación del Índice de Precios al Consumidor, del año anterior (38.4 por ciento, 25.9 por ciento y 17.0 por ciento respectivamente), con algunas particularidades menores que no afectaban sustancialmente el planteamiento programático.

^{1/} Véanse en la discusión de la Ley 16 617 del 31 de enero de 1967, las indicaciones presentadas en el Primer Trámite Constitucional en la Cámara de Diputados (Sesión 20a., 29 de noviembre de 1966, pp. 1968 a 1999) y en el Senado en Segundo Trámite Constitucional (Sesiones 40a. y 45a. del 21 de diciembre de 1966 y 3 de enero de 1967, respectivamente).

/Sin embargo,

Sin embargo, en la ley de 1967 se advirtió cierta inclinación a discriminar por sectores ^{1/}. Reapareció en ella el viejo problema de los "servicios postergados"; consagró numerosas discriminaciones, de las cuales dos tuvieron consecuencias importantes para el erario fiscal: el llamado "acuerdo magisterial" y el tratamiento especial al Servicio Nacional de Salud.

El objetivo programático de redistribución y estabilización relativas se cumplió sustancialmente: las remuneraciones del sector público mejoraron significativamente. Sin embargo, se ahondaron dos tendencias, una prevista y la otra imprevista. La primera tensión surgió porque las múltiples posiciones relativas de los funcionarios en materia de ingresos no se pudieron homogeneizar de un modo enteramente coherente, de modo que aún dentro de un mismo sector algunos servicios vieron sus situaciones relativas de manera considerable, mientras otras unidades mejoraron menos y algunas sufrieron el deterioro de sus ingresos reales ^{2/}.

La segunda tensión surgió de una paradójica reacción, típica del cambio social, pero imprevisible para los actores: aquellos servicios cuyos ingresos se elevaron, concretamente los de salud y en especial de educación, acrecentaron sus demandas y recurrieron a medios más exigentes para conseguirlos. Así, las huelgas del

^{1/} Véanse los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 16 250 que, entre otras cosas, establece el mes en que empieza a computarse el reajuste; los artículos 1º y 2º de la Ley 16 464, que establecen los niveles de remuneraciones; los párrafos I en sus artículos 1º, 59º y 68º, y el párrafo II de la Ley 16 617 que señala montos diferentes de reajuste de acuerdo con el nivel de remuneraciones.

^{2/} Ver en G. Urzúa y A. García, Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969), op. cit., las conclusiones de las secciones dedicadas a "Remuneración e ingreso en la administración descentralizada" y "Remuneración real per cápita". Para su estudio los autores consideraron nueve Ministerios y un total de 28 servicios. La metodología del trabajo aparece en su página 130 y las conclusiones en sus pp. 154 y 155. Con esa parte del análisis coincidimos enteramente.

Servicio Nacional de Salud y de los profesores contribuyeron a acentuar la imagen de indisciplina social y el circuito "reivindicaciones - huelgas" de la última fase de la Administración Frei ^{1/}.

En la política de remuneraciones del sector público reapareció, como preocupación explícita, la tendencia estructural de la economía chilena a hacer del empleo público una vía ocupacional importante. Las propias políticas sociales en materia de educación, salud y transformación rural significaron una presión adicional que acentuó el aumento del sector terciario. El Gobierno dió cuenta en los Mensajes presidenciales, de 1968, 1969 y 1970 de sus esfuerzos por imponer un "control de contrataciones y remuneraciones" coherente con su preocupación central de impedir que el agravamiento de las presiones inflacionarias destruyera sus programas y políticas.

^{1/} Es preciso dejar constancia de las complejidades ocupacionales y los límites presupuestarios de los aumentos de remuneraciones del sector docente. En El nuevo profesor secundario. La planificación sociológica de una profesión, Gabriel Gyarmati, Pelagio Ortúzar y Luz E. Cereceda (Ediciones Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile), los autores concluyen que "si no se cambia la estructura actual de la ocupación de docencia, sólo conseguiría intensificar aquellos aspectos del proceso de profesionalización que hemos denominado "las imperfecciones de la negociación. El resultado neto sería un incremento considerable de los costos de la educación, sin un aumento correspondiente ni de su amplitud y aún menos de su calidad". (P. 234.) (El subrayado es nuestro.)

Tal esfuerzo partía de lo más simple: cuantificar de un modo permanente al sector público, tarea encomendada a ODEPLAN y a la Dirección de Presupuesto 1/

1/ En el Mensaje presidencial de 1970 (pp. 603 y 604), se expresa lo siguiente:

"El personal ocupado en la Administración Civil del Estado, excluido el Poder Judicial, la Contraloría General de la República, las Universidades Estatales y el personal docente del Ministerio de Educación, ascendía, en diciembre de 1964, a 162 948, según datos obtenidos en encuesta realizada por la Oficina de Planificación Nacional. Al respecto, es conveniente señalar que en el anterior Gobierno no existían estadísticas sobre la población ocupada en la Administración del Estado. En diciembre de 1969 el personal de los Servicios Públicos Civiles alcanzó a la suma de 184 545 personas, lo que señala un crecimiento de 21 597.

"Ahora bien, el sistema de control del ingreso ha obtenido la distribución del aumento del personal de la Administración Pública a sectores que el Estado ha tenido interés en dotarlos de medios necesarios para el desarrollo económico-social del país. En efecto, el aumento de personal se ha producido fundamentalmente en sectores y servicios netamente productivos, vinculados estrechamente al proceso de desarrollo económico, como asimismo, en los que significan llevar adelante las reformas sociales y avanzar con rapidez en la redistribución del ingreso y de la riqueza nacional. En cambio, se ha producido una disminución en las dotaciones efectivas de los Servicios cuyas necesidades no eran prioritarias en la cifra de 21 597 nuevos empleados, se incluye una cuota correspondiente a Servicios Públicos creados o reestructurados después de 1964, que inciden en el aumento de la dotación general.

"Cabe, pues, señalar la similitud en el número de vacantes no provistas (aproximadamente 20 000), con el crecimiento de la dotación real de la Administración Pública, lo que muestra, de manera inequívoca, la estrictez de la política de ingresos a la Administración adoptada por este Gobierno.

"Por otra parte, en el aumento de personal producido entre diciembre de 1964 y diciembre de 1969, influyen fundamentalmente cinco importantes sectores, a saber:

	<u>Diciembre 1964</u>	<u>Diciembre 1969</u>
a) Agricultura	5 910	10 242
b) Minería	5 381	8 454
c) Salud	45 472	54 925
d) Previsión Social	7 844	8 514
e) Obras Públicas y Viviendas	23 203	29 206

/Ratificando también

Ratificando también la interpretación que hicimos antes de los períodos en que se puede dividir la Administración Frei, en 1969 y en 1970, a pesar de, o en razón de la sucesión presidencial, la política de remuneración del sector público desde 1969 se negoció en el Parlamento de modo diferente, ya que se utilizó la delegación de facultades, para que fuese en definitiva el Poder Ejecutivo el que determinara el monto del reajuste 1/.

(Cont.)

"Estos aumentos se justifican, en el Sector Agrícola, por la profunda acción de Reforma Agraria efectuada por este Gobierno, por la asistencia técnica y crediticia, la planificación y la investigación agrícola; en Minería, por el incremento de las faenas productivas, especialmente de ENAMI y de ENAP; en Salud, por el extraordinario aumento de nuevos hospitales, de policlínicos, de la labor desarrollada en beneficio de la población por el Servicio Nacional de Salud y el Servicio Médico Nacional de Empleados, con iniciativas de la trascendencia de la Medicina Curativa y otras que significan prestaciones sociales de claro beneficio popular; en Previsión Social, por prestaciones de índole social y en Obras Públicas y Viviendas, por obras de infraestructura, fundamentalmente en vialidad, riego y obras sanitarias; y soluciones habitacionales que representan un serio esfuerzo realizado por esta Administración para resolver el problema habitacional.

"Si se considera el aumento del magisterio, podemos observar que en el año 1964 prestaban sus servicios 26 978 profesores de educación básica y 9 847 profesores de educación media, con un total de 36 825 profesores. Entre los años 1965 y 1966 hubo un aumento de 6 583 maestros primarios. La incorporación de maestros primarios sólo había alcanzado a 2 000 en el quinquenio anterior.

"En la Educación Media, el aumento del profesorado se expresó en un incremento de horas de clases: en 1964 existían 257 681 horas de clases fiscales, las que llegaron a 367 351 horas en 1966. En el quinquenio anterior, se había logrado un aumento promedio de sólo 15 890 horas anuales. El incremento de las horas de clases ha continuado progresivamente en los años siguientes."

47 Véase la Ley 17 072 del 31 de diciembre de 1968 (Artículo 82), el DFL N°1 del Ministerio de Hacienda (7 de enero de 1969) y la Ley 17 272 del 31 de diciembre de 1969 (Artículo 1°).

/Los "apoyos"

Los "apoyos" para obtener la mayoría cambiaron en 1969 y en 1970; así, en 1969, la delegación se obtuvo con apoyo de las fuerzas "derechistas" del espectro político; en 1970, a consecuencia directa del "Tacnazo", que preanunció la crisis de legitimidad del futuro, se contó con el apoyo de las fuerzas de "izquierda" del espectro, lo que llevó a la primera negociación formal entre la Central Unica de Trabajadores y el Gobierno ^{1/}.

1/ "Comisión Paritaria Gobierno-Central Unica de Trabajadores"

"El Artículo 36 de la Ley N° 17 272 del 31 de diciembre de 1969, estableció la constitución de una Comisión Paritaria integrada por seis funcionarios designados por el Presidente de la República y seis representantes de los funcionarios públicos nominados por la Central Unica de Trabajadores, para estudiar los sistemas de remuneraciones del sector público civil, con todos los mecanismos relativos a escalas de remuneraciones, y proponer al Presidente de la República sistemas de ingresos, ascensos, perfeccionamiento y demás materias afines.

"El Gobierno asigna una gran importancia a la labor que pueda desarrollar esta Comisión Paritaria, pues las materias sobre las que debe emitir su informe han sido siempre una preocupación fundamental de esta Administración, empeñada en dignificar al funcionario público y ampliar y perfeccionar las prestaciones de la Administración Pública a la comunidad, y ha puesto a disposición de la Comisión la asesoría técnica necesaria para el desempeño de su cometido legal." (Mensaje presidencial de 1970, p. 604.)

/2. Las políticas

2. Las políticas de remuneraciones del sector público de la Administración Allende

La política de remuneraciones del sector público de la Administración Allende partió de supuestos diferentes y se formuló con otra perspectiva. "En suma, la política de reajuste tiene por objeto aumentar significativamente el poder de compra de los trabajadores, de modo de provocar un impacto en la demanda real de bienes y servicios y avanzar, al mismo tiempo, en el cumplimiento del propósito del Gobierno de hacer más justa la distribución del ingreso", señaló el Mensaje presidencial de 1971. Pero el propósito iba más allá:

Se acompañaba un ambicioso programa de racionalización administrativa, en que por primera vez, aunque sea conceptualmente, se ampliaba el contenido de la política de remuneraciones con miras a hacer de ella una "política de la función pública", cuyo mecanismo principal sería la participación de la comunidad en las diferentes fases de su elaboración. ^{1/}

^{1/} "Asimismo, con esta reforma global se podrá delimitar con precisión las funciones de las instituciones públicas, evitando superposiciones, duplicaciones o contraposiciones, lo cual permitirá un mejor cumplimiento de los planes que se ejecutan y el éxito de la gestión. En particular la nueva estructura que se determina para el Sector Público deberá tender a facilitar la aplicación de las técnicas presupuestarias y de la planificación económica y social.

"Una característica fundamental de esta reforma global de la Administración del Estado es que ella se efectuará, en todas sus etapas, con la participación de las organizaciones populares, de trabajadores y representantes de la Comunidad, con el fin de poner término a una Administración Pública burocrática y construir una Administración Estatal eficiente y al servicio de los cambios que requiere la Nación.

