

# DERECHO, JURISTAS Y CAMBIO ECONÓMICO

(El caso de Chile 1970-1973)

Por Eduardo NOVOA MONREAL

Investigador del Instituto de Investigaciones  
Jurídicas de la UNAM.

Sumario: I. *Introducción.* II. *Situación jurídico-institucional de Chile al producirse el triunfo de la Unidad Popular.* III. *La situación económica recibida.* IV. *El proyecto económico de la Unidad Popular.* V. *Visión general de las medidas del gobierno de la Unidad Popular y su desarrollo político.* VI. *La estatización bancaria.* VII. *La formación del área de propiedad social.*

## I. INTRODUCCIÓN

Este breve estudio se propone mostrar la suerte que pueden correr los afanes de modificación de las estructuras sociales y económicas de un país subdesarrollado y dependiente en que se afirma que rige una democracia liberal y que impera un ordenamiento jurídico basado en los principios del llamado Estado de derecho.

Se ha tomado como base el caso concreto de Chile, durante los años 1970-1973, en que asumió allí, la presidencia de la República, Salvador Allende, con el apoyo de la agrupación política de izquierda denominada Unidad Popular, a fin de introducir en la vida económica, social y política chilena cambios profundos que colocaran al país en la vía hacia el socialismo.

El proyecto de transformación fue conducido, como se verá, dentro del respeto de las normas constitucionales y legales. Sin embargo, esto no mejoró en nada su suerte final, pues fue abatido por quienes se decían custodios de la juridicidad con uso de las más graves transgresiones a esta misma. Todo terminó con un golpe militar que introdujo en Chile una dura autocracia, que eliminó al Congreso Nacional, suprimió la libre manifestación de las ideas, acabó con las libertades públicas y sustituyó la institucionalidad nacional, orgullo de los chilenos, por la voluntad omnipotente de los cuatro miembros de la junta militar.

Aunque situado históricamente en un momento, lugar y circunstancias dados, lo sucedido en Chile no es algo muy diferente de lo que podría ocurrir en otros países latinoamericanos o del occidente europeo. Es un caso, pues, que contiene enseñanzas útiles y que llama a la reflexión, también en otras latitudes.

La conclusión de este estudio, dolorosa para quien ingenuamente pudiera imaginar algo diverso, es que todo intento que toque aquellos reductos económicos claves de las actuales clases dominantes, será aplastado por éstas y por sus aliados —el imperialismo y las fuerzas armadas— en forma inmisericorde. Ningún medio, ni aun aquellos que podrían ser más contrarios a los principios éticos, políticos o jurídicos que se proclaman, será escatimado con tal fin. El que ese intento se proponga o se lleve adelante por vías legales y dentro del libre juego democrático, no cambiará en nada esa actitud: se dirá, aunque ello sea falso, que vulnera los preceptos legales o, en último término, que atenta contra los “principios” sobre los cuales éstos se apoyan. Para esta tarea van a contar con la colaboración de todos los interesados en mantener la situación existente, entre los cuales se halla la casi totalidad de los juristas y de los magistrados y funcionarios encargados de interpretar y aplicar la ley.

Esta exposición contradice la tesis de políticos y juristas que sostienen que la democracia es una vía abierta a cualquier cambio y que los regímenes jurídicos liberales permiten una evolución de su contenido conforme a sus propias reglas. La verdad es que esos cambios solamente pueden prosperar por esos caminos en los casos en que ellos no resultan excesivamente incómodos para las clases dominantes o contrarios a sus intereses más esenciales. A tal punto es esto cierto, que podría invertirse la proposición sin mengua de su verdad, pues puede afirmarse que si llega a imponerse en un momento dado una modificación al régimen socioeconómico por vía legal, es porque mediante ella las clases dominantes no se sienten afectadas en lo que es vital para ellas. Jamás la permitirán si mella en forma directa su poder. Y en este caso, los mismos que alaban las ventajas de la democracia o que exaltan las posibilidades que conceden pacíficamente las vías de derecho, serán los primeros en elaborar fórmulas, interpretaciones y argumentos destinados a cerrarle el paso.

El desarrollo se hace examinando las vicisitudes que corrieron los planes del Presidente Allende destinados a realizar la estatización de la banca y la constitución del área de propiedad social, muy importantes y decisivos para transformar la economía chilena.

Como se trata de un estudio preparado en el exilio, no ha contado él con todo el material que habría sido necesario para agotarlo. Esto es explicable, pues fuera de Chile no existe la documentación completa que habría permitido reconstituir en forma exhaustiva y con todos sus detalles los hechos que se relatan. Pero esta insuficiencia no debilita ni la verdad de esos hechos ni la exactitud de las conclusiones que pueden desprenderse de ellos, porque una cuidadosa crítica de los elementos disponibles y la personal intervención del autor en la mayor parte de ellos, han permitido una depuración que conduce a sentar como hechos reales solamente aquellos que son enteramente efectivos. Esto significa que cuando sea posible disponer de más documentación, no se producirá otro efecto que contar con mayores antecedentes para corroborar lo que aquí se explica o para abundar en detalles confirmatorios de lo que puede deducirse.

Pero dichos detalles, que pudieran ser de interés para chilenos que vivieron intensamente la época y los acontecimientos de que se trata, posiblemente sobren para extranjeros, los cuales buscan únicamente una información sistemática y general de lo sucedido, capaz de presentar veraz y claramente aquello que permite a cada cual formar su juicio propio. En este sentido, el estudio parece satisfacer mejor las exigencias de un no chileno interesado en el problema.

