

II

La Sustitución de Importaciones, el Estado Empresario y el medio ambiente. 1964-1973.

Contexto económico

El período histórico conocido como de sustitución de importaciones alcanzó su auge y caída aproximadamente durante los años 1964 y 1973. En este lapso se aprecia cada vez una mayor irrupción del Estado en la economía, el que interviene tanto en el proceso de industrialización como en el de extracción de los recursos naturales del país.

En este contexto histórico, durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva se establecieron una serie de organismos encargados de la planificación del fomento económico del país, destacando entre ellos la creación de ODEPLAN en 1967. Si bien es cierto que la estrategia de desarrollo descansaba en la industrialización del país, también lo es que en este período existieron diversas iniciativas hacia los recursos naturales tanto en las áreas rurales, como en las marinas.

No parece extraño que no existan referencias ni conciencia sobre estos temas en los documentos de la época, especialmente si consideramos que los conceptos de desarrollo sustentable y medio ambiente adquieren relevancia mundial sólo a partir de la década de los setenta[2]. En general, la explotación de los recursos naturales y las iniciativas de desarrollo son tratadas en forma sectorial, antes que integradas, interrelacionadas y sostenibles. Sin embargo, se percibe el anhelo y la conciencia de usar racionalmente los recursos naturales renovables.

En 1964, el Consejo de CORFO estableció el Instituto de Investigaciones de Recursos Naturales (IREN), que tenía por función mantener actualizada la información sobre los recursos naturales del país, promoviendo investigaciones para afianzar su desarrollo productivo. Además, a través de CORFO, se organizaron diversas corporaciones privadas destinadas al estudio, reconocimiento y evaluación de los recursos naturales. En 1967, se habían constituido, entre otros, los siguientes organismos: Instituto de Fomento Pesquero, Instituto Forestal, Instituto de Investigaciones Geológicas, Instituto de Investigaciones Agropecuarias.

Sector forestal

Desde la perspectiva de la explotación de los recursos naturales renovables, para el Presidente Frei Montalva una preocupación importante fue el tema de los bosques, tanto desde el punto de vista económico como de conservación. En un discurso realizado al inaugurar la campaña Reforestación en agosto de 1965, señaló "una de las aspiraciones más grandes que yo tenía al llegar a la presidencia, era poder afrontar este problema del árbol en Chile. Para mí es un signo, tal vez un test, de la capacidad de nuestra nación para comprender su situación, el que se adquiriera conciencia sobre este problema" (Pinochet de la Barra, 1983).

Esta preocupación del Presidente por los bosques, llevó a su gobierno a tomar una serie de iniciativas respecto de ellos. Producto de la conciencia que existía acerca de la degradación de los suelos originada por la tala indiscriminada de bosques se inició la mayor campaña de reforestación conocida hasta entonces. En su Mensaje Presidencial

de 1966 señalaba "especial referencia debe hacerse a la política forestal del gobierno. Ella está basada en la conservación de los recursos naturales del país, suelo y agua en especial, simultáneamente con la ampliación de la zona boscosa, que permitirá conquistar una posición prominente en el mercado internacional de papel y celulosa. La meta es formar entre 1965 y 1970, 450 mil hectáreas de nuevos bosques" (Mensaje Presidencial, 1966).

En 1967, además del Plan de Reforestación, que a través de créditos CORFO había logrado duplicar ese año la más alta tasa de reforestación anual desde la década de 1950, el Instituto Forestal desarrolló inventarios e investigaciones y mantuvo campañas de promoción para la exportación de productos forestales que se incrementaron en un 124 % respecto de 1964.

Asimismo, como parte del proceso industrializador del país, el gobierno impulsó, también a través de CORFO, el financiamiento mayoritario que se requirió para la instalación de Celulosa Arauco, Celulosa Constitución e INFORSA, concluidas durante el gobierno de Salvador Allende.

Desde el punto de vista de la conservación del recurso se inició un Plan de Protección contra incendios forestales y se propició la ejecución de controles para velar por el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y técnicas a que se encontraban sometidos los suelos forestales. Asimismo durante este período se aprecia una importante expansión de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado (Soler, 1985).

En general, la mayor parte de las funciones silvícolas eran responsabilidad de organismos dependientes del Ministerio de Agricultura, mientras que las funciones de producción e industria pertenecieron al Ministerio de Economía, principalmente a través de la acción de CORFO.

Durante el gobierno del presidente Salvador Allende se profundizó el proceso de intervención del Estado en la economía. Como ente planificador del sector forestal se organizó la Corporación Nacional Forestal con el objetivo de centralizar las tareas relacionadas al recurso dispersas en distintas entidades de gobierno. Hacia 1973, CONAF, además de asumir las funciones de la Corporación de Reforestación establecida en 1969, comenzó a sumar las responsabilidades que antes estaban repartidas en manos de SAG, CORA e INDAP.

Sector pesquero

En un sector económico relacionado con los recursos naturales marinos como es el sector pesquero las políticas de este período más bien incentivaron la explotación intensiva del recurso. No obstante estar reglamentada a partir del decreto con fuerza de ley N° 34 de 1931[3], los orígenes de la industria pesquera basada en peces pelágicos destinados a la producción de harina se remontan a los inicios de la década de 1960 en la zona de Arica e Iquique. Entonces, la política gubernamental de fomento económico generó condiciones en extremo favorables para el desarrollo de la pesca.

El decreto ley N° 266 vigente entre 1960 y 1976 otorgó franquicias tributarias que redujeron en un 90 % el impuesto a las utilidades y establecieron exenciones arancelarias para la internación de maquinaria industrial por un período de 10 años a

condición de reinvertir el 75% de las utilidades en el sector. Dos años antes a través de la CORFO se habían destinado 1.6 millones de dólares a créditos blandos para financiar la instalación de plantas reductoras y la adquisición de barcos (Zuleta, 1990).

Los resultados ambientales de esta política no se dejaron esperar. La sobreinversión en el sector, el notable crecimiento de la industria de harina de pescado y la sobrepesca de anchovetas eran evidentes en 1965. Ese año ya existían alrededor de 37 plantas industriales y una flota de 251 embarcaciones. Sin embargo, se presentó en nuestro litoral un fenómeno oceanográfico conocido como "El Niño" que hizo disminuir a la mitad la pesca de anchoveta con relación al año anterior y provocó la primera crisis de esta incipiente industria.

El gobierno de Frei Montalva debió aplicar un plan de racionalización de la explotación pesquera que permitió hacer desaparecer a los pequeños empresarios y concentrar la actividad mediante la fusión de sociedades industriales y el otorgamiento de créditos CORFO, reduciendo el número de plantas y la flota aproximadamente a la mitad. En este contexto, junto a la desaparición de "El Niño" se inició la recuperación del recurso y de la producción de harina de pescado. Entre 1959 y 1970 se aumentó de 300.000 a 1.400.000 toneladas anuales extraídas.

Conforme con su pensamiento económico, el gobierno de la Unidad Popular propició una política estatizante de la industria pesquera. Ello a partir de la compra de las principales empresas, que pasaron a depender de CORFO, de la creación de un Comité Sectorial para el Desarrollo de la Industria Pesquera y del desarrollo de proyectos de inversión. En esta perspectiva el Presidente Allende señalaba que "el desembarco de anchoveta y otras especies para reducción había alcanzado a 1.027.386 toneladas en la zona norte, lo cual era sólo 2,5 % menos que el récord alcanzado en 1966. Las exportaciones de harina de pescado en 1971 alcanzaron a 191.202 toneladas" (Mensaje Presidencial, 1973).

Sin embargo, en 1973 se produjo nuevamente una crisis del sector producto de la sobreexplotación del recurso y la reaparición del fenómeno "El Niño". Las consecuencias fueron más severas que en 1965-1966. Durante dos años consecutivos la industria pesquera vio reducir sus capturas a casi la quinta parte de lo que se capturaba luego de la recuperación a fines de la década de los sesenta. Desde entonces el recurso anchoveta se ha estimado como colapsado y otras especies de peces pelágicos han tenido que sustituir a este recurso (Zuleta, 1990).

Sector minero

La estrategia de desarrollo predominante en la segunda mitad de la década de los sesenta consideraba la expansión del sector minero como un instrumento decisivo para la conquista de los mercados mundiales y como fuente de financiamiento de la reforma agraria y el desarrollo industrial, pilares del programa socioeconómico del gobierno de la época. Por tratarse del principal recurso de exportación, la gran minería de cobre era considerada como el "suelo de Chile" o la "viga maestra" del desarrollo económico del país (Ortega, 1989).

Desde esta perspectiva, el gobierno de Frei Montalva propició la "Nacionalización" de la gran minería de cobre a partir de la compra del Estado de más

del 50 % de las acciones de las compañías norteamericanas instaladas en Chile. Posteriormente durante el gobierno de Salvador Allende el proceso se denominó "chilenización" puesto que se impulsó la expropiación de los yacimientos y sus instalaciones sin pago de indemnización.