"Para hacer frente a esta vasta y compleja tarea en el período 1971-1976 deben aunarse los esfuerzos y canalizarse las inquietudes y aportes pertinentes, haciendo un racional aprovechamiento de los recursos técnicos disponibles en los diversos sectores institucionales, a través de la creación de un organismo que contribuya a promover, coordinar y orientar la gestación de los profundos cambios que requiere la estructura y dinámica de la Administración del Estado. (Cont.)

El Acuerdo CUT-Gobierno de 1970-1971 propendía a satisfacer las reivindicaciones redistributivas más exigentes de las asociaciones gremiales de los funcionarios públicos.

El Sexto Congreso de la CUT, en 1971, hizo presente que "el programa básico de la UP es plenamente coincidente con los objetivos programáticos acordados en el 4º y 5º Congreso Nacional de la CUT" ^{1/}.

Sin embargo, diversos testimonios y expresiones públicas del propio Presidente muestran que los Comités de Unidad Popular de la Administración Pública (los CUP) no cumplieron una tarea innovadora de las formas burocráticas. El sistema formalizado de "cuotas" de cargos administrativos para cada partido y movimiento de la coalición gobernante dificultaba las líneas de coordinación y jerarquía administrativa ^{2/}.

Dos tendencias actuaron conjuntamente desde la base de sustentación de la coalición gobernante y contribuyeron a transformar las condiciones sociales de la política de remuneraciones del sector público: por una parte, la coalición, en su implantación burocrática,

(Cont.)

"Para este efecto se establecerá un Consejo Consultivo al más alto nivel integrado por todas las fuerzas interesadas en la reforma global administrativa - Universidad, trabajadores y Gobierno - y cuyo propósito será establecer la Administración Pública descrita y que conduzca a su consecución mediante el conocimiento científico y tecnológico que debe entregar la Universidad y a través de las inquietudes y experiencias de los trabajadores; y todo canalizado y coordinado por una autoridad gubernamental que junto con recibir esos valores aporte su criterio generalizador y realista." (Mensaje Presidencial de 1971.)

^{1/} "Memoria del Consejo Directivo Nacional de la CUT al 6º Congreso".

^{2/} Véanse las declaraciones del Presidente Allende el 11 de octubre y 5 de noviembre de 1971, sobre las normas de la Administración Pública y la actividad partidista.

perdía cada vez más cohesión, al aumentar el número de conflictos por su hegemonía interna; por otra, el reconocimiento oficial o legal de las asociaciones de funcionarios y la consagración del mecanismo político del voto para elegir a sus dirigentes facilitaba el juego de los opositores dentro de la propia administración. Estas tendencias contribuían con su dialéctica a acrecentar el desorden administrativo que hacía impensable una participación orgánica de las asociaciones gremiales en la redefinición de una política de la función pública. Ya en 1972 era muy amplia la brecha que separaba el "Programa de macroestructura del sector público y Reforma Global Administrativa" que la Dirección de Presupuesto y ODEPLAN señalaban como sus propias labores, de las preocupaciones y el sentido de la movilización de los funcionarios ^{1/}. Estos últimos enfrentaban numerosas elecciones gremiales; las universales para elegir las directivas de la Central Unica de Trabajadores (CUT), y las particulares para designar sus respectivos dirigentes de las asociaciones gremiales. La característica más destacada de todas estas elecciones era su politización general, en los temas y motivaciones electorales, y el crecimiento de los opositores, que en algunos sectores como el SUTE (Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación) consagraron una situación sin precedentes en aquellos "servicios postergados", adherentes tradicionales, en su mayoría, a la coalición gobernante. El aumento de los opositores en los sindicatos de los servicios públicos difícilmente podía separarse en abstracto del contexto político para concluir que estaba ligado solamente a las relaciones entre las demandas y sus niveles menores de satisfacción desde el Gobierno en 1972 y 1973. Con todo, lo anterior

^{1/} "Con el fin de promover la implantación de una Reforma Global Administrativa, de acuerdo con las ideas expuestas en el Mensaje de 1971, se prepararon conjuntamente con ODEPLAN dos documentos que fueron analizados con el Subsecretario General de Gobierno, en los que se contemplaron los siguientes aspectos:
"Bases para una Reforma Global Administrativa; diagnóstico general de la Administración Estatal; instrumentos, y acciones para implementar y complementar esta reforma." (Mensaje presidencial del 21 de mayo de 1972, p. 667.)

/hizo volver

hizo volver al tratamiento tradicional de la política de reajuste, con sus componentes intrínsecos: demandas cíclicas frente al proceso inflacionista, heterogeneidad de ingresos de los funcionarios por razones de productividad, tipo de ocupación, ubicación estratégica, etc., y clientela necesitada de un tratamiento especial. Al discutirse la segunda ley de reajuste de la Administración Allende (ley 17 654 del 12 de mayo de 1972) quedó de manifiesto el nuevo marco de la discusión. En las Comisiones Unidas del Senado, el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción expuso los objetivos gubernamentales.

"Es obvio ... que una política de remuneraciones encuentra obstáculos prácticos de muy distinta naturaleza, entre otras cosas porque en Chile no sólo ha habido una pésima distribución del ingreso entre los propietarios de los medios de producción y los trabajadores, sino también porque ha habido un distanciamiento en la distribución del ingreso dentro del propio sector asalariado. Hay sectores de trabajadores que tienen remuneraciones extraordinariamente malas en comparación con otros sectores de ellos. No es fácil, entonces, formular una política de remuneraciones a partir de una situación como esa, que es preciso ir corrigiendo progresivamente.

"Por estas razones, al definir la política de remuneraciones, el Gobierno no se ha limitado a establecer porcentajes de reajustes, sino que la ha combinado con otras medidas, principalmente en tres sentidos: 1º Reajustes o aumentos proporcionalmente mayores a las remuneraciones más bajas; 2º Aumentos proporcionalmente mayores a los ingresos que no tienen que ver con los niveles respectivos de salarios, particularmente a las asignaciones familiares, y 3º Un complemento al ingreso monetario propiamente tal con otras formas de mejoramiento de la condición de vida de los trabajadores, como por ejemplo, la distribución gratuita de leche a una parte importante de la población.

"La materialización de una política de esta naturaleza resulta a veces bastante difícil porque el debate público no siempre se mantiene dentro de características objetivas, sino que tiende a ser simplemente un instrumento de campañas, de lucha política diaria. Sostener, entonces, una política de remuneraciones como la contenida en el Acta del Acuerdo CUT-Gobierno, corre el riesgo de quedar expuesto a algunas apreciaciones fáciles que tienden a desvirtuar tal política. Cuando se insiste, por ejemplo, en que el índice de precios al consumidor, que constituye la base de referencia para el reajuste, está subestimando sustancialmente la realidad de los aumentos de precios, se está queriendo significar que tal reajuste va a ser insuficiente y, por lo tanto, hay que

/estimular a

estimular a los trabajadores para que planteen demandas superiores a las contenidas en el acta de ese Acuerdo. De otro lado están las quejas de otros sectores por los aumentos desproporcionados de remuneraciones, cosa que, salvo ellos correspondan a sectores de trabajadores manifiestamente desfavorecidos en comparación con otros, no han estado contempladas dentro de la definición de la política de remuneraciones que propicia el Gobierno. Se mencionan casos en que el reajuste es del orden del 60 por ciento o 70 por ciento, pero, como regla general, el Gobierno no está favoreciendo reajustes de esa magnitud a menos que correspondan a sectores de trabajadores en que es obvia la situación de inferioridad que tienen en comparación con otros que realizan actividades similares.

"De esta manera, nos encontramos entre dos planteamientos: uno que propicia el desahucio de la significación del índice de precios al consumidor y, por lo tanto, preconiza reajustes de remuneraciones sustancialmente mayores; y de otro lado, otro que plantea que la política de remuneraciones desborda o anula la rentabilidad de las empresas sin que se acompañe de una política realista de precios. Ese es el cuadro dentro del cual el Ejecutivo debe manejar la política de remuneraciones. Para el Gobierno, lo importante es situar la política de remuneraciones en términos que, combinada con la política de precios, asegure un ingreso real creciente para los asalariados." 1/

Al discutirse el reajuste de remuneraciones para 1972 los dirigentes sindicales de los funcionarios públicos, declararon que "es un buen mejoramiento, aunque se está en conversaciones con el Ministro de Hacienda para resolver el problema de algunos servicios que, a juicio de ANEF, no obtienen un reajuste y bonificación que realmente implique la nivelación que se busca" 2/. La política redistributiva había dejado fuera del juego al reivindicacionismo tradicional, por lo menos hasta comienzos de 1972. La reforma constitucional de 1970 había modificado el mecanismo "clientelístico", ya que el Gobierno contaba con el recurso de obtener que el Tribunal Constitucional impidiese que

1/ Informe de las Comisiones Unidas de Hacienda y Gobierno Interior del Senado, Sesión 57a; 15 de febrero de 1972, pp. 3153 y 3154.

2/ Véase: Informe de la Comisión del Gobierno del Senado, sesión 57a del 15 de febrero de 1972, p. 3173.

por la vía indirecta de la legislación miscelánea se concediesen beneficios a sectores particulares.

La polémica gobierno-oposición se trasladó entonces al Índice de Precios, cuyo cuestionamiento se hizo más agudo que lo habitual, por el creciente desabastecimiento de productos alimenticios en el mercado. El proceso inflacionista, con su recrudecimiento, obligó al Gobierno durante 1972 a conceder anticipos de reajustes en diversas leyes previas a la general de mayo del mismo año. Así lo hizo en los meses de enero (ley 17 608), febrero (ley 17 627 y DFL Nº2 de Hacienda), mayo (ley 17 636) y abril (ley 17 644). Y de igual modo, se acentuó la legislación de reajustes especiales; hubo tratamiento particular para el Poder Judicial y las Fuerzas Armadas mediante las leyes 17 877 del 26 de diciembre de 1972 y 17 638 del 7 de abril de 1972, respectivamente. El Gobierno, sin duda, buscó mejorar las remuneraciones de ambos sectores por las dificultades políticas de coyuntura.

La lógica del mecanismo reajuste-ciclo inflacionario agudizó las acusaciones mutuas de gobierno y oposición acerca del financiamiento de las leyes de remuneraciones. En el escenario central de la crisis política se intercambiaban recriminaciones entre el Congreso y el Ejecutivo por la responsabilidad de leyes desfinanciadas. En los escenarios menos visibles, los grupos y clientelas concurrían a la Administración y al Congreso a exigir alzas de sueldos unos y disminución de eventuales impuestos otros.

Pero no era el financiamiento el problema crucial. La crisis política que se acentuaba mostraba ya las consecuencias fiscales de la falta de cohesión de la coalición gubernamental. El Ministro de Hacienda, al discutirse la ley de reajuste anual para 1973 (que modificó la aplicación del reajuste, que era de enero a enero, a un ciclo de octubre de 1972 a octubre de 1973) declaró: "los aumentos, en promedio, experimentados por el Sector Público son los siguientes: Año 1971 (aumento del costo de la vida en 1970: 34.9 por ciento): Reajuste promedio del sector fiscal: 52.3 por ciento. Reajuste promedio del sector descentralizado: 66.9 por ciento. Año 1972 (aumento del costo

/de la

de la vida en 1971: 22 por ciento). Reajuste promedio del sector fiscal: 54 por ciento. Reajuste promedio del sector descentralizado: 61.3 por ciento." Explicó el Ministro "que la distorsión que puede observarse, se debe a mejoramientos especiales dispuestos en diversas leyes específicas y al sistema de aprobación anual de plantas - vigente en el sector descentralizado - que posibilita el aumento de remuneraciones a través de la modificación de las mismas. Para subsanar esto último el Ejecutivo ha propuesto una norma destinada a requerir la previa aprobación del Ministerio de Hacienda para cursar cualquier modificación de planta y que dispone que la nueva planta entrará a regir sólo desde el momento de su aprobación, y no retroactivamente". Agregó que "durante el año en curso el Gobierno ha sido en extremo riguroso en esta materia, evitando el aumento de rentas en virtud de estos expedientes e introduciendo diversas economías" ^{1/}.

