

# El área de propiedad social y mixta (APSM) del sector industrial durante el gobierno de la Unidad Popular

A ————— por Alberto Martínez E.,  
investigador de IDEES

## Introducción

EL objeto de este trabajo es analizar varios aspectos de la expropiación de las empresas industriales, realizada en Chile durante el gobierno de la Unidad Popular, y la formación, en este periodo, de un nuevo sector económico social de producción, el área de propiedad social y mixta (APSM).

El análisis trata de indagar sobre cuatro cuestiones centrales: *a)* la necesidad de la formación del APSM, *b)* los objetivos y la dimensión que se tuvieron presentes en la formulación del proyecto, *c)* la oportunidad y la forma de su implementación y *d)* el grado en que fueron cumplidos los objetivos, así como las causas de sus éxitos e insuficiencias. Los dos primeros problemas requieren, forzosamente, un análisis de las tendencias estructurales básicas del complejo urbano-industrial. Por ello, la exposición se inicia con una breve reseña de los rasgos principales del proceso de desarrollo anterior a 1970. La

tercera cuestión está directamente relacionada con las circunstancias concretas en que el programa básico se aplicó, esto es, la situación coyuntural en que se desarrolló el proceso de implantación del APSM. Por último, el análisis se refiere a la dinámica interna del área en relación, desde luego, al marco de circunstancias externas y a su mutua interdependencia. Se destaca aquí el volumen que tuvieron las dificultades financieras externas, y algunas formas de disminuir su presión.

A lo largo del trabajo se ha buscado tener presentes dos rasgos esenciales en la especificidad del proceso, que parece conveniente indicar aquí. Trátase de que:

1o. El conjunto de las transformaciones y sus problemas se desarrolla en el marco de una aguda lucha por el poder político entre fuerzas sociales antagónicas; este conjunto de cambios es un factor importante para el desenlace final del enfrentamiento político.

2o. Nos encontramos en presencia de una experiencia no terminada, interrumpida cuando los nuevos elementos comenzaban recién a mostrar su fuerza y, también, algunas de sus debilidades.

Lo primero significa que, a diferencia de otras experiencias, la implementación de este proyecto está sometida a una multiplicidad de fuerzas que impiden una trayectoria rectilínea previamente definida. Estas variadas presiones producen avances, retrocesos y aun incoherencias. El curso de los acontecimientos está constantemente en peligro de ser alterado por las fuerzas opuestas, y también por los errores cometidos. Por ello, las conclusiones que se emitan deben cuidarse de no ir más allá de lo que la práctica social presente autoriza. Muchas de las dificultades y de los éxitos, en un proceso más completo, pudieron haber resultado puramente coyunturales, y a la inversa, otros haber mostrado su carácter permanente.

La información utilizada proviene de datos y análisis aparecidos en la prensa y en publicaciones especializadas. Juegan también un papel importante las experiencias de muchos actores; en este último caso, cuando ha existido la posibilidad, se refieren los hechos a alguna fuente documental. Desgraciadamente, los datos no tienen la sistematicidad deseada, en especial, los parámetros cualitativos y cuantitativos del APSM. En estos casos se ha tratado de utilizar algunos indicadores indirectos o hipótesis que parecen aceptables. Por

último, es necesario indicar que muchas informaciones y disposiciones se refieren al conjunto de la APSM industrial, comercial y financiera. Esta circunstancia, sumada a la necesidad de hacer comparaciones, obliga a referirse a menudo al conjunto del área y no sólo al núcleo industrial.

## I. *Los monopolios nacionales y extranjeros del sistema urbano-industrial*

Es conocido que el sistema de relaciones urbano-industrial pasó a constituir el núcleo más dinámico de la economía chilena a partir de la crisis de los años treinta.<sup>1</sup>

Los sectores y subsectores de la producción, del comercio y de las finanzas comprendían una red de actividades con diferentes grados de de-

<sup>1</sup> Entre muchas otras investigaciones sobre el tema se deben mencionar: Aníbal Pinto // Chile, caso de desarrollo frustrado, Santiago, Ed. Universitaria 1959. // Chile, una economía difícil, México, FCE, 1964. // R. Lagos // La industria en Chile. Antecedentes estructurales, Instituto de Economía de la Universidad de Chile, Santiago, 1966. // José Cademartori // La economía chilena, Santiago, Ed. Universitaria, 1968. // A. G. Frank // Chile, el desarrollo del subdesarrollo, Monthly Review, Ed. Especial. También en Capitalisme et sous-developpement en Amerique Latine, París, Maspero, 1968. // G. G. Y. Cisternas // Algunas características del proceso de toma de decisiones en la gran empresa, Servicio de cooperación técnica, marzo 1970, Santiago. // H. Ramírez // Historia del imperialismo en Chile, Ed. Universitaria, Santiago, 1968. CESO (varios autores) Chile Hoy, Siglo XXI, 1970, México. // S. Ramos // Chile, una economía de transición, Santiago, Ed. PLA, 1972. La mejor recopilación de antecedentes estadísticos sobre el periodo más reciente es ODEPLAN // Antecedentes sobre el desarrollo chileno 1960-70, Santiago, 1971.

sarrollo. Estas diferencias se expresaban en el volumen del capital utilizado —total y por unidad de producto—, en el grado de complejidad técnica, en el nivel de productividad, en las diferencias de salarios y en el volumen del excedente. El sistema estaba dominado por un número reducido de grupos de gran poder económico que tenían sus intereses en numerosas empresas ubicadas en diferentes actividades. Cada línea, a su vez, presentaba una estructura monopólica u oligopólica definida.

El sector más importante, la industria manufacturera, tenía el grado de concentración más elevado. Unos pocos establecimientos controlaban una proporción decisiva del empleo, del valor agregado, del capital y del excedente bruto de la producción.<sup>2</sup> El fenómeno, iba más allá de las relaciones técnicas entre la dimensión de las unidades de producción relativamente modernas y su gran peso en un mercado de tamaño reducido. Las mayores empresas poseían varios establecimientos. Además, sus directorios se encontraban dominados por un reducido grupo de personas. Aunque menos marcada, la estructura de los demás sectores presentaba los mismos rasgos de concentración,<sup>3</sup> sus principales empresas eran dominadas por los mismos grupos.<sup>4</sup>

El sistema de monopolios industriales se situaba en los nudos de la producción, de la circulación y del consumo, de productos tales como carbón y acero, equipos, fibras textiles, celulosa y papel, caucho y plásticos, madera, azúcar, aceite, calzado, bebi-

das, tabacos y otros.<sup>5</sup> A través del suministro de estos bienes y del manejo de los recursos financieros, establecían una dominación decisiva sobre la pequeña y mediana industria. Esta, por su parte, jugaba un papel importante en el sistema; constituía una barrera de protección que absorbía las fluctuaciones más importantes del mercado, y representaba la principal fuerza de presión en materia de precios, salarios, política fiscal y apoyo estatal. La relación entre ambos grupos era de oposición, pero también de dependencia.

Aunque en los últimos años —antes de 1970— estos rasgos se habían acentuado, no se puede decir que fuesen una característica reciente. Ya en 1937, en que recién el proceso de sustitución de importaciones había adquirido todo su ímpetu, aparecían grados de concentración similares.<sup>6</sup> Aunque no existe información anterior suficiente, todo parece indicar que la economía chilena no conoció otra estructuración. En su proceso de industrialización capitalista no presentó ninguna etapa de funcionamiento competitivo. Esta estructura alta-

---

<sup>2</sup> Ver cuadro I A.

<sup>3</sup> Ver cuadro I B.

<sup>4</sup> A modo de ejemplo se puede citar el grupo de Matte (Eleodoro Matte). Comprendía el control de: Cemento Melon, Aceros Andes, Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones y otras industrias, Sochile (empresa comercial de distribución), el Banco Sudamericano y otras empresas financieras y de servicios. Para un ensayo general de identificación de los grupos de poder económico, ver O. Garretón y Cisternas, *Op. cit.*,

<sup>5</sup> Ver cuadro I C.

<sup>6</sup> Ver CESO, *Op. cit.*, pp. 68 y 69.

**Cuadro I A**  
**CONCENTRACION EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA**  
**1963**  
**(Porcentaje)**

	<i>Número de establecimientos</i>	<i>Ocupación</i>	<i>Capital</i>	<i>Valor agregado</i>	<i>Excedente bruto *</i>
Gran industria (establecimientos de 200 personas y más)	3	44	58	51	52
Mediana industria (establecimientos desde 20 hasta 199 personas)	30	40	35	38	38
Pequeña industria (establecimientos desde 5 hasta 19 personas)	67	16	7	11	10

\* Se califica de excedente bruto el valor agregado menos las remuneraciones al trabajo, incluidos los aportes patronales a la seguridad social. Dado que también se incluyen las remuneraciones de ejecutivos y directores, el valor de dicho excedente está subestimado, sobre todo en la industria mediana y grande.

FUENTE: CESO, *op. cit.*, p. 70. Datos de CORFO.

**Cuadro I B**  
**CONCENTRACION EN EL COMERCIO \***  
**1967**

	<i>Empresas</i>		<i>Ventas</i>	<i>Ocupación</i>	
	<i>No.</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>No.</i>	<i>%</i>
<b>I. Comercio al por mayor</b>					
Grandes empresas	70	2.7	76.1	20,300	52.9
Medianas empresas	856	32.7	19.2	10,170	26.5
Pequeñas empresas	1,689	64.6	4.7	7,900	20.6
<b>II. Comercio al detalle</b>					
Grandes empresas	30	—	5.5	—	—
Medianas empresas	4,800	4.6	20.6	44,900	14.8
Pequeñas empresas	100,000	95.4	73.9	258,100	85.2

\* El tamaño de las empresas no está indicado en la fuente.

FUENTE: Sergio Ramos, *op. cit.*, p. 69. Datos del Instituto de Estadísticas. Encuesta continua de comercio y servicios.

mente concentrada de la propiedad y de la producción, se formó en el marco de una elevada protección de la competencia externa. No podía ser de otro modo dado su bajo grado de desarrollo en relación con la industria de los países capitalistas avanzados. Es comprensible la falta de fuerza autoexpansiva de un sistema de esta naturaleza. Los factores más importantes de impulso a la acumulación y, por tanto, de ampliación del mercado interno estaban ausentes: competitividad, crecimiento de las exportaciones industriales, fabricación propia de bienes de capital, amplia base de pequeña producción vigorosa, etc. La debilidad del proceso estrictamente privado obligó —a partir de 1940— a la constitución de un fuerte sector estatal de empresas de base: energía eléctrica, extracción y refinación de petróleo, siderurgia y otras. Asimismo, el Estado desarrolló una amplia red de apoyo a la actividad económica y financiera. El sistema se transformó en un capitalismo monopolista de Estado, en el cual este absorbía cada vez más la responsabilidad de la reproducción y ampliación mediante la inversión directa e indirecta. El peso del sector público en la acumulación industrial pasó a ser cada vez más decisivo en la década de los años sesenta.<sup>7</sup>

La participación del Estado no fue apaz, sin embargo, de promover una tasa más elevada de inversión. Apenas fue suficiente para compensar la caída producida por el sector privado. Esta disminución no se explica por una reducción de sus excedentes.

En efecto, su participación en el ingreso industrial —que se puede considerar representado en forma de índice por los llamados pagos a factores excluyendo al trabajo— tendió a aumentar durante el decenio 1960/70 y también en este periodo con respecto a los anteriores.<sup>8</sup> Por otra parte, el incremento de los gastos públicos, en el cual influyeron en forma importante los fondos destinados a las inversiones, se encontró cada vez con más dificultades para ser financiado, por la resistencia de los sectores que se apropiaban de la mayor parte del ingreso generado.

La solución a este conflicto fue buscada con la apertura de las actividades industriales a las inversiones privadas extranjeras. A partir de 1960, se estableció un nuevo status jurídico para esos capitales.<sup>9</sup> Durante los diez años siguientes el capital privado extranjero alcanzó a quintuplicar el monto que tenía en 1959. Los fondos se canalizaron a través de la creación de filiales y de la asociación en las empresas existentes que controlaban el mercado.

De este modo se aseguraban una cómoda situación monopolística o de liderazgo entre los oligopolios de las distintas ramas.

Estas inversiones se orientaron principalmente hacia las ramas de más alto crecimiento: conservas

---

<sup>7</sup> Ver cuadro I D.

<sup>8</sup> Ver cuadro I E.

<sup>9</sup> Estatutos del inversionista extranjero (1960) y artículos 14 y 16 del decreto 1272 del Ministerio de Economía (1961).

**Cuadro I C**  
**CONCENTRACION INDUSTRIAL POR RAMAS INDUSTRIALES**  
**1968**

	No. de establecimientos *	Gran industria **		% de las ventas
		No. de establecimientos	%	
20 Alimentos	1,344	64	4.8	43.7
21 Bebidas	141	14	9.9	55.2
22 Tabacos	3	1	33.3	100.0
23 Textiles	541	28	5.2	47.8
24 Calzado y vestuario	744	23	3.1	44.3
25 Madera	1,087	5	0.5	12.3
26 Muelles y accesorios	250	1	0.4	17.4
27 Papel y celulosa	63	3	4.8	94.4
28 Imprenta y editoriales	243	—	—	—
29 Cuero	118	—	—	—
30 Caucho	45	2	4.4	88.1
31 Productos químicos	265	34	12.8	48.9
32 Derivados del petróleo y del carbón	14	—	—	—
33 Minerales no metálicos	212	12	5.7	63.6
34 Metálicas básicas	92	—	—	—
35 Productos metálicos	478	16	3.3	31.0
36 Maquinaria no eléctrica	196	5	2.6	44.0
37 Maquinaria eléctrica	129	15	11.6	61.7
38 Mat. de transporte	519	18	3.5	55.8
39 Industrias varias	231	6	2.6	31.4
<b>Total</b>	<b>6,248</b>	<b>247</b>	<b>4.0</b>	<b>48.7</b>

\* Sólo establecimientos de 10 o más trabajadores. Se excluyen 26,701 unidades productivas de menos de 10 trabajadores.

\*\* Se considera gran industria aquella que tenía ventas por más de 100 millones de escudos anuales en 1968. Equivalen aproximadamente a 15 millones de dólares.

FUENTE: E. Acevedo y H. Vergara, "Concentración y capital extranjero en la industria chilena". Economía y administración, No. 15, 1970, Concepción, Chile.

**Cuadro I D**  
**INVERSION INTERNA BRUTA EN CAPITAL FIJO**  
**INDUSTRIA MANUFACTURERA**

(% del valor agregado del sector)

	<i>Total</i>	<i>Inversión privada *</i>	<i>Inversión pública</i>		
			<i>Total</i>	<i>Directa</i>	<i>Indirecta</i>
1960	13.8	—	—	—	—
1961	10.5	9.1	1.4	0.9	0.5
1962	8.8	7.7	1.1	0.5	0.6
1963	8.8	6.8	2.0	1.5	0.8
1964	9.3	5.4	3.9	3.1	0.6
1965	10.2	5.9	4.3	3.7	0.6
1966	11.1	6.7	4.4	3.8	0.6
1967	8.7	5.1	3.6	1.7	1.9
1968	8.5	5.3	3.2	1.1	2.1
1969	—	—	5.1	2.3	2.8

\* Incluye la inversión privada extranjera que se estima en un 20 por ciento del total para el periodo.  
 FUENTES: ODEPLAN, *op. cit.*, cálculo efectuado con datos de las páginas 155, 157, 177 y 178.

**Cuadro I D(a)**  
**PARTICIPACION DEL CAPITAL EXTRANJERO EN LAS MAYORES**  
**EMPRESAS INDUSTRIALES (SAI)**

	<i>No existe</i>		<i>Menor del 30%</i>		<i>Entre 30 y 50%</i>		<i>Más del 50%</i>	
	<i>No.</i>	<i>%</i>	<i>No.</i>	<i>%</i>	<i>No.</i>	<i>%</i>	<i>No.</i>	<i>%</i>
En las 261 mayores SAI	142	54.4	42	16.1	22	8.4	55	21.1
En las 160 mayores SAI	78	48.7	28	17.5	17	10.6	37	23.2
En las 100 mayores SAI	39	39.0	21	21.0	12	12.0	28	28.0

FUENTE: E. Acevedo y H. Vergara, "Concentración y capital extranjero en la industria chilena", en *Economía y administración*, No. 15, 1970, Concepción, Chile.