El análisis se centra en lo jurídico, porque es realizado por un jurista. No obstante, su mayor utilidad será para políticos, economistas y sociólogos, pues no se ha dado hasta hoy en el mundo otro caso, como el de Chile, que permita extraer deducciones tan nítidas y certeras en la materia de que se trata.

Gran cantidad de mitos y abundantes supercherías quedan aquí al descubierto. Nada puede haber, sin embargo, de más satisfactorio para un antiguo profesor universitario, que ayudar, desde su punto de vista, a un esclarecimiento histórico tan importante como indispensable.

México, julio de 1976.

## II. SITUACIÓN JURÍDICO-INSTITUCIONAL DE CHILE AL PRODUCIRSE EL TRIUNFO DE LA UNIDAD POPULAR

Para comprender las posibilidades reales que concedía el sistema jurídico institucional chileno para la aplicación de una política

económica innovadora que persiguiera una transformación importante de las estructuras socioeconómicas vigentes —tal era el caso de la que se proponía el gobierno de la Unidad Popular—, es necesario conocer previamente, aun cuando sea en forma esquemática, los lineamientos esenciales de tal sistema.

La Constitución chilena<sup>1</sup> hace la clásica división tripartita entre los poderes del Estado, precisando taxativamente las atribuciones que corresponden al Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial. Al mismo tiempo establece un régimen presidencial de gobierno, caracterizado por el hecho de que la jefatura del gobierno queda directamente en manos del presidente de la República, encargado de administrar el Estado y de fungir como “jefe supremo de la nación” (artículo 60 de la Constitución). Al presidente de la República le “está confiada la administración y gobierno del Estado y su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad exterior de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes” (art. 71 de la Constitución). Él nombra “a su voluntad” a los ministros de Estado, los cuales son de su exclusiva confianza y se mantienen en sus puestos mientras cuenten con ella (art. 72 núm. 5 de la Constitución), salvo el derecho del Congreso de pronunciarse en juicio político acerca de la culpabilidad personal de esos ministros por ciertos delitos y por infracción de la Constitución y atropellamiento de las leyes (arts. 39 núm. 1 y 42 núm. 1 de la Constitución). La atribución constitucional de fiscalización de los actos del gobierno que se confiere a la Cámara de Diputados no afecta la responsabilidad política de los ministros, y los acuerdos u observaciones que esa corporación transmita sobre el particular al presidente de la República habrán de ser contestados por escrito por este Magistrado o verbalmente por el ministro que corresponda (art. 39 núm. 2 de la Constitución).

Corresponde al presidente dictar los reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes,

<sup>1</sup> La Constitución chilena vigente durante el gobierno de la Unidad Popular fue promulgada el 18 de septiembre de 1925. En sus perfiles generales mantiene los principios en que se asentaba la Constitución de 1833, al punto que algunos piensan que no se trata de una Constitución nueva sino de la de 1833 reformada.

La Constitución de 1925 fue reformada en diez oportunidades, la última el 16 de julio de 1971. La mayor parte de las reformas tuvieron como finalidad acentuar el sistema presidencial de gobierno.

A raíz del golpe militar de 11 de septiembre de 1973 se estableció un sistema de gobierno dictatorial en Chile que tiene como base una declaración de principios emitida por la junta militar de gobierno. Pese a que nominalmente continúa en vigencia la Constitución de 1925, en la práctica no recibe aplicación en sus más importantes preceptos.

nombrar a los agentes diplomáticos, intendentes y gobernadores (los embajadores y ministros diplomáticos requieren aprobación del Senado), proveer a los empleos civiles y militares conforme al Estatuto Administrativo, destituir a los empleados de su designación en conformidad a las leyes orgánicas de cada servicio (con acuerdo del Senado si se trata de empleados superiores), cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley, disponer de las fuerzas de mar y tierra, organizarlas y distribuir las, conceder indultos particulares y declarar el estado de sitio, entre otras atribuciones (art. 72 de la Constitución).

El presidente de Chile no solamente goza de las facultades propias de un Poder Ejecutivo; también comparte con el Congreso Nacional atribuciones legislativas y constituyentes, pues le corresponde concurrir a la formación de las leyes y sancionarlas, y participar en los procesos de reforma constitucional en la forma prevista en la Constitución (arts. 72 núm. 1, 108 y 109 de la Constitución).

Es manifiesta la preeminencia que los textos constitucionales chilenos otorgan al presidente de la República en relación con el Congreso Nacional. Ello no solamente se explica porque se establece un régimen presidencial de gobierno y por el hecho de que corresponde a aquél también una parte del Poder Legislativo, sino también porque el constituyente chileno, a través de sucesivas reformas constitucionales, ha ido acrecentando las atribuciones presidenciales con el fin de que el jefe del Estado asuma la responsabilidad de tal y cuente con efectivas facultades de gobierno.