El crecimiento de los gastos corrientes alcanzó en 1972 un "fuerte incremento", para utilizar la expresión del Mensaje presidencial de aquel año. "En efecto, los gastos corrientes subieron de un 72.3 por ciento en el año 1971 a 80.3 por ciento en el año 1972. Como se apreció en los párrafos anteriores, los incrementos de gasto se dieron fundamentalmente en los gastos corrientes, tales como los que se realizó para mejorar los servicios sociales, las remuneraciones y otros destinados a mejorar la distribución del ingreso. En consecuencia, los gastos de capital bajaron de un 27.7 por ciento en el año 1971 a 19.7 por ciento en el año 1972." Más adelante el mismo Mensaje expresa: "los desequilibrios entre ingresos y gastos fiscales del año 1972, fueron de tal magnitud que llevaron el déficit al nivel del 41.5 por ciento del total del gasto. La situación que presenta el cuadro financiero del año 1973 es levemente menos grave que la del año anterior, el desequilibrio entre ingresos y gastos fiscales, determina un déficit de un 36.5 por ciento del total del gasto" ^{2/}.

^{1/} Sesión 1a. del Senado en octubre de 1972, p. 162.

^{2/} Mensaje presidencial del 21 de mayo de 1973, pp. 575 y 580.

En esas condiciones de crisis fiscal, naturalmente la política de remuneraciones del sector público para 1973 cambió de signo redistributivo. Para mantener los ingresos reales de los funcionarios "se propone restituir la capacidad de las remuneraciones hasta un determinado nivel, con un alcance determinado por la composición del consumo representado por los bienes esenciales" ^{1/}

Este cambio de política, insinuada ya en 1972 con la aparición del Plan Anual Operativo (PAO) cuyo centro era la Dirección de Presupuesto, se ahondó en 1973. Por de pronto, se inició una severa política de reducción de contrataciones funcionarias; más aún - al ritmo de la evolución política - se ejerció un control de la política de remuneraciones "a través del análisis e informe de documentos que represente cualquier modificación directa o indirecta de las remuneraciones; por ejemplo: Acuerdos de Consejos, Aprobación de Plantas Anuales, Pliegos de Peticiones, Reestructuraciones de Servicios; Proyectos de Ley sobre cualquier aspecto que incida en remuneraciones, concesión de horas extraordinarias, etc." ^{2/}

En 1973 desaparecieron los esfuerzos por formular una política de la función pública que incluyera en su formulación las remuneraciones sólo como una de sus partes. La política de plazo corto, ante las presiones inflacionistas y la crisis sociopolítica, se concentró en la reducción del déficit fiscal. Sin embargo, es preciso recalcar el desfase de esta nueva política ante el vigor que había adquirido la movilización sociopolítica, cuya estructuración burocrática en la forma que hemos analizado anteriormente, suponía una disciplina del sector público que se hallaba en contradicción con la nueva orientación del proceso.

^{1/} Mensaje presidencial del 21 de mayo de 1973, pp. 583, 670 y 671.

^{2/} Véanse las Circulares de la Dirección de Presupuesto núms. 2 y 38, de enero y octubre de 1972, respectivamente.

La primera comprobación empírica es la variación significativa del contexto de movilización para la política de remuneraciones entre las dos Administraciones examinadas. En la Administración Frei, la cohesión mediana de la coalición enfrentada a una doble oposición política, impidió una política de la función pública que fuese más allá de ciertas modernizaciones parciales. El cambio social en esferas circunscritas hizo aparecer un nuevo "clientelismo", el de los servicios encargados de la transformación en áreas determinadas, y disminuyó las remuneraciones relativas de otros servicios más tradicionales. Sin embargo, el llamado sector público tuvo un grado de cohesión interna que posibilitó una política defensiva e impidió el crecimiento acelerado de los gastos corrientes presupuestarios.

En la Administración Allende desaparecieron todos los intentos de una política de la función pública, debido primero a la política económica redistributiva; enseguida, a la débil cohesión de la coalición, y por último, al marco burocrático extenso para la transformación emprendida. La confusión casi total entre arenas políticas y burocráticas impidió, en la fase final, un control eficaz de la política de remuneraciones en la nueva política económica de finales de 1972 y comienzos de 1973. Desde el ángulo de los mecanismos sociopolíticos, interesa recalcar las diferencias del clientelismo; mientras en la Administración Frei, gobernantes y opositores practicaban el tradicional, en la Administración Allende por la sobremovilización de los grupos y la redistribución deliberada el año 1971, el clientelismo apareció de manera inorgánica tanto en la oposición social como en la auto-distribución.

La segunda comprobación es la importancia de la política que examinamos en el conjunto de las políticas públicas, y su correlación estricta con la interpretación de los diversos períodos del planeamiento que realizamos respecto de cada Administración. El llamado sector público, sea cual sea su tamaño, reproduce todos los conflictos

/políticos nacionales.

políticos nacionales. En el marco de la formulación de la política económica es una arena visible por la importancia que le otorgan la opinión pública y la comunicación social. Concurren casi simultáneamente a la instancia legislativa las demandas de aumentos de remuneraciones y de disminución de impuestos, el tiempo que destinan los actores políticos a esta materia, y el consiguiente desgaste que les significa, es considerable.

El Estado como aparato burocrático gubernamental, no aparecía, lo repetimos con énfasis, como objeto en sí mismo de transformación social, para lo cual se requería la existencia de una voluntad política que emprendiese, más allá de declaraciones verbales, el proceso de su transformación. En un alto grado de abstracción, cabe preguntarse cuál era el grado real de consistencia del Estado. Parecería haberse confundido la integración nacional con el Estado, conceptos diferentes y cuya dialéctica oculta la relativa autonomía de ambos.

III. POLITICAS DE TELEVISION (1964-1973)

A. EL MARCO DE ANALISIS

1. Generalidades

a) El estudio de las políticas televisivas

La selección de la política televisiva requiere justificarse. Su estudio es importante porque la ampliación y la difusión cuasimasiva de las redes de televisión coinciden con una etapa avanzada y, posteriormente, con la crisis y ruptura del llamado "Estado de compromiso". Desde la perspectiva de los procesos sociales interesa conocer las modalidades que asume la movilización sociopolítica ante el impacto de la comunicación televisiva.

El análisis de la política televisiva aparece como un terreno de interconexión de los ámbitos socioeconómicos y político culturales. Sabemos que en general las determinaciones profundas provenientes de las condiciones de dependencia económica adquieren una configuración peculiar en cada país por el juego sociopolítico de sus actores. Ello ocurre también en el sector televisivo. Así, la evidente dependencia en materia de infraestructura técnica y el grado de formación de los recursos humanos constituyen un marco limitativo de los cursos de acción dirigidos a desarrollar y expandir este medio de comunicación. Pese a que no puede decirse en rigor, que exista un camino único en ese sentido, es evidente que tomadas y puestas en práctica disminuyen y en ocasiones desaparecen otras opciones. Algunos temas polémicos del desarrollo latinoamericano son acotados en el marco de este análisis y sujetos a una contrastación empírica.

/ Tal centro

Tal centro de interés obliga a mostrar experiencias que no resaltan en el análisis agregado. Así, a vía de ejemplo, es innegable que el monto de la inversión en comunicación produce efectos intangibles, sociales y culturales, tanto más importantes que su mera evaluación económica.

En rigor, la política de televisión pertenece al género de políticas culturales o al menos, a las políticas de divulgación cultural. La teorización en torno a ellas es precaria dada la dificultad de codificar y mensurar sus efectos. Sin pretender que la política de televisión sea coextensiva con todo lo político-cultural puede afirmarse que ella registra los fenómenos, culturales centrales de una sociedad nacional.

Usualmente, el análisis de políticas estatales es tributario de la acumulación anterior, realizada incluso por otras disciplinas. En este caso, sin embargo, no es posible utilizar ni justificarse en estudios anteriores.

b) Los efectos sociales de la televisión

No se trata de hacer aquí una evaluación del estado de los conocimientos acerca de los efectos sociales de la televisión, tema de por sí vastísimo que requeriría una extensión fuera del alcance de esta monografía. Sólo interesa conocer el papel que atribuyen a los medios televisivos - independientemente de que el enfoque sea correcto o no - las élites chilenas formularon los juicios y supuestos de mayor peso en las decisiones respectivas.

La primera comprobación es que los juicios o prejuicios de dichas élites se fundan en estudios realizados en diferentes etapas de la implantación de la televisión en los Estados Unidos especialmente y Europa Occidental. Debe recordarse que la expansión masiva o cuasi masiva del medio en los países en desarrollo se realiza con un retardo

/temporal de

temporal de sólo dos a tres décadas en relación a Estados Unidos y de sólo una a dos décadas respecto a los países europeos. Ello hacía que, si bien existían, los estudios acerca de los efectos sociales de la televisión en los países centrales no alcanzasen consenso en sus resultados, ni una codificación completa. En el caso chileno, los testimonios y documentos atestiguan de manera rotunda que las élites en cuestión estimaban de importancia sustantiva los efectos sociales del nuevo medio destacando la presenta modelación máxima de conductas que permitía y sus aspectos positivos y negativos. En esa perspectiva, se estimaba que la televisión podría coayudar decisivamente a la transmisión de valores educacionales, que posibilitaran el desarrollo económico-social. A contrario sensu se admitía que la manipulación televisiva podría someter, en especial a los niños y adolescentes, a condicionamientos aberrantes, al dejarlos expuestos a las emisiones de violencia o de alienación social. Ninguna teoría o hipótesis surgida en otro ámbito podía contrastarse por falta de difusión del medio. Tampoco en los medios académicos, en los años 50 con toda seguridad y, sólo excepcionalmente en los 60, existían estudios de comunicación social que permitieran discriminar entre teorías e hipótesis estableciendo su presunta validez.

Sea como fuere, la televisión en el caso chileno fue visualizada por la élite como un mecanismo omnipotente de transformación social.

c) Sistemas institucionales para el medio televisivo

El conocimiento de los sistemas institucionales interesa tanto por la identificación e interrelación de variables que constituyen un modelo de régimen televisivo, como por mostrar el grado de conciencia de los actores que deben elegir un régimen determinado.

Los modelos institucionales generalmente reconocidos, provienen de países industriales. Hasta ahora no se conoce una tipología que incorpore el sustrato nacional de países en desarrollo, como variable relevante. Un autor sintetiza los criterios tipológicos más en boga: "Se trata de precisar las relaciones del organismo de radiodifusión (léase también televisión) y el Estado; establecer si es preferible la opción del monopolio o la concurrencia. Se debe, por fin, asegurar a la empresa un financiamiento que no comprometa su autonomía" ^{1/}.

Esa relación entre televisión y poder estatal está condicionada por numerosas variables: el desarrollo de las telecomunicaciones, generalmente materia de seguridad estatal; tratados internacionales, que reglamentan las frecuencias a usar por cada Estado; los recursos económicos necesarios para la operación de los canales televisivos, y los condicionamientos políticos inherentes a su explotación comercial. Sin embargo, de un modo más restrictivo, en principio hay tres modelos polares de relaciones entre televisión y Estado: una en que el medio de comunicación es considerado un servicio público; otra, en que la televisión es una empresa privada y el Estado sólo se reserva el derecho de ejercer cierto control sobre el uso que se hace del medio y el manejo de las relaciones con otros Estados; y, finalmente, una tercera en que la empresa televisiva, siendo pública es gestionada, administrada en forma independiente de la administración central.

^{1/} Charles Debbasch, Le droit de la radio et de la television, Presses Universitaires de France, Paris 1960, p. 9. (la traducción es nuestra).

La opción por alguna de estas tres posibilidades centrales no agota el contenido de las tipologías porque las mismas formas de relación entre el Estado y el medio televisivo pueden asumir diferentes modalidades de monopolio y concurrencia.

En efecto, otros son los criterios que explicitan la opción del monopolio o la concurrencia. En líneas generales, derivan de consideraciones políticas acerca de los riesgos y beneficios del pluralismo ideológico, cultural y regional; de gestión diferencial por razones estrictamente financieras o técnicas; y, finalmente, la interrelación de variables financieras y expectativas culturales, ya que existe el supuesto, hasta ahora real, de que los niveles culturales de la televisión comercial están en relación inversa a su posibilidad de financiamiento. La audiencia se concentra en los programas de menor contenido cultural.

Finalmente, las tipologías acerca de los regímenes institucionales para la televisión se constituyen en relación con su financiamiento. Caben, distinguir en esta esfera, tres tipos polares: el estatal, de acuerdo a las modalidades típicas de los servicios públicos, o sea financiamiento fiscal general; el estatal concentrado en un impuesto o tasa a pagar sólo por los poseedores de receptores de televisión; y, finalmente, el derivado de recursos comerciales, en general, de naturaleza publicitaria.

Las modalidades que pueden adoptar los financiamientos por tasa o impuesto a los usuarios y por venta de servicios, son múltiples.

De igual manera se pueden dar en la realidad modalidades que combinen las tres formas de financiamiento.

Es evidente que tales criterios tipológicos no pueden aplicarse sin más a los países en desarrollo, ya que éstos carecen, en general,

de una relación Estado y sociedad con alto consenso social. Sin embargo, el que los medios televisivos actúen en dichas sociedades nacionales con un entorno que les exige otras respuestas, nos significa que no deban responder de todas maneras a las cuestiones anteriores.

Una dificultad enteramente diferente está en saber hasta dónde existió en las élites formuladoras de política, un conocimiento más o menos coherente de las alternativas posibles de la lógica inherente a cada modelo de régimen institucional para la televisión.

Puede hipotetizarse, a falta de datos confiables concluyentes, que en las etapas de los años cincuenta y comienzos de los sesenta no existió, en Chile, una percepción global y socialmente difundida de los requisitos de coherencia de un modelo de televisión. Ello hace indispensable realizar un levantamiento de los padrones históricos que han condicionado las decisiones políticas en materia de televisión en el período del estudio.

2. El padrón histórico que condiciona las políticas

a) Política cultural implícita: el origen universitario de la televisión

Una singularidad del caso chileno reside en que las precursoras de la implantación de la televisión fueron las Universidades Católica de Valparaíso, Católica de Chile y de Chile, que lograron en agosto y diciembre de 1959 y en noviembre de 1960, respectivamente, la transmisión de los primeros programas estables. Desde aquellas fechas y en forma permanente y continuada emergieron sus respectivos canales de televisión, culminando un previo proceso de dos décadas en las cuales los institutos universitarios se emularon con miras a obtener distintos logros técnicos que hicieron factible el desarrollo televisivo.

/ De esta

De esta manera se consagró, implícitamente, la vocación cultural del nuevo medio, Para las Universidades, con una larga trayectoria en la llamada "extensión cultural" estas tareas correspondían a una nueva modalidad de la comunicación de su quehacer interno. Para la sociedad nacional, las Universidades eran el lugar más adecuado para preservar y transmitir la cultura, al margen de presiones financieras y partidarias.

En una monografía histórica acerca de la televisión se incluyen comentarios de la prensa nacional en los años de la instalación de los canales universitarios, que muestran tanto el grado de preocupación por los efectos sociales de la televisión, como el acuerdo acerca del papel, única y exclusivamente cultural del nuevo medio. Más aún, los primeros programas no hacían sino divulgar las distintas expresiones de las diferentes disciplinas profesadas en las universidades ^{1/}.

Todo el montaje televisivo (estudios, libretos, etc.) mostraba un intento cultural. Lo mismo atestiguaban el limitado radio de percepción de las emisiones, como el infimo número de televisores, más propio de un circuito cerrado que de una red de televisión pública.

Otra constante de la época, era la conciencia que se estaba preparando una generación de profesionales del nuevo medio, formación que se asimilaba a la ya realizada en materia de experimentación artística y de promoción de nuevos ámbitos tecnológicos y científicos ^{2/}.

^{1/} Julio Munizaga, Televisión: antecedente para un tema polémico. Universidad de Chile, Departamento de Extensión Universitaria y Acción Social, 1970, Santiago de Chile, pp. 43 a 50.

^{2/} Esta monografía no intenta una historia de la televisión chilena, sino recuperar ciertas dimensiones fundamentales. A falta de un trabajo de síntesis, hemos debido consultar diversos documentos y testimonios parciales.

En suma, la televisión emergió en el caso chileno como una nueva expresión de la política cultural, confiada de modo preferente a las universidades.

b) Políticas económicas y la inversión televisiva nacional y extranjera en bienes de capital y de consumo durable

En los años 40 y 50 diversos documentos y testimonios acreditan intentos más o menos serios de empresas nacionales y extranjeras por realizar inversiones en televisión. "En mayo de 1951 la Philco presentó una solicitud al Consejo de Comercio Exterior de Chile para obtener divisas para la importación de una planta transmisora de televisión de un costo aproximado de US\$400 000. El CONDECOR rechazó tal solicitud en vista de la severa escasez de divisas prevaleciente en esos años".

"Sin embargo, el Gobierno de Chile al autorizar a las Universidades para operar canales de televisión, mantuvo un criterio de negar permiso para la instalación de estaciones de televisión de carácter comercial y privado, en parte debido al temor de ver acelerado el proceso inflacionario a causa de un probable aumento inusitado en la demanda de divisas, necesarias para la adquisición de receptores para el gran público, si es que la televisión tomaba un auge comercial vertiginoso como ocurrió en otros países. Fue por ello, además de otras consideraciones, que en 1960 el Gobierno rechazó una presentación hecha por la N.B.C. de los Estados Unidos para instalar en Chile dos estaciones de televisión, una en Santiago y otra en Valparaíso. El aporte que iba a hacer la N.B.C. era del orden de los US\$500 000" ^{1/}.

^{1/} Instituto de Comunicaciones Sociales. Televisión: el mundo de la pantalla chica. Santiago de Chile. Escuela Tipográfica Selesiana, septiembre, 1965, pp. 37 y 40.

Es muy difícil evaluar la confiabilidad de las anteriores afirmaciones. Sin embargo, parece plausible que las dificultades persistentes en la balanza de pagos, durante la segunda mitad de los cincuenta con la excepción en principio, de los años 1959-1961 bajo la Administración Alessandri condicionaran la no autorización gubernamental de inversiones que supondrían una creciente demanda de divisas para la importación de receptores indispensables para el montaje comercial de una red televisiva. En todo caso, desde un punto de vista más general, la estrategia económica de sustitución de importaciones no era un modelo propicio para abrir el mundo nacional, a una inversión que requería un flujo de importaciones crecientes. De esta manera, las políticas económicas son un antecedente concomitante a las decisiones televisivas que preceden a las etapas en que se circunscribe el estudio del caso chileno.

c) Política de telecomunicaciones

En el primer intento del plan nacional de desarrollo un plan decenal específico se elabora para el sector de telecomunicaciones cuya implementación comenzó en 1960 y que tuvo importante proyección en materia televisiva.

Dicho documento fundamentó las necesidades y su proyección para una década. Pero su valor trasciende lo prospectivo, ya que logró institucionalizarse en una Comisión de Telecomunicaciones (DFL N° 315 de 1960) que inició un proceso planificador con alto grado de continuidad, trabajando al interior del sistema de empresas y organismos dependientes de la Corporación de Fomento (CORFO). El Comité de Telecomunicaciones sería el núcleo burocrático de la empresa pública conocida más tarde como Empresa Nacional de Telecomunicaciones ENTEL, que se perfeccionó jurídicamente a fines de 1964 ^{1/}.

^{1/} Ver República de Chile, Ministerio del Interior, Comisión de Telecomunicaciones. Plan Decenal para el desarrollo de las telecomunicaciones. Instituto Geográfico Militar 1964. Tal documento contiene un Prefacio y Generalidades y consta de tres partes. (cont.)
/ La importancia

La importancia real del documento para la implementación de una política planificada de telecomunicaciones y, más específicamente de la televisión reside en su planteamiento de una "red troncal única". El plan señala que "la falta de una red confiable en general constituye una deficiencia muy grave. En la actualidad cualquier accidente, perturbación atmosférica, electromagnética o sísmica, puede interrumpir por completo los enlaces de telecomunicaciones entre las diversas localidades y centros del país. Ejemplo de tal situación se hizo sentir, con todas sus graves consecuencias a raíz de los sismos del año 1960". El supuesto del documento reside en que "los servicios de telecomunicaciones forman un todo indivisible", tanto por razones técnicas y económicas como de organización y esta red debe ser capaz de ofrecer medios de transmisión a todos los servicios de telecomunicaciones (telefonía, telegrafía, radio, difusión, televisión, teledifusión, telecentral, etc.) y por ello ha sido calculada para satisfacer las actuales y futuras necesidades de:

- a) Servicio público telefónico
- b) Servicio público telegráfico (incluyendo télex)
- c) Servicio de radiodifusión (sonido)
- d) Servicio de televisión (sonido y visión)
- e) Servicios privados (incluyendo estatales, semiestatales y particulares)
- f) Servicios especiales (teledifusión, telecomando, transmisión de datos, meteorología, etc.)
- g) Atención de las telecomunicaciones en tránsito del servicio internacional ^{1/}

(cont.) En la primera se trata el "Desarrollo de los servicios telegráficos (telégrafo público y telex); en la segunda y en la tercera el "Desarrollo de los servicios y la red de larga distancia en Chile". Consta, además, de un apéndice y anexos. Para el desarrollo de la política televisiva es importante la parte tercera, que pondera las necesidades de infraestructura para la televisión, en la década de los años sesenta.

^{1/} Ibid, p. 64.

La Corporación de Fomento, ya a mediados de 1965, podía concluir:

"Puede decirse que existe consenso entre las autoridades en telecomunicaciones del país, para llegar a instalar una red troncal de comunicaciones (telegrafía, télex, telefonía, radiodifusión, televisión, facsímil, telecomando etc.), bajo la tuición de un organismo estatal, que cubre todo el territorio y que sea susceptible de anexarse a la futura red interamericana de telecomunicaciones cuando llegase el momento" ^{1/}.

Interesa, en seguida examinar el valor de las perspectivas del plan de telecomunicaciones en materia televisiva. En la sección dedicada a la "situación actual de los servicios" y referida a la televisión ^{2/} el plan anota: "El servicio de televisión existe sólo con carácter educacional. Hay dos emisoras en Santiago operadas por las Universidades de Chile y Católica y una en Valparaíso de la Universidad Católica de ese Puerto. Por intermedio de estas tres emisoras se transmiten programas de 2 a 4 horas diarias que pueden ser vistos en más o menos 25 000 receptores de televisión existentes en Santiago y Valparaíso.

"El alcance de los transmisores de televisión llega a los límites del radio urbano de ambas ciudades y en ciertas direcciones, durante algunas horas del día, a otras localidades bastante alejadas de dicho radio.

"La falta de un sistema de larga distancia, que permita el transporte de programas de televisión, es uno de los factores que ha hecho imposible el desarrollo de este importante servicio a lo largo de todo el país".

El plan no incluyó una prospectiva específica de necesidades de equipamiento para el medio televisivo en su estimación del año 1962. En cambio, para el año 1965, "En la primera etapa de funcionamiento de la red troncal única, se consideró que debería agregarse un equipo de transmisión de programas de televisión, desde Santiago a Valparaíso y Concepción con bajadas que al igual que los programas de sonido, permitan ver estos programas a lo largo de toda la ruta de la red".

^{1/} CORFO, Geografía Económica, Texto refundido, Santiago, Chile, Talleres de Editorial Universitaria, S.A., 1965.

^{2/} Ibid, p. 74.

/ "En el

"En el caso de Valparaíso, se estimó que el canal de televisión debe ser bidireccional, permitiendo así el intercambio de programas entre ambas ciudades. Se supone que en esa fecha existirán estudios y estaciones en Santiago y Vaparaíso".^{1/} En la sección denominada "Método de cálculo y estimación de necesidades para el año 1970", se estimó que en 1970 el servicio de televisión estaría ampliamente difundido en el país, existiendo estaciones en las principales ciudades, en las cuales también existirían estudios de televisión, que podrían intercambiar programas.

"De acuerdo con estas bases debería proveerse un sistema troncal con equipos para el transporte de programas de televisión, sobre esta base:

- a) dos canales de televisión - Santiago-Antofagasta
- b) dos canales de televisión - Santiago-Puerto Montt
- c) dos canales de televisión - Santiago y Valparaíso

Uno de los canales de televisión deberá ser bidireccional entre Santiago, Valparaíso y Concepción para intercambio de programas"^{2/}.

Sin embargo, el informe señala: "como aún no ha sido elaborado el plan decenal para la televisión se consideró conveniente prever en primera aproximación lo que sigue:

"- Que el centro principal de producción de programas de televisión para todo Chile esté en Santiago.

"- Que habrá centros secundarios en Valparaíso, Concepción y Antofagasta los que producirán programas locales y en parte programas nacionales.

"En consecuencia se estima necesario disponer en la red troncal de los siguientes circuitos de televisión.

1/ Ibid., p. 80.

2/ Ibid., p. 84.

" - En la etapa inicial (año 1965) un canal unidireccional desde Santiago hacia todas las ciudades que serán enlazadas por la red troncal, con excepción de las ciudades de Valparaíso y Concepción. Estas últimas deberán estar unida con Santiago por un canal bidireccional cada una.

" - En la etapa final un canal bidireccional entre Santiago y Antofagasta (si el sistema adoptado lo permite), Valparaíso y Concepción y dos canales unidireccionales entre Santiago y todas las ciudades enlazadas por la red general" ^{1/}.

Como se observará en la sección siguiente, las perspectivas del Plan de Telecomunicaciones y el desarrollo efectivo de la "red única troncal" ejerció considerable influencia en la configuración del régimen televisivo adoptado.

d) El régimen institucional provisional de la televisión

Como sucedió en varios países, la emergencia del nuevo medio de televisión no estaba prevista en el ordenamiento institucional y por una analogía natural se asimiló la televisión al régimen de la radiodifusión.

En el caso en estudio, otro factor coadyudó a este tipo de ampliación normativa: la emergencia de los canales no constituyó una red de televisión masiva debido al pequeño número de receptores existentes al comenzar la década de los años sesenta. De esta manera, era socialmente comprensible que no se percibiera la singularidad de la comunicación televisiva. La Superintendencia de Servicios Eléctrico y Gas en Memorándum interno declaraba: "Actualmente la televisión está regida por el DFL N° 4 de 1959, Ley General de Servicios Eléctricos y de Gas en forma análoga (a) como (lo) están todos los servicios eléctricos y

^{1/} Ibid., p. 94

en especial la radiodifusión. El decreto del Interior N° 7039 del 28 de octubre de 1958 contiene todas las disposiciones reglamentarias aplicables a la televisión en sus aspectos técnicos y eléctricos. El Memorándum hacía una reserva de derecho: "De lo expuesto se deduce que en este momento técnica y prácticamente la situación de la televisión está reglamentada en forma análoga a las radiodifusoras y nada obstaría a que se otorgaran concesiones de televisión". Una inferencia plausible del párrafo anterior patentizaría las dudas y tanteos acerca de un régimen institucional para la televisión, especialmente en lo relacionado con una posible televisión comercial. Sin embargo, el Memorándum tiene conciencia del significado del nuevo medio ya que deja constancia de que "es indispensable establecer algunas normas especiales sobre la televisión, a fin de evitar los abusos y excesos que se han advertido en otros países; en consecuencia se estudian, actualmente, disposiciones que digan relación con la propaganda y la programación misma de la televisión en forma análoga a lo que se hizo con la radiodifusión por Decreto de Interior N° 4581 de octubre de 1949, aprovechando la experiencia actual" ^{1/}.

En el transcurso de casi toda la década de los años sesenta la televisión estuvo regida por un régimen provisorio. Con todo, las situaciones de hecho fueron consolidando consensos acerca del régimen televisivo.

Desde los inicios de los canales universitarios, las autoridades de Gobierno llamaron la atención a los responsables de dichos medios acerca del carácter educativo y cultural de las nuevas estaciones. Otra preocupación que incluso alcanzó carácter legal fue la prohibición de que los canales transmitieran publicidad o propaganda de tipo comercial o político ^{2/}.

1/ J. Munizaga, cit., p. 33

2/ Ibid. pp.35, 36 y 38

/Naturalmente les

Naturalmente les eran aplicables a los canales universitarios todas las normas emanadas del concepto de orden público vigente y las relativas a la seguridad interior del Estado.

Sin embargo, el tratamiento del problema de la propaganda y publicidad siguió un doble curso que, en definitiva, separó el ámbito comercial del político. Este último mereció algunas normas legales que estatuyeran la posibilidad de foros en momentos determinados de los procesos electorales. Por su parte la publicidad comercial se impuso en los canales de una manera extralegal y con la aceptación social generalizada ^{1/}. Para los Gobiernos la propaganda comercial significaba una disminución de las demandas por recursos presupuestarios que realizaban los canales por mediación de las Universidades. A su vez, para las empresas que requerían publicidad, la televisión representaba un medio eficaz de promoción de los bienes y servicios. Por su parte, algunos grupos sociales, a través de sus élites que podrían haber cuestionado la comercialización de la televisión no ejercieron presiones rotundas, tanto porque el proceso fue lento y tenue, aunque acumulativo, o simplemente, porque los concesionarios de la televisión seguían siendo las universidades que justificaban la comercialización como un recurso subsidiario y de emergencia para desarrollar una televisión cultural.

^{1/} El Decreto N° 7039 del 28 de octubre de 1958, originalmente destinado a las radiodifusoras y después ampliado para la televisión estatuye en su artículo 21 inciso 2, que las estaciones de las Universidades "deberán transmitir programas de indiscutido valor educacional, con exclusión absoluta de propaganda comercial, religiosa, política, sindical, etc., sea esta propaganda gratuita o pagada".

B. POLÍTICA DE TELEVISIÓN (1964 - 1970)

1. El proceso televisivo y el régimen provisional de la televisión

a) La carencia de un planteamiento televisivo en el programa electoral de la coalición gobernante

En las fuentes documentales directas y, consultadas habitualmente para conocer los planteamientos programáticos de la Administración elegida en 1964, no se encuentra una mención específica de un programa en materia de televisión. Tampoco existen referencias con suficiente nitidez en los textos inmediatamente posteriores a noviembre de 1964, sean provenientes del partido o de la administración gobernante.

Excepcionalmente, existe una referencia que exige una interpretación más contextual. En efecto, bajo el epígrafe general "Política de redistribución de ingresos" y en el subtítulo especial de "Política de Servicios" se planteó en la plataforma electoral que "una de las formas de aumentar indirectamente los ingresos de la población es fomentando la prestación de los servicios sociales de interés colectivo, enumerando entre ellos la "Promoción Cultural" y, la comunicación por medio de la radiodifusión y televisión ^{1/}. A riesgo de extrapolación interpretativa, nos resulta plausible comprender dicho vacío programático por la escasa relevancia social efectiva de la televisión en el momento electoral. De igual modo, el acento en la redistribución social no perfila una modalidad de política televisiva más allá de su difusión cuantitativa. Tampoco en los objetivos culturales o educacionales se consagra un papel a la comunicación, posibilidad real, al tenor del contenido de los planes de expansión educacional que se programaban para el período de 1964-1970.

^{1/} Partido Demócrata Cristiano. Informe preliminar para un programa de gobierno. Santiago de Chile, 6, 7, 8 y 9 de diciembre de 1952. Editorial del Pacífico S.A. Alonso Ovalle 766. P. 61.

/b) La utilización

b) La utilización parcial del medio televisivo

La coalición elegida en 1964, una vez en el Gobierno mantuvo en un segundo plano las preocupaciones por una política televisiva, sin perjuicio de su utilización para las tareas generales de Gobierno y para ciertos programas de transformaciones sociales.

La movilización social impulsada desde el Gobierno encontraba en los medios de comunicación televisiva un vehículo de multiplicación y reforzamiento de las organizaciones emergentes; consecuentemente, ello generaba críticas opositoras y, en su conjunto aquellas acciones y reacciones, reforzaban la idea del gran valor del medio como instrumento de cambio social. Sin embargo, la utilización del medio para tareas de programación sectorial más específicas y de mayor continuidad o aliento fue escasa. Los Mensajes Presidenciales acreditan su empleo en programas de promoción de los grupos marginales y campesinos, pero, en verdad, se trata de acciones esporádicas o de coyuntura. En materia educacional, existieron algunos programas televisivos de más envergadura al implantarse la "Reforma educacional" que estableció 8 años para la educación básica y modificó los contenidos de los programas y las asignaturas.

c) La Comisión ad-hoc para la política televisiva

La elaboración posterior de esta política estatal tiene las características típicas de una fase de formulación intraburocrática. En efecto, la reconstitución de las fases decisionales encuentra severos obstáculos para una etapa de tres años (1965-1968) en la cual su discusión se realizó en gabinetes herméticos. Más tarde, en la fase de discusión pública de la política, el Gobierno comunicó que, durante aquel lapso, había estado en funciones una Comisión ad-hoc, compuesta por dos subsecretarios y un parlamentario del partido gobernante, encargado de elaborar un estatuto de la televisión que debía ser propuesto al Congreso Nacional.

/Por testimonios

Por testimonios posteriores fue posible reconstituir las líneas de trabajo de la Comisión, que incluyó variados aspectos de la política televisiva y que más tarde gravitaron en el régimen adoptado. Por de pronto, la Comisión inició la organización de un "Canal Nacional", después de una larga evaluación de opciones y modalidades. De igual modo, diseñó las finalidades declaradas y previstas para la televisión y su modelo de traducción institucional. Además, la Comisión elaboró los estudios de opciones de financiamiento y, por último, casi todas las materias objeto de un tratamiento pormenorizado de carácter normativo.

d) El desarrollo de la infraestructura y la difusión cuasimasiva del parque de televisores: las condiciones socioeconómicas de la política de televisión

Un supuesto de trabajo de la Comisión ad-hoc, por lo demás objetivo, se fundaba en que las nuevas condiciones socioeconómicas hacían necesario un régimen definitivo para la televisión. En efecto ya en 1968, existían las bases potenciales de una verdadera red social de televisión por el desarrollo de la infraestructura. Una variedad de procesos autónomos permitían configurar una posible red nacional. En síntesis dichos procesos eran: el progreso en los trabajos de construcción de la red troncal para enviar mensajes televisivos a través del país; el crecimiento de la oferta de televisores por las industrias electrónicas de armaduras e integración de piezas; la demanda creciente de receptores y más en general, de televisión en diferentes sectores sociales y regiones del país.

La antigua Comisión de Telecomunicaciones había llegado a ser en diciembre de 1964 una empresa pública, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) que, con gran continuidad, había desarrollado el montaje de la red troncal. Por su parte, las industrias electrónicas de armaduras e integración de piezas habían ampliado significativamente la oferta

/de aparatos

de aparatos electrónicos de uso doméstico, incluido los receptores de televisión ^{1/}.

La disminución de los precios de los receptores contribuía a su rápida comercialización, y, a la creciente expectativa de nuevos sectores sociales de menores ingresos por disponer de ellos ^{2/}.

^{1/} El Mensaje Presidencial de 1970 expresa:
"El dinámico crecimiento que ha experimentado la industria electrónica nacional en los últimos años, puede observarse en el cuadro siguiente, donde se señalan las producciones físicas y valor de éstos".