**Cuadro I E**

**DISTRIBUCION DEL INGRESO OBTENIDO EN LA INDUSTRIA  
MANUFACTURERA**

	<i>Sueldos *</i>	<i>Salarios</i>	<i>Aportes a la S.S.</i>	<i>Total remunera- ciones al trabajador</i>	<i>Pago a otros ** Fact. de produc.</i>
1950-54	12.6	32.4	3.0	48.0	52.0
1960	11.3	23.1	7.8	42.2	57.8
1961	11.3	23.0	8.0	42.3	57.7
1962	10.9	21.2	7.1	39.2	60.8
1963	11.0	20.5	6.7	38.2	61.8
1964	10.7	19.3	6.6	36.3	63.7
1965	11.3	19.5	7.6	38.4	61.6
1966	12.0	19.7	8.3	40.0	60.6
1967	12.0	19.9	7.8	39.7	60.3
1968	11.0	18.5	7.0	36.5	63.5
1969	34.2	—	—	—	—

\* Comprendidas las remuneraciones de ejecutivos y directores.

\*\* Comprendidos arriendos, intereses, ganancias e ingresos de los trabajadores por cuenta propia. Los ingresos de los trabajadores por cuenta propia han ido perdiendo importancia.

FUENTE: CESO, *op. cit.*, cuadro 10, pág. 92. Datos de CORFO. "Contabilidad Nacional 1940-68"; y ODEPLAN "Distribución y cuentas de producción. 1960-68". Tomo IV. ODEPLAN, *op. cit.*, p. 186.

de pescado y mariscos, madera, papel y celulosa, química y ciertos tipos de maquinaria.<sup>10</sup> Aunque la mayor parte de estos bienes se destinaba al mercado interno, su ritmo de aumento estuvo fuertemente influido por el aumento de las exportaciones. En este caso se encuentran las conservas de pescado y mariscos, papel y celulosa, química y algunos tipos de ma-

quinaria.<sup>11</sup> Al parecer el interés se concentra en el aprovechamiento de ciertos recursos naturales, tales como los productos del mar, la madera, la celulosa y el cobre; o en la utilización de las posibilidades que ofrecían los acuerdos del Pacto Andino para

<sup>10</sup> Ver cuadro I E.

<sup>11</sup> *Ibidem.*



Cuadro I F

**TASA ANUAL DE CRECIMIENTO, ESTRUCTURA DE LAS  
EXPORTACIONES Y DISTRIBUCION DE LAS  
INVERSIONES EXTRANJERAS EN LA  
INDUSTRIA**

	<i>% de crecimiento anual 1960-70</i>	<i>Distribución (%) de las exporta- ciones indus- triales 1970</i>	<i>Distribución (%) de las inversiones extranjeras 1960-69 *</i>	<i>Participación (%) de la inversión ex- tranjera en el capital 1969</i>
Industria alimentaria	5.1	6.8 **	25.6	9.0
(Conservas de pesca- dos y mariscos)	(14.7)	(s/i)	(21.6)	(s/i)
Maderas y corcho	7.6	10.9	7.3	2.0
Papel y celulosa	12.4	37.4	26.3	16.4
Caucho	7.7	—	1	45.1
Química	8.8	8.5	4.4	38.3
Productos metálicos	10.2	—	1	13.5
Maquinaria y equipo no eléctrico	7.8	—	1	14.7
Maquinaria y equipo eléctrico	9.4	—	1	59.9
Materiales y equipo de transporte	11.1	—	11.0	43.8
Total industria manu- facturera	5.5	100.0	100.0	20.3
Bebidas	2.7	—	—	24.6 ***
Tabaco	2.2	—	—	58.6 ***
Metálicas básicas	2.1	35.2	13.5 ****	18.4

\* Incluye aportes y créditos sólo mediante dos instrumentos legales. Excluye ingresos mediante una disposición no controlable e inversiones con recursos internos.

\*\*\* Corresponde a inversiones anteriores a 1960.

\*\* Principalmente conservas y derivados de pescados y mariscos.

\*\*\*\* Principalmente cobre semielaborado.

FUENTES: Tasas de crecimiento y distribución de las exportaciones ODEPLAN, *op. cit.*, pp. 117, 157 y 160. Distribución y participación de las inversiones extranjeras. Bitar, *op. cit.*, pp. 250 y 259.

el desarrollo de algunas líneas: química, unos pocos tipos de maquinaria y de equipos de transporte.

La incorporación creciente del capital extranjero a la producción industrial, además de aumentar la dependencia externa de todo tipo, no elevó la acumulación privada.<sup>12</sup> Por otra parte, acentuó las tendencias más negativas del proceso tradicional.

En primer lugar, la tasa de inversión relativamente baja, unida a una densidad de capital creciente,<sup>13</sup> tendía a generar empleo en una proporción muy lenta. Las presiones de la desocupación impedían una participación más alta de los salarios en las ganancias obtenidas con el aumento de la productividad y daban estabilidad a la concentración del ingreso.<sup>14</sup> Por otra parte, las elevadas diferencias en la incorporación de equipamiento entre las ramas más dinámicas y las más retrasadas permitían importantes desproporciones en las remuneraciones. A ello se agregaban las diferencias dentro de una misma rama, entre grandes y pequeñas empresas. En 1968, el 45 por ciento de los obreros ganaba menos de un sueldo mínimo, en el otro extremo, 1.5 por ciento ganaba entre 4 y 6.5 sueldos mínimos. Entre los salarios medios de los grupos extremos existía una proporción de 1 a 6.5.<sup>15</sup> Las presiones que se originan a causa de estas diferencias se mostraron particularmente difíciles de controlar durante la Unidad Popular.

En segundo lugar, mientras el grueso de la producción estaba destinado al mercado interno, éste crecía len-

tamente.<sup>16</sup> Una tasa de acumulación baja con una elevada proporción de equipo importado, restaba uno de los elementos más importantes para la expansión de la demanda interna. La participación creciente de las empresas extranjeras tendía a congelar esta situación. En lo esencial, el grueso de sus necesidades de equipo e insumos se servía de sus casas matrices. Salvo en un número muy escaso de líneas, no parece haber estado en el interés de estas corporaciones pasar a una sustitución significativa en este campo. Las otras estructuras del sistema económico —el enclave de capital extranjero y el sistema retrasado de relaciones agrarias— daban impulsos muy débiles al mercado. El primero, por su elevadísima composición orgánica, importaba prácticamente todos sus insumos y proporcionaba una ocupación pequeña en permanente disminución. La falta de dinamismo del segundo, tenía una consecuencia similar. Para compensar esta debilidad del mecanismo de expansión era necesario que el aparato de Estado estuviese permanentemente apoyando el mercado mediante el sostenimiento de la actividad de la construcción,

<sup>12</sup> Ver cuadro I D.

<sup>13</sup> La importación de equipos para la industria pasó de uno 9,000 dólares a 18,400 dólares por cada ocupado adicional entre los quinquenios 1960/65 y 1960/0. Ver ODEPLAN, *op. cit.*, pp. 180 y 182.

<sup>14</sup> Ver cuadro I F.

<sup>15</sup> ODEPLAN, *op. cit.*, p. XXXII.

<sup>16</sup> Las exportaciones industriales aunque prácticamente se triplicaron en el decenio 1960-1970, en 1968 no alcanzaban al 5 por ciento del valor bruto de la producción del sector, ni al 10 por ciento de las exportaciones totales.

## Cuadro I G

## ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES (%)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Alimentos	23	21	22	19	18	17
Otros bienes de consumo	7	7	7	9	9	10
Petróleo	3	4	4	3	4	3
Otras materias primas y productos no terminados	41	40	37	35	43	41
Bienes de capital	26	29	30	34	26	29

FUENTE: Banco Mundial. *Special report on the Chilean Economic Outlook*, octubre, 1974, vol. III, cuadro 32.

especialmente en viviendas. Con todo, existía una tendencia permanente a una subutilización de las capacidades instaladas.<sup>17</sup>

En tercer lugar, el conjunto de la producción dependía, en lo esencial, de la capacidad para importar. El proceso de sustitución de importaciones de los decenios anteriores había hecho disminuir el peso de los bienes de consumo no alimenticios. Excluidos los alimentos, lo fundamental estaba constituido por bienes intermedios y bienes de capital para la industria.<sup>18</sup> La proporción entre la producción y las exportaciones se transformaba en una relación técnico-productiva cada vez más rígida, la primera no se podía desarrollar, ni siquiera mantenerse, si no se garantizaba un determinado nivel de las segundas; cualquier disminución podía tener como consecuencia una caída importante del ingreso. Como se sabe, los

recursos externos estaban constituidos, en gran proporción, por las ventas de cobre, más del 80 por ciento.

Estas circunstancias llevaron a ver la actividad interna como una pura consecuencia de las disponibilidades de divisas. Ciertamente, su nivel constituía un límite. Pero eran unos pocos factores internos del complejo urbano-industrial —especialmente el nivel y la composición de la inversión, el gasto público y la distribución del ingreso— los que decidían el grado en que la economía se movía dentro de ese marco. Por cierto, el simple aumento de los ingresos en divisas no conducía mecánicamente a un incremento similar del producto. Se producían tendencias contra-

<sup>17</sup> ODEPLAN, Plan Anual 1971, Santiago de Chile, 1971, p. 6, citado por S. Ramos *op. cit.*, p. 104.

<sup>18</sup> Ver cuaderno I G.

dictorias, como un cierto aumento de las importaciones de bienes de consumo con desmedro para algunas ramas de producción. Por otra parte, estos problemas tendían a aumentar el endeudamiento externo, con el objeto de mantener el nivel de actividad. En épocas anteriores, estas últimas circunstancias fueron propicias para el proceso de sustitución, tal como sucedió la década de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial. En el último periodo, este efecto fue cada vez menor. Las posibilidades de remplazo de productos importados se habían reducido al campo de algunos bienes intermedios y de los bienes de capital. Pero, su eventual expansión chocaba con la “racionalidad” del sistema tal cual estaba estructurado y con sus tendencias fundamentales. A medida que estas posibilidades disminuían, el desarrollo del complejo urbano-industrial requería, cada vez más, un aumento mayor o al menos igual, de esa capacidad para importar que era su complemento indispensable. De esta manera, su movimiento era cada vez más dependiente de esta variable.

## II. *El proyecto de área de propiedad social y mixta (APSM) para la industria*

El programa de la Unidad Popular denunciaba la extranjerización de la economía y las deformaciones estructurales que producían los monopolios nacionales y foráneos. Para impedir la profundización de este

proceso y comenzar a modificar la situación existente, se planteaba la necesidad de su expropiación y la constitución del área de propiedad social (APS), tanto en lo que se refería a las riquezas básicas —especialmente a la minería— como a la industria y a los demás sectores no agrícolas.

“El proceso de transformación de nuestra sociedad se inicia con una política destinada a constituir un área estatal dominante, formada por las empresas que actualmente posee el Estado más las empresas que se expropian.”<sup>19</sup>

Frente a esta formulación, cabe preguntar si no era posible modificar el patrón y el ritmo de desarrollo limitando la nacionalización a las riquezas básicas y utilizando un conjunto de medidas más convencionales, tales como: un control severo del comercio exterior y un manejo adecuado del tipo de cambio; una modificación del sistema de precios, de la política fiscal y de créditos y la utilización del resto del arsenal de medidas de fomento a la producción. En otras palabras, si no existía otra manera de eliminar las tendencias más perniciosas del proceso, que no fuera la expropiación de los monopolios del complejo urbano-industrial. La respuesta es necesariamente negativa si se tienen en cuenta los siguientes aspectos ya destacados:

1o. El completo deterioro de la capacidad de los monopolios privados para impulsar la acumulación pro-

---

<sup>19</sup> Programa básico de la Unidad Popular.

ductiva de sus excedentes. Esta incapacidad contrastaba con la necesidad de elevar sustancialmente la tasa de inversión a mediano y largo plazo. Los capitales extranjeros no incorporaban un volumen significativo de recursos sino que por el contrario utilizaban las disponibilidades internas en forma creciente.<sup>20</sup>

2o. El privilegio dado en la estructura de la inversión a las etapas finales de los bienes de consumo destinados a los sectores de altos ingresos con un elevado componente importado. Frente a ello se levantaba la necesidad de desarrollar la producción de bienes intermedios de base y de capital, que requería elevados gastos iniciales, y es muy poco rentable, y aun no rentable durante largos periodos, casi en cualquier situación del mercado.

3o. Las técnicas utilizadas, en casi todos los casos, correspondían a la oferta del mercado mundial, bloqueaban las posibilidades internas de producción y de desarrollo tecnológico propio, agudizando la desocupación.

4o. El nivel de los excedentes contables subestimaba el monto real en una proporción elevada mediante los conocidos métodos de: sobrevaluación de las importaciones, subvaluación de las exportaciones, abultamiento indebido de los costos, ventas sin facturación, etc.

5o. Se mantenía en forma inamovible una distribución regresiva del ingreso entre empresarios, técnicos y trabajadores y en el interior de cada una de estas categorías. Frente a esto, estaba la necesidad de obtener en un

cierto plazo una estructura de rentas más equitativa.

6o. El intento de modificar en forma puramente externa las tendencias anteriores habría significado un conjunto tal de controles y restricciones en materia de precios, de tributación, de comercio exterior, de ingresos y de otros aspectos, que la situación hubiera diferido muy poco de una intervención directa. En estas condiciones, resultaba imposible introducir un nuevo dinamismo al sistema de monopolios, pues su reacción política no hubiera sido diferente y, por otra parte, no se habría podido aprovechar el empuje de las demás capas sociales, especialmente de los trabajadores.

Las premisas de la expropiación de los núcleos de poder económico y la formación del APS industrial, comercial y financiera surgían, por tanto, del agotamiento de estas estructuras. No era un afán puramente subjetivo de estatizar e iniciar la construcción de un nuevo sistema de relaciones de producción de carácter socialista. Se trataba sólo de un paso necesario dado el grado de contradicciones a que se había llegado.

Con todo, la medida debía afectar sólo a un pequeño grupo de empresas. La mayor parte de la economía debía continuar en el área de propiedad privada (APP). El Estado proporcionaría apoyo técnico, económico y financiero a este sector, el cual debía cumplir sus tareas en el marco

---

<sup>20</sup> Ver cuadro I D.

general de la política que fijara el gobierno.

Entre el APS y el APP se debía organizar un área de propiedad mixta (APM), cuya característica fundamental era la asociación de los capitales estatales con los privados, fuesen nacionales o extranjeros. Se preveía que esta modalidad resultaría extremadamente útil para los casos en que no siendo conveniente la expropiación de una empresa, el Estado debiera prestarle un fuerte apoyo. De este modo los recursos transferidos podían adoptar la forma de participación en el capital. La idea se basaba en llegar a un acuerdo con los empresarios correspondientes ya que implicaba algún tipo de aporte de su parte. En este sentido, no es suficiente el que hubiese existido una cierta proporción de acciones privadas en una empresa para clasificarla en el APM. Una propiedad minoritaria de una sociedad anónima estatal, por amplia que fuese, no suponía, necesariamente, algún grado de asociación real. En muchos casos sólo expresaba el hecho de que no se requería poseer el 100 por ciento del capital de una sociedad para tener el control sobre ella. Desde este punto de vista, no se justifica la clasificación de empresas en el APS o APM atendiendo sólo a un determinado porcentaje de participación. De hecho, el APM se confundió con el APS con la excepción de algunas unidades industriales extranjeras. En ellas, el acuerdo se debía manifestar por la continuidad del abastecimiento de insumos, del apoyo tecnológico y parcialmente de

la gestión. La empresa en esta situación debía garantizar, por su parte, una determinada rentabilidad al capital privado comprometido.

Esta nueva organización del sistema económico, más los instrumentos tradicionales, control del comercio exterior, del crédito, de los precios y de los salarios, del presupuesto fiscal, etc., constituirían la base de un sistema nacional de planificación. En lo esencial, los objetivos principales que debían ser alcanzados consistían en:

a) liberar al país de la dependencia del capital extranjero mediante la nacionalización de las riquezas básicas, fijar nuevas condiciones de operación para la parte de las inversiones foráneas que no serían expropiadas y obtener la mayor independencia posible en el desarrollo tecnológico, el comercio y las finanzas externas;

b) garantizar un desarrollo económico que utilizara al máximo los recursos humanos, naturales, financieros y técnicos del país;

c) resolver los problemas inmediatos de la mayoría de los chilenos, aumentando la producción de los artículos de consumo esencial y disminuyendo la de bienes prescindibles mediante la modificación del uso de los recursos, especialmente de la capacidad instalada;

d) garantizar un rápido crecimiento del empleo mediante la adopción de un tipo de desarrollo tecnológico adecuado a las necesidades de utilización de los recursos nacionales;

e) luchar contra la inflación mediante los cambios de estructura indicados, el ordenamiento monetario y crediticio, la nacionalización del comercio y el control de los precios.

El nuevo sector económico, el APSM, debía jugar un rol decisivo para cumplir estos objetivos. Su carácter dominante se entendía en el sentido de que serían su desarrollo y su modalidad de funcionamiento los que imprimirían sus rasgos a toda la economía, así como antes lo habían hecho los monopolios. A mediano y largo plazo este carácter debía manifestarse por:

a) ser el núcleo de concentración de las inversiones estatales que constituían la mayor parte del ahorro nacional y, por tanto, ser el sector social de más rápido crecimiento;

b) iniciar un desarrollo técnico propio y formar una estructura nacional de inversiones;

c) ser el centro de la ampliación de las nuevas relaciones de producción.

A corto plazo el APSM debía:

a) proporcionar una palanca fundamental para la ejecución de los planes del gobierno en el conjunto de la economía;

b) constituir un mecanismo decisivo para el aporte de excedentes adicionales al sector público;

c) suplir las deficiencias productivas que pudieran surgir en el APP.

La dimensión inicialmente proyectada para el APSM se podía establecer con precisión para varios sectores. En primer lugar para las riquezas

básicas. En la producción minera representaba más del 90 por ciento del cobre comercializado ya que las plantas de tratamiento de la pequeña minería pertenecían al sector público; alrededor del 80 por ciento de los minerales de hierro; 100 por ciento del salitre y algo menos del 80 por ciento en el carbón. La extracción de petróleo ya era realizada en su totalidad por el Estado. Por esta vía se incorporaba al APS alrededor del 90 por ciento de las exportaciones.

En el caso del complejo urbano-industrial, se debía incluir la totalidad de las empresas de servicios financieros, de servicios básicos (agua, generación y distribución de energía eléctrica, y gas) y de transporte ferroviario, marítimo y aéreo.<sup>21</sup> No se consideraba prácticamente nada del transporte de carga por carretera, a pesar de que en 1969 ya representaba cerca del 70 por ciento del tráfico interno de mercaderías, incluidos minerales y combustibles.<sup>22</sup>

Resulta difícil precisar la dimensión inicialmente proyectada del APSM en la industria manufacturera y el comercio interior. El programa básico de la UP sólo se refiere a los monopolios y grandes empresas estratégicos que condicionaban el desarrollo económico y social del país, indicando, a modo de ejemplo, la siderurgia, el cemento, la química pesada, la celulosa y el papel. Se puede tener una idea de su dimen-

<sup>21</sup> La mayor parte de los servicios aéreos y ferroviarios ya eran estatales.

<sup>22</sup> ODEPLAN, *op. cit.*, p. 192.

sión, sin embargo, a partir de una reflexión que hace dicho documento sobre el grado de concentración industrial:

“... en 1967, sobre 30 500 empresas existentes, 150 solamente controlaban, bajo forma de monopolio, todos los mercados, captando toda la ayuda del Estado y del crédito bancario.”

Las 150 mayores empresas industriales representaban alrededor del 40 por ciento del valor de la producción y el 30 por ciento del de la ocupación de los establecimientos con más de cinco personas.<sup>23</sup> Para el comercio, en cambio, no había indicación alguna aunque se sabía que las 12 mayores empresas controlaban el 43 por ciento de las ventas.<sup>24</sup>

La falta de un criterio claro en lo que se entendía por actividad monopólica o estratégica y sus definiciones posteriores proporcionaron motivos para la manifestación de opiniones divergentes en el seno de la Unidad Popular. Además, sirvió muchas veces para combatir la política del gobierno. Desde luego, el problema era particularmente complejo y requería una aproximación desde varios ángulos. Primero, desde un punto de vista político estricto, era necesario establecer la línea demarcatoria entre enemigos y posibles aliados o, al menos, sectores neutralizables. Segundo, el campo de actividades de los grupos de poder estaban, en un sentido estrictamente técnico, tanto en áreas monopólicas u oligopólicas como en las que existía un cierto grado de competencia. Se requería, por tanto, un

criterio adicional a la línea demarcatoria general. Enseguida, el carácter dominante postulado para el APS exigía el control de los principales nudos de la estructura de producción y de circulación a partir del cual se pudiera dirigir el resto de las empresas. Es el caso de las ramas en que, si bien existían unidades de gran importancia, se presentaba un grado de dispersión del capital mucho mayor que en el resto. Es claro que en esta situación el principio del carácter dominante del APSM no podía llevar a la expropiación de medianos y aun pequeños capitalistas. Planteaba, sin embargo, la exigencia de encontrar otras fórmulas organizativas. Por último, el desarrollo a mediano y largo plazo de la economía hacía indispensable precisar algunos establecimientos a los que se debía extender el APSM por razones de orden tecnológico. En este caso, se podían encontrar algunas unidades metal-mecánicas, base de una industria propia de equipos. Como se puede apreciar, una adecuada definición del problema requería de un análisis de la estructura intersectorial, de la circulación en el complejo industrial y de las ramas que debían constituir la base del desarrollo futuro. Asimismo, de las restricciones políticas que podía envolver su realización en cada momento.

Durante todo el primer año, el go-

<sup>23</sup> Ver cuadro II A, II B y II C.

<sup>24</sup> Encuesta Continua de Comercio y Servicios. Dirección Nacional de Estadísticas, cit. por S. Ramos, *op. cit.*, p. 68.



bierno actuó con estas consideraciones generales. Sólo a fines de 1971 se estableció un criterio preciso para delimitar las empresas que podían ser afectadas en los diferentes sectores.<sup>25</sup> Se trataba de aquellas que al 31 de diciembre de 1969 tuvieran un patrimonio de 14 millones de escudos de ese año.<sup>26</sup>

Esta definición abarcaba a un número superior a 200 pero de ellas

se debían excluir varios grupos: las que ya eran del Estado o habían pasado jurídicamente a sus manos hasta esa fecha, los periódicos y otros medios de comunicación de masas, algunos servicios financieros, sociedades constructoras y otras. El proyecto se concretó en 90 empresas adicionales que debían pasar a formar parte del APS o del APM y cuya significación era la siguiente:

<i>Sectores</i>	<i>No. de empresas</i>	<i>% en el empleo</i>	<i>% en el capital de las S.A.*</i>	<i>% de propiedad de los mayores accionistas</i>	<i>% de cap. extranjero</i>
Industria	74	10	42.4	59.7	22.9
Comercio	6	1	15.5	52.5	27.2
Transporte y comunicaciones	6	4	75.7	81.8	66.3
Electricidad (distribución)	4	—	8.0	26.4	0.9

FUENTE: *Panorama Económico*, No. 270, agosto 1972, Santiago de Chile.

\* Sociedades anónimas.

La oposición de los grupos afectados y la larga tramitación parlamentaria que impusieron al proyecto, obligaron al gobierno a continuar actuando durante los años 1972 y 1973 en las mismas condiciones que en 1971. Simultáneamente, la agudización de la lucha política y económica obligó a un número de intervenciones que rebasaba los límites propuestos en 1971. Esta situación se produjo especialmente en el sector

industrial. A esto se debe que los estudios realizados en distintas fechas sobre la dimensión del APSM proyectada difieran en la cantidad de empresas.<sup>27</sup> Llama la atención, sin

<sup>25</sup> Proyecto de ley sobre las áreas de la economía presentado por el gobierno en octubre de 1971.

<sup>26</sup> El valor correspondía aproximadamente a 1.5 millones de dólares al tipo de cambio de esa fecha.

**Cuadro II A**  
**NUMERO DE EMPRESAS DEL APSM INDUSTRIAL**

	12/1970			Proyectada		
	*	**	***	*	**	***
20 Alimentos	19			41		57
21 Bebidas	1			4		4
22 Tabacos	0			1		1
23 Textiles	0			17		18
24 Calzado y vestuario	1			8		8
29 Cuero	0			0		0
25 Madera	4			11		13
26 Muebles (excepto metálicos)	0			4		4
27 Papel y celulosa	3			5		6
28 Imprentas	1			4		1
30 Caucho	0			1		2
31 Industrias químicas	4			17		20
32 Derivados del petróleo y carbón	1			2		1
33 Prod. de minerales no metals.	1			11		18
34 Ind. metálicas básicas	1			12		16
35 Prod. metálicos	2			21		22
36 Maq. no eléctrica	3			7		7
37 Maq. eléctrica	1			12		25
38 Equipo de transporte	3			12		12
39 Varias	0			0		
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>43</b>	<b>—</b>	<b>190</b>	<b>173</b>	<b>235</b>

- \* Taller de coyuntura, op. cit. En el APSM proyectada se incluyen las empresas bajo control del Estado en 1970, las que habían pasado a esa condición hasta mayo de 1972, y las comprendidas en el grupo de las llamadas "noventa empresas" aún en manos privadas. Se eliminaron cuatro empresas de la gran minería del cobre (cobre fundido) incluidas originalmente. Permanecen una empresa de extracción de carbón en la rama No. 32 y la duplicación de otra en la rama No. 31.
- \*\* S. Bitar, op. cit. El APSM proyectada incluye las que estaban bajo control estatal en 1970, las que habían pasado a esa condición hasta diciembre de 1972, las comprendidas en el proyecto de las "noventa empresas" aún en manos privadas. Excluye un número no definido de empresas bajo control del Estado, indicadas como de menor importancia, y las empresas de la gran minería del cobre.
- \*\*\* Instituto de Economía y Planificación, op. cit. El APSM proyectada incluye todas las empresas bajo control del Estado hasta diciembre de 1972 y las que estaban bajo control privado pero que oficialmente se había indicado que debían pasar al primer grupo. Excluye la gran minería del cobre.

embargo, la proximidad de las cifras globales que se refieren a su peso en la producción o ventas y en el empleo. Con respecto a la producción o ventas, dos estudios coinciden en establecer la significación del APSM proyectada entre 43 y 44 por ciento del total correspondiente a las unidades de más de cinco obreros. El tercero, que indica 31.7 por ciento, no es directamente comparable porque el universo elegido incluye la producción de establecimientos de menos de cinco obreros.<sup>28</sup> La diferencia, sin embargo, es del orden de magnitud de la producción artesanal, alrededor del 30 por ciento. Refuerza esta conclusión la coincidencia con respecto a la proporción de trabajadores. En efecto, en los dos casos con información se establece dicha cifra en alrededor del 23 por ciento.<sup>29</sup> Estas concordancias, a pesar de las diferencias en el número de empresas, estarían indicando el peso decisivo de unas 180 de gran potencial. La edición de otras unidades modificaba muy poco su significación cuantitativa global, aunque pudiera afectar alguna rama en particular.

En cuanto a la distribución del APSM proyectada entre los diferentes grupos de industrias, los estudios muestran tendencias similares. Se aprecia, en primer lugar, un elevado peso en los bienes intermedios fundamentales: textiles (No. 23), papel y celulosa (No. 27), química (No. 30, 31, 32), productos de minerales no metálicos (No. 33) y metálicas básicas (No. 34). Luego, en productos metálicos y maquinarias la signi-

ficación del proyecto se modifica sustancialmente según se incluya o no en la base, el sector semiartesanal. Esto está de acuerdo con su carácter incipiente. Revela, por otra parte, que su dirección planificada no podía ser resuelta sobre la base exclusiva del sector expropiado por la elevada dispersión de una parte sustancial de la rama. Habría sido indispensable, en estas circunstancias, buscar fórmulas viables de organización de los pequeños empresarios y productores independientes. En el resto de los grupos que corresponden a los bienes de consumo habitual: alimentos (No. 20), bebidas (No. 21), vestuario y calzado (No. 24), muebles (No. 26) e imprentas (No. 28), el peso del APSM proyectada era menor, y considerablemente bajo si se incluye el sector artesanal. Cabe observar, sin embargo, que se habrían producido diferencias importantes en las subramas del grupo alimentos. En algunos casos de elevada concentración, como en el azúcar, las pastas, el aceite y las conservas de pescados y mariscos, el sector social y mixto tendría un peso decisivo. En

<sup>27</sup> Los estudios son: ~~S. Bitar~~ "Efectos de las áreas de propiedad social y mixta en la industria chilena", ~~Trimestre Económico~~, No. 163, julio-septiembre de 1974, México; ~~A. Bardon~~ "Control directo del Estado en la industria manufacturera", en ~~Comentarios sobre la situación económica~~, 1er. semestre 1972. Ed. Taller de Coyuntura, Facultad de Ciencias Económicas, U. de Chile, Santiago de Chile, julio 1972; *La economía chilena en 1972*, Instituto de Economía y Planificación, U. de Chile, Santiago, 1973. Ver cuadro II A.

<sup>28</sup> Ver cuadro II B.

<sup>29</sup> Ver cuadro II C.



Cuadro II B

**PESO DE LA PRODUCCION (O VENTAS) DEL APSM EN EL SECTOR INDUSTRIAL MANUFACTURERO (%)**

		12/1970				Proyectada						
		*	**'	**	*	**'	**	***				
20	Alimentos	12.5	10.9	13.8	35.2	34.9	30.4	29.3				
21	Bebidas			1.5			33.6	27.4				
22	Tabacos			0.0			100.0	91.3				
23	Textiles	0.4	0.0	0.0	29.5	28.3	38.5	48.8				
24	Calzado y vestuario			0.0			18.3	16.6				
29	Cuero			0.0			8.0	0.0				
25	Madera	2.2	4.0	5.3	16.1	18.6	18.5	5.8				
26	Muebles (excep. metal)			0.0			18.7	2.0				
27	Papel y celulosa			10.7			77.2	46.7	85.0	80.6		
28	Imprentas	8.2	6.2	2.3			14.3	3.0				
30	Caucho			0.0			75.3	67.0				
31	Ind. Química			12.3			48.1	73.9	49.0	34.9		
32	Derivados del P. y C.	25.0	39.3	80.9			96.5	100.0				
33	Prod. de minerales no met.			2.3			0.3	0.3	72.0	68.8	68.8	76.3
34	Ind. metálicas básicas			27.8			26.7	26.7	49.5	83.9	83.9	60.3
35	Prod. metálicos	10.6	11.9	1.9	64.0	58.6	33.0	15.9				
36	Maq. eléctrica			14.4			44.8	11.4				
37	Maq. no eléctrica			0.4			46.5	58.4				
38	Equipo de transporte	0.0	10.9	21.2	0.0	10.9	97.2	3.9				
39	Varias			10.9			10.9	10.9	10.9	—		
	Total			12.6			11.8	11.8	43.5	43.9	43.9	31.7

\* Taller de coyuntura. Calculado sobre las ventas de las empresas de más de 5 obreros en el Censo Manufacturero de 1967, proyectadas a 1970; balances de las empresas en 1970; y en varios casos, estimaciones. Excluidas las empresas de la gran minería del cobre.

\*\* S. Bitar, calculados sobre la producción de las empresas de más de 5 obreros con los datos del Censo Manufacturero de 1967. Excluidas las empresas de la gran minería del cobre. En el estudio aparecido en el *Trimestre Económico* no se presenta la descomposición por ramas. Una publicación anterior del mismo autor en *Panorama Económico*, presenta dicho cuadro con un total similar al estudio del *Trimestre Económico*. Es el que se ha utilizado en este caso.

\*\*' Promedio ponderado por la producción de cada sector en el Censo Manufacturero de 1967 a partir de los datos de \*\*.

\*\*\* Instituto de Economía y Planificación. Calculado sobre las estimaciones de ODEPLAN para la producción industrial total de 1972 (incluidas unidades de menos de 5 obreros) a precios de 1971.

## FUENTES:

\* Taller de coyuntura, op. cit.

\*\* S. Bitar y A. Mackeuna, *Panorama Económico*, 1973, Santiago de Chile.

\*\*\* Instituto de Economía y Planificación, op. cit.

**Cuadro II C**  
**SIGNIFICACION DEL APSM INDUSTRIAL EN LA**  
**OCUPACION DEL SECTOR (%)**

	12/1970		Proyectada	
	**	***	**	***
En la industria total	6.5	—	22.2	23.6
En la industria de esta- blecimientos con más de 5 trabajadores	9.5	—	33.0	—

\*\* S. Bitar, *op. cit.*

\*\*\* Instituto de Economía y Planificación.

el resto su significación debía ser escasa.

De los estudios mencionados, sólo uno investiga el alcance del proyecto en otros campos como el comercio exterior y la participación del capital extranjero.<sup>30</sup> Con relación al primero, resultaba que el 68.3 por ciento de las exportaciones, y el 67.3 por ciento de las importaciones industriales eran efectuadas por las empresas que pertenecían al nuevo sector. En relación con el segundo, el proyecto implicaba reducir la participación del capital extranjero en el total de las SAI del 20.3 por ciento que representaba en 1969 a una cifra del orden del 11 por ciento.<sup>31</sup>

No existen cifras adecuadas para valorar la significación en el comercio interior al por mayor. Desde luego, debía ser superior al de la producción. Las unidades del APSM influyen en este sentido sea como vendedoras o sea como compradoras. Se agrega a ello la existencia de unidades de comercialización que incre-

mentaban el volumen anterior. De todas formas, partiendo de la cifra global de 32 por ciento de la producción, se aprecia que el grado de significación del APSM en este terreno continuaría siendo minoritario. En lo que se refiere al comercio al por menor, se preveía que continuase siendo privado, prácticamente en su totalidad.

Los antecedentes anteriores confirman el elevado grado de concentración de la propiedad de los recursos fundamentales. En estas circunstancias, la formación del APSM afectaba a un grupo particularmente reducido de empresas y personas. Por otra parte, el hecho de que allí se encontraran las actividades de mayor desarrollo técnico relativo y de productividad más elevada, implicaba que sólo una parte reducida de los trabajadores se beneficiaría directamente por la modificación en las re-

<sup>30</sup> S. Bitar, *op. cit.* pp. 552 y 554.

<sup>31</sup> Ver cuadro II D.

Cuadro II D

PARTICIPACION DEL CAPITAL EXTRANJERO EN EL CAPITAL DE LAS SOCIEDADES ANONIMAS INDUSTRIALES

	1969	Realizada el APSM proyectada
20 Alimentos	9.0	5.2
21 Bebidas	24.6	23.1
22 Tabacos	58.6	40.0
23 Textiles	9.9	5.4
24 Calzado y vestuario	18.7	9.3
29 Cuero	2.0	1.4
25 Maderas y corcho	6.7	2.2
26 Muebles (excepto metálicos)	16.4	8.1
27 Papel y celulosa	15.2	9.5
28 Imprentas y editoriales	2.2	2.1
30 Caucho	45.1	25.0
31 Industrias químicas	38.3	22.8
32 Derivados del petróleo y carbón	0.6	3.6
33 Minerales no metálicos	24.7	18.1
34 Metálicas básicas	13.6	6.0
35 Productos metálicos	18.4	18.8
36 Maquinaria no eléctrica	14.7	16.2
37 Maquinaria eléctrica	59.9	16.2
38 Equipo de transporte	43.8	10.6
39 Varias	18.9	21.0
TOTAL	20.3	11.0

FUENTE: S. Bitar, "La presencia de la empresa extranjera en la industria chilena", *Desarrollo Económico*, No. 50, julio/septiembre 1973, Buenos Aires.

laciones de producción internas de las empresas. No más del 20 por ciento de los obreros y empleados no agrícolas, y alrededor del 30 por ciento de los obreros y empleados industriales.<sup>32</sup> Su complemento era una cantidad excepcionalmente eleva-

da de unidades y de trabajadores, sobre todo industriales y comerciales, que permanecerían en el sector privado.

<sup>32</sup> En ambos casos se excluye el sector de pequeños productores en la base de referencia.

Desde este punto de vista es necesario destacar que las formulaciones programáticas no preveían formas de organización y de participación de estos sectores en los diferentes niveles de dirección de la economía. Dada su dispersión y su número, sobre todo en la actividad de producción y circulación para el mercado interno, hubiera sido indispensable proponer nuevas modalidades, adecuadas a su carácter privado y a su importancia. Para una planificación que involucrara estos grupos, eran necesarias formas de vinculación permanente que permitieran tener en cuenta sus intereses y sus problemas.

En cuanto al tratamiento del capital extranjero, como se ha visto, el proyecto preveía la posibilidad de su permanencia parcial, bajo nuevas condiciones, cuando no se tratara de las riquezas básicas. Aunque no se indicaba una modalidad precisa, en la práctica ulterior fue posible encontrar fórmulas provisionalmente satisfactorias a través de las empresas mixtas con una participación dominante del Estado.

### III. *La formación del APSM en el sector industrial*

El planteamiento del Programa Básico de la Unidad Popular sobre las expropiaciones, no precisaba el momento de su implementación dentro del periodo de gobierno. Es lícito, por tanto, plantear el problema de las circunstancias en que era, tácticamente, más conveniente ponerlo en práctica. Sin embargo, el desarrollo de

los acontecimientos no dejó muchas alternativas. Las tareas inmediatas que se había propuesto la nueva administración y la presión económica que comenzaron a ejercer los sectores privados amenazados, pusieron al orden del día la formación del APS en el complejo urbano-industrial.

En los años inmediatamente anteriores a 1970 los problemas estructurales se habían agravado, a fines de este año la coyuntura se tornó francamente depresiva. Estas circunstancias hicieron que los problemas inmediatos de la actividad económica, la cesantía y la inflación, pasaran a ocupar un lugar preponderante en las preocupaciones del nuevo gobierno. Para abordar estos asuntos se formuló un programa de acciones inmediatas, cuyas medidas esenciales consistían en: reajuste de salarios que recuperara la pérdida de poder adquisitivo sufrida el año anterior y, simultáneamente, un mejoramiento sustancial de los salarios mínimos y las pensiones; un programa especial de inversiones en obras públicas, vivienda y aumento de los gastos sociales; la creación de un nuevo sistema de contratos y créditos para estimular la producción de las empresas mientras se reactivaba la demanda, y por último, un plan de severo control de precios y de elevación de las entradas fiscales. Este conjunto de medidas debía obtener una rápida respuesta positiva de la producción. Para ello se contaba con la existencia de recursos disponibles, especialmente capacidad de producción y fuerza de trabajo, e inclusive —a pesar de la

considerable deuda externa a mediano y a largo plazo— con reservas en divisas.

La puesta en práctica del proyecto requería una utilización plena de toda la capacidad de control existente en el aparato del Estado. Pero, desde el momento mismo de la realización de las elecciones se pudo advertir que las palancas tradicionales de la política económica serían insuficientes. Los grupos de poder comenzaron inmediatamente a utilizar sus centros de influencia —sistema financiero, grandes empresas de producción y circulación, etc.— para crear dificultades a la gestión del nuevo gobierno. En las condiciones existentes, los sectores cuyos intereses se veían amenazados subordinaban su “lógica económica” a su “lógica política”. De hecho, “lo económico” mostró rápidamente su carácter encubierto de expresión de las relaciones sociales que constituyen su contenido.

En el caso que nos interesa, esto se hizo evidente en la conducta iniciada por los centros monopólicos ya en septiembre de 1970 y profundizada sistemáticamente a lo largo de todo el periodo. A la vez que subordinaban cualquier iniciativa económica a la necesidad de recuperar su preeminencia política, interrumpieron el funcionamiento normal del ciclo de producción y trataron de transformar todos sus activos en recursos líquidos. El segundo aspecto era simultáneamente una forma de poner la mayor cantidad posible de sus recursos al margen de una eventual expropiación y de crear problemas económicos

al gobierno. Todo esto se manifestaba de diferentes maneras: detención de los programas de inversión para ampliar o mantener el aparato productivo; obstáculos al aumento del nivel de actividad, en cuanto significara nuevas contrataciones de personal o utilización adicional de capital; reducción crítica de los inventarios de materias primas, especialmente importadas; utilización de moneda en forma ilegal; fuga de divisas al exterior; utilización especulativa del capital líquido; estímulo a los aumentos exagerados de salarios para quebrar la política de contención de precios. Naturalmente, en cada empresa existía una variada gama en cuanto a la extensión o intensidad con que aparecían estas acciones. Todo se justificaba con la falta de confianza que inspiraban las nuevas condiciones políticas. Además de su significado económico inmediato, se presionaba al gobierno y se intimidaba a las demás capas sociales.

No es posible diferenciar la actitud de los empresarios no monopólicos relativamente importantes de la conducta anteriormente descrita. Como excepción, tal vez se puedan indicar las exigencias de una pronta garantía de inexpropiabilidad, de mejoramiento de sus tasas de utilidades y de definición de líneas de producción abiertas a la actividad privada.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> El Ministerio de Economía organizó en las primeras semanas de 1971 una serie de reuniones con representantes de las diferentes secciones de la Sociedad de Fomento Fabril: industria metalúrgica, de la madera, materiales



Las empresas extranjeras ligadas al sistema urbano también adoptaron una actitud similar, aunque en la mayoría de los casos más prudente. Una proporción importante se mostró dispuesta a aceptar negociaciones con el gobierno para vender sus derechos o una parte de ellos. Sólo una fracción reducida, particularmente de empresas norteamericanas como ITT, Ford, Dow Chemical, Ralston-Purina y otras, siguieron una política de rompimiento abierto. Otro grupo de corporaciones se interesó en llegar a nuevos acuerdos que les garantizaran mercados y niveles de utilidad internacional. Al parecer, la mayoría mantuvo una táctica doble. Por una parte, tratar de no perder sus posiciones en el país, y en algunos casos, tratar de mejorarlas. Por la otra, sostener directa o indirectamente las acciones de los monopolios criollos.

La aplicación de las medidas inmediatas produjo una rápida reactivación y una efectiva redistribución de ingresos. Las repercusiones negativas derivadas de sobrepasar los límites inicialmente proyectados sólo se hicieron presentes a fines del año 1971. Para obtener estos resultados, el gobierno debió forzar una respuesta adecuada de la producción frente a la resistencia de los grandes empresarios; para ello utilizó una amplia gama de acciones, desde el apoyo económico tradicional, hasta la expropiación, según la empresa de que se tratara. Se puede apreciar que de esta manera, los proyectos de transformación estructural y de acciones inmediatas se vincularon. En efecto, los

objetivos de corto plazo comenzaron a exigir en forma creciente la ampliación de los instrumentos de control del Estado en todos los sectores. Así, se efectúa rápidamente la expropiación de las riquezas básicas mediante una reforma constitucional. De este modo, pasó al control del Estado cerca del 90 por ciento de las exportaciones totales.

En lo que se refiere al sistema urbano-industrial, el gobierno procedió a la expropiación e intervención de los monopolios nacionales en todos los casos en que le fue posible aplicar las disposiciones legales, llegar a acuerdos sobre la transferencia de sus activos, o comprar acciones en el mercado. El ejemplo más notable del último caso se encuentra en la adquisición de casi la totalidad del sistema bancario por venta voluntaria de los accionistas. La mayor parte de estos valores estaban subvaluados y se pagaron en plazos que llegaban hasta siete años, dependiendo del monto que detentaba cada poseedor a cierta fecha. Una proporción relativamente pequeña que se pagaba al contado permitía que los pequeños accionistas fueran debidamente indemnizados. En noviembre de 1971, el proceso prácticamente se había completado.<sup>34</sup> Or-

---

de construcción, cuero y calzado, del plástico, etc. En estas reuniones fue posible comprobar que la mayoría pertenecía más a los sectores de importancia media que a los grupos monopolísticos. El tono general de esas reuniones fue la exigencia de formalización de las garantías ofrecidas a los empresarios medios. No hubo versión escrita de estas reuniones.

<sup>34</sup> Con la excepción, única entre las casas bancarias importantes, del Banco de Chile.

ganizaciones subsidiarias de los bancos extranjeros —Bank of America, First National City Bank, Bank of London y Banco Francés-Italiano— fueron adquiridas mediante negociaciones directas.

En el caso de los monopolios industriales, comerciales y de servicios básicos, el proceso fue mucho más complejo y dilatado. Por una parte, sólo había causa legal para la expropiación, intervención o requisición, si se contaba con evidencias de diferentes formas de perjuicio a la producción, o venta de los productos que requería la población. Por la otra, la aplicación de las medidas necesitaba contar con el apoyo de los trabajadores de la empresa afectada. Su participación plena era decisiva, tanto para la realización de la sanción como para garantizar un ulterior aumento en la producción. Por último, fue en los sectores industriales y del comercio donde los grupos afectados opusieron una mayor resistencia después de las primeras acciones estatales tanto en el plano ideológico y jurídico, como en los hechos. En varias empresas se contrató personal especial para organizar la resistencia física. Es el caso de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones, el mayor de los monopolios privados, que organizó “tomas” con estos grupos y trabajadores adictos para impedir la intervención de la empresa.

En relación con el capital extranjero vinculado a los monopolios criollos, la fórmula general fue la de obtener acuerdos cuyos principios esenciales eran: el control por parte

del gobierno, mediante el traspaso parcial o total de derechos a un precio convenido y la continuidad del apoyo técnico y del abastecimiento. En el caso de crearse una empresa mixta, se garantizaba a la parte extranjera un nivel de utilidades remesables. Es en este campo donde se encuentra la casi totalidad de las sociedades mixtas propiamente tales. Los acuerdos más importantes en este terreno se obtuvieron con IBM, Coates (hilos de coser), RCA (electrónica), corporaciones de la rama automotriz (Renault, Fiat, Pegaso y otras) y empresas metalúrgicas. La política seguida por el gobierno no fue de ruptura. Resultaba clara la necesidad de sostener la vinculación técnica por el tiempo que fuera necesario con el objeto de no entorpecer la producción. Los acuerdos individuales con las empresas muestran la necesidad ya mencionada de distinguir en su comportamiento dos aspectos. Uno frente a sus intereses particulares, y otro en el marco general del sistema de relaciones internacionales. Es en este segundo campo donde se puede observar mejor un elevado grado de hostilidad y oposición general, que se mostraría en las dificultades para obtener recursos externos.

En 1971 se pusieron bajo control estatal 116 empresas industriales. De ellas, cincuenta estaban en la lista de “las 90 empresas” y alrededor de otras veinticinco correspondían al proyecto más amplio enviado al Parlamento en octubre de ese año.<sup>35</sup> Como

---

<sup>35</sup> Ver cuadro II A y III A.

Cuadro III A

**NUMERO DE EMPRESAS INDUSTRIALES AFECTADAS POR  
EXPROPIACIONES, REQUISICIONES E INTERVENCIONES \***

		<i>Total</i>	<i>Según proyecto de "las 90"</i>	<i>Retenidas no incluidas en "las 90"</i>	<i>Devueltas</i>
Expropiaciones y requisiciones	1970	1	1	—	—
Expropiaciones y requisiciones	1971	33	17	15	1
Intervenciones	1971	104	32	51	21
<b>Total</b>	<b>1971</b>	<b>137</b>	<b>49</b>	<b>66</b>	<b>22</b>
Expropiaciones y requisiciones	1972	50	25	24	1
Intervenciones	1972	52	15	17	20
<b>Total</b>	<b>1972</b>	<b>102</b>	<b>40</b>	<b>41</b>	<b>21</b>
Incorporaciones al APSM por decisiones posteriores al proyecto de "las 90"			+67	-67	
<b>Total hasta diciembre</b>	<b>1972</b>	<b>240</b>	<b>157</b>	<b>40</b>	<b>43</b>

\* Las expropiaciones y requisiciones se realizaban con los instrumentos legales del Ministerio de Economía y las intervenciones con las del Ministerio del Trabajo.  
FUENTE: Instituto de Economía y Planificación, *op. cit.*, págs. 96, 97, 98 y 135.

ya se ha indicado, todas estas acciones se desarrollaron en el marco de las disposiciones legales, aunque aplicadas en forma severa. Ellas preveían, en la gran mayoría de los casos, solamente el cambio de administración y no la transferencia de la propiedad. En estas circunstancias, el gobierno debía establecer negociaciones con los propietarios para adquirir sus

activos y consolidar la situación jurídica de la empresa. Desde luego, el problema decisivo en la discusión era la correlación de fuerzas económico-financieras y políticas que se establecía en cada caso. En ella jugaba un papel fundamental la posición de los trabajadores directamente afectados.

Por lo común, los términos de las indemnizaciones ofrecidas a los pro-

pietarios nacionales correspondían a las fórmulas generalizadas posteriormente en el proyecto de ley mencionado. Esto es, el valor de libros al final del último ejercicio, pagadero en su mayor proporción en bonos de mediano y largo plazo, reajustables con el índice de precios, en su totalidad para los pequeños tenedores de acciones y en una menor proporción para el resto. Estos valores podían ser rescatados de inmediato si se deseaba invertir en determinadas líneas de actividad.<sup>86</sup>

Sin duda que la rápida ampliación del APSM fue uno de los factores importantes en el aumento de la fuerza de sustentación del gobierno entre los trabajadores. La oposición, por su parte, logró convencer a muchos sectores de que las disposiciones eran de dudosa legalidad. En particular, consiguió que una gran proporción de pequeños y medianos empresarios vieran una intención de expropiación masiva e indiscriminada en el hecho de que el gobierno no actuara de acuerdo a una ley especial. Cuando se envió el proyecto, a fines de 1971, ya las posiciones encontradas se habían consolidado en forma considerable. Casi simultáneamente, la oposición presentó otro proyecto sobre la materia.<sup>87</sup> Sus objetivos principales eran reducir el APSM a un número de empresas sustancialmente menor que el planteado por el gobierno, someter al control del parlamento cada uno de los casos por separado e introducir un cuarto sector social de carácter cooperativo llamado de "empresas de trabajadores". Todo esto

suponía una limitación tan sustancial al APSM en el complejo urbano-industrial que, de hecho, bloqueaba su formación.

A partir de ese momento los conflictos legales, sociales y económicos se entremezclaron. Todos los esfuerzos por lograr un acuerdo fracasaron, en particular, la solución propuesta por el Presidente de la República y el presidente de la democracia cristiana en junio de 1972. En este caso, constituía la oposición, la corriente de derecha de la democracia cristiana misma. A pesar de esto, cabe preguntarse si no hubiera sido posible un acuerdo —aunque fuese parcial— con anterioridad a este periodo. Parece claro que ello hubiera requerido la discusión más amplia del proyecto, con pequeños y medianos empresarios, por una parte, y, por otra, con sectores políticos interesados en la transformación proyectada. Desde luego, esto hubiera obligado a buscar un cierto consenso y a retardar parcialmente las acciones, pero no habría impedido la intervención cada vez que ella fuera necesaria. Además de resultar exitosa la discusión, hubiera dado mayor solidez al avance.

En 1972 y 1973 el conflicto continuó agudizándose. La formación del APSM estuvo sometida en forma creciente a la presión de las fuerzas en pugna. A pesar de ello continuó su rápida ampliación, aunque se

---

<sup>86</sup> Esta fórmula de indemnización tenía un precedente muy similar en la Ley de Reforma Agraria aprobada en 1967.

<sup>87</sup> Proyecto Hamilton-Fuentealba.

Cuadro III B

AVANCE EN LA FORMACION DEL APS INDUSTRIAL  
(No. de empresas, % de ventas y % de dimensión proyectada)

	6/1972 *				12/1972 **			
	Empresas		Ventas		Empresas		Ventas	
	No.	% del proyecto	% de la rama	% del proyecto	No.	% del proyecto	% de la rama	% del proyecto
20 Alimentos	31	76	18.8	53	49	86	17.3	59
21 Bebidas	2	50			3	75	26.0	95
22 Tabacos	0	0			0	0	0.0	0
23 Textiles	17	100	22.9	78	18	100	48.0	100
24 Calzado y vestuario	1	12			3	38	1.3	8
29 Cuero	0	0			0	—	0.0	—
25 Madera	11	100	16.1	100	13	100	4.8	83
26 Muebles (excepto metálicos)	4	100			4	100	2.0	100
27 Papel y celulosa	3	60			3	50	2.1	3
28 Imprentas	4	100	34.4	45	1	100	3.0	100
30 Caucho	1	100			2	100	67.0	100
31 Industria química	10	59			14	70	19.4	56
32 Derivados del P. y C.	1	50	37.7	78	1	100	100	100
33 Prod. de minerales no metálicos	6	55			17	94	63.6	83
34 Metálicas básicas	9	75			13	81	52.5	87
35 Prod. metálicos	15	71	51.8	81	22	100	15.9	100
36 Maq. no eléctrica	7	100			7	100	11.4	100
37 Maq. eléctrica	6	50			23	48	45.2	77
38 Equipo de transp.	12	100	—	—	9	75	3.9	100
39 Varias	—	—			—	—	0.0	—
TOTAL	140	74	29.7	68	202	86	21.9	69

\* Según proyecto del estudio \* cuadro II B.  
\* Según proyecto del estudio \*\*\* cuadro II B.

partó en forma creciente del proyecto inicial.

En el primer semestre de 1972, el rea de propiedad social y mixta en a industria había aumentado sustancialmente. Se puede decir que en mayo de 1972 el APSM se había completado en alrededor de un 70 por ciento.<sup>38</sup> Las unidades industria-

les que se proyectaba incorporar a ese sector y que aún permanecían en el área privada se encontraban en las ramas de alimentos, tabacos, calzado y vestuario, papel y celulosa, y productos químicos. La cifra de otro de los estudios, realizado a fines del año

<sup>38</sup> Ver cuadro III B.

Cuadro III C

IMPORTANCIA DE SEIS GRANDES EMPRESAS INDUSTRIALES  
NO INCORPORADAS AL APSM<sup>1</sup>

	<i>% de la producción de la rama</i>	<i>% del proyecto APSM en la rama</i>
20 Chiprodal (lácteos)	5.4	18.4
20 CRAV (azúcar)	2.8	9.5
22 Cía. Chilena de Tabacos	91.3	100.0
24 CATECU (calzado)	10.0	60.0
27 Cía. Manufacturera de Papeles y Cartones	64.0	92.0
31 Indus Léver (productos químicos)	11.0	28.0
<b>Total industria</b>	<b>6.6</b>	<b>21</b>

<sup>1</sup> Los porcentajes están referidos al estudio del Instituto de Economía.  
FUENTE: Instituto de Economía, *op. cit.*, pág. 155.

1972, muestra que esta situación se mantenía con pocas variaciones a pesar del aumento del número de empresas incorporadas. A esa fecha aún permanecían fuera del APSM 25 de las 76 sociedades industriales de la lista de las "noventa". Del total de este grupo, sólo seis representaban el 6.6 por ciento del total de la producción industrial.<sup>39</sup> Estas unidades constituían una parte fundamental de las ramas antes mencionadas. Su incorporación hubiera hecho que el APSM alcanzara más del 90 por ciento del volumen total del proyecto y del 80 por ciento en cada una de sus subdivisiones.

Por otra parte, el aumento de las empresas industriales bajo control estatal en 1972, sin una elevación apreciable en la producción y ven-

tas, confirma que el APSM había continuado separándose de los límites proyectados. A fines de ese año el número total de unidades incorporadas en todo el periodo llegaba a 197.<sup>40</sup> El proceso continuó en 1973 afectando a otras 100 empresas. Con ello el número se elevó casi a 300 que, agregadas a las 45 sociedades estatales existentes a fines de 1970, hacían un total de unas 350 unidades productivas dentro del APSM.<sup>41</sup>

Diferentes causas explican que se haya sobrepasado el límite proyectado

<sup>39</sup> Ver cuadro III C.

<sup>40</sup> Ver cuadro III A.

<sup>41</sup> Cifra dada por la Junta Militar; *Un año de construcción*. Septiembre de 1974, Santiago de Chile. Sólo se incluyen las empresas en los comités industriales.

para esta área. En 1971 el fenómeno se debió a dos causas principales. En primer lugar, muchos empresarios abandonaron sus fábricas por problemas financieros insalvables que obligaban al gobierno a tomarlas a su cargo para mantener la producción y el empleo. Luego se produjeron una gran cantidad de conflictos laborales sobre remuneraciones que se arrastraron indefinidamente. Ello provocó que del total de las sesenta y seis empresas afectadas en 1971 y que a pesar de no estar consideradas en los proyectos no fueron devueltas, 51 correspondieron a una intervención del Ministerio del Trabajo. A pesar de que esta situación era ajena a la voluntad del gobierno y afectaba a un número reducido de unidades, sirvió de base a una vasta campaña de propaganda con efectos ideológicos considerables.

La situación en 1972 y 1973 fue diferente. Una proporción importante del fenómeno se originó a partir de las ocupaciones realizadas por los obreros como respuesta al sabotaje practicado por los empresarios, durante los paros patronales de octubre de 1972 y el intento de golpe de junio de 1973.

Aun sin tomar en cuenta las empresas no devueltas hasta fines de 1972 y en 1973, se puede decir que el APSM se había constituido en una proporción decisiva en la mayor parte de las ramas industriales. La precariedad de la situación jurídica, en muchos casos, implicaba dificultades de manejo. A pesar de ello, en la gran mayoría se disponía de los

medios para dirigir su gestión productiva y financiera. Una parte importante de este control ya se había conformado en el primer semestre de 1972. En otras palabras, la dirección económica se encontraba ampliada en una parte significativa de la capacidad adicional que se había considerado necesaria. No obstante, no le fue posible dominar el conjunto de las variables macroeconómicas. A pesar de los avances que realizó el APSM en la incorporación de los trabajadores a la dirección y en la organización de la producción, no pudo jugar, total o parcialmente, algunos de los roles que se le habían asignado a corto plazo: concentrar excedentes, completar la capacidad de control necesaria para conducir el proceso económico en forma ordenada y orientar la gestión productiva y financiera del sector privado.

#### IV. *El APSM y los problemas financieros internos*

La aplicación del programa de medidas inmediatas desbordó el nivel de los parámetros inicialmente previsto. Además, el grado de control del gobierno sobre los flujos financieros se mostró insuficiente para realizar las transferencias de ingresos necesarias. Por una parte, los reajustes de salarios fueron superiores a los niveles autorizados. Por la otra, los sectores no asalariados lograron mantener una parte importante de su ingreso monetario, impidiendo una transferencia a los asalariados y al sector público en las magnitudes exigidas. En esta

situación, el APSM no pudo cumplir completamente sus objetivos.

La gran mayoría de los trabajadores apoyó decididamente la política del gobierno. Su fuerte estructuración orgánica en la Central Unica de Trabajadores, le permitía actuar con un poderío excepcional en la realización del programa de transformaciones básicas y de medidas inmediatas. Los aumentos de producción obtenidos en la gestión de las unidades estatizadas descansaron principalmente en su capacidad de mantener y desarrollar el proceso productivo. Asimismo, los aumentos de producción en las que permanecían en el sector privado se debían en gran parte a la firme posición que con respecto a estas cuestiones mantenían los trabajadores.

La pérdida de poder de negociación de los empresarios privados y la nueva correlación de fuerzas en el aparato del Estado, permitieron que los asalariados ejercieran una elevada presión sobre las remuneraciones. En varios casos, las exigencias iban más allá de la posibilidad de las empresas dentro del marco de la política de precios prevista. El fenómeno se debía en parte a las marcadas diferencias de salarios entre ramas, entre empresas de una misma rama, y dentro de una misma empresa. Los intentos por disminuir las "distancias" se traducían en un aumento considerable del nivel general. Resultaba muy difícil para los organismos sindicales resistir estas presiones que, además, estaban impulsadas por los dirigentes demócratacristianos, y en varias oportunidades, por dirigentes

de ultraizquierda o de la propia Unidad Popular.

La formación parcial del APSM permitió desarrollar la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas en diferentes grados. Estas experiencias mejoraron en forma apreciable la comprensión del proceso. Ello no fue suficiente, sin embargo, para disminuir las demandas de aumentos salariales. Además, durante todo un periodo no hubo un esfuerzo claro para desarrollar una nueva organización del trabajo y de su retribución que ayudara a contener las exigencias. Los resultados sobrepasaron ampliamente las previsiones del gobierno respecto a los aumentos de remuneración, alcanzando entre los meses de octubre de 1970 y de 1971, un incremento de más de 50 por ciento. Los índices medios de sueldos y salarios se elevaron un 55 y 48.5 por ciento, respectivamente,<sup>42</sup> sobrepasando entre 15 y 8.5 por ciento el límite máximo programado a fines de 1970. Este aumento nominal de las remuneraciones se tradujo en un incremento de su poder adquisitivo en alrededor de 20 por ciento, ya que el índice de precios al consumidor creció, en el mismo periodo, en 22.1 por ciento.

Por otra parte, el aumento de la producción permitió disminuir sustancialmente la desocupación. El porcentaje de desempleados del Gran Santiago fue de 5.5 por ciento en el año 1971 y sólo de 3.8 por ciento en

---

<sup>42</sup> Banco Central. *Boletín Mensual*, marzo, 1975, Santiago de Chile.



## Cuadro IV A

INDICE DE PRECIOS, DE SUELDOS Y SALARIOS, DE DINERO  
Y TIPO DE CAMBIO

	<i>Tipo de cambio</i> ***	<i>Precios al consumidor</i> *	<i>Precios al por mayor</i> *	<i>Sueldos y salarios</i> * **	<i>Dinero sector privado</i>
1970 Sept.	100	100.0	100.0	100.0	100.0
Dic.	100	101.5	101.0	112.1	114.0
1971 Marzo	100	104.9	105.9	132.7	150.5
Junio	100	112.7	110.8	144.0	172.9
Sept.	100	115.5	113.9	151.8	202.5
Dic	129.4	123.9	122.7	169.1	243.7
1972 Marzo	129.4	140.6	140.6	186.2	283.2
Junio	129.4	158.2	156.9	208.7	319.9
Sept.	204.7	247.8	230.6	336.0	367.0
Dic.	204.7	326.6	298.3	461.6	614.0
1973 Marzo	204.7	398.4	371.5	514.2	830.5
Junio	409.0	606.2	493.4	740.6	1,179.5
Sept.		956.4	716.8	905.4	1,844.1
Dic.	2,811.0	1,985.4 ****	3,723.8	2,515.8	3,183.7

\* Indices oficiales del Instituto Nacional de Estadística.

\*\* Corresponde al mes inmediatamente posterior al indicado.

\*\*\* A partir de diciembre de 1971 promedio de varias áreas.

\*\*\*\* Después del golpe de septiembre de 1973 se cambió la base y la metodología del cálculo. Todas las fuentes estiman su verdadero valor en alrededor de 3,200, lo cual es más coherente con el índice de precios al por mayor y la cantidad de dinero.

diciembre. Como se recordará, había llegado a 8.3 por ciento en el mismo mes de 1970. A pesar de estos mejoramientos en la situación general, las demandas de aumento continuaron en 1972. El nivel más alto fue alcanzado entre octubre de ese año y enero de 1973. En este periodo, el índice de sueldos y salarios llegó a ser de casi en un 33 por ciento superior al de

precios al consumidor, tomando como base septiembre de 1970.<sup>43</sup>

Es corriente considerar los aumentos de remuneraciones como inflacionarios *per se*. Esta afirmación lleva implícita la idea de que, dado el ingreso total, las ganancias y las rentas de la propiedad son irreductibles.

<sup>43</sup> Ver cuadro IV A.

En rigor, la situación es otra. Parece existir un límite "económico-social" y otro "técnico-productivo" para que dichos incrementos adquieran esa característica. El primero consiste en la capacidad de control efectivo que se tenga para al aumentar los salarios reducir los ingresos. Al segundo se llega cuando las ganancias y las otras rentas han desaparecido o han sido llevadas al mínimo de consumo de sus percepciones y se comienzan a afectar las necesidades de la reproducción simple del sistema. En el caso que nos ocupa, el primer límite fue sobrepasado ya en 1971, en que la redistribución implícita era menor que en 1972.

Como se ha indicado, las medidas puestas en vigor permitieron un aumento importante del gasto del producto geográfico bruto en 1971, 7.7 por ciento. Las necesidades de transferencia a los salarios y a las finanzas públicas representaban una cantidad del orden del doble.<sup>44</sup> Estas exigencias plantearon problemas particularmente complejos a la política financiera del gobierno.

La severa aplicación del sistema de controles convencionales, además del apoyo creciente del APSM, permitió contener el aumento de los precios al consumidor a sólo 22.1 por ciento entre los meses de diciembre de 1970 y 1971. Las empresas pudieron absorber una parte importante de los aumentos de salarios por una disminución de las ganancias parcialmente recuperadas por los aumentos de las ventas. Naturalmente, la situación no era la misma en todas, ya que la pro-

porción entre ventas y remuneraciones varía de una a otra rama y la demanda cambia en proporciones diferentes. En algunos casos, el incremento de entradas compensó la elevación de salarios pero, en otras, el resultado fue a la inversa. Estas circunstancias arrastraron a las empresas del APSM. En ellas, sin embargo, la situación fue más grave que en el resto. Con el objeto de obtener la menor alza posible de los precios al consumidor, las autorizaciones de aumento, en muchos casos, fueron inferiores al promedio. Se debe asimilar a este caso el tipo de cambio que puede ser considerado como un índice del precio del cobre, es decir, de la gran minería nacionalizada, dado su valor unitario externo. En el cuadro siguiente se aprecian algunos de estos desniveles.

Estas diferencias se tradujeron en un aumento considerable de los déficits del APSM. El mayor efecto parece haberse concentrado en las empresas estatales tradicionales que producían los insumos más difundidos (electricidad, combustibles y otros) y, por consiguiente, con influencia en un mayor número de precios. Este fenómeno, en verdad, sólo agudizó la situación tradicional que tenía este grupo de unidades, sobre todo en lo que se refiere al financiamiento de sus inversiones. Se puede apreciar, por otra parte, que el conjunto de las nuevas empresas incorporadas al sec-

---

<sup>44</sup> El aumento de salarios significó aproximadamente un 8 por ciento del gasto del producto, y el déficit fiscal 8.4 por ciento.

**INDICES DE PRECIOS DE ALGUNAS EMPRESAS ESTATALES  
(PROMEDIOS ANUALES)**

	1970	1971	1972	1973 **
Derivados del petróleo	100	100.9	142.6	255.0
Electricidad (ENDESA)	100	105.5	122.6	122.6
Ferrocarriles	100	120.6	205.3	500.7
Tipo de cambio *	100	107.2	153.9	175.6
Productos importados (p. mayor)	100	122.2	190.9	358.0
Productos industriales (p. mayor)	100	113.9	189.3	392.3

\* Tipo de cambio de exportación del cobre.

\*\* Sólo hasta junio.

FUENTE: Banco Mundial, *op. cit.*, Vol. III, cuadro 9.8 y 3.11.

tor no resultó deficitario a pesar de la disminución de sus excedentes. En otras palabras, contribuyó a disminuir el déficit. De todas formas, se produjo una transferencia apreciable de recursos del APSM a los salarios y al sector privado. De este modo, el núcleo estatal mixto no pudo cumplir su papel de concentrador de excedentes. Por el contrario, se transformó en un elemento de distribución de recursos.

A lo largo de todo el periodo los problemas financieros se concentraron con particular fuerza en el sector público.<sup>45</sup> En primer lugar los salarios y los aportes a la seguridad social aumentaron en 59 y 77 por ciento, respectivamente, en 1971 con respecto a 1970. Esto significó un incremento de aproximadamente 44 por ciento en términos reales, de los gastos corrientes del presupuesto fiscal, y un crecimiento de 4.7 por ciento de su peso en el gasto del PGB.<sup>46</sup>

Las mayores dificultades para la redistribución provinieron de los ingresos y de la forma de financiamiento del déficit. El factor individual más importante fue la baja de la tributación de la gran minería del cobre por la caída del precio del producto disminuyendo en 2,300 millones de escudos, alrededor de 1.5 por ciento del gasto del PGB. El financiamiento del déficit se hizo principalmente con crédito interno. Los externos, que en 1970 representaron el 45 por ciento de la necesidad total, en 1971 desaparecieron. Los créditos del Banco Central debieron aumentar en siete veces en relación a 1970. Se puede apreciar que ya en 1971 se comienzan a manifestar con fuerza los problemas externos a través del presupuesto del sector público.

En 1972, los problemas adicionales

<sup>45</sup> Ver cuadro IV B.

<sup>46</sup> Ver cuadro IV B.

CUADRO IV B

BALANCE FINANCIERO DE LAS EMPRESAS DEL APSM \*  
(% DEL GASTO DEL PGB)

	1971		1972		1973 ****	
	Total APSM	(Empresas est. tradi- cionales)**	Total APSM	(Empresas est. tradi- cionales)**	Total APSM	(Empresas est. tradi- cionales)**
Ingresos corrientes	s/d	(4.5)	21.3	(3.9)	19.2	(5.9)
Gastos corrientes	s/d	(6.3)	22.8	(6.1)	22.0	(12.4)***
Ahorro en cuenta corriente	s/d	(-1.8)	-1.5	(-2.2)	-2.8	(-6.5)***
Gastos de capital	s/d	(2.5)	3.9	(3.2)	3.7	(1.9)
Ingresos de capital	s/d	(-)	0.7	(-)	0.3	(-)
Déficit	s/d	(4.3)	4.7	(5.4)	6.2	(8.4)

\* Excluye la gran minería del cobre en 1972 y 1973, solamente cubre sus gastos corrientes.

\*\* Las empresas estatales tradicionales corresponden a las que existían a fines de 1970.

\*\*\* Parece existir un error en los datos de la compra de los bienes y servicios.

\*\*\*\* Provisorio.

FUENTES: Banco Mundial, *op. cit.*, Vol. III, cuadro 5.3

Banco Central de Chile, *Boletín mensual*, Dic. 1975, pág. 1447.

de financiamiento más graves provienen de una disminución de los ingresos corrientes reales del presupuesto fiscal y de un aumento menor de los gastos. En conjunto, significaron un incremento del déficit de 4.7 por ciento (del gasto del PGB). Adicionalmente, se produce un nuevo crecimiento de las pérdidas del APSM.<sup>47</sup> En 1973 se produce una baja general de ingresos y gastos pero la proporción del déficit no varió. Este fue financiado casi exclusivamente con créditos del Banco Central. Los préstamos externos no recuperaron la significación que tenían en 1970 y que habían perdido en 1971.

El déficit del sector público con-

solidado, los créditos a las organizaciones reformadas de la agricultura y al área privada tuvieron por consecuencia una emisión considerable. La cantidad de dinero en manos del sector privado, creció en cerca de 11,400 millones de escudos en diciembre de 1971, es decir, en un 114 por ciento con respecto al mismo mes de 1970.<sup>48</sup> Se puede estimar que esta cifra significó, a lo menos, un exceso de unos 5,000 millones de escudos, con respecto al que podría haber absorbido la economía en ese año dado el crecimiento de las transacciones,

<sup>47</sup> Ver cuadro IV B.

<sup>48</sup> Ver cuadro IV A.

de los precios y otras necesidades de liquidez.<sup>49</sup> A fines de 1972, la cantidad de dinero había crecido de nuevo. Esta vez 150 por ciento con respecto a 1971.

Las dificultades financieras del sector público reflejaban en forma sintética lo que hemos llamado, genéricamente, grado insuficiente de control de los flujos financieros y que le impedían redistribuir ingresos más allá de un cierto límite. Se puede especificar este concepto indicando algunas de las principales manifestaciones de esa incapacidad. En primer lugar, la oposición político-institucional existente en el Parlamento que impedía la modificación y modernización del sistema tributario. Luego, la falta de dominio efectivo sobre el aparato burocrático tradicional encargado de la vigilancia de las principales transacciones. Enseguida, el hecho de que el sistema bancario no alcanzó a constituirse en un sistema eficiente de control social de la circulación financiera. A estas limitaciones objetivas es necesario agregar el hecho de que, al menos inicialmente, en el año 1971 la dirección económica de la UP subestimó la significación de la brecha financiera interna y no utilizó algunas posibilidades de amortiguamiento. Principalmente radicadas en el nivel de precios relativos del APSM y en la vigilancia tributaria y crediticia.

A los efectos anteriores, que ya se hicieron presentes en el primer año de gobierno, se agregaron otros en 1972. El carácter cada vez más agudo de la tensión social hacía que el

sector privado eludiera en una proporción creciente los controles estatales. El exceso de liquidez, la disminución de las inversiones y la liquidación de existencias, facilitaba la formación acelerada de un capital especulativo. Las transacciones en el mercado negro pasaron a constituirse en la regla de una gran parte de los agentes económicos. Como se recordará, en 1972, el problema financiero se acentuó principalmente por una baja de los ingresos públicos.

El crecimiento explosivo de la emisión monetaria empezó a producir un efecto de desorganización generalizada del mercado desde comienzos de 1972. Estas circunstancias produjeron dos consecuencias importantes en relación con las tareas del APSM, unas internas y otras externas. Los problemas de abastecimiento perturbaban los esfuerzos por crear una nueva organización de la producción en todos sus aspectos: estructura, distribución de las tareas productivas entre las diferentes unidades, organización de inventarios, desarrollo de los proyectos de inversión, etc. Se sumaban a esto las dificultades administrativas que implicaba la permanente búsqueda de solución a las necesidades financieras. Se agregaba, finalmente, el agudizamiento de la lucha político-social. Estas cuestiones absorbían completamente la atención de los aparatos estatales responsables y de la gran

<sup>49</sup> 22.1 por ciento de crecimiento de los precios; 8.3 por ciento del producto y posiblemente más de las transacciones. La diferencia supone una disminución en la velocidad de circulación de un 20 por ciento.

mayoría de los trabajadores impidiendo desarrollar las tareas de dirección y organización en relación con el área de propiedad privada (APP). Esta, por su parte, no veía que se avanzara suficientemente ni en la solución de sus problemas más urgentes —abastecimiento de materias primas básicas en cantidad, tiempo y precios adecuados— ni en la creación de un sistema orgánico de tratamiento de sus problemas más generales.

El APSM tampoco pudo cumplir en la medida necesaria, la tarea de lograr su organización interna y de dirigir el proceso productivo privado. De este modo, el sobrepasamiento de los límites financieros previstos en el programa de corto plazo tuvo por consecuencia impedir o entorpecer las principales tareas asignadas en forma inmediata al APSM: concentración de excedentes, dirección del sector privado y desarrollo interno.

En estas circunstancias, cabe examinar si una vez generalizado el desajuste financiero —como era el caso en 1972— hubiese sido posible que el APSM diera un apoyo decisivo a su corrección. En otras palabras, si la magnitud alcanzada era una palanca adicional de dirección suficiente y lo errado era la forma de su conducción o, alternativamente, si se había sobrestimado su capacidad y no le era posible llevar a cabo dicha tarea.

Los elementos de acción que podía poner en juego el APSM en este propósito eran la modificación de sus precios relativos y salarios con respecto a los del sector privado, el mejoramiento de la eficiencia, en particu-

lar de la productividad, y el aumento de la producción en forma rentable. La tarea, cuantitativamente, se expresa en un desfinanciamiento propio y del sector público de 22 y 110 por ciento de los ingresos del APSM, respectivamente.<sup>50</sup> Dado el monto del déficit, los aspectos de eficiencia y de producción, fundamentales desde el punto de vista político inmediato y a mediano y largo plazo en el plano económico, no podían tener una significación financiera directa decisiva en la coyuntura. En efecto, los mejoramientos de la productividad son lentos, aun en condiciones normales, y los aumentos de producción dependían en una proporción importante de factores ajenos a la voluntad del APSM, en particular de recursos externos. De este modo, un manejo diferente del sistema de precios y salarios aparece como la posibilidad inmediata mayor.

Este aspecto se puede dilucidar sin grandes dificultades si se tiene en cuenta el exceso de liquidez y la desorganización del mercado. Cualquier aumento de precios del APSM<sup>51</sup> que afectara los costos de las empresas privadas podía ser transferido en una gran proporción a sus propios niveles sin gran dificultad. Los controles directos tradicionales resultaban cada vez menos eficaces, sobre todo en la numerosa mediana y pequeña empresa de producción y comercialización.

<sup>50</sup> Cifras anuales en 1972. Ver cuadro IV B. No incluye minería del cobre. Si se incluyera, los porcentajes serían aproximadamente 23 y 90 por ciento.

<sup>51</sup> Incluido el tipo de cambio.

En ese contexto, por tanto, resultaba difícil producir un aumento diferenciado de los precios que transfiriera ingresos del sector privado al APSM, sin que se descargaran en su mayor parte sobre las remuneraciones. Necesariamente un mejoramiento del sector social recaía sobre los trabajadores. Los elementos de vigilancia directa sólo hubieran podido recuperar su eficacia parcial cuando, mediante este expediente, se hubiera agotado el exceso de liquidez y el mercado hubiera vuelto a su normalidad. A partir de ese momento, hubiera sido posible comenzar un movimiento de transferencia significativa del APP al APSM.

Pero esta posibilidad chocaba con el contenido social del gobierno. Además, la coyuntura política en que se encontraba cuando se discutía la corrección del proceso, a mediados de 1972, lo hacía impracticable. Por otra parte, cualquier intento de poner en práctica dicho esquema tratando de sostener el nivel real de las remuneraciones era inconsistente. Se caía en un círculo vicioso cuya única consecuencia podía ser una aceleración de la inflación y de la desorganización del mercado. En efecto, el intento realizado en el segundo semestre del mencionado año <sup>52</sup> tuvo ese resultado. En esa oportunidad se aumentó considerablemente el tipo de cambio y los precios de los productos sobre los cuales tenía incidencia, principalmente alimentos. Esto fue seguido inmediatamente de un reajuste general de salarios. La consecuencia fue una aceleración de todos los desequili-

brios, déficit, emisión y desarticulación de la circulación.<sup>53</sup> Por otra parte, un aumento puramente cuantitativo e indiscriminado del APSM tampoco parece que hubiera podido resolver los problemas. Se ha visto que su dimensión efectiva alcanzaba a 20 por ciento de la producción industrial total a fines de 1972 <sup>54</sup> y un poco más de la comercialización interna. Una ampliación importante, por ejemplo su formación total, es decir un 30 por ciento, o un aumento al 40 por ciento no parece que hubiera modificado cualitativamente las dificultades analizadas más arriba. Además, en el segundo caso, habría tenido que afectar a un número considerable de medianas industrias lo que habría desbordado largamente el proyecto básico de alianzas políticosociales y difícilmente habría podido ser sostenido.

Existía la posibilidad, sin embargo, de ampliar en forma significativa el alcance del APSM sobre los flujos financieros y de producción sin ensanchar su base productiva. Se trataba de extender al máximo el control directo de la circulación al por mayor. Para ello se disponía del control directo sobre la totalidad de las importaciones y la posibilidad de ampliar rápidamente las formas directas para una gran cantidad de productos intermedios y terminados tanto de origen externo como interno. Este instrumento hubiera permitido controlar los ingresos y egresos de una parte impor-

<sup>52</sup> Agosto-septiembre de 1972.

<sup>53</sup> Ver cuadro IV A.

<sup>54</sup> Ver cuadro II B, estudio (\*\*\*).

tante de los productos del sector privado, practicar una política de precios a la población discriminada, e influir de manera importante en la estructura de la producción.

En efecto, el control del comercio al por mayor de una rama o subrama permite fijar, por ejemplo, precios de equilibrio para los productores estatales y privados, distribuir más racionalmente los programas de producción entre las distintas unidades y controlar los flujos de productos. Hace posible una política de precios al por menor tal que sus incrementos se concentran, efectivamente, en el aparato de comercialización. Esta modalidad empezó a desarrollarse sólo a mediados de 1973. Se puso en práctica en la línea de productos electrodomésticos con resultados iniciales satisfactorios. Es previsible que su extensión a otros renglones hubiera permitido aumentar considerablemente la eficacia de la dirección y del control del sector privado. En abstracto, este esquema se puede considerar como otra alternativa para que el APSM se acercara más a la significación deseada. Sin duda que avanzar en este terreno era menos difícil que ensanchar la base productiva del APSM. Pero, no parece claro que se hubiera dispuesto de la fuerza política suficiente como para llevarlo hasta un dominio completo de la circulación de los productos industriales.

En definitiva, el sector social de empresas podía ayudar al mejoramiento de la situación general en varias direcciones: organización interna, precios relativos, control de la

comercialización, etc. Pero no podía por sí solo, modificar la situación financiera en lo esencial. Asimismo, su desarrollo ulterior hubiera requerido recuperar el control del proceso productivo y de circulación; y para ello era necesario un aumento sustantivo de las fuerzas políticas y sociales de que disponía el gobierno y una acción económica concertada en todos los planos.

## V. *La organización interna del APSM industrial*

La organización interna de las empresas del APSM sufrió retardos y tropiezos. Primero, en 1971, por la concentración de esfuerzos en la expropiación de las unidades que debían formar parte del sector. Luego, en 1972 y 1973, por las dificultades externas, los problemas y la desorganización del mercado. A pesar de ello, una serie de aspectos importantes alcanzaron a ser desarrollados. Fueron especialmente impulsadas la organización de la dirección y la participación de los trabajadores. En cambio, las nuevas formas de la gestión, el reordenamiento del trabajo y de los salarios, así como las relaciones planificadas entre las empresas, sufrieron un retardo. Se comprende que sean precisamente estos últimos aspectos los más afectados por la inflación creciente y la desorganización de la circulación y del abastecimiento. Desde este punto de vista no se puede decir que en el interior del APSM se hayan alcanzado a constituir nuevas relaciones de pro-



ducción, el complejo proceso de socialización que sigue a la constitución de la propiedad estatal sólo alcanzó a ver el inicio en algunos de sus aspectos. Desde luego, es muy discutible que tal proceso se pueda desarrollar totalmente mientras la clase obrera y el pueblo no alcancen la dirección de la vida social y política; sin embargo, parece posible avanzar en una serie de aspectos que preparen su culminación ulterior: democratización de la administración, nueva organización del trabajo, de los salarios y desarrollo de la planificación en las unidades de producción. Resulta claramente difícil, en cambio, sustraer las relaciones entre las empresas a las presiones del antiguo mercado capitalista todavía dominante. Más aun, si las relaciones previamente existentes presentan un creciente grado de desarticulación —como era el caso— repercute negativamente sobre los esfuerzos por reorganizar el funcionamiento de las empresas estatizadas.

La primera tarea que se comenzó a desarrollar fue la constitución de una dirección adecuada al nuevo carácter y dimensión del APSM. Se pueden indicar cuatro áreas principales: la gran minería del cobre a cargo de la antigua agencia estatal responsable del control de las empresas norteamericanas, CODELCO; el sistema bancario dirigido por el Ministerio de Hacienda y el Banco Central; las actividades de comercialización interna controladas por una secretaría creada *ad hoc*; y el sistema de empresas industriales y de energía creada bajo la responsabilidad de la an-

tigua agencia estatal encargada del fomento de la producción, CORFO.<sup>55</sup>

El problema general de crear una nueva estructura orgánica se planteaba en todas partes. Naturalmente, la forma que adquiriría variaba de un lugar a otro. Pero, donde parecen haberse presentado la mayor diversidad de problemas fue en el área industrial. En primer lugar, estaba el elevado número de empresas y de trabajadores, luego, la extremada heterogeneidad de su nivel técnico y, por último, los más diferentes tipos de organización de la producción, de la circulación y de los salarios, así como de la situación financiera. Con el objeto de homogeneizar muchos problemas, de reducir el tramo de control del nivel superior y de concentrar la capacidad técnico-directiva se crearon órganos intermedios: los comités sectoriales. Jurídicamente, eran unidades administrativas de la CORFO y su responsabilidad cubría las empresas estatales y privadas de aproximadamente una rama de producción industrial o de servicio.<sup>56</sup> Sus principales funciones consistían en establecer las orientaciones para la gestión productiva de las empresas del APSM, distribuir entre ellas los recursos fundamentales, establecer los programas de desarrollo de la rama, coordinar la colaboración técnica y controlar el cumplimiento de las tareas. Incluían en sus perspectivas desarrollar unidades de comercialización al por ma-

<sup>55</sup> CORFO (Corporación de Fomento de la Producción).

<sup>56</sup> Ver cuadro V A.

yor, de comercio exterior y de construcción industrial. Debían, además, garantizar la dirección económica sobre el sector privado. Para llevar a cabo estas funciones se constituyeron aparatos técnico-directivos de

acuerdo con estas exigencias. En general, la atención de estos comités fue absorbida por los problemas inmediatos, tanto de organización inicial como de gestión posterior. Las responsabilidades externas del APSM

#### Cuadro V A

### COMITES SECTORIALES DEL APSM Y SUS EMPRESAS SEPTIEMBRE DE 1973 \*

	<i>No. Empresas</i>
Agro-industrial	50
Textil y vestuario	41
Pesquero	22
Fibras naturales	3
Cuero y calzado	33
Farmacéutico	6
Forestal	25
Materiales de construcción	21
Minero-industrial	6
Química liviana	18
Productos de cobre	3
Metal-mecánico	19
Mecanización agrícola	9
Eléctrico y electrónico	20
Automotriz	19
Química pesada	5
Sidero-metalúrgico	46
Energía y combustibles **	22
<b>Total comités</b>	<b>335</b>

\* Se excluye el renglón de industrias varias que no estaban en los comités. En general no comprendían a actividades industriales. Junta Militar, *Un año de construcción*, septiembre de 1974, Santiago de Chile.

\*\* Incluye sólo a tres empresas de producción industrial: refinería de petróleo y dos productoras de gas.

sólo comenzaron a ser parcialmente atendidas en 1973. Algo similar sucedió con la organización de la producción, sólo a partir de fines de 1972 se comenzaron a estudiar los problemas de especialización productiva de los establecimientos, y los cambios en la estructura de bienes y su normalización.

La unidad básica de gestión continuó siendo, casi sin excepción, la misma empresa que había sido expropiada o intervenida. Es decir, el mismo conjunto de medios básicos y de rotación, así como de trabajadores, pasaba a ser la unidad de cálculo económico dentro del APSM. Desde luego, esta gestión se debía encuadrar dentro de los objetivos y asignación de recursos que hiciera el comité sectorial correspondiente. En su forma desarrollada, estas orientaciones debían constituir el plan del sector. Estas empresas mantenían con las demás —tanto del sector social como privado— relaciones de mercado tradicionales. Los problemas de rentabilidad antes descritos impidieron la puesta en práctica del principio de autonomía financiera. Como se sabe, este principio juega un papel fundamental en la organización de las empresas estatales en la mayor parte de las economías de transición al socialismo. Este es uno de los planos donde se expresan, en forma sintética, las diferentes concepciones sobre la naturaleza y el carácter de las relaciones económicas en el interior del sector estatal. En nuestro caso, la no aplicación del mencionado principio fue más el resultado

de una situación de hecho que de una concepción determinada. No se puede decir que hubiera tenido lugar una discusión significativa sobre estos problemas.

El funcionamiento normal de estas estructuras, sin embargo, se vio perturbado por varias dificultades. En primer lugar, en el ámbito nacional había una coordinación insuficiente de los organismos que debían atender diferentes aspectos de la actividad de las empresas del APSM; el Ministerio de Hacienda y el Banco Central en las cuestiones financieras internas, la Secretaría de Comercio Exterior en lo referente al uso de divisas, el Ministerio del Trabajo en cuanto a la organización laboral y del sistema de salarios, y, finalmente, la CORFO en la gestión de conjunto. En segundo lugar, dentro de la propia estructura orgánica de los comités y empresas existían criterios poco coherentes sobre aspectos importantes de la gestión productiva. Estos problemas expresaban en lo esencial, una debilidad mayor de todo el sistema, la falta de una dirección económica única que estableciera en forma consistente funciones, responsabilidades y maneras de resolver los conflictos estructurales. A pesar de ello la experiencia que la gestión iba entregando a los trabajadores, técnicos y responsables impulsaba varios aspectos que apuntaban hacia los objetivos fundamentales.

El aspecto más importante desarrollado en las empresas del APSM fue la democratización de la gestión a través del proceso de “participación”.

Por un acuerdo general establecido a fines de 1970 entre el gobierno y la CUT<sup>57</sup> se habían precisado los principios de esta iniciativa. En lo esencial, se establecía que las unidades estatizadas serían dirigidas —en el marco de las orientaciones del plan de la economía nacional— por un consejo formado por cinco representantes de los trabajadores elegidos directamente y seis designados por los organismos superiores, uno de ellos en carácter de director responsable. La representación del colectivo debía incluir una persona del nivel técnico y otra del nivel administrativo. Además de esta incorporación a las responsabilidades directivas inmediatas, los trabajadores debían elegir comités en los diferentes niveles de organización interna: departamento, sección, etc. Esta representación ejercía las labores de un comité técnico junto al responsable correspondiente. Finalmente, debía existir participación de sus delegados en los comités sectoriales y en el organismo de responsabilidad nacional.

Al inicio, este esquema se aplicó en forma bastante burocrática. Sólo a medida que avanzaba la experiencia comenzó a tomar su verdadero contenido. Se comenzaron a desarrollar nuevas formas de trabajo y la influencia de los trabajadores comenzó a crecer rápidamente. La expresión más desarrollada de este proceso fueron las asambleas de trabajadores por rama de producción, en que participaban los representantes de todas las fábricas involucradas, incluso, en varias oportunidades, también las del

sector privado. En ellas se discutían los problemas fundamentales de la producción, las proposiciones de los planes de gobierno y se elaboraban directivas para el desarrollo ulterior.<sup>58</sup>

Es difícil extraer conclusiones de validez general sobre algunos aspectos importantes de esta experiencia, como son las relaciones entre sindicatos y organismos de participación, entre trabajadores y técnicos en el interior de estos últimos, etc. Algunos documentos primarios disponibles no indican tendencias generales en relación con estos problemas.<sup>59</sup> En ellos aparece con claridad, en cambio, que la democratización en las relaciones de trabajo y la desaparición de la disciplina despótica tradicional tuvo una doble vertiente. Por una parte, una considerable expansión de las iniciativas de los trabajadores en todos los terrenos: cultural, ideológico, y, sobre todo, en relación a la producción. Son múltiples las observaciones emitidas sobre mejoramientos productivos, apoyo técnico a otras empresas más atrasadas, ahorro de divisas, mejoramiento y control de la distribución, etc. Por la otra, la manifestación de un cierto desorden laboral: ausentismo, paralizaciones injustificadas del trabajo, incumplimiento de tareas personales, etc.; pro-

<sup>57</sup> Central Unica de Trabajadores.

<sup>58</sup> Una de las más importantes se realizó en el sector textil para discutir el plan de 1974.

<sup>59</sup> Entrevistas a trabajadores y responsables de tres grandes fábricas textiles y una metal-mecánica.

blemas que se fueron agudizando hacia 1973.

Las declaraciones mencionadas tampoco indican interés alguno por una alternativa completamente distinta, impulsada por el PC: "la empresa de trabajadores". Por lo demás, esta fórmula no versa sobre una manera diferente de organizar la participación en el marco de una unidad estatal, sino que abarca la concepción misma de la empresa. Como se sabe, en lo esencial, plantea una forma cooperativa de gestión. Al parecer, hasta el momento que nos referimos la confrontación se planteaba más en el nivel de las concepciones políticas generales que en la práctica social.<sup>60</sup> La discusión en abstracto del problema está fuera de los límites de este trabajo. Al respecto sólo es importante recordar que el acuerdo frustrado entre el presidente Allende y el senador Fuentealba, en junio de 1972, aceptaba en principio la creación de este tipo de empresas en un cierto grupo de unidades.

En 1973, la participación estaba organizada en la mayoría de las empresas del APSM aunque con un grado de madurez muy diverso y, en general, insuficiente. Sus causas fundamentales eran el retraso en la organización de ciertas cuestiones claves de la gestión productiva, en materia de trabajo y remuneraciones, y la falta de planificación de las tareas. Es fácil comprender que sin estos elementos no es posible elevar a un nivel satisfactorio el control social sobre las tareas colectivas e individuales. La falta de desarrollo de es-

tos aspectos —que comenzaron a ser impulsados en forma sistemática sólo a fines de 1972— retrasó el fortalecimiento económico del APSM.

En primer lugar, la inexistencia de una delimitación de las necesidades reales de fuerza de trabajo y de sus tareas productivas impedía un control adecuado de la productividad. Asimismo, permitía que en una parte importante de las empresas se realizaran contrataciones superfluas. Desde luego, la desocupación estructural que se había heredado constituía una presión adicional. Este fenómeno pudo ser absorbido plenamente en 1971 en que un aumento excepcional de la producción permitió una rápida elevación del rendimiento del trabajo. No sucedió lo mismo en 1972 en que el incremento de la actividad fue más leve. Sin embargo, a pesar de que la productividad descendió estuvo por encima de 1970. La caída de la producción derivada de las restricciones externas y de la agudización de los problemas internos la hicieron disminuir considerablemente en 1973. Es necesario tener presente que, en este último caso, resulta prácticamente imposible, casi en cualquier circunstancia, impedir una caída de su nivel. Sin lugar a dudas, la ocupación es mucho más rígida frente a un descenso de la producción que en el caso de un aumento. La evolución

---

<sup>60</sup> Es posible que la observación esté deformada por la gran influencia de los partidos marxistas en las fábricas textiles. Pero ocurría lo mismo en la empresa metalmecánica, donde el peso partidario era mínimo.

	1970	1971	1972	1973
Productividad en la industria *	100	106.6	104.9	92.7
Productividad en la industria **	100	106.5	103.7	s/i

\* Se utiliza como índice de ocupación el del Gran Santiago y el de las zonas Lota-Coronel y Huano-Concepción. Cerca del 40 por ciento de la población activa. Como índice de producción al del INE.

\*\* Cálculo del Banco Mundial.

FUENTES: Cuadro VI A. Banco Mundial, op. cit., Vol. III, cuadro 2.2.

del indicador se puede ver en el cuadro anterior:

Desgraciadamente, no existen cifras separadas para el APSM y el sector privado. Pero, aunque se suponga una situación mucho más desfavorable en el área estatal, no se puede afirmar que haya alcanzado rasgos de gravedad en 1972.<sup>61</sup> Es importante destacar que si se comparan estas cifras con las del déficit del APSM se concluye que los problemas de eficiencia interna no tuvieron un carácter decisivo en su situación financiera. Ciertamente, el problema central fue el de las relaciones precios-remuneraciones.

En segundo lugar, no se alcanzó a establecer una reorganización del salario. Además de las grandes diferencias de nivel antes indicadas, existía un sistema diferente en cada empresa agravado por una diversificación excepcional de sus formas internas. En estas circunstancias, resultaba particularmente difícil establecer cualquier tipo de vinculación entre los aumentos de las remuneraciones reales y de la productividad. Los reajustes derivados de las alzas de precios envolvían aumentos de sus niveles efectivos en forma anárquica. De hecho,

la modificación del salario se continuó haciendo de acuerdo con la tradición anterior.

A pesar de que estas deficiencias impedían implantar un sistema completo de planificación, fue posible comenzar a desarrollar algunos de sus elementos más importantes: la orientación de la producción y la asignación de algunos recursos particularmente escasos, como por ejemplo, las divisas. Las acciones más importantes para organizar el funcionamiento de las empresas de acuerdo a un plan no se realizaron hasta 1973. La principal fue la preparación de un proyecto anual para 1974. En lo esencial, los objetivos se podían sintetizar así: reorganizar la producción en base a la rigidez extrema de la capacidad para importar, dando prioridad a los productos de amplio consumo, y elevar el nivel de inversiones productivas, dando prioridad a aquellas vinculadas al aprovechamiento de los productos agropecuarios o que ya tenían garantizado su financiamiento

<sup>61</sup> Una hipótesis extrema que suponga un aumento de la ocupación principalmente en el sector estatal y crecimientos similares de la producción en ambas áreas, arrojarían una disminución inferior al 10 por ciento.

mediante créditos del exterior. El asunto fundamental era el máximo aprovechamiento de los recursos externos mediante todas las modalidades posibles: reducción de insumos importados por unidad de producto mediante modificaciones en el surtido y eventual eliminación de bienes sofisticados, cambios en las líneas de producción, aumento de las exportaciones y sustitución de importaciones. El proyecto alcanzó a ser discutido por los trabajadores en gran parte de las empresas estatales y aceptado por un número considerable de las más importantes del sector privado. La sola preparación del proyecto mostró las posibilidades de un mejoramiento considerable en las relaciones con esa área y de una mayor eficiencia en el uso de las divisas.

En síntesis, el APSM recién había comenzado su organización interna en el segundo semestre de 1972. Varios de sus aspectos más importantes no alcanzaron a ser desarrollados y otros fueron sensiblemente retrasados por las condiciones generales de desarticulación financiera y productiva. Por eso, a pesar del rápido avance de la democratización de la gestión, no se puede decir que se hayan creado los elementos esenciales de un nuevo sistema de relaciones de producción en su interior. Estas dificultades impidieron que el APSM tuviese un desempeño más eficiente y jugara un papel más importante en el conjunto de la producción. A pesar de ello, los pocos aspectos iniciados, sobre todo la participación de los trabajadores, permitieron un au-

mento excepcional de la producción en 1971 y, aunque más débil, también en 1972. En 1973, las presiones externas impusieron un descenso considerable.

## VI. *La producción industrial del APSM y las dificultades externas*

El aumento de la remuneración, los gastos sociales y los programas especiales de construcción, elevaron sustancialmente la demanda interna global. Adicionalmente, el cambio en la distribución del ingreso modificó su estructura incrementándose en mayor proporción las necesidades de bienes de consumo esencial. En la mayoría de los sectores la producción respondió adecuadamente a estas exigencias en el año 1971. Las rigideces que presentaron los grupos empresariales más poderosos fueron vencidas por la acción de los trabajadores y las medidas del gobierno. El crecimiento global, muy acentuado el primer año, redujo su ritmo en 1972 y tuvo un descenso en 1973.<sup>62</sup> Las causas principales de estas fluctuaciones se encuentran en el agudizamiento de la oposición social interna y en el reforzamiento de las presiones externas. Este último factor se presentó con particular fuerza en la industria y explica, casi por sí solo, las dificultades. Esto resultó de una importancia excepcional si se considera que dicho sector representaba cerca del

<sup>62</sup> Ver cuadro VI A.

**Cuadro VI A**  
**INDICES DE PRODUCCION INDUSTRIAL MANUFACTURERA**  
**(1968 = 100)**

	1970	1971	1972	1973
Productos alimenticios	99.6	107.7	105.9	102.0
Bebidas	91.1	114.9	123.3	134.3
Tabaco	97.7	123.1	126.3	131.3
Productos textiles	96.0	110.1	113.1	101.5
Calzado y prendas de vestir	104.8	118.9	123.5	117.1
Industria de la madera excepto muebles	108.1	131.7	146.7	93.1
Muebles	113.4	109.1	155.6	120.8
Celulosa y papel	88.3	91.8	90.1	104.5
Imprentas y editoriales	109.5	173.8	126.4	96.0
Cuero y sus prod. excepto calzado	103.9	119.7	90.0	85.8
Productos de caucho	111.0	135.5	138.8	127.5
Productos químicos	120.9	144.0	150.4	147.6
Derivados del petróleo y carbón	105.4	128.6	138.5	129.9
Prod. de minerales no metálicos	102.9	120.0	123.2	126.5
Industrias metálicas básicas	108.0	116.7	124.2	119.7
Prod. Met. excepto maquinarias	98.6	108.1	117.8	121.4
Construcción de maquinaria no eléctrica	94.2	126.3	151.5	182.3
Aparatos eléctricos	99.5	113.3	104.2	89.1
Material de transporte	127.0	111.9	120.3	140.8
Diversas	81.0	108.0	123.1	119.0
<b>TOTAL</b>	<b>104.0</b>	<b>119.3</b>	<b>122.6</b>	<b>117.3</b>

FUENTE: Instituto Nacional de Estadísticas. Mayo 1974. Santiago de Chile.



**Cuadro VI B**  
**PRODUCCIONES FISICAS Y PROPORCION DEL APSM EN EL RUBRO**  
**(Fines de 1972)**

	<i>Unidad</i>	<i>1970</i>	<i>1971</i>	<i>1972</i>	<i>1973</i>	<i>% en el APSM</i>
* Lingotes de acero	(1000 T)	547	610	581	508	100
* Cemento	(1000 T)	1,349	1,370	1,408	1,372	100
* Vidrio plano	(1000 m <sup>2</sup> )	2,559	2,677	2,355	3,426	100
* Alambre de cobre	(Ton.)	15,170	15,940	21,948	22,336	100
* Derivados de petróleo	(1000 m <sup>3</sup> )	3,216	3,944	4,290	3,964	100
* Neumáticos	(1000 U)	676	791	805	766	100
* Papel	(1000 T)	224	222	223	227	2.1
* Celulosa	(1000 T)	210	210	172	154	
* Azúcar refinada	(1000 T)	282	316	325	285	55
** Cerveza	(1000 L)	s/i	219	229	206	100
** Cigarrillos	(10 <sup>6</sup> U)	s/i	8,312	8,515	8,368	0
** Hilados de rayón	(Ton.)	s/i	1,551	1,974	1,695	100
** Detergentes	(Ton.)	s/i	46,225	43,306	45,999	0
*** Tejidos	(1000 T)	s/i	103	106	s/i	48
*** Refrigeradores	(1000 T)	s/i	69	71	s/i	94
*** Cocinas	(1000 U)	s/i	210	245	s/i	80
*** Estufas y calen- tadores	(1000 U)	s/i	255	263	s/i	80
* Energía eléctri- ca para la in- dustria	(1000 KWH)	845	928	992	948	100

FUENTES: Banco Central, *Boletín Mensual*, Septiembre de 1975 \*.  
Instituto Nacional de Estadísticas, *Índice de Producción Manufacturera* \*\*.  
Instituto de Economía, op. cit. \*\*\*.

45 por ciento del valor agregado en la producción material en 1970.

Como ya se ha indicado no existen estadísticas sistemáticas separadas para cada área social. Es posible apreciar, sin embargo, que las producciones físicas más importantes controladas total o parcialmente por el APSM, siguieron el movimiento global.<sup>63</sup> Por otra parte, no deja de llamar la atención que algunos productos de las grandes empresas privadas como: papel, celulosa y detergentes hayan disminuido su producción en 1972.<sup>64</sup> Desde luego, para una afirmación más definitiva en cuanto a la divergencia de los movimientos en ambos sectores se requeriría una muestra más amplia.

Uno de los factores en que se apoyó el crecimiento de la producción en 1971 fue el mejor aprovechamiento de las capacidades instaladas. Lo mismo sucedió casi en la totalidad de los casos en 1972. Es de importancia destacar que, a pesar de lo que se ha sostenido corrientemente, no fueron las dificultades en este terreno las que limitaron la producción. En efecto, un estudio muestra que el potencial productivo existente en 1971 era cerca de un 20 por ciento mayor que el nivel alcanzado en ese año.<sup>65</sup> El método de cálculo, además, parece subestimar algunas posibilidades ya que se basa en el análisis de los mejores promedios obtenidos en el pasado, época de una baja utilización sistemática. Desde luego, en el complejo interindustrial no existe un ajuste perfecto entre las distintas capacidades. Por eso, un elevado aprovechamiento

puede significar limitaciones puntuales. Pero en estas circunstancias, sólo algunas restricciones se expresan como una pura y simple detención del aumento global de un bien final y la mayoría representan un incremento creciente del componente importado por unidad de producto. Es el caso, por ejemplo, de un desajuste entre la capacidad de hilandería y de tejeduría en que la segunda supera a la primera una vez agotadas las posibilidades de la producción interna de hilado, la actividad de tejeduría puede continuar ampliándose con abastecimiento importado. Al parecer, esta situación sólo se manifestó en unos pocos renglones a fines de 1972; se pueden indicar cemento, ciertos tipos de aceros, algunos productos químicos y parte de las fibras sintéticas. Por cierto, en los cálculos mencionados no se incluyen las posibilidades de ampliación de las capacidades por la eliminación de los puntos de estrangulamiento que se hubieran podido conseguir en el corto plazo. En efecto, en 1972 y en 1973 se habían proyectado, y en varios casos iniciado, algunos de estos pequeños proyectos. No se puede decir, sin embargo, que se hubiera empezado a atacar frontalmente este problema a pesar de que era uno de los aspectos más importantes de las orientaciones.

La disminución de la producción en 1973 tampoco guarda relación con

<sup>63</sup> Ver cuadro VI B.

<sup>64</sup> *Ibidem.*

<sup>65</sup> Ver cuadro VI C.

## Cuadro VI C

ESTIMACION DEL POTENCIAL DE CRECIMIENTO INDUSTRIAL  
PARA 1972 (índice de producción)

	<i>Promedio anual</i>		
	<i>Efectivo 1971</i> <sup>1</sup>	<i>Potencial 1972</i> <sup>2</sup>	<i>% Var.</i>
<i>Industrias consumo personal</i>	116.4	132.3	+13.6
20 Alimenticias	107.7	113.6	+ 5.5
21 Bebidas	114.9	132.2	+15.1
22 Tabacos	123.1	140.3	+14.0
23 Textiles	110.1	125.9	+14.4
24 Calzado	118.9	133.9	+12.6
26 Muebles	109.1	157.9	+44.7
28 Imprentas	173.8	196.1	+12.8
29 Cuero	119.7	186.8	+56.1
39 Diversas	108.6	126.7	+16.7
<i>Industrias metal mecánicas</i>	113.2	147.8	+30.5
35 Productos metálicos	109.1	128.3	+17.6
36 Maquinaria no eléctrica	126.3	216.3	+71.3
37 Maquinaria eléctrica	113.3	142.0	+25.3
38 Material de transporte	111.9	143.7	+28.4
<i>Industrias primarias básicas</i>	121.3	152.0	+25.3
25 Maderas	131.7	151.7	+15.2
33 Minerales no metálicos	120.9	136.6	+13.0
34 Metálicas básicas	116.7	158.4	+35.7
<i>Industrias intermedias diversas</i>	133.2	150.3	+12.8
27 Papel y celulosa	91.8	109.7	+19.5
30 Caucho	135.5	177.3	+30.8
31 Químicos	144.0	154.8	+ 7.5
32 Derivados petróleo y carbón	128.6	143.0	+11.2
<b>Total industrial</b>	<b>119.3</b>	<b>141.5</b>	<b>+18.6</b>

FUENTE: Andras Uthoff en *Comentarios sobre la situación económica.*<sup>1</sup> Taller de Coyuntura, U. de Chile, Santiago, julio 1972.<sup>2</sup> Datos del Instituto Nacional de Estadísticas.

las capacidades. Sin embargo, los problemas de un mantenimiento insuficiente ya habían empezado a disminuir la potencialidad productiva en varios puntos. Esta circunstancia se relaciona estrechamente con las dificultades para el abastecimiento de repuestos importados. En 1973 los problemas estaban directamente influidos por otros factores. De una parte, el grado extremo a que habían llegado las acciones políticas de los sectores opuestos a la Unidad Popular, afectando servicios fundamentales, como el transporte, por largos periodos. Por otra parte, las existencias de operación de las empresas, sobre todo de materias primas importadas y de repuestos, habían llegado a un punto crítico. Este problema fue agudizado al extremo por el acaparamiento masivo. Se sabe que en estas circunstancias se producen frecuentes alteraciones en la continuidad de los procesos que afectan seriamente su nivel.

De los antecedentes disponibles resalta con evidencia que el principal problema que impidió continuar aumentando la producción en 1972 y 1973 fue el del abastecimiento de productos agropecuarios e insumos importados. El primero se refleja en un incremento de sólo 7.7 por ciento de la rama alimentos, en 1971, bastante por debajo del promedio industrial, y de su baja en 1972 y 1973. Este hecho explica el que las primeras escaseces hayan aparecido en estos productos que, dada la redistribución de ingresos, eran los renglones de mayor expansión de la demanda. Los aumentos de importa-

ciones para la rama no alcanzaron a suplir las deficiencias de abastecimiento interno.

Las dificultades con los insumos importados, afectaron al conjunto del sector. Si se toman como normales los abastecimientos de estos productos en 1970, se puede ver que las necesidades en valor crecieron en los años 1971 y 1972, en 21 y 30 por ciento, respectivamente. En esto incidían aumentos de la producción, en 16 y 20 por ciento, y de los precios de las importaciones en 4 y 8 por ciento.<sup>66</sup> Se puede estimar que las importaciones efectivas fueron considerablemente inferiores a las necesidades, en cada uno de los años mencionados.<sup>67</sup> Estos recursos se obtuvieron de los *stocks* de materias primas, bienes intermedios y repuestos importados existentes en 1970.

Al igual que en el pasado, el crecimiento de la producción estuvo principalmente destinado a satisfacer el crecimiento de la demanda interna. Los bienes de consumo habitual, excepto alimentos, y los bienes intermedios tuvieron un movimiento similar al conjunto. En 1971, los bienes de consumo durable aumentaron de la misma manera que la de los demás productos impulsados por el crecimiento indiscriminado de la demanda y de la producción. En 1972 y 1973, debieron soportar una asignación de recursos más restringida. Los pocos bienes de capital que se fabricaban en el país, representados principal-

---

<sup>66</sup> Ver cuadro VI D.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

## Cuadro VI D

### ESTIMACION DE IMPORTACION Y NECESIDADES DE BIENES INTERMEDIOS PARA LA INDUSTRIA NO ALIMENTARIA

(Millones de dólares)

	1969	1970	1971	1972	1973 *
Importación total de bienes	927	956	1,015	1,103	1,608 *
Bienes intermedios no alimenticios **	—	445	485	460	664
Índice de producción industrial no alimenticia	100	100	116	120	114
Índice de precios internos ***		100	104	108	130
Necesidades de importaciones físicas (índice)		100	121	130	148
Necesidades de productos importados (valor)		445	538	579	659
Déficit (—)		—	—53	—119	+5

\* La cifra de importaciones estimada por el Banco Central es 510 millones superior a la cifra dada por la Superintendencia de Aduanas. Una sobrestimación similar ya se había producido en publicaciones anteriores para 1972 y 1971.

\*\* Ver cuadro VI A.

\*\*\* Índice del valor unitario de las exportaciones mundiales.

FUENTES: Banco Central de Chile, op. cit. Instituto Nacional de Estadística. Índice de producción industrial manufacturera.

nente por las ramas 35, 36 y 38, crecieron sistemáticamente, aún en 1973, como resultados del inicio de una política de estímulo a su desarrollo.

La producción para la exportación que tuvo un crecimiento de cierta importancia en 1971 volvió a sus niveles de antes de 1970 en los años siguientes.<sup>68</sup> Es conveniente señalar que la idea de que el tipo de cambio fuese responsable de haber desestimulado las exportaciones no parece encontrar una verificación empírica. La explicación de esto es que las ventas del

cobre que representaban más del 85 por ciento del total, dependen más de la coyuntura mundial que de su competitividad asegurada por un nivel de salarios bajo y un elevado nivel tecnológico, por lo demás, existe una tendencia cada vez más marcada a la distribución del mercado entre los grandes productores. En lo que se refiere a las exportaciones industriales se puede comprobar que, en lo fundamental, reposaban también

<sup>68</sup> Ver cuadro VI E.

en la utilización de ciertos recursos naturales en relación con los cuales, casi siempre, las dificultades han radicado más en encontrar mercados externos, normalmente monopolizados

y fuertemente protegidos, que en su competitividad. Por otra parte, el examen de los tipos de cambio muestra que durante su periodo más desfavorable, el año 1971, se produjo el ma-

**Cuadro VI E**  
**EXPORTACIONES INDUSTRIALES**  
(Millones de dólares)

	1969	1970	1971	1972	1973
Total	104	129	143	105	111
Del cual:					
Cobre semi-claborado	8	15	16	20	28
Papel y celulosa	28	32	32	24	30
Productos químicos	8	11	12	8	7
Conservas de pescados y mariscos *	24	24	39	19	19

\* Incluida harina de pescado.  
FUENTE: Banco Mundial, op. cit., Vol. III, cuadro 3.3.

**Cuadro VI F**  
**INDICE DE LOS TIPOS DE CAMBIO DE BIENES INDUSTRIALES**  
**Y PRECIOS AL POR MAYOR**

	<i>Tipos de cambio de las exportaciones industriales</i>	<i>Tipo de cambio de materias primas</i>	<i>Precios al por mayor</i>
Septiembre 1970	100	100	100
Septiembre 1971	100	100	115.5
Diciembre 1971	129.4	129.4	122.7
Junio 1972	129.4	129.4	156.4
Septiembre 1972	245.7	204.7	230.6
Marzo 1973	245.7	204.7	371.5
Junio 1973	819.0	204.7	493.4

yor volumen de exportaciones industriales.<sup>69</sup> Sin perjuicio de la constatación anterior, es necesario indicar que de todas formas, en 1972, se comenzó a practicar una política de fuerte diferenciación para estimular otras exportaciones industriales marginales.<sup>70</sup> La necesidad de apoyar estas iniciativas mediante una fijación adecuada del precio de las divisas no se debe confundir con la idea de que mediante este expediente se modifique drásticamente la situación de la balanza comercial en una economía como la chilena.<sup>71</sup>

De todo lo anterior se puede concluir que en 1972, y más aun en 1973, existían potencialidades en la industria que no fueron aprovechadas principalmente debido a las restricciones externas. Muchas de ellas hubieran podido ser desarrolladas en un plazo relativamente breve. Para ello era necesario contar con recursos importados adicionales y concentrar esfuerzos en algunas modificaciones técnicas. En primer lugar, era posible promover un mayor desarrollo de las exportaciones industriales hacia los países socialistas y latinoamericanos. Algunas experiencias estaban en vías de ejecución. Con Bulgaria se había firmado un acuerdo para obtener planchas de acero por un monto de unos dos millones de dólares que debían ser pagados en artefactos electrodomésticos donde existía una capacidad productiva importante. Situaciones como estas se podían haber reproducido en varios puntos del aparato industrial.

Un segundo aspecto consistía en la

posibilidad de eliminar líneas con una elevada exigencia de divisas. Normalmente éstas correspondían a productos no esenciales. En la confección del plan de 1974 se comprobó que la supresión de algunos aparatos eléctricos podía reducir el componente importado promedio, por unidad, a menos de la mitad. En este mismo terreno, se encontraron posibilidades de pequeñas ampliaciones de corto plazo que hubieran permitido sustituir una serie de bienes intermedios. Es el caso del remplazo de algunos componentes de cuero por productos sintéticos para la fabricación de calzado mediante la importación de maquinaria de montos no muy elevados. Es necesario mencionar también como una iniciativa de gran importancia la búsqueda de líneas de crédito a corto y mediano plazo para la adquisición de bienes intermedios destinados a industrias específicas, como electrónica, vehículos de transporte, y otros.

Por último, parece que hubiera sido posible efectuar una serie de reconversiones en algunos puntos del aparato industrial y a plazos razonables. La estructura fundamental sólo podía ser modificada sustancialmente en el largo plazo, pero, no se deben excluir algunas posibilidades. Existe la expe-

---

<sup>69</sup> Ver cuadro VI F.

<sup>70</sup> Ibidem.

<sup>71</sup> La Junta Militar, actualmente en el gobierno, pretende haber conseguido este efecto mediante una devaluación acelerada. En verdad, lo que ha sucedido es que mediante la disminución extrema del poder de compra interno ha creado saldos exportables de bienes de consumo esenciales, especialmente alimentos.

riencia de las plantas Ford y GMC que se transformaron en líneas de montaje de camiones Fiat, con un porcentaje razonable de integración de la producción nacional. Es posible también, pensar en una utilización mucho más elevada de la capacidad interna de producción de bienes de capital simple y de ciertos renglones de repuestos. La subutilización en estas ramas era considerable.<sup>72</sup> El aprovechamiento de estas posibilidades requería, sin embargo, un apoyo técnico externo considerable, que involucrara

tanto los aspectos de proyección como de aplicación de tecnologías de producción adecuadas.

En síntesis, las potencialidades de la industria no se encontraban agotadas en 1972. Existían una serie de posibilidades que recién se habían comenzado a explorar en ese año y en 1973. Para su desarrollo, sin embargo, era indispensable una mayor disponibilidad de divisas, apoyo técnico y una organización del comercio internacional enormemente más amplia y experimentada.

---

<sup>72</sup> Ver cuadro VI C.