En general, en este período el tema de los recursos naturales no renovables y el desarrollo productivo de la minería en relación con el medio ambiente estuvo prácticamente ausente. Las necesidades de incrementar la producción y las ganancias no permitían ver los graves perjuicios que las actividades mineras pueden provocar en otros ámbitos del medio ambiente nacional. La literatura revisada no deja ver ningún indicio de preocupación por temas relacionados con la contaminación y los altos requerimientos de agua derivados de las actividades mineras, sino más bien todas las políticas asumidas apuntaban hacia un aumento de la productividad sin consideraciones ni reparos de tipo ambiental.

Urbanización

En el contexto del paradigma de la planificación del desarrollo, en este período, se formularon y realizaron diversas acciones tendientes a ordenar el crecimiento de las ciudades. En esta perspectiva, se estableció en 1965 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, un paso importante "para producir las condiciones tendientes a la fijación de una adecuada política habitacional y una efectiva planificación del desarrollo urbano a nivel nacional" (Gross, 1991).

Santiago en la década de los sesenta siguió incrementando el ritmo de su expansión demográfica y areal. Los movimientos migratorios estaban fuertemente estimulados por la política sustitución de importaciones, puesto que la industrialización convirtió a las ciudades en el principal foco de atracción de mano de obra. Además, el estancamiento y la mecanización de la agricultura trajo como consecuencia un notable aumento de la migración campo-ciudad. Para mitigar los efectos supuestamente negativos derivados del sostenido crecimiento de la capital se elaboró en 1960 el Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS).

Desde el punto de vista ambiental, el PRIS consideró que uno de los problemas más importantes de Santiago era la inadecuada localización de la industria, que generaba contaminación e inseguridad en los barrios residenciales próximos a este tipo de instalaciones.

Por otra parte, entre sus propuestas estaba la protección de las áreas de cultivo aledañas a la ciudad, la cual fue vulnerada sistemáticamente por el propio Estado al realizar sus programas de vivienda social, por los particulares que deseaban ganancias a través de la urbanización de sus propiedades y por las constantes tomas de terrenos. Asimismo, el plan proponía, para mejorar la circulación y la conexión entre las comunas que componían la ciudad, la construcción de un anillo de circunvalación que se fue construyendo lentamente por etapas.

En 1968, se estableció la Corporación de Mejoramiento Urbano que inició planes de remodelación con el objetivo de mejorar las áreas deterioradas y evitar el excesivo crecimiento de la superficie de Santiago a través de la construcción en altura.

Durante el Gobierno de Salvador Allende, el Estado aspiró a asumir un papel preponderante en el desarrollo de la ciudad. Así, por medio de planes seccionales y de los organismos dependientes del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo se concretaron algunas poblaciones y remodelaciones urbanas. Por ejemplo, con la finalidad de modificar el proceso de segregación urbana se construyeron poblaciones en los terrenos del ex fundo San Luis en la comuna de Las Condes, lo que produjo enfrentamientos con los sectores altos de la ciudad que pretendían la exclusividad del sector (Gross, 1991).

No obstante los esfuerzos de los planificadores urbanos de la década de los sesenta, Santiago no pudo detener su proceso de deterioro ambiental, por lo que aumentó progresivamente sus problemas de vivienda, segregación social del espacio, ocupación urbana de terrenos agrícolas, contaminación y congestión. En general puede afirmarse que los instrumentos de planificación urbana fueron absolutamente sobrepasados en el periodo. De hecho, urbanistas del período consideraban que las tomas de terrenos y los asentamientos espontáneos se habían convertido en la operación urbana de mayor importancia en Santiago vulnerando todos los planes elaborados.

Visión global: Academia, sociedad y medio ambiente.

En este período se configuraron en la Universidad de Chile los primeros grupos dedicados a la investigación y docencia en el campo de la Ecología y del Medio Ambiente con actividades en el área de la Ecología Vegetal en la Facultad de Agronomía de la Universidad de Chile a cargo del profesor don Edmundo Pisano. En el Centro de Investigaciones Zoológicas comenzó también en esa época y tal vez aun antes, un cierto énfasis en la Ecología, a partir de la Zoología y en menor medida de la Botánica, bajo la orientación del Profesor Guillermo Mann. Hacia fines de la década del 50 se estableció en la Facultad de Medicina Veterinaria de la Universidad de Chile, un grupo de trabajo centrado en la Biología del suelo y en enfoques generales de Ecología y Medio Ambiente a un nivel regional en Chile, coordinado por el profesor Francesco di Castri. Este grupo ha generado a través de su historia de aproximadamente unos 15 años, a muchos profesionales que luego colonizaron áreas de la Ecología en otras unidades académicas de la Universidad de Chile, Universidad Austral de Chile, Universidad Católica de Valparaíso y Universidad Católica de Chile (Santiago), organismos del extranjero y también algunos Ministerios del país. A este respecto cabe destacar también acá el decisivo apoyo de don Juan Gómez Millas, entonces Rector de la Universidad de Chile y del decano, don Ramón Rodríguez, para el desarrollo del grupo mencionado. Diversas razones asociadas en un primer momento a la reforma universitaria de 1968 y luego al cambio de gobierno de 1973 llevaron al desmantelamiento del grupo de Ecología de Medicina Veterinaria y al establecimiento de los académicos en los centros universitarios señalados.

Otro hito significativo en las cuestiones académicas y en su proyección posterior a las áreas del medio ambiente y al estudio de los recursos naturales fue la creación, en 1967, de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica que permitió el desarrollo de las ciencias básicas y aplicadas y la investigación tecnológica. Ese mismo año se generaron los primeros fondos que se ponen a disposición de la comunidad científica y tecnológica, para el desarrollo de proyectos de investigación y para la formación avanzada en diversas disciplinas científicas. Posteriormente se formalizó otra institución, FONDECYT, que en forma específica es la encargada del manejo de recursos de investigación a los cuales es posible postular mediante proyectos.

Desde ese entonces, numerosos proyectos se han desarrollado en el campo de las ciencias ecológicas, ambientales y sociales, que tocan aspectos del medio ambiente. Muchas de estas investigaciones y otros esfuerzos se han volcado a libros y numerosas publicaciones en revistas científicas nacionales e internacionales.

En otra perspectiva se crearon en este período algunas organizaciones, de protección ambiental y de los recursos naturales como el CODEFF (Comité de Defensa de Flora y Fauna) en 1968, que tenía el objetivo de luchar contra los problemas derivados de la explotación de los recursos naturales. Esta organización es una de las más importantes del país hasta la fecha. Sus acciones han estado centradas en la defensa del medio ambiente a partir de estudios, denuncias y campañas de concientización.

Merece ser destacado asimismo la publicación del libro "La sobrevivencia de Chile" de Rafael Elizalde, (1970) en el cual se analiza el proceso histórico de destrucción y deterioro de los recursos naturales del país y se proponen caminos para la recuperación, haciendo un llamado de conciencia para protegerlos y manejarlos. Dichas inquietudes ya habían sido anteriormente planteadas por el autor en un novedoso avance de lo que sería la conciencia ambiental existente en Chile (1958).

Por otra parte, en esta época nacieron los departamentos de higiene ambiental y que luego se transformaron en los de Salud del ambiente. Una iniciativa relevante es la creación en 1970, de la Comisión contra la Contaminación Ambiental, con la participación del Ministerio de Salud y otros cuatro ministerios. Esta Comisión Nacional desapareció en 1978, pues desde 1974 dejó de funcionar.

En este período también se materializaron diversas iniciativas legales, o se ratificaron localmente convenciones internacionales. Cabe señalar, sin pretender ser exhaustivo, la Convención para la protección de la flora, fauna y bellezas escénicas de los países de América (1967), la Higiene y Seguridad Ambiental (1967), las normas de funcionamiento, especificaciones técnicas y aspectos de seguridad en calderas, incineradores, generadores de vapor y chimeneas (1967), construcción y operación de tranques de relaves (1970), Reglamento de la Ley de Caza (1972), Convención para la protección de la flora, fauna y bellezas escénicas naturales de América (1967), Convenio para la conservación y manejo de la vicuña (1973). Cabe mencionar que en Chile se han reconocido cerca de 2000 disposiciones legales que tienen relevancia ambiental. Muchas de estas iniciativas se han materializado en el período que se analiza en este escrito, pero que por razones de brevedad no puede explicitarse todas.

[1] Una versión preliminar de este capítulo del libro fue presentada en mayo de 1997 en la Universidad de Stanford, EEUU, como parte del Seminario "From Frei to Frei: Perspectives on Chile over Three Decades".

[2] Especialmente a partir de la Conferencia de Estocolmo en 1972 y del Informe de la Comisión Brundlandt.

[3] El DFL N° 34 era un instrumento legal que regulaba las cuotas globales de captura, las vedas y los tamaños mínimos, controlando el esfuerzo del país en materia pesquera.