Año	Televisores (unidades)	Radios (unidades)	Tocadiscos (unidades)	Valor Producción (miles US\$)
1963	7 240	90 000	15 500	9 600
1965	17 000	63 000	15 000	10 500
1967	70 000	135 000	35 000	30 000
1969 ^{a/}	105 000	160 000	50 000	45 000

Fuentes: Mensaje Presidencial 1970. Tomo I, p. 461. Departamento de Publicaciones de la Presidencia de la República, 1970.

^{a/} Cifras estimativas.

^{2/} Con respecto a los precios de los receptores, el Mensaje dice:
"En las sustituciones de partes y piezas importadas por compras nacionales se estableció una normalización de éstos, lo que permitió disminuir ostensiblemente su costo, lo que produjo una baja en los precios".

Precio de venta promedio
Receptor televisión 23"

Año	US\$
1963	1 200
1965	830
1967	400
1969	360

Ibidem, p. 462.

^{1/} Las provincias,

Las provincias, a través de su representante y voceros, comienzan a plantear demandas de acceso a la televisión a medida que se divulga el uso de receptores en la capital y en la provincia de Valparaíso. Un factor decisivo para la nueva demanda fue la emergencia del canal nacional. Entre fines de 1968 hasta agosto de 1970, el nuevo canal, cuyas transmisiones se iniciaron en Santiago y en las provincias extremas de Tarapacá (el Departamento de Arica) y Magallanes (Punta Arenas), había ampliado su radio de cobertura hasta alcanzar un total de veinte provincias. De esta manera la televisión se había generalizado a través de todo el país. Cálculos posteriores estiman en 450 mil receptores el parque de receptores de 1968 que aumentó a 750 mil receptores en 1970. De acuerdo al uso promedio, estimado de cinco personas por receptor, se puede concluir que a fines de la década la televisión había alcanzado una difusión cuasi masiva en el país. La televisión chilena había llegado a ser, cabalmente, un medio de comunicación de masas.

e) Las condiciones políticas de emergencia de un régimen institucional para la televisión. (1968-1970)

El escenario real de la política de televisión fue el proceso de movilización sociopolítica. En efecto, al difundirse su uso, como efecto de las demandas sociales se produjo un efecto circular y acumulativo por medio del cual la televisión fue efecto y causa, a la vez, del proceso de movilización. Tal forma de causación está reflejada en las modalidades que adoptó el régimen institucional de la televisión en los diferentes ciclos de aquél proceso conflictivo. En la etapa previa a su régimen institucional, la modalidad de funcionamiento de la Comisión ad-hoc es un indicador de que las autoridades gubernamentales sustraen la elaboración

de la política de la crítica pública ^{1/}. Más aún, todo el montaje del canal nacional como una organización burocrática primero informal, y después, como una Empresa Pública se realizó por un concierto de voluntades intraburocráticas; en forma más precisa, a esa tarea colaboraron la Administración Central, a través del Departamento Audiovisual del Ministerio de Educación y las empresas públicas dependientes de la CORFO, muy principalmente ENTEL y con alguna participación "Chile Films". Es bien evidente que el intento de legitimación del nuevo canal nacional - y lo confirman diversos testimonios consultados - fue una acción deliberada destinada a crear primero su necesidad en las provincias que carecían del medio televisivo y, más tarde organizar la estación repetidora de emisiones. Por lo demás, se contaba con que las dimensiones organizacionales y económicas del nuevo canal le permitían emisiones con programas nacionales y extranjeros de mayor costo, y la utilización de la infraestructura de ENTEL, los servicios del satélite de comunicación.

En el intento de legitimación debe recordarse que el nuevo Canal de Televisión se definía, a si mismo, como un medio nacional para mostrar la diferencia con uno simplemente gubernamental. Ello significaba, presentar una imagen de neutralidad. Es obvio que no será en este estudio que se evalúe tal objetivo en si mismo.

^{1/} La Administración presentó su política de televisión de esta manera: "Uno de los esfuerzos culturales más importantes del Gobierno está representado por su decisión de instalar un canal nacional de televisión para proporcionar a todo el país la oportunidad de recibir este gran progreso que, merced a programas preparados con propósitos educativos y de diversión sana, constituye un gran anhelo de todas las familias chilenas".

"La Empresa de Televisión, recientemente creada tiene ya estaciones funcionando en Arica, Antofagasta y Punta Arenas; se está inaugurando la de Talca, y en el futuro continuará extendiéndose rápidamente a todo Chile, a través de la red troncal de telecomunicaciones de ENTEL". Mensaje Presidencial de 21 de mayo de 1969, Departamento de Publicaciones de la Presidencia de la República, Chile 1969. P. 61.

Lo que tiene un valor más objetivo es la evaluación real del intento de legitimación que hicieron en la época, las diversas fuerzas sociales y políticas opositoras a la coalición gobernante. Pues bien, en las reacciones de dichas fuerzas no aparece señal alguna con respecto al nuevo canal de un comportamiento diferente al de tipo opositor general frente a la Administración. Esta carencia de apreciable autonomía de la política de televisión se reflejó más nítidamente en el proceso decisional de su estatuto definitivo, coetáneo con el período pre y postelectoral de 1970. Ya, en la época los estudios de la Comisión ad-hoc habían culminado con un proyecto de ley presentado al Congreso, por la vía parlamentaria a fines de 1969. Sin embargo, la discusión legislativa verdaderamente decisiva se realizó en el clima de tensión política postelectoral de los últimos meses de 1970. De este modo, la ley de televisión resultó estrechamente ligada a los ciclos y modalidades de la movilización sociopolítica; el proceso legislativo patentiza algunos rasgos del impacto de la movilización sociopolítica y de lo que se ha llamado "el régimen de compromiso" sobre una política estatal determinada. En primer término, el modelo general de régimen institucional alcanza un consenso significativo. Ello significa, en esa etapa del régimen de compromiso, un acuerdo acerca de las finalidades declaradas y al tipo de instituciones para realizarlas. El modelo institucional adoptado para la televisión puede, sin extrapolación interpretativa, llamarse una adaptación del régimen de los países de Europa Occidental, (un régimen mixto de televisión, en el cual los canales privados y públicos pretenden finalidades culturales, o al menos las estaciones públicas. Por su parte, éstas últimas se definen como medios nacionales de comunicación lo que significa que en su gestión y control intervienen otros poderes o autoridades que las gubernamentales, en su sentido restrictivo).

/En segundo

En segundo término, los desacuerdos acerca del régimen institucional, muy ligados a las modalidades cambiantes del conflicto político, quedan referidos estrictamente a la representación en los órganos de gestión y control o más simplemente en la configuración de sus poderes reales.

Y, en tercer término, el compromiso se sustantiva en una modalidad típicamente "populista" de financiamiento. Esto conduce en definitiva a una mutación no deliberada ni conciente, pero igualmente real, del modelo global de régimen acerca del cual existe consenso. La pretensión de la Comisión ad-hoc, de acuerdo a su proyecto enviado al Parlamento consistía en la obtención de una televisión de contenido cultural que incluía un financiamiento a través de una tasa o impuesto a los poseedores de receptores, bajo el supuesto explícito de que el financiamiento comercial es incompatible con la televisión cultural ^{1/}.

^{1/} Reproducimos dos de los artículos del proyecto de ley televisivo referidos al financiamiento:

"Se establece, de conformidad a la presente ley, a beneficio de los canales nacionales de televisión, un impuesto único a la tenencia, posesión o cualquier otra forma de uso o goce de un receptor de televisión, equivalente a E° 20 mensuales por receptor. Este impuesto se reajustará anualmente en una tasa equivalente al 100 por ciento del alza del Índice de Precios al Consumidor o el de sueldos y salarios, escogiendo entre ellos el más bajo y aproximando las fracciones al entero en escudos más cercano, fijado por la Dirección de Estadística y Censos del Ministerio de Economía, o el organismo que haga sus veces, tomando como base el Índice correspondiente al mes anterior a la fecha de promulgación de la presente ley y el mes de enero de cada año en que deba aplicarse el reajuste."

"Para los efectos de determinar quiénes tienen la posesión, el uso o el goce de un receptor de televisión, créase un Rol General de Receptores de Televisión, que estará a cargo del Servicio de Impuestos Internos, quien tendrá las más amplias facultades para establecerlo, organizarlo y ponerlo en funcionamiento. El Servicio indicará los datos o antecedentes que deban proporcionarse por los tenedores de receptores para los efectos de la inscripción de sus receptores en el Rol mencionado". Cámara de Diputados (Sesión 14°, martes 2 de diciembre de 1969). Pp. 2109 a 2111

/En el

En el proceso legislativo se desestimó la proposición, aún por sus sostenedores iniciales, tanto por las dificultades técnicas inherentes al cobro del tributo, como por la tradicional constelación de fuerzas en contra de los impuestos directos y/o tarifas diferenciales para los servicios públicos ^{1/}.

La eficacia presunta de la tasa al poseedor de receptor de televisión, como instrumento de política cultural, deja abierta, en la hipótesis de ficción de haber sido aprobada, otros cursos de acción para la política televisiva. Sin embargo, ellos resultan imposibles de evaluar con autonomía de los fenómenos de la movilización social del período, que subalternan la política televisiva a sus modalidades y ciclos. Con todo, no podría negarse la posibilidad que una televisión de contenido más cultural hubiese disminuido los mensajes de comunicación con efecto político en medio de un entorno crítico. Sea como fuere, la modalidad adoptada de financiamiento con recursos publicitarios significó una modalidad comercial de televisión, pero de carácter híbrido, ya que mantuvo la asignación de recursos presupuestarios para mantener su patrón histórico de origen y pretensión cultural. Es necesario recalcar que no estamos afirmando que la modalidad comercial híbrida sea única y necesariamente debida al tipo de

^{1/} Reproducimos el artículo 30 de la Ley N° 17 377, acerca del financiamiento de televisión, publicada en el Diario Oficial de 24 de octubre de 1970.

"Artículo 30. Los canales de televisión autorizados por el Artículo 2° de la presente Ley, se financiarán con los ingresos propios de cada canal, derivados de aportes que perciban servicios, que presten propaganda contratada por ellos, recursos provenientes del presupuesto de la Nación y leyes especiales, y por los recursos provenientes de los tributos a que se refiere el Artículo 32 de esta Ley.

La propaganda comercial no podrá ocupar más de seis minutos por hora de transmisión, tiempo que podrá acumularse con un máximo de doce minutos por hora.

/financiamiento aprobado.

financiamiento aprobado. Sin duda hay otras concausas. Nuestro aserto se circunscribe a patentizar que la decisión legislativa rompió la presunta coherencia de la propuesta primitiva. Para justificar la afirmación que caracteriza al modelo adoptado como un híbrido, sin connotación peyorativa, examinaremos los rasgos centrales del régimen institucional adoptado.

2. El régimen institucional de la televisión ^{1/}

a) Finalidades e instituciones

El proyecto social de televisión respondía de manera normal a las ideas prevalentes en el período acerca del orden político general. Naturalmente, entonces, se trata de finalidades traducidas institucionalmente al interior de esquemas democráticos y liberales. ("La televisión no estará al servicio de ideología determinada alguna y mantendrá el respeto por todas las tendencias que expresen el pensamiento de sectores del pueblo chileno"). Tal vez una singularidad en materia de finalidades declaradas para el medio televisivo sea la modalidad del caso chileno de realizar una enumeración taxativa de objetivos. (El Artículo 1º de la ley consagra para la televisión universitaria la función de "ser la libre expresión pluralista de la conciencia crítica y del pensamiento creador"). El sistema institucional formulado adquiere claridad a la luz de aquellas finalidades. En efecto, se establece un sofisticado mecanismo democrático de órganos de origen primario y de tipo secundario, relacionados entre sí; se crea un

^{1/} La fuente documental básica es la Ley de Televisión Nº 17 377, el debate legislativo del Congreso Nacional y el debate en la prensa anterior y posterior a su aprobación. A los efectos de este análisis, lo institucional es más amplio que la esfera normativa formal. Las citas corresponden a la ley.

consejo propio para cada uno de los canales y, como órgano de supervisión de origen secundario, el Consejo Nacional de Televisión. La integración y conexión de estos órganos refleja una atención cuidadosa a los mecanismos y recursos de poder, expresión típica de la movilización sociopolítica acrecentada.

b) Los supuestos del canal nacional

Una de las expresiones más nítida de la sofisticación del régimen de la televisión radica en el intento de definir un canal nacional como fórmula diferente a la de un medio gubernamental. En principio, ciertamente, es posible diseñar un canal cuya propiedad pertenezca al Estado, a través de una modalidad operativa como empresa pública, y que en su administración y control participan representantes de otros poderes clásicos y modernos. Sin embargo, la cuestión real radicará en mantener una real distancia burocrática entre la administración autónoma del medio con los roles políticos del aparato político gubernamental, que, probablemente, tendrán una permanente tendencia hegemónica.

c) Las finalidades y su operación por un régimen mixto de canales

La cuestión del número de canales quedó, de hecho, pendiente en régimen aprobado. Está claro que se reconocen como tales los que operaban en la época de la dictación de la ley. Sin embargo, la discusión futura acerca de la cantidad (menos o más de 3) de estaciones universitarias y la controversia acerca del radio de cobertura de cada una de ellas.

De igual modo cabe preguntarse qué sentido tiene en la fase masiva de explotación del medio, la existencia de canales de intención cultural en su época de experimentación, y, que han llegado a ser semicomerciales, ya que se financian tanto por vía del Presupuesto como de la publicidad comercial.

/De manera

De manera más sustantiva queda abierta una definición más precisa de lo que se entiende por televisión cultural. Sin desconocer que se la concibió en oposición al modo comercial, en el género cultural caben - sin espíritu de taxonomía - varias especies con énfasis educacional tanto formal como informal; de transmisión o creación cultural; para el cambio o la conservación social y, combinaciones posibles de dichas especies. Tras dicho objetivo se define el tipo de proyecto nacional y la modalidad que consagra la estrategia de desarrollo vigente a los valores culturales. Sin duda se trata de un problema inherente al proyecto más global, por tanto una cuestión verdaderamente política. Sin embargo, la solución del problema exige tanto una interpretación del desarrollo como una modalidad tecnológica televisiva. Un primer test concreto de aquellas cuestiones de relación con las llamadas condiciones de dependencia, que se expresan en la inversión y en la operación de los canales en la política televisiva. Las prematuras decisiones de inversión de la televisión experimental, ligaron las estaciones al circuito tecnológico americano y, más tarde, reforzó dicho nexo, la ampliación de inversiones de los canales, especialmente el Canal Nacional. En la operación administrativa y comercial, por su parte, la condición dependiente radica en la compra de programas "envasados" producidos en los países industriales realizadas por los modernos procedimientos de producción a gran escala con un obvio menor costo que los nacionales. Ello pesa sobre el financiamiento de las estaciones, limitando, en definitiva, el margen de prosecución de objetivos culturales nacionales, debido a los valores exógenos de aquellos programas llamados "envasados".

Un segundo test, vinculado al primero pero autónomo, radica en la capacidad de creación y difusión y organización de una televisión con un contenido nacional. En efecto, el marco limita ciertas opciones, sin

/embargo, quedan

embargo, quedan abiertas diversas posibilidades de articulación de programas y proyectos culturales que respondan a estrategias de desarrollo nacionales.

d) El problema del financiamiento

El verdadero quid del problema del financiamiento reside en la doble opción de para qué existe y quiénes pagan el subsidio estatal para la televisión. El régimen aprobado, al aceptar como financiamiento el presupuesto general, al mismo tiempo que autoriza la publicidad reglamentada introduce un sistema en que resulta difícil averiguar por los verdaderos beneficiarios de la red de televisión. Dicho de manera general, queda en el futuro por saber el nexo entre el subsidio, instrumento de política, con la finalidad perseguida, en un doble sentido de si es coherente el instrumento con los fines deseados, y el grado que puede tener de distorsiones reales en su aplicación.

C. POLITICA DE TELEVISION (1970-1973)

1. Planteamientos programáticos televisivos formales e informales de la coalición gobernante

En el "programa básico" de la coalición gobernante, elegida en noviembre de 1970, un rasgo fundamental de su planteamiento acerca de los medios de comunicación lo constituía el énfasis de "imprimirles una orientación educativa y liberarlos de su carácter comercial". Esta mención para los medios de comunicación aparecía dentro del programa cultural y educativo cuya proposición más genérica se denominaba "una cultura nueva para la sociedad" ^{1/}.

^{1/} "El proceso social que se abre con el triunfo del pueblo irá conformando una nueva cultura orientada a considerar el trabajo humano como el más alto valor, a expresar la voluntad de afirmación e independencia nacional y a conformar una visión crítica de la realidad." (Cont.)

/Sin embargo,

Sin embargo, el régimen definitivo de la televisión fue discutido y aprobado en forma coetánea con el llamado Estatuto de Garantías que modificó la Constitución en relación con los derechos políticos, aproximadamente un año después de la elaboración del mencionado programa. De esta manera, el régimen definitivo de la televisión quedó ligado de manera directa con el régimen político general; el nexo sustantivo que ligaba el sistema global y el subsistema televisivo se articulaba en los conceptos de pluralismo y de crítica, ambos reconocidos y garantizados en los mecanismos institucionales de uno y otro. Por su parte, el Programa quedó en los hechos, desligado del contexto institucional.

Con todo lo importante que resultó, en definitiva, la ubicación del régimen televisivo dentro del régimen político, interesa conocer, también, el sentido del programa del nuevo régimen. Ello exige una mención al sustrato conceptual desde donde emerge el planteamiento crítico a los medios de comunicación vigentes. Una abundante bibliografía de la época denunciada el carácter dependiente de la cultura y se esforzaba en demostrar que el vehículo preferente de mantención y reproducción de la dominación y alienación social se ejercía por los poseedores de los medios masivos de comunicación. Un supuesto de tal planteamiento radicaba en la necesidad de apropiación social de los medios para democratizar los contenidos de sus mensajes, emitidos en los diversos códigos inherentes a la naturaleza del respectivo medio. Con todo, tras su diversidad tienen

1/ (Cont.)

"Porque la cultura nueva no se creará por decreto; ella surgirá de la lucha por la fraternidad contra el individualismo; por la valoración de trabajo humano contra su desprecio; por los valores nacionales contra la colonización cultural; por el acceso de las masas populares al arte, la literatura y los medios de comunicación contra su comercialización."

Programa básico de la unidad popular. Folleto sin pie de imprenta.
P. 20.

/en común

en común ser el vehículo de una modalidad de dominación interna y dependencia externa ^{1/}.

Sin embargo, la necesidad de la apropiación social no era válida, sin más, en materia televisiva ya que la cobertura territorial e importancia cuantitativa del auditorio del canal nacional eran realidades objetivas. De igual modo, tampoco se cuestionaba la gestión de las universidades en sus canales bajo una concesión legal. Por ello el planteamiento programático formal de la coalición resultó ser más modesto que los desarrollos intelectuales acerca de una teoría de la comunicación válida para "la

1/ "La dependencia cultural no puede entenderse sino como una universalización, bajo la forma de una colonización, de un sistema de signos que son funcionales a la expansión del poder imperialista y a su proyecto de división internacional del trabajo. El ritmo de dicha universalización - que no deja de ser en la realidad una universalización en el circuito cerrado de los polos economía central-periferia-, está sometido a las exigencias de esta expansión y sigue su ley. (Lo que reduce considerablemente el alcance de la palabra universalización que el imperialismo quiere imponer en su sentido más global para indiferenciar los administradores del aparato de dominación). El hecho de que debe ser funcional al sistema de dominación controlado por la metrópoli implica una matriz similar de los signos de la dominación. Es la transferencia de la matriz del polo foráneo hacia el polo dominado que asegura la legitimación del poder de una clase dominante criolla a través de las formas ideológicas de la potencia imperialista.

Si uno puede considerar el medio de comunicación de masas, manipulando por la burguesía dependiente, como el ideólogo moderno de la dominación social, es precisamente porque existe una concordancia entre la infraestructura del sistema de dominación - un sistema de interdependencia económica - y su superestructura. Todo mensaje emitido por dicha clase es en alguna forma un argumento ad hominem: no hace sino convalidar cotidianamente y expresar las coordenadas de dicho sistema".

"Comunicación Masiva y revolución socialista". Armand Mattelart, Patricio Biedma y Santiago Funes. Ediciones Prensa Latinoamericana S.A./Chile, 1971. Pp. 164 y 165.

/transición al

transición al socialismo". En un documento programático acerca de los medios de comunicación de masas se anotaba: "En el caso especial de la televisión, el Gobierno Popular mantendrá los canales bajo el control de las universidades y del Estado no pudiendo concederse canales a intereses privados. Los diversos canales, tendrán un tratamiento igualitario, especialmente en cuanto a la posibilidad de llegar con sus emisoras a todos los puntos del país. La televisión cumplirá un papel educativo, libre de la influencia negativa que suele ejercer la publicidad y mantendrá un porcentaje predominante y elevado de programas chilenos". Consecuencialmente, se proyectaban dos nuevos instrumentos legales, de acuerdo a los objetivos anteriores: i) "Reglamentar las actuaciones de las empresas de publicidad, para evitar la presión de ellas sobre los medios de comunicación, que se ejerce a través de mecanismos económicos, encuestas, etc. Se estimulará la publicidad que tenga un carácter constructivo y creador"; ii) "Establecer normas para poner término e impedir en el futuro, toda intervención extranjera en los medios de comunicación" ^{1/}. Como se habrá observado, las circunstancias políticas condicionaron los planteamientos del programa. Sin embargo, se mantuvieron latentes los supuestos informales de alta generalidad. De esta manera, las metas y los supuestos permanecían sin una verdadera articulación.

2. El triple escenario de la política gubernamental de televisión

Para la coalición gobernante, el condicionamiento previo se cristalizó en un despliegue de escenarios para ejecutar su política de televisión. Lo llamamos un despliegue de escenario para graficar los diferentes problemas y conflicto

1/ El Gobierno popular y los medios de comunicación de masas. Folleto sin pie de imprenta, p. 4, 1971.

internos y externos que enfrentó en el período 1970-73, la coalición gobernante. En forma escueta, intentaremos recuperar el triple despliegue de escenarios, cada uno de ellos separados en un recorte - sin duda artificial - de su verdadero contexto unitario.

a) Los canales de televisión y el intento de reformulación de sus mensajes.

La primera realidad que se impuso fue asumir la gestión del canal nacional dentro de un marco de continuidad y cambio con su modalidad y dirección anteriores. Como es sabido, los canales universitarios ya operaban, ello implicó por la lógica del prestigio, la inercia burocrática y los intereses políticos, el carácter de competidores, con el canal nacional. En verdad, una política de coordinación del frente televisivo necesitaba incluir a los canales bajo responsabilidad de las universidades. Pese a las dificultades para el Gobierno, surgidas de la ley la dirección del canal nacional podría operarlo de inmediato con leves cortapisos internos aunque con la crítica de sus opositores externos. De este modo, era en torno al canal nacional donde debían cristalizar primero las reformulaciones televisivas. El primer año 1971 fue de experimentación y adaptación, sin perjuicio de conflictos con diferentes grupos internos a la coalición y de agudas controversias con la oposición en torno a ciertos programas. Hemos dispuesto para el estudio del "Informe Programación 1972"¹ del Canal Nacional que nos permite, analizar parcialmente, los intentos de su reformulación televisiva. El documento tiene clara conciencia de que "una sola red nacional permanente existe en Chile, ella es Televisión Nacional y su veintena (24) de canales de emisión". El informe agrega

1/ "Informe Programación 1972. Departamento de Guiones. Televisión Nacional de Chile. Mimeo, 1972. Pp. 2, 14 y 16.

"el éxito de la sintonía es la respuesta a un incentivo claro y definido: el canal necesita un rostro y la manera concreta de configurarlo es "analizar, someramente y por desgracia adjetivando los objetivos que surgieron los canales 9 y 13 de Santiago, como puntos de referencia".

La cuestión de continuidad y cambio en los mensajes queda definida - según el Informe - por los objetivos de la transición al socialismo; la continuidad obtenida "en los esquemas formales de la televisión convencional su claridad segura y seriedad en los programas de opinión, su permanente entretención y espectacularidad en términos de moderno medio masivo de comunicación"; el cambio se obtendrá por la vía "de una política de captación de audiencia", "principalmente en las clases medias y a partir de las condiciones objetivas en que se encuentran al despegar a la conciencia crítica del proceso y su integración al mismo". Para lograr esta atracción de auditorio, la programación se propone enfatizar el contenido y el número de programas juveniles y deportivos.

En la línea de creación, sobresale una propuesta de programas sobre iniciáticas populares justificada ideológicamente en el aforismo "devolver el habla al pueblo, nuevo protagonista de la historia". Y el documento precisa : "La definición de pueblo en tanto protagonista implica, sobre todo, que las clases trabajadoras elaboren sus propias noticias y que sean ellas las que determinen los contenidos de los mensajes, ineludiblemente vinculados a su práctica social". De igual modo se inicia el montaje de "programas sobre la acción futura del Gobierno" y de "promoción de una conciencia nacional" para "rescatar el sentido de lo nacional, demistificándolo sin desvirtuar el pasado histórico". Finalmente, y en la necesidad de no extenderse indebidamente, mencionaremos la programación informativa y los programas de origen extranjeros. El documento fiel al supuesto ideológico antes mencionado en materia de información destaca como fundamental:

/"lo crítico,

"lo crítico, lo educativo y revolucionario de las noticias, no es la manera de redactarlas, sino el proceso de generación de las noticias, las fuentes y la selección misma de hechos". Y, con respecto a los programas extranjeros señala la necesidad de "disminuir progresivamente el 40 por ciento de programación externa" ^{1/}. Se aduce como razón fundamental que "el carácter de entretención de aquellos programas se ve avasallado" por "su contenido ideológico", de naturaleza foránea.

Algunas de estas líneas de programación se realizaron y constituyeron experiencias muy puntuales de creación y difusión televisiva, pero de manera alguna una nueva línea de creación televisiva. Una evaluación más global del intento de una programación acorde con los objetivos mencionados de la coalición es inseparable, en abstracto, de la evolución del régimen mismo. En todo caso, a pesar del énfasis en disminuir los programas extranjeros, no se logró disminuir significativamente, el 40 por ciento anterior.

b) El conflicto externo

El segundo escenario de la política de televisión está constituido por el conflicto externo. Lo mencionamos por adelantado para destacar que esta área de confrontación alcanza una dimensión y especificidad considerable. Nos interesa destacar, que la coalición gubernamental se enfrentaba a una aurdua polémica opositora que criticaba su administración de los medios, y en especial, la gestión del Canal Nacional. Las reacciones permanentes de las autoridades gubernamentales consistían en enfatizar su reconocimiento a las libertades políticas de los diversos medios ^{2/}.

^{1/} Ibidem. Pp. 39 y 40

^{2/} Ver el Segundo Mensaje Presidencial de 21 de mayo de 1972. P.26.

/c) Hacia un

c) Hacia un nuevo programa para la televisión

Respecto a las nuevas proposiciones o cambio de supuestos es posible realizar el inventario de una amplia bibliografía. Así, en diferentes ámbitos sociales y con diversos grados de generalización, se testimonia una polémica interna de la coalición acerca de la cultura y la televisión o de los cursos de acción emprendidos por los medios de comunicación, en cuanto organizaciones bajo su control ^{1/}.

En relación con normas legales de reemplazo para las vigentes en la época, los propios Mensajes Presidenciales dan cuenta de trabajos preparatorios de un presunto "Teleplan" ^{2/}. Se colige de dicha fuente que la agencia gubernamental encargada del nuevo plan era la Dirección General de Servicios Eléctricos y Gas (SEGTEL). No aparece, sin embargo, acotado de un modo específico su presunto contenido, ya que aparecen tanto referencias a un desarrollo de la infraestructura como al control del espectro radioeléctrico. Sea como fuere, de este presunto o posible plan en sus expresiones oficiales no aparece una formulación coherente; más bien, patentiza la débil cohesión que caracterizaba a la coalición. Resulta, entonces, justificable definir como un tercer escenario de la política gubernamental de televisión los diversos planteamientos y pugnas internas

^{1/} En numerosas ocasiones las fuerzas políticas y sociales de la coalición evaluaron negativamente las acciones de los medios bajo control. Carece de sentido realizar el inventario de esa polémica a los efectos de esta monografía. Desde una perspectiva más general, se destacan como planteamientos críticos importantes: "La revolución chilena y los problemas de la cultura", 1971. Talleres de la Sociedad Impresora Horizonte, Santiago, Chile, pp. 16, 49 y 91. Y, "La cultura en la vía chilena al socialismo" de varios autores. Editorial Universitaria, 1971, Santiago de Chile.

^{2/} Ver a este propósito los Mensajes Presidenciales de 1971, 1972 y 1973 en las pp. 38, 63 y 68 respectivamente.

que se desarrollaron al interior de la coalición gobernante en, un sentido amplio, que incluye la burocracia y las fuerzas políticas y sociales.

3. El conflicto al interior del régimen institucional de la televisión

El conflicto más global entre las coaliciones gobernantes y opositoras estaba focalizado en el ámbito del régimen institucional de la televisión y, en especial, de las normas acerca de comunicación política y la información cotidiana. En las diversas coyunturas, los conflictos propios de la polarización y crisis sociopolítica asumieron diversas modalidades en torno a la administración y gestión de los medios. Sin embargo, se caracterizaban, de más en más, por tratarse de disputas para acrecentar o disminuir los recursos de poder de los conglomerados en pugna. Con todo, las instituciones de la televisión y aún, aquellas previstas para reglamentar la comunicación política y electoral, alcanzaron una vigencia real por obra de consensos de procedimientos frutos de larga disputa^{1/}. Ello no significaba que las instituciones sustrajeran al subsistema televisivo del conflicto externo. Tampoco implicó que el marco formal de la ley alterara el contenido sustantivo de la polémica en su avance hacia la polarización social y política.

4. La movilización social y el medio televisivo: la ampliación de la polarización sociopolítica

Los desarrollos anteriores, permiten acotar, en el caso chileno, la interrelación de los procesos de movilización y comunicación social televisiva, a comienzos de los años setenta. Ambos procesos configuran una constelación específica, de causas y efectos recíprocos y acumulativos, aún si tanto en

^{1/} Ver las Actas del Consejo Nacional de Televisión. Colección de los años 1971, 1972 y 1973.

su génesis como en su impacto determinante, el proceso de movilización sea primario, y el proceso de comunicación televisiva resulte secundario.

Examinemos, brevemente, la constelación social donde se unifican los escenarios delimitados anteriormente. La cobertura potencial de la televisión continuó ampliándose a través del territorio nacional ^{1/} ^{2/}.

Igualmente, evidente fue también, el acceso de un número creciente de grupos e individuos a la utilización de receptores de televisión. En esta monografía no se ha podido realizar una estimación del crecimiento, año tras año, del parque de televisores en uso durante la década de los sesenta y comienzos del setenta, debido a la carencia de datos definitivos o al menos confiables. A través de las fuentes consultadas en el estudio fue posible, sin embargo, realizar estimaciones de órdenes de magnitud que nos permitan periodizar el desarrollo de la red social de usuarios de televisión. Habría diferentes períodos, más o menos convencionales, de acuerdo al criterio de cobertura efectiva del medio; circuito cerrado (1958-1960); circuito ampliado (1960-68); circuito cuasimasivo (1968-70)

^{1/} Una forma de mensurar la ampliación puede percibirse a través del transporte de programas de televisión por la vía de ENTEL.

Horas de transmisión anuales

1969	1 000
1970	s/d
1971	3 963
1972	4 085
1973	3 898

Fuente: Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A. 10 años de ENTEL-Chile. Imprenta Agüero Ltda., Santiago, Chile, 1974. P. 15.

^{2/} En el "Informe de Programación 1972", del canal nacional se afirma la existencia de 24 canales de emisión a través del territorio.

/Y, finalmente,

y, finalmente, el circuito masivo (1970 en adelante) ^{1/}. Como se comprenderá los efectos diferenciales sobre la movilización de los diferentes tipos de circuitos son evidente.

Interesa destacar que el desarrollo de la red masiva de televisión se realiza con una modalidad de intervención estatal por medio de subsidios, en las diferentes fases del proceso: desarrollo de la infraestructura, inversión y operación de las estaciones, montaje nacional de receptores, etc. ^{2/} Más aún, el régimen institucional, pese a ser trastocado en el mecanismo de financiamiento primitivamente propuesto, expresó, con nitidez, la voluntad de "obtener una progresiva desaparición de la propaganda comercial de las transmisiones" terminando con la existente (1969) a fin que el Estado "recupere legítimamente las inversiones hechas, en forma directa o indirecta a los canales cuya operación se autoriza" ^{3/} De hecho, el subsidio estatal a los canales fue significativo en los años

^{1/} A mediados de 1971, el Canal Nacional estimó entre 500 a 600 mil el número de televisores en uso en el país, de los cuales alrededor de 300 mil estarían en provincias. A fines de 1974, el Consejo Nacional de Televisión, de acuerdo a datos del Departamento de Electrónica de la CORFO, calculó en 1 155 000 los aparatos del parque televisores.

^{2/} Según estudios del Consejo Nacional de Televisión, las inversiones en equipo y localización de las plantas de los canales alcanza en 1973, a US\$ 28 500 000, desglosados en 3 500 000 el Canal 4; 4 000 000 el Canal 9; 6 000 000 el Canal 13, y 15 000 000 el Canal 7.

^{3/} Véase el proyecto de ley, en Sesión 14a de 2 de diciembre de 1969, p. 2 101. Acerca de las restricciones en materia de publicidad comercial; los artículos 30 y 31 de la Ley 17 377 de 24 de octubre de 1970, y, el artículo 15, inciso 1° del Decreto 1 083, de 4 de mayo de 1971.

1971, 72 y 73 ^{1/}; aunque las restricciones legales a la publicidad comercial como la disminución general de dicha actividad, actúan de modo concomitante para aumentar la gravitación del financiamiento fiscal en los medios televisivos.

Finalmente, la movilización sociopolítica fue coetánea con los ciclos de las redes de televisión ampliada y cuasimasivas. Y, en su fase acrecentada, la movilización fue coetánea con la red masiva ^{2/}. En otras palabras, el tipo de conflicto propio de la crisis del orden político se desarrolló en un escenario televisivo global.

1/ En un informe de Canal 13 de 1973, (página 2 de la Sección VI) se consigna que el valor del aporte fiscal en relación al total de ingresos del canal fue en 1971 de un 31 por ciento; en 1972, un 33 por ciento y en 1973, un 49 por ciento.

Un indicador del impacto diferencial de la movilización sobre la televisión lo constituye el número de emisiones destinadas a la información y a la polémica durante los años 1972 y 1973.

2/ Resumen de Programación de todos los canales de televisión de Santiago

<u>Años</u>	<u>Noticiarios</u>	<u>Foros y Programas Periodísticos</u> (minutos a la semana)
1970	1 031	350
1971	865	210
1972	1 269	430
1973	1 110	625

Fuente: El cambio en la Comunicación Política. Años 1970, 71, 72 y 73. Silvia Santander. Seminario ILADES, 1973. Documento original. P. 9.

•

•

•

•

1
2
3

4
5
6