Como consecuencia de lo anterior, el presidente de la República puede tener iniciativa para proponer al Congreso nuevas leyes o modificaciones legales (art. 45 de la Constitución); puede hacer presente urgencia en el despacho de un proyecto de ley, con el resultado de que el Congreso deberá pronunciarse sobre él en breve plazo (art. 46 de la Constitución); puede convocar al Congreso a sesiones extraordinarias fuera del periodo de cuatro meses anuales que constituye el de legislatura ordinaria, sin que durante esas sesiones extraordinarias éste tenga la posibilidad de ocuparse de otros negocios legislativos que los señalados en la convocatoria presidencial (lo cual no obsta a que el Congreso pueda autoconvocarse para ocuparse de todos los negocios de su incumbencia, cuando así lo pida por escrito la mayoría de los miembros de la Cámara de Diputados o del Senado) (arts. 56 y 57 de la Constitución); y puede vetar un proyecto ya aprobado por las Cámaras,

como medio de exteriorizar su desaprobación a él (art. 53 de la Constitución). Un proyecto que el presidente de la República rechaza, puede convertirse en ley tan sólo si las dos Cámaras desechan sus veto u observaciones e insisten en aquél por los dos tercios de sus miembros presentes (art. 54 de la Constitución).

Aparte de lo anterior, la Constitución acepta que el Congreso autorice al presidente de la República para dictar disposiciones con fuerza de ley en ciertas materias de ordenación administrativa, económica y financiera que serían propias de una ley, en acto que constituye una verdadera delegación de facultades legislativas (art. 45 núm. 15 de la Constitución); concede solamente al presidente de la República la iniciativa para aumentar o alterar el cálculo de entradas que sirve de base a la Ley de Presupuestos (art. 43 núm. 4); prohíbe al Congreso aprobar nuevos gastos sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a dicho gasto (mismo precepto); ordena regir el presupuesto presentado oportunamente por el presidente de la República si el Congreso no hubiera aprobado uno dentro del plazo de cuatro meses (mismo precepto); reconoce en forma exclusiva al presidente de la República la iniciativa para proponer suplementos a partidas de la Ley General de Presupuestos, suprimir o reducir impuestos o contribuciones, crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, fijar y modificar las remuneraciones y demás beneficios pecuniarios del personal de los servicios del Estado, fijar los sueldos y salarios mínimos de los trabajadores del sector privado o aumentar obligatoriamente sus remuneraciones, modificar regímenes previsionales o de seguridad social, conceder o aumentar pensiones de gracia, alterar la división política o administrativa del país, etcétera (art. 45 de la Constitución), y autoriza al presidente de la República para decretar pagos no autorizados por ley, siempre que los haga con la firma de todos los ministros de Estado, con el fin de atender a necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas y otras razones de fuerza mayor, hasta por el monto de un 2% del total de gastos que autorice la Ley de Presupuestos (art. 72 núm. 10 de la Constitución). El propósito de este conjunto de preceptos es claro: la Constitución quiere que la administración del Estado, especialmente en sus aspectos financiero y económico, sea organizada por el presidente de la República y que el Congreso Nacional, como cuerpo multitudinario que obra como expresión de intereses de orden muy variado, solamente se limite a aprobar, rechazar o disminuir, pero en caso alguno aumentar, los empleos públicos y los beneficios pecuniarios

que en forma general pueden ser concedidos a grupos determinados o a toda la población (art. 45 de la Constitución).

Empero, esta Constitución, tan preocupada de velar por la existencia de una sola cabeza responsable de la gestión de los más delicados problemas administrativos y económicos, en su afán de llevar al extremo un riguroso control de tan amplias facultades presidenciales, creó un organismo especial denominado Contraloría General de la República, que significa una efectiva limitación de tan vastos poderes.

La Contraloría fue concebida inicialmente como un organismo fiscalizador del recto ingreso e inversión de los fondos públicos. Pero sus facultades fueron aumentadas gradualmente y llegó a reunir una gran suma de atribuciones; como son: revisar y juzgar las cuentas del Estado, llevar la contabilidad general de la nación, fiscalizar la actuación de todos los funcionarios públicos y, la más importante de todas, efectuar el control preventivo de legalidad de todos los actos del Poder Ejecutivo. En virtud de esta última, la Contraloría debe revisar los decretos o resoluciones del presidente de la República y de otras autoridades del Estado antes de que sean puestos en ejecución y además puede reparar los que considere contrarios a la Constitución o a la ley (art. 21 de la Constitución y ley orgánica de la Contraloría). Si hay reparo de esta clase, el decreto no puede ser llevado a efecto, a menos que el presidente de la República ordene una insistencia que debe llevar la firma de todos sus ministros de Estado (mismo precepto). Además, en el caso de delegación de facultades legislativas, toca a la Contraloría verificar si las disposiciones con fuerza de ley que emita el presidente de la República contravienen o exceden la autorización del Congreso (art. 44 núm. 15 de la Constitución).

Tan amplias facultades podrían admitirse para ser ejercidas por un alto cuerpo técnico colegiado o bien por un funcionario renovable periódicamente cuya designación emanara de la voluntad popular, pero resultan peligrosísimas cuando han de ser ejercidas por un solo individuo, que se desempeña vitaliciamente en el cargo, cuyo nombramiento lo efectúan funcionarios del orden político (presidente de la República con acuerdo del Senado) y que no es responsable por los desaciertos en los que pueda incurrir. Y este era el caso.

Frente a este marco constitucional, una serie de circunstancias de hecho vinieron a situar al presidente Salvador Allende, que triunfó en la elección presidencial de 4 de septiembre de 1970 y que después de una amplia ratificación mayoritaria del Congreso

Nacional asumió la más alta magistratura chilena el 3 de noviembre del mismo año,<sup>2</sup> en una situación muy menguada para el ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

En primer lugar, sus atribuciones para administrar el Estado y gobernar el país se vieron obstruidas por la presencia dentro de la administración pública y de los organismos estatales de numerosos jefes y funcionarios designados por el gobierno precedente, los cuales se resistían a dejar sus cargos, invocando en su apoyo preceptos del Estatuto Administrativo y de otras leyes orgánicas de servicios, que les concedían inamovilidad o el derecho de no ser exonerados si no se les comprobaban actos concretos de violación de sus deberes. La administración del presidente Allende debía, en consecuencia, abordar una transformación profunda del país en lo social y en lo económico, agobiado por el pesado lastre de un cuerpo administrativo que, en su mayoría, no se adhería a las nuevas directivas o, en muchos casos, se mostraba abiertamente hostil a ellas.

El régimen presidencial mismo, fue desvirtuado por un Congreso mayoritariamente opositor, que aplicó en forma distorsionada los preceptos constitucionales que excepcionalmente le concedían la facultad de remover a los ministros de Estado en el caso en que éstos hubieren incurrido en delitos funcionarios graves o hubiere transgredido la Constitución o las leyes. El Parlamento usó de este instrumento, de pura sanción de delitos políticos, como un medio para abatir a los ministros de Estado y llegó a imponer en la práctica un remedo de régimen parlamentario que le permitía si bien violando los textos constitucionales, destituir a los ministros de Estado no ya a través de votos de censura (como en un régimen parlamentario), sino mediante reiteradas y sucesivas acusaciones políticas en contra de los secretarios de Estado del presidente Allende. De esta manera logró destituir a varios de ellos, con el

<sup>2</sup> El resultado de la elección presidencial asignó al candidato Salvador Allende (de la Unidad Popular), el 36,3% de la votación, al candidato Jorge Alessandri (de la derecha) el 34,8% y al candidato Radomiro Tomic (de la democracia-cristiana) el 27,8%.

Conforme a la Constitución chilena (art. 64) si ninguno de los candidatos obtiene más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, toca al Congreso Pleno elegir entre quienes hubieren obtenido las dos más altas mayorías relativas.

Las prácticas constitucionales siempre acordaron la designación del candidato que obtuvo la más alta mayoría relativa, y ellas fueron confirmadas el 24 de octubre de 1970 cuando el Congreso Nacional designó presidente a Salvador Allende por 153 votos contra 35 y 7 en blanco.

Es de notar que no habría sido posible entender que las ideas y propósitos del candidato J. Alessandri, que obtuvo el segundo lugar, tenían similitud con los del candidato R. Tomic, pues a lo largo de toda la campaña electoral quedó de manifiesto que había mayor concordancia entre los programas de Allende y de Tomic que entre los de Alessandri y Tomic.

pretexto de sanción a graves faltas políticas que efectivamente no habían existido.

En seguida, las facultades del presidente de la República, muy importantes y efectivas para un régimen que hubiera estado dispuesto a mantenerse dentro de las pautas tradicionales de gobierno, en que se operara sobre la base de la conservación de las estructuras vigentes, resultaban enteramente inútiles para un Ejecutivo que no contaba con mayoría parlamentaria en ninguna de las dos ramas del Congreso y que se proponía cumplir un programa de hondas transformaciones sociales. Podía un presidente de Chile, contando tan sólo con un tercio más uno de los parlamentarios de cualquiera de las Cámaras, impedir una legislación contraria a sus planes, pero ahora no se trataba de eso —impedir cambios legislativos— sino, por el contrario, de ir girándolo todo en forma en que se llegara gradualmente a un régimen socioeconómico socialista. Las fuerzas de oposición, oficialmente manifestadas en el Congreso, intentaban impedir absolutamente todo cambio en la situación existente. El presidente de la República, por su parte, debía vencer esa oposición sin tener una mayoría parlamentaria que le proporcionara los instrumentos legales necesarios para su propósito.<sup>3</sup> Las facultades que la Constitución reconocía al presidente de la República no servían, por consiguiente, para una situación de esta clase.

La única alternativa que estas condiciones daban al presidente Allende eran, o renunciar a su programa presidencial, razón determinante de su elección, o efectuar un paciente y difícil intento por cumplirlo con las escasas y obstruidas vías que le permitía la legislación ya vigente.

<sup>3</sup> En el Congreso que existía al momento de la asunción al mando supremo de Salvador Allende la distribución de las fuerzas políticas era la siguiente: en el Senado, 7 senadores de derecha, 22 demócratas cristianos y 21 de izquierda; en la Cámara de Diputados, 37 diputados de derecha, 56 demócrata-cristianos y 57 de izquierda.

Esto significa que el nuevo presidente contaba apenas con el 42% en el Senado y el 38% en la Cámara de Diputados.

Durante el gobierno de Allende hubo algunos cambios. Por una parte, un sector de la democracia-cristiana se segregó de ella y se unió a la izquierda aportando 2 senadores y 9 diputados. Por otra, el Partido Radical se dividió y un sector de él denominado Partido de Izquierda Radical pasó a fortalecer a la oposición.

A partir de las elecciones parlamentarias de marzo de 1973, en las que se renovó totalmente la Cámara de Diputados y la mitad del Senado, las fuerzas políticas quedaron distribuidas así: a favor del gobierno de Allende, 20 senadores y 63 diputados; en contra del gobierno, 30 senadores y 87 diputados.

Al iniciarse el gobierno de Allende los parlamentarios demócrata-cristianos observaron una línea de oposición independiente que en ciertos casos no se negaba enteramente a facilitar al Ejecutivo sus tareas legislativas; pero a partir de la segunda mitad de 1971 esa oposición se endureció y llegó, a partir de 1972, a una virtual alianza con las fuerzas de derecha.

No se piense que tan serias dificultades se ocultaron a la clarividencia política del presidente Allende. Porque apenas propuestas aquellas, surge espontánea la pregunta: ¿no fue una ilusión imaginar que en esas circunstancias sería posible implementar un programa de transformaciones sociales, económicas y políticas profundas dentro de un respeto pleno de los marcos jurídico-institucionales?

En primer lugar, el presidente Allende captó muy bien que sin una colaboración del Congreso Nacional su programa no podría verse realizado. Pero supuso —y la historia nacional daba fundamentos a la suposición— que habiendo ganado él la primera magistratura en forma limpia y democrática,<sup>4</sup> contaría con apoyo parlamentario para traducir sus planes en instrumentos legales apropiados para llevarlos a cabo. La tradición del Parlamento chileno señalaba que a un presidente constitucionalmente elegido no se le negaban los medios legales que requería para llevar a efecto los proyectos gubernativos que habían originado el apoyo popular. Además, se trataba de una elección presidencial con tres candidatos presidenciales, otro de los cuales, el candidato de la Democracia-Cristiana, Tomic, había manifestado notorias coincidencias con el programa de Allende, por lo que era dable esperar que las fuerzas parlamentarias de ese partido concurrieran a aprobar gran parte de las iniciativas legales de la Unidad Popular.

Esto explica que, a pocos meses de elegido, Allende expresara públicamente al Congreso Nacional lo que sigue:

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.<sup>5</sup>

Aparte de lo anterior, Allende contaba, verosímilmente, con la

<sup>4</sup> Con mucha posterioridad, a los dos años de la elección de Allende, la derecha opositora afirmó que esa elección estaba viciada en razón de fraudes cometidos en los registros electorales que habrían permitido que votaran varias veces los partidos de la Unidad Popular. La falsedad de la imputación quedó demostrada por el hecho de que una vez que la junta militar asumió el poder, en lugar de investigar y sancionar a los autores del supuesto fraude, procedió a incinerar todos esos registros, con lo cual no sólo dificultó toda ulterior consulta popular, sino que cerró la posibilidad de esclarecimiento de aquella.

<sup>5</sup> Mensaje al Congreso Nacional de 21 de mayo de 1971.

acción de algunos factores políticos capaces de inclinar la balanza en su favor. Estos eran: la presión que sobre las fuerzas opositoras podía tener la movilización de las masas; las contradicciones que podían esperarse dentro del Partido Demócrata-Cristiano como consecuencia de la campaña presidencial de tinte izquierdizante que había llevado su candidato Tomic y, finalmente, el arma del plebiscito que la Constitución entregaba al presidente de la República en el caso de rechazo total por el Congreso de un proyecto de reforma constitucional que él presentara. Esto último podía ser usado, por ejemplo, mediante un proyecto destinado a permitirle al jefe del Estado la disolución del Congreso.

Lo que Allende no previó es que la mayor parte de quienes se oponían a su programa no iban a trepidar ante medio alguno para derrocarlo; que expresiones como “democracia”, “libertad”, “régimen de derecho”, etcétera, iban a ser en su boca sólo palabras que sus actuaciones desmentían constantemente, y que esos adversarios extremarían todos los medios a fin de impedirle gobernar y conducirlo a una situación sin salida. Porque en Chile no se había presentado antes <sup>6</sup> caso de un gobierno designado legítimamente que alentase propósitos de profundos cambios socioeconómicos, capaces de amagar los intereses materiales de los grupos monopólicos dominantes, y tampoco se había dado la experiencia de que estos últimos, cuando no encuentran otra manera de conservar sus privilegios, pueden llegar a cualquier extremo con tal de no perderlos. Y el Partido Demócrata-Cristiano, cuya voluntad de efectuar transformaciones semejantes había sido tan reiterada en la campaña presidencial, llegado el momento de los hechos no iba a perseverar en sus declaraciones, por el hecho de figurar en su dirección grupos económicamente fuertes que sentían amenazados sus intereses con un auténtico programa de cambios.

No pasó mucho tiempo sin que esa mayoría dominante en el Partido Demócrata-Cristiano obtuviera la alianza de éste con la derecha tradicional, a fin de cerrar todas las posibilidades de gobierno a la Unidad Popular.

La otra alternativa, que era la de que el presidente esperara a

<sup>6</sup> En junio de 1932, con motivo de una breve perturbación constitucional, se había producido por escasos días un gobierno de intenciones revolucionarias que alcanzó a dictar una vasta serie de disposiciones tendientes a alterar la estructura económica, social y política del país. Fue lo que se llamó “la República Socialista”. Esos decretos no fueron derogados ni dejados sin efecto, posteriormente, al restablecerse la normalidad constitucional. Por el contrario, fueron aplicados por las autoridades y los tribunales y considerados como normas vigentes por el Congreso, que los modificó en más de una oportunidad. Se verá más adelante, que habiéndose admitido su vigencia en forma generalizada, quedaron como instrumentos legales disponibles para el gobierno popular.

lo largo de más de dos años una renovación del Congreso (la que en razón de precepto constitucional habría de ser tan sólo parcial en el Senado), se vio desmejorada por el efecto de una campaña odiosa que llevaron adelante en contra del gobierno las fuerzas de oposición, con oculta ayuda del gobierno de los Estados Unidos a través de sus agencias secretas. Esa campaña, planificada al más alto nivel técnico y con vastos recursos financieros, golpeó de lleno en los planos económicos y psicológicos, consiguió en gran medida su objetivo de provocar el “caos económico” en el país, y restó apoyo de las capas medias y de la pequeña y mediana industria al gobierno popular. Esto explica que, en la elección parlamentaria de marzo de 1973, las fuerzas de izquierda, si bien obtuvieron un avance muy marcado de votos en relación con la elección presidencial (aumentaron del 36,3% de los votantes al 44%) pese a todas las dificultades económicas que soportaban, no pudieron alcanzar la mayoría necesaria para dominar en el Congreso. Y fue justamente ese fortalecimiento inesperado de la base de apoyo popular lo que determinó la decisión de los sectores fascistas de las fuerzas armadas de utilizar la violencia para deponer al presidente constitucional.

Después de haber vivido esa experiencia, ciertamente que puede caerse en cuenta del punto hasta el cual eran excesivas y débilmente fundadas las esperanzas de Allende.

A todo lo anterior debe agregarse la actitud adversa al gobierno de la Unidad Popular que asumieron la mayor parte de los organismos jurídicos chilenos.

El Poder Judicial, compuesto en su enorme mayoría por individuos de ideas conservadoras, imbuidos en añejas doctrinas liberal-individualistas, creyó ver en las medidas que dentro de la ley intentaba el presidente Allende un atentado en contra de los principios jurídicos más esenciales. Para asumir la “defensa” de éstos no trepidó en extralimitar sus atribuciones y en entrometerse, contra texto expreso de ley, en el ejercicio de las atribuciones administrativas del Poder Ejecutivo, por la vía de entrar a conocer de reclamaciones de diversa índole que los particulares deducían en contra de ellas. Todo esto se hizo, como lo veremos más adelante, contradiciendo la jurisprudencia que los mismos tribunales habían sentado, conforme a la ley, en casos análogos producidos durante gobiernos de derecha.

El contralor general de la República, funcionario dotado de poderes omnímodos dentro de su servicio y no sometido a ninguna otra autoridad en el desempeño de sus funciones, exteriorizó ideas

semejantes a las de la magistratura y utilizó sus funciones para impedir u obstruir el cumplimiento de las disposiciones gubernativas, también quebrantando sus propias prácticas durante gobiernos de derecha. Quien desempeñaba ese cargo había sido designado por el presidente Frei.

Todo esto lleva a concluir que aún quienes desempeñan funciones estrictamente jurídicas y tienen el ámbito de sus atribuciones delineado por la ley, no logran guardar la objetividad debida ante la posibilidad de transformaciones socioeconómicas profundas que hieren sus convicciones ideológicas y que, en algunos casos, pueden llegar a afectarlos en sus intereses particulares. Esto los hace tomar partido en contra de ellas y esforzarse por detenerlas aún al precio de una violación de sus deberes legales.

La verdad es que el sentido chileno de la juridicidad,<sup>6 bis</sup> desarrollado hasta entonces dentro de regímenes controlados por fuerzas políticas representativas en mayor o menor grado de los intereses económicos capitalistas, se vio llevado a una crisis por la asunción a la Presidencia de la República de Salvador Allende, político de izquierda, decidido a cumplir un programa que condujera al país hacia una economía socialista. La resistencia de los grupos tradicionales en contra de tal decisión llevó a parlamentarios, magistrados y altos funcionarios a olvidar sus anteriores declaraciones de respeto a la ley y al derecho y los movió a utilizar sus atribuciones como arma política de oposición.

Parece que hay ciertas circunstancias capaces de quebrar las más vehementes declaraciones de respeto de la legalidad; una de ellas es la repugnancia extrema de algunos sectores a cierta clase de transformaciones político-económicas, aun cuando ellas se realicen dentro de las vías legales. Cuando ellas se producen, las frecuentes invocaciones a los principios jurídicos, al ordenamiento legal y a los preceptos vigentes se vacían de sentido y empiezan a actuar efectivamente en sentido contrario, como un pretexto para alentar una subversión contrarrevolucionaria. Desde el punto de vista de las declaraciones exteriorizadas se sigue marcando, tal vez con mayor énfasis, aquel respeto. Pero en el fondo, se están utilizando las declaraciones para encubrir la violación legal que

<sup>6 bis</sup> Regis Debray se refiere a ese sentido de la juridicidad en los términos siguientes: "una interminable discusión de leguleyos, códigos en mano, veredictos en primera instancia, apelaciones en base a contra-requisitorias y recursos de casación, ocupan el primer plano del escenario. La palabra clave de todos estos debates, complacientemente inflados por la burguesía ... no es Revolución o Justicia o Liberación o Proletariado, sino Legalidad, palabra tabú, leit-motiv obsesivo, manzana de la discordia visible". Ver: Allende habla con Debray.

se perpetra en los hechos; porque hay intereses que se anteponen al principio que se dice defender.

### III. LA SITUACIÓN ECONÓMICA RECIBIDA

En el momento de asumir la presidencia de la República el candidato de la Unidad Popular, Salvador Allende, a fines de 1970, la economía chilena presentaba como características de las cuales derivan varias otras consecuencias, las siguientes: ser una economía subdesarrollada, dependiente y con altos grados de concentración monopólica en los diversos sectores de actividad.

El país nació como una colonia enteramente dependiente de la metrópoli, cuya actividad económica estaba constituida por producción casi exclusivamente agrícola, parte de la cual se exportaba. Obtenida la independencia política, Chile hubo de integrarse al sistema capitalista mundial, dentro de cuyo esquema de división internacional de las tareas y funciones económicas quedó colocado como un país económicamente dependiente, en razón de ser exportador de bienes primarios (agrícolas y mineros) e importador de bienes de consumo.

Si bien había venido constituyéndose gradualmente dentro de este siglo una base industrial, particularmente de manufacturas livianas de consumo, es a partir de 1939 que se inicia un esfuerzo organizado para alcanzar una industrialización a nivel liviano y mediano, esfuerzo que se vio favorecido por las restricciones que impuso la Segunda Guerra Mundial al comercio internacional. Esa industrialización se desarrolla con dificultad, ahogada por la falta de un mercado amplio. Sin embargo, con el apoyo del Estado o mediante capitales proporcionados directamente por él, se desarrollan la industria siderúrgica, la exploración, producción y refinación de petróleo, la generación de energía eléctrica y los transportes por ferrocarril, marítimos y aéreos, entre otros. Estas actividades sirven principalmente para atender las necesidades internas y, en algunos casos como el petróleo, ni siquiera las cubren medianamente.

Con el correr de los años las exportaciones agrícolas, factor esencial de la economía nacional originaria, quedan reducidas a algunos pocos rubros selectivos cuya cuantía pesa muy poco dentro de las cifras del intercambio con el exterior (frutas, vinos, etcétera); se incrementan, en cambio, las mineras a tal punto que pasan a constituirse casi en la totalidad de lo que el país comercia con el

exterior. Estas exportaciones mineras, a su vez, van a quedar reducidas casi exclusivamente al cobre que producen grandes empresas norteamericanas establecidas en el país. Estas últimas pasan a representar el 80% del total de lo que Chile vende en los mercados internacionales.

La presencia de capital extranjero conduce a que más del 50% de los ingresos de divisas del país vayan a dar en definitiva al extranjero a través de remesas por utilidades, amortizaciones, depreciación, etcétera.<sup>7</sup>

En la producción industrial y minera la condición de dependencia se agudiza debido a la necesidad de contar con tecnología foránea, que debe ser pagada costosamente.

Desde el comienzo del proceso de industrialización se aprecia una concentración de capitales destinados a ella, concentración que avanza a tal punto que en 1970 existen 144 empresas que controlan más del 50% de todos los activos en cada uno de los sectores de la industria manufacturera chilena; aparte de esto, en más del 50% de las empresas los diez mayores accionistas poseen entre el 90% y el 100% del capital.<sup>8</sup> A esto se añade que estos grandes accionistas se repiten en las directivas de las grandes empresas monopólicas.

El crédito bancario favorece a las empresas monopólicas, puesto que quienes controlan las directivas de importantes bancos privados son parte de los mismos grupos que dominan en aquellas. Al asumir el gobierno de la Unidad Popular, 166 grandes empresas que representaban apenas el 0,005% de todas las empresas registradas oficialmente, disfrutaban del 84% de la totalidad del crédito bancario interno; en cambio, alrededor de 30,000 otros empresarios debían conformarse con el 16% restante del volumen crediticio.<sup>9</sup> Además, en abril de 1968, 52 directores de los cinco mayores bancos privados ocupaban 316 puestos en los directorios

<sup>7</sup> Barrera Manuel J., *Chile 1970-1972 — La conflictiva experiencia de los cambios estructurales*, Ildis, Estudios y Documentos núm. 25, p. 23.

<sup>8</sup> Garretón, Oscar G., "Concentración monopólica en Chile", en "Participación del Estado y los trabajadores en la gestión económica", *Cuadernos de la Realidad Nacional*, Universidad Católica de Chile, núm. 7, marzo de 1971, Santiago de Chile, p. 144. Conviene agregar que según declaración del representante de la Sociedad de Fomento Fabril, organización central de los industriales, que aparece en el periódico *El Mercurio* de 15 de febrero de 1972, las 91 empresas industriales que la Corporación de Fomento de la Producción (entidad estatal) quería adquirir por aquella época "reúnen el 55% del total de la producción industrial nacional".

<sup>9</sup> Oficina de Prensa e Información, *El área de propiedad social* (publicación mimeografiada), Santiago de Chile, abril de 1972, p. 11.

de las sociedades anónimas que eran las principales beneficiarias del crédito otorgado por dichos bancos.<sup>10</sup>

Las empresas monopólicas, por su parte, empiezan a extenderse mediante la adquisición de paquetes de acciones de otras empresas de muy variada índole, lo que les permite operar con un criterio planificador central que favorece aún más sus propósitos concentradores.

Dentro de este gran marco de dependencia del extranjero y de concentración monopólica, se van haciendo presentes variadas características que, obviamente, arrancan de aquél.

A fines de la década del 60, se acerca a cero la tasa del crecimiento del producto nacional bruto. Después de haber alcanzado en 1966 un porcentaje del 7%, decae al año siguiente al 2,3%. Y en los dos años posteriores, 1968 y 1969, llega apenas al 2,9%, al 3,1% respectivamente.<sup>11</sup> Esto en un país cuya población crece a razón de un 2% anual. En algunos sectores de la economía, las tasas de expansión resultan incluso negativas; es solamente el ritmo alto de otros, principalmente de los que se hallan en manos extranjeras, el que permite, a duras penas, un promedio general que manifiesta un insignificante avance.<sup>11 bis</sup> Son los años de la "revolución en libertad" del presidente Frei.

El fenómeno trae como efecto —y no podía menos de ser así— una descapitalización interna, por extracción creciente del excedente generado al interior de una economía que, en buena parte, se halla en manos extranjeras. Pues, como se expresó, se acrecientan los egresos de divisas en razón de remesas al extranjero de utilidades, amortizaciones, pagos de tecnología y depreciación. En el periodo 1950-1967 sale al exterior por concepto de inversiones extranjeras cuatro veces más que el aporte que se hace durante el periodo como ingreso neto de inversiones.<sup>12</sup>

Dentro de la industria se aprecian grandes diferencias en cuanto a su progreso técnico. Pueden distinguirse dentro de ella un sector moderno y otro primitivo. El primero cuenta con maquinaria moderna y está en condiciones de incorporar tecnologías avanzadas; se identifica con la industria perteneciente a extranjeros y con alguna industria de propiedad de nacionales que ha logrado una

<sup>10</sup>Leiva, Jorge y Gutiérrez, Alejandro, "Consideraciones acerca de la estatización de la banca", en revista Mensaje, núm. 197, marzo-abril 1972, Santiago de Chile, pp. 91 y ss.

<sup>11</sup>Odeplan, Antecedentes sobre el desarrollo chileno, 1960-1970, cuadro 1, p. 1; y Plan anual 1971, 1, p. 2.

<sup>11 bis</sup>Martner, Gonzalo, en Chile, los mil días de una economía sitiada, Caracas, 1975; p. 28.

<sup>12</sup>Barrera, Manuel J., op. cit., supra, nota 7, p. 24.

concentración monopólica apreciable. El segundo, tiende a distanciarse cada vez más del anterior. Es así como el 18% de la fuerza de trabajo que labora dentro del sector moderno genera el 54% del producto, mientras que un 25% de ella vinculada al sector primitivo, genera apenas el 4% del producto.<sup>13</sup>

Se manifiesta también una clara tendencia a la concentración del ingreso. Entre 1960 y 1969 la remuneración al trabajo se mueve entre el 52,9% en el primero de esos años y el 53,1% en 1969, dentro del ingreso nacional. En cambio, la remuneración neta de los propietarios y empresarios sube de 17,7% en 1960, al 24,5% en 1969.<sup>14</sup> A fines de la década de los sesenta, un 2% de las familias chilenas se apropiaba del 46% de la producción nacional, mientras que al 60% de las familias le tocaba sólo el 17% de esa producción.<sup>14 bis</sup>

El control por extranjeros de la industria chilena va en aumento; ella crece en más de tres veces en la década de los 60 y se localiza en las industrias más dinámicas.<sup>15</sup> En 1968 la participación del capital extranjero alcanza al 17% del total de los capitales pagados en las sociedades anónimas industriales chilenas y en algunas de ellas, como las del caucho y equipo y maquinarias eléctricas, se aproxima al 50%.<sup>16</sup> En esta forma, la asignación y distribución de recursos de una parte importante de la economía queda entregada a personas ajenas a la comunidad nacional. Esto es sin perjuicio de lo que más adelante se dirá acerca de una progresiva participación del Estado en ciertos ramos industriales fundamentales, que se manifiesta dentro del periodo de Frei (1964-1970).

Los datos referentes a la concentración de la propiedad de la tierra tienen también interés. En 1965, al comienzo de la presidencia de Frei, existían en el país, 4,876 predios agrícolas mayores de 80 hectáreas de riego básico,<sup>17</sup> los cuales equivalían tan solo al 2% del total de propiedades agrícolas chilenas, pero representaban el

<sup>13</sup> Vuskovic, P., "Distribución del ingreso y opciones de desarrollo", en *Cuadernos de la Realidad Nacional*, Universidad Católica de Chile, 1970, núm. 5, Santiago de Chile, pp. 41-60.

<sup>14</sup> Odeplan, *Cuentas Nacionales 1960-1969*.

<sup>14 bis</sup> Martner, Gonzalo, op. cit., supra, nota 11 bis, pp. 27, 28 y 37.

<sup>15</sup> Garretón O., y Cisternas, J. *Algunas características del proceso de toma de decisiones en la gran empresa. La dinámica de la concentración*; Corfo, *Posibilidad de sustitución de importaciones en una estrategia de desarrollo industrial para la década del 70*.

<sup>16</sup> Bitar, Sergio, *La inversión extranjera en la industria chilena*, Santiago de Chile, Corfo, 1969.

<sup>17</sup> Se trata de predios tipos de tamaño mediano, determinados a base de su capacidad de producción, pues se les constituye con dicha superficie, pