

El avance hacia el socialismo. La experiencia del Gobierno de la U. P. en Chile

Anselmo Sule

Al ser invitados a escribir sobre la experiencia chilena de la Unidad Popular en torno a un temario que consultaba, entre otros puntos, el de la "potencialidad y límites de los medios legales para implementar la transición al socialismo" que se proponía llevar a cabo el Gobierno presidido por Salvador Allende, nuestra primera intención fue la de remitirnos simplemente a cualesquiera de los buenos trabajos que existen sobre el particular¹. Sin embargo, la circunstancia de que esta cuestión se vuelva a plantear como uno de los temas susceptibles de figurar en una serie de escritos sobre los aspectos más controvertidos de la experiencia de la Unidad Popular, nos ha hecho pensar que quizás es conveniente regresar una vez más a este punto, sobre el cual parece no existir todavía la claridad suficiente, no obstante haber sido, como lo fue, un hito de referencia indispensable para la correcta comprensión de lo que se denominó "la vía chilena al socialismo".

Creemos que uno de los aspectos no suficientemente tratados a este respecto, es el relativo a la manera como históricamente se generó el orden jurídico-económico, dentro de cuyos límites el Gobierno de la Unidad Popular iba a iniciar un proceso de transición al socialismo. Esta carencia de "memoria histórica" contribuyó en no poca medida a que se difundiera con éxito la especie de que las herramientas legales utilizadas por el Gobierno de la Unidad Popular eran preceptos "olvidados" o - peor aún - de que el Gobierno de la Unidad Popular empleaba "resquicios legales", todo ello dentro del contexto de una sistemática campaña de desprestigio del Gobierno y, sustancialmente, como parte de la preparación del golpe de Estado. De paso, debemos decir que no fuimos capaces de contrarrestar tampoco esta campaña supuestamente jurídica, sino que, por el contrario, incluso en algunas ocasiones hasta la facilitamos con acciones o, mejor dicho, con expresiones poco afortunadas. En definitiva, nunca quedó suficientemente en claro que nuestro Gobierno heredó una estructura jurídica en virtud de la cual el Estado chileno, como todos los Estados modernos, estaba configurado como un Estado esencialmente intervencionista en lo que al orden económico se refería, de modo que las atribuciones legales de que estaba dotado no eran ningún producto del azar. Ellas se habían ido definiendo a lo largo de casi medio siglo de historia legislativa del país y, por cierto, frente a la coyuntura de un proceso de transición al socialismo que

¹ Como es el caso de los análisis jurídicos hechos por Eduardo Novoa en "Vías legales para avanzar al socialismo" (1971) y en "El difícil camino de la legalidad" (1972), que con toda oportunidad pusieron de manifiesto la potencialidad - y también los límites - de la institucionalidad chilena frente al Programa de Gobierno de la Unidad Popular.

se iniciaba con una creciente estatización de la economía, tales atribuciones eran las idóneas para iniciar dicho proceso.

A estas cuestiones están dedicadas las páginas que siguen, en las que, a través de un breve recuento de hechos históricos, tratamos de precisar cómo fue cambiando la naturaleza del Estado chileno en función de las exigencias que el desarrollo de la economía nacional fue planteando. No es nuestro propósito entrar ahora a una discusión sobre la llamada "vía chilena al socialismo". Ello excedería con mucho los márgenes de este trabajo. Por cierto, entendemos que ésta es una cuestión más de fondo que la que ahora estamos formulando. La siempre renovada discusión sobre la factibilidad de la vía "legal" al socialismo a partir de la "legalidad burguesa", está muy lejos de haber sido, a nuestro juicio, definitivamente cancelada. Por lo general, ha faltado en esta discusión "el análisis concreto de la situación concreta" (Lenin) y, en cambio, han abundado los juicios que se formulan en función de una abstracta "legalidad burguesa" (en cuanto no descrita históricamente) y de una abstracta "vía legal al socialismo" (en cuanto no precisada históricamente). Pero, creemos que trabajos como estos pueden contribuir de algún modo a esta misma discusión que, a nuestro juicio, no puede sino desenvolverse en términos rigurosamente históricos².

La construcción de la nueva economía

Si lo que nos preocupa es determinar cuál era la potencialidad y cuáles eran los límites de un sistema institucional³ como el chileno para llevar a cabo un proceso⁴ de transición al socialismo en los términos propuestos por el Gobierno de la Unidad Popular, parece elemental que comencemos por recordar en qué consistía ese proceso de transición al socialismo tal como fue definido en el Programa Básico elaborado por el conjunto de las fuerzas políticas que generaron en 1970 el Gobierno de Salvador Allende⁵. Ante la imposibilidad de ir a todos y cada uno de los aspectos involucrados en un proyecto tan complejo, nos parece que, con pro-

² Compartimos la opinión del conocido jurista marxista UMBERTO CERRONI en el sentido de que "la teoría marxista del Derecho nos ha dejado muy pocas obras dignas de sobrevivir a sus autores, al mismo tiempo que ha producido una impresionante cantidad de escritores mediocres e incluso indignos de figurar en la descendencia de un pensador como Marx... (...) ..." (Cfr. "Marxismo y Derecho", 1972). Lo que sí ha dejado es un cierto lenguaje que se suele utilizar desfasadamente. Tal ocurre, a nuestro juicio, con la "legalidad burguesa", que es proyectada habitualmente con una carga decimonónica y en términos universales, como si de 100 años a esta parte nada hubiera ocurrido y si como la tal "legalidad burguesa" fuera la misma en todas partes. Elaborar una explicación sobre el caso chileno implica un concreto y fatigoso trabajo que, como dice el mismo Cerroni respecto de una teoría marxista del Estado y del Derecho, debe pasar a través de una concreta y no menos fatigosa experimentación histórica (ibídem).

³ Hablamos de "sistema institucional" y no de "medios legales" para ir más allá, como es forzoso, de una mera descripción de normas jurídicas.

⁴ Hablamos de "proceso" para dejar en claro el carácter complejo y dinámico de la transición al socialismo proyectada por la Unidad Popular, en el que una serie de actos, ejecutados simultáneamente o sucesivamente, van produciendo nuevas situaciones que se influyen en forma recíproca.

vecho, podríamos limitarnos a traer a colación lo que el mismo Programa calificaba como el "objetivo central" de la política del Gobierno Popular: la llamada "construcción de la nueva economía", para centrar en este punto nuestro análisis. Más específicamente, creemos que sería suficiente para nuestros propósitos examinar lo que según el Programa sería la iniciación del proceso de transformación de la economía chilena: la constitución de la denominada "área de propiedad social". Recordemos entonces lo que, en este aspecto, establecía el Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular:

"Las fuerzas populares unidas buscan como objetivo central de su política reemplazar la actual estructura económica, terminando con el poder del capital monopolista nacional y extranjero y del latifundio, para iniciar la construcción del socialismo... (...)

... El proceso de transformación de nuestra economía 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 expropien.

Como primera medida se nacionalizarán aquellas riquezas básicas que, como la gran minería del cobre, hierro, salitre y otras, están en poder de capitales extranjeros y de los monopolios internos. Así, quedarán integrando este sector de actividades nacionalizadas las siguientes:

- 1) La gran minería del cobre, salitre, yodo, hierro y carbón mineral
- 2) El sistema financiero del país, en especial la banca privada y seguros
- 3) El comercio exterior
- 4) Las grandes empresas y monopolios de distribución
- 5) Los monopolios industriales estratégicos
- 6) En general, aquellas actividades que condicionan el desarrollo económico y social del país, tales como la producción y distribución de energía eléctrica; el transporte ferroviario, aéreo y marítimo; las comunicaciones; la producción, refinación y distribución del petróleo y sus derivados, incluido el gas licuado; la siderurgia, el cemento, la petroquímica y química pesada, la celulosa..."

Es evidente que lo que se estaba proponiendo como constitución del área de propiedad social era - sin necesidad de considerar la expresa declaración que la precedía - un paso decisivo para terminar con la estructura capitalista dependiente e iniciar la construcción del socialismo. Es casi innecesario decir que, salvo algunas excepciones, las actividades económicas enumeradas eran controladas por capitalistas extranjeros y/o nacionales, que eran los dueños de los respectivos medios de producción, dirigían el proceso de producción y se apropiaban del excedente que se generaba, determinando su posterior destino. La constitución del área de propiedad social significaba entonces la supresión de un sector decisivo de la eco-

⁵ Aprobado el 17 de diciembre de 1969, en Santiago de Chile, por los partidos Comunista, Radical, Socialista y Social Demócrata, el Movimiento de Acción Popular Unitario (MAPU) y la Acción Popular Independiente (API).

nomía chilena, muchos de ellos empresas transnacionales o empresas ligadas con el capital transnacional. El Programa proponía la sustitución de ese sector por el Estado como agente directo de la actividad económica; pero, no pretendía sustituir un capitalismo por otro, esto es, un capitalismo privado por un capitalismo de Estado. El Programa de Gobierno del conjunto de las fuerzas políticas que proponían la constitución del área de propiedad social, buscaba en definitiva la construcción del socialismo, a través de un proceso que pasaba por la creciente estatización de la economía. Por cierto, la transición al socialismo no se limitaba, como se sabe, a estos cambios en la base material de la sociedad chilena. Pero, sin lugar a dudas, estos cambios eran determinantes: ellos implicaban claramente una gradual sustitución del modo de producción capitalista y una gradual instauración del modo de producción socialista. Ahora bien, para que tuvieran lugar estos cambios en la base material de la sociedad chilena, era menester que se verificara un traspaso al Estado de la propiedad de los medios de producción que se encontraban en manos de los capitalistas extranjeros y/o nacionales, o por lo menos era menester que el Estado pasara a controlar la propiedad de tales medios⁶, y este traspaso y/o control era posible de acuerdo con los mecanismos jurídicos vigentes hacia 1970 y dentro del contexto de un determinado orden jurídico-económico, en virtud del cual el Estado chileno era potencialmente el primer agente de la economía nacional, como se verá a continuación.

Del Estado abstencionista al Estado intervencionista

Comenzaremos diciendo, colocándonos en una obligada perspectiva general, y que Chile era lo que suele denominarse un Estado de Derecho (y no un Estado sin Derecho, como ocurre actualmente⁷. En efecto, como lo dice la historia oficial de Chile, el país contó siempre con una Constitución Política y todo un ordenamiento jurídico que regulaba las relaciones entre gobernantes y gobernados, cuyas normas eran obligatorias para unos y otros. El sistema de gobierno era la democracia representativa, la soberanía residía esencialmente en la nación, la que delegaba su ejercicio en las autoridades que la Constitución establecía, a través de mecanismos electorales que estuvieran siempre en funcionamiento; las funciones públicas estaban confiadas a órganos independientes, distinguiéndose claramente entre funciones constituyentes, legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales; existían controles de constitucionalidad y de legalidad para hacer prevalecer el imperio de la constitución y de las leyes; estaban garantizados los derechos individuales y sociales que la generalidad de los ordenamientos jurídicos incluyen, de modo que si ellos eran desconocidos se podía recurrir a las autoridades competentes; en suma, tanto gobernantes como gobernados estaban sometidos a reglas por todos conocidas, que delimitaban, con la precisión con que puede hacerlo un ordenamiento jurídico, la esfera de lo permitido y la esfera de lo prohibido. Chile era un

⁶ Llamamos la atención sobre el "control de la propiedad", que en las modernas estructuras capitalistas juega un rol más importante que la "propiedad". La verdad es que, como lo demuestra el ejemplo de las grandes corporaciones, lo que realmente cuenta es "controlar" la propiedad.

⁷ Cfr. Raúl Brañes, "Chile: un Estado sin Derecho", 1976.

Estado de Derecho. Precisamente, por ser Chile un Estado de Derecho, el conjunto de las fuerzas políticas de la Unidad Popular esperaban que, de acuerdo con la tradición imperante en ese sentido, el Gobierno al que accederían podría, por lo menos, hacer uso de las atribuciones que un régimen esencialmente presidencialista le reconocía al Poder Ejecutivo, atribuciones que no eran pocas. Pero, también se planteaba ir a una modificación de la institucionalidad vigente, como reiteradamente se expresó en el Programa Básico.

¿En qué consistían las atribuciones económicas que la legislación vigente hacia 1970 le reconocía al Poder Ejecutivo?. ¿Tenían la virtud de posibilitar los cambios económicos que se estaban proponiendo en el Programa?.

Para decirlo con pocas palabras, la legislación económica de Chile hacia 1970 era la propia de los Estados capitalistas modernos, en los que la concepción del Estado del capital ha sido sustituida por la del Estado capitalista, esto es, en los que la concepción del Estado abstencionista ha sido sustituida por la del Estado programador, intervencionista, muchas veces agente directo del proceso económico.

Como sucedió con la gran mayoría de los países de América Latina, la crisis mundial capitalista de 1929 representó definitivamente para Chile el inicio de un profundo cambio respecto del papel del Estado en la economía. El Estado del capital, el Estado puramente garantista del desarrollo capitalista, desarrollo que supuestamente guiado como por una "mano invisible"⁸ encontraba en el mercado su autorregulación, entró en crisis. Por más de un siglo, el imperialismo y las clases dominantes chilenas habían logrado, a través de una especie de "pacto neocolonial"⁹, mantener nuestra economía dentro del tradicional esquema de división internacional del trabajo, en virtud del cual la explotación intensiva de algunos de nuestros recursos naturales permitía el desarrollo acelerado de las grandes potencias capitalistas y proporcionaba un buen pasar a la burguesía que controlaba el proceso político chileno. La gran crisis capitalista y los procesos sociales que ella desencadenó, puso a la orden del día - en Chile como en tantas otras partes - un cambio en el estilo de desarrollo y, con ello, un cambio de la concepción del rol del Estado en la economía.

Para entender cabalmente este cambio, quizás es conveniente que nos remontemos a las nuevas teorías económicas capitalistas que emergieron como consecuencia de la crisis. Como se sabe, la situación que se había planteado respecto de la economía mundial, generó una profunda crítica a la concepción clásica. Los postulados de la escuela clásica fueron discutidos, en cuanto ellos casi nunca se daban en la realidad. La política del "laissez faire" fue rechazada. La mantención del sistema capitalista hacia exigible - de acuerdo con las nuevas teorías - la inter-

⁸ Cfr. Adam Smith, "La Riqueza de las Naciones" 1776.

⁹ Cfr. Tulio Halperin Donghi, "Historia Contemporánea de América Latina", 1972.

vención del Estado. Así, hacia 1935, el más agudo de los críticos capitalistas postulaba lo siguiente¹⁰:

"El Estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de un sistema de impuestos, fijando la tasa del interés, y quizás, por otros medios. Por otra parte, parece improbable que la influencia de la política bancaria sobre la tasa del interés sea suficiente por sí misma para determinar otra intervención óptima.

Creo, por tanto, que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio de aproximarse a la ocupación plena... (...) .."

La mantención de las bases del sistema eran, sin embargo, puestas a salvo, ya que se decía claramente que lo anterior no tenía por objeto conducir paulatinamente a una especie de socialización de la economía:

"Pero fuera de esto, no se aboga francamente por un sistema de socialismo de Estado que abarque la mayor parte de la vida económica de la comunidad. No es la propiedad de los medios de producción la que conviene al Estado asumir. Si éste es capaz de determinar el monto de los recursos destinados a aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración de quienes lo poseen, habrá realizado todo lo que corresponde. Además, las medidas indispensables de socialización pueden introducirse gradualmente sin necesidad de romper con las tradiciones generales de la sociedad... (...) .."

Y con más claridad aún:

"Por consiguiente, mientras el ensanchamiento de las funciones de gobierno supone la tarea de ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir, parecería a un publicista del siglo XIX o a un financiero norteamericano contemporáneo una limitación espantosa al individualismo; yo las defiendo, por el contrario, tanto porque son el único medio practicable para evitar la destrucción total de las formas económicas existentes, como por ser condición del funcionamiento afortunado de la iniciativa individual... (...) .."

Así se manejaban las cosas en un nivel teórico.

El cambio que tuvo lugar en Chile tiene algo que ver con esta vertiente teórica. Pero, también tiene que ver con otra vertiente. A decir verdad, el cambio tuvo en Chile dos vertientes: una reformista y otra socialista. En efecto, por una parte, los defensores del sistema capitalista en Chile, influidos por la escuela Keynesiana, postularon decisivamente la existencia de un Estado intervencionista. Pero, a la acción deliberada, consciente, aunque no confesada, del cambio para la conservación, se sumó más de una vez - y en algunas oportunidades prevaleció -, una ac-

¹⁰ John M. Keynes, "Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero", 1935.

ción de distinto signo, propia de los partidos que propugnaban realmente un cambio. Estos partidos también propiciaban un cambio de la concepción del rol del Estado en la economía, es decir, también propiciaban el establecimiento del Estado intervencionista; pero, como una etapa previa, necesaria, que pondría fin a ciertas injusticias sociales y que permitiría, más adelante, una gradual socialización de la economía. En una palabra, las instituciones legales vigentes hacia 1970 - que hacían de Chile un Estado intervencionista, dotado de importantes atribuciones para regular el funcionamiento de la economía en su conjunto -, fueron naciendo paulatinamente, a partir de 1932, por la acción de gobiernos de distintos signos, que crearon una legislación económica que, al permanecer ocultos los propósitos de conservación que algunas veces la había inspirado o por lo menos impedido su derogación, era calificada por la gente menos informada como la legislación "socialista". En realidad, esta legislación era, alternativamente, el instrumento para la defensa del sistema y el instrumento para la gradual sustitución del mismo sistema. Pero, todo esto no es de fácil comprensión si no se tienen presentes ciertos hechos de nuestra historia, que ponen de manifiesto lo que estamos diciendo.

El Estado empresario

Al inicio de la gran crisis capitalista y bajo gobiernos francamente conservadores, se suspendió la convertibilidad y el pago de la deuda externa, estableciéndose el control de cambios. Los diez días de la República Socialista, en junio de 1932, fueron fecundos en cambios. De ellos se recuerda especialmente la dictación del Decreto Ley N° 280, que creó el Comisariato de Subsistencias, confiriéndole al Gobierno importantes atribuciones para regular la economía nacional. Digamos de inmediato que dicho Decreto no fue derogado por los Gobiernos posteriores, sino que, por el contrario, fue perfeccionado por esos Gobiernos, hasta que el texto definitivo de sus disposiciones fue fijado en el Gobierno del Presidente Eduardo Frei (1964-1970). Pero, ésta no fue la única medida económica adoptada por la República Socialista. En esos días se creó, por ejemplo, lo que más tarde sería el Banco del Estado, cuya última Ley Orgánica fue dictada durante el Gobierno del Presidente Carlos Ibáñez (1952-1958). Este nuevo instrumento estatal para la regulación del crédito no fue olvidado por ninguno de los Gobiernos posteriores, los que, por el contrario, fueron robusteciendo la acción del Banco del Estado. El Gobierno conservador del Presidente Arturo Alessandri (1932-1938), que siguió a la caída de la República Socialista y a otras alternativas políticas, no llevó a cabo una política económica ortodoxa (en un sentido liberal). En ese período se recurrió a las emisiones inorgánicas para combatir la depresión; se constituyó la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo, disolviéndose la Compañía de Salitre de Chile y pasando la nueva Corporación a asumir la comercialización del nitrato; se creó la Caja Autónoma de Amortización de la Deuda Pública; se comenzó a intervenir en las empresas extranjeras del cobre, cuya producción había desplazado en significación económica al salitre, mediante la fijación de un tipo estable de cambio, etc. Como se podrá apreciar, algo estaba cambiando. Pero, sin lugar a dudas, este cambio comenzó a tomar su verdadera dimensión con ocasión del triunfo del

Frente Popular, combinación política presidida por el Partido Radical e integrada por los Partidos Comunista, Socialista y Demócrata, que en 1938 derrotó al candidato conservador Agustín Ross, llevando a la Presidencia de la República al abogado y maestro radical Pedro Aguirre Cerda. El programa del Frente Popular propiciaba francamente el intervencionismo del Estado en la economía nacional, especialmente con miras al desarrollo industrial del país. Para ese efecto fue creada, en 1939, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), que habría de desempeñar un rol fundamental en la economía chilena.

La Ley N° 6.640, aprobada por el Congreso Nacional por mayoría de un voto y luego de un encarnizado debate, junto con crear la CORFO, la dotó de amplias facultades para llevar adelante un plan de fomento de la producción nacional. Estas facultades consultaban incluso la posibilidad de que la CORFO asumiera la producción y el comercio en la escala que estimare conveniente. Así nació en la legislación económica chilena la figura del Estado-empresario. Sus resultados estuvieron rápidamente a la vista: La Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA), la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), en los rubros industriales fundamentales de la energía eléctrica, el acero y el petróleo; el Servicio de Equipos Agrícolas Mecanizados y la Industria Nacional Azucarera, en el campo de la producción agrícola; los sistemas de telecomunicaciones (ENTEL) y de hotelería (HONSA), la industria cinematográfica (Chile Films), etc. en el campo de los servicios, son algunas de las realizaciones de la CORFO, que hicieron de esta institución pública un verdadero "holding" de empresas estatales estratégicas para el desarrollo económico del país. Es interesante señalar una vez más que incluso un gobierno conservador posterior, como fue el de Jorge Alessandri (1958-1964), no modificó, sino que, por el contrario, ratificó el estatuto legal de la CORFO cuando, en virtud de facultades que le fueron delegadas por el Congreso Nacional, dictó una nueva Ley Orgánica de la CORFO (Decreto con Fuerza de Ley N° 211, de 1960). El agotamiento de la experiencia del Frente Popular, no significó el regreso a esquemas liberales. En el Gobierno de Carlos Ibáñez (1952-1958), se creó, como se ha dicho, el Banco del Estado, en el que se fusionaron diversos organismos crediticios estatales; se creó el Departamento del Cobre, antecesor de la Corporación del Cobre (CODELCO), vigorizándose la acción del Estado respecto de las compañías extranjeras del cobre; se creó la Empresa Nacional de Minería (ENAMI); se creó el Instituto Nacional de Comercio, antecesor de la Empresa de Comercio Agrícola (ECA), que estaría llamada a jugar un papel importante en la economía nacional; se creó el Instituto de Seguros del Estado, etc. El regreso de los sectores políticos más conservadores al poder político en 1958, con Jorge Alessandri a la cabeza, no representó, como se ha visto, una modificación sustancial del cuadro que hemos estado describiendo.

El Estado intervencionista, dotado de discretionales facultades que le permiten actuar en la economía como Estadoempresario y sobre la economía con los necesarios poderes crediticios, fiscales, etc. para alentar o desalentar actividades económicas y, en todo caso, controlarlas, salió indemne de la experiencia del gobierno conservador de Jorge Alessandri, que una vez más puso de manifiesto la reco-

nocida incompetencia de la derecha política para la gestión de los asuntos públicos. Incluso, ese Gobierno se vio en la necesidad, dentro del contexto internacional de la frustrada Alianza para el Progreso, de promulgar, en 1962, una tímida Ley de Reforma Agraria. El Gobierno demócrata cristiano de Eduardo Frei (1964-1970) cierra el ciclo que estamos describiendo con una serie de iniciativas importantes, entre las cuales destaca, en primer término, la promulgación de la Ley N° 16.640 sobre Reforma Agraria, con la cual se inicia realmente, en el año 1967, un proceso de transformación en el régimen de la tenencia de la tierra. Otro hecho importante - pero discutible es lo que demagógicamente se llamó la "chilenización" del cobre y que implicó una asociación del Estado con las compañías extranjeras del cobre, entre 1966 y 1969. Algo similar ocurrió con el salitre. Por otra parte, se perfeccionaron las atribuciones de la Dirección de Industria y Comercio (DIRINCO) que, como se ha dicho, tuvo su origen en la legislación de la República Socialista de 1932.

Hacia una gradual socialización de la economía

Este somero recuento histórico ha tenido por objeto poner de manifiesto cómo en Chile se pasó, durante 40 años que precedieron al triunfo de la Unidad Popular, de una concepción del Estado "abstencionista" en materia económica a una concepción del Estado "intervencionista" en la economía nacional.

Ello se expresó en una profunda modificación de la legislación económica del país, de la que quizás el Decreto Ley N° 520 de 1932, que había pervivido en la legislación económica chilena a través de casi 40 años, es un buen ejemplo. Digamos por lo pronto que esta legislación irregular había sido convalidada por diversos Gobiernos, especialmente por los Gobiernos de Ibáñez y de Frei, con motivo de la definición de las atribuciones de la Dirección de Industria y Comercio (ex Superintendencia de Abastecimientos y Precios y ex Comisariato de Subsistencias). Así, primeramente el Decreto Supremo N° 1262 de 1953, que fijó el texto refundido del Decreto Ley N° 520 y sus modificaciones, y luego el Decreto Supremo N° 1379 de 1966, que refundió la legislación económica concerniente a la Dirección de Industria y Comercio - dictado en uso de la autorización concedida para ese efecto por la Ley N° 16.464 -, reprodujeron ciertos preceptos que habían tenido su origen en la época de la República Socialista e incluso, agregaron otros. Todos estos preceptos, en definitiva, dotaban de amplias atribuciones en materia económica al Estado. Entre esas atribuciones, mencionaremos ahora solamente la de expropiar establecimientos industriales y comerciales, ocupados como estamos de analizar la posibilidad de la configuración de un área de propiedad social. En efecto, la legislación de que estamos hablando autorizaba dichas expropiaciones en hipótesis tales como la mantención en receso del respectivo establecimiento industrial o comercial¹¹ o la de no cumplir un productor con la obligación de produ-

¹¹ La primera expropiación hecha con base en este precepto fue la de la importante Fábrica de Paños Bellavista-Tomé y tuvo lugar pocos días después de haber asumido el Gobierno de la Unidad Popular.

cir o elaborar en su establecimiento, empresa o explotación, artículos y condiciones que determinare el Presidente de la República¹².

Estas herramientas eran de bastante importancia dentro de un cuadro general en el que la "desestabilización" de la economía era la más importante de las medidas tácticas puestas en juego por el conjunto de las fuerzas del imperialismo y de la reacción interna para alcanzar el derrocamiento del nuevo Gobierno. No se trataba, ciertamente, de preceptos "olvidados", salvo por individuos premeditadamente "olvidadizos", que en la hora undécima recordaban, supuestamente sorprendidos, que todo moderno Estado capitalista tiene esas atribuciones. Ni se trataba tampoco de "resquicios legales".

El sistema institucional vigente en Chile hacia 1970 tenía sus límites, pues habiendo sido diseñado precisamente para transformar al Estado en un agente directo de la economía dentro de un orden capitalista, dicho sistema no permitía que dentro de él se agotara, con todos sus matices, el proceso de transición al socialismo iniciado por el Gobierno de la Unidad Popular. Por eso decía Salvador Allende en su primer Mensaje al Congreso Nacional¹³:

"Nuestro sistema legal debe ser modificado. De ahí la gran responsabilidad de las Cámaras en la hora presente; contribuir a que no se bloquee la transformación de nuestro sistema jurídico. Del realismo del Congreso depende, en gran medida, que a la legalidad capitalista suceda la legalidad socialista conforme a las transformaciones socioeconómicas que estamos implantando, sin que una fractura violenta de la juridicidad abra las puertas a arbitrariedades y excesos que, responsablemente, queremos evitar..."

Sin embargo, el sistema institucional vigente en Chile hacia 1970 también tenía enormes potencialidades. Buena prueba de ello son la gran cantidad de transformaciones que con base en ese sistema se llevaron a cabo. Recurramos otra vez al testimonio de Salvador Allende, que en su tercer Mensaje al Congreso Nacional decía¹⁴:

"En los últimos doce meses se ha acelerado el proceso de transformaciones que caracterizó 1971. El paso del poder económico a las clases trabajadoras ha continuado realizándose, como estaba previsto en el programa de Gobierno. Mientras en 1971 fueron expulsadas del territorio nacional las compañías imperialistas que controlaban las riquezas fundamentales, en 1972 se han multiplicado los cambios internos. Ha seguido adelante la reforma agraria y ha sido anexada al sector socializado una parte de las empresas monopolistas; se ha llevado a cabo la nacionalización de la banca y algunos consorcios de mayoristas han sido puestos bajo

¹² Como podrá advertirse, la legislación económica vigente le permitía al Estado determinar "lo que se producía". Esta atribución no fue ejercida.

¹³ El 21 de mayo de 1971.

¹⁴ El 21 de mayo de 1973.

el control estatal ... (...) ... El sector minero, fundamental para el desarrollo económico del país - finalmente podemos decirlo - pertenece a los chilenos. Esta afirmación no vale sólo para el sector de las grandes minas, ya que también las principales minas del sector medio han sido anexadas al sector socializado a través de la ENAMI (Empresa Nacional de Minería)... (...) ... En lo que respecta a las grandes empresas industriales, la resistencia de los patrones se ha hecho cada vez más ostentosa y soberbia, a medida que avanza el programa revolucionario. Una vez que el gobierno estableció los límites del sector industrial socializado, definió el número y el tipo de las empresas que deberán formar parte de él, los propietarios han recurrido a todos los medios a su disposición con tal de bloquear este proceso. No obstante ello, el Estado, que en 1970 controlaba el 3% de la producción de la industria manufacturera, hoy controla más del 30%. Han sido incluidas en el sector socializado más de 200 empresas, comprendidas aquellas que eran de propiedad del Estado antes de 1970... (...) ... Otro sector que ha sido objeto de reformas es el bancario y financiero. Más del 90% del crédito ha sido puesto bajo control público, a través del Banco Central y de los bancos nacionalizados, lo que ha permitido una democratización del sector, posibilitando que los medianos y pequeños empresarios puedan acceder a él. En el sistema distributivo, el Estado controla apenas un tercio del consorcio al por mayor; pero, ha sido organizado un conjunto de empresas, como la DINAC (Distribuidora Nacional) que deberá cooperar decisivamente en la realización de los consumos ... (...) ... El rol del sector socializado relativo a las importaciones y exportaciones, es cada vez más importante ... (...) ..."

Con esto no se agota, obviamente, todo lo que se podría decir sobre este tema. Pero, por lo menos, se pone de relieve un método para analizar la potencialidad y los límites de un sistema institucional - en este caso el vigente en Chile hacia 1970 -, para llevar a cabo la transición al socialismo. Si con estas reflexiones despertamos algunas inquietudes adicionales en los estudiosos de la cuestión chilena, nos daremos por satisfechos. Porque la verdad es que, como lo dijimos al inicio de este trabajo, creemos que todavía no se ha llegado siquiera a plantear, en los términos científicos que sería de desear, la experiencia de la transición al socialismo intentada en Chile por el Gobierno de la Unidad Popular.

Referencias

- Brañes, Raúl, CHILE: UN ESTADO SIN DERECHO. - 1976;
 Cerroni, Umberto, MARXISMO Y DERECHO. - 1972;
 Halperin-Donghi, Tullio, HISTORIA CONTEMPORANEA DE AMERICA LATINA. - 1972;
 Keynes, John M., TEORIA GENERAL DE LA OCUPACION, EL INTERES Y EL DINERO. - 1935;
 Novoa, Eduardo, EL DIFICIL CAMINO DE LA LAGALIDAD. - 1972;
 Novoa, Eduardo, VIAS LEGALES PARA AVANZER AL SOCIALISMO. - 1971;
 Smith, Adam, LA RIQUEZA DE LAS NACIONES. - 1776;

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 46 Enero-Febrero de 1980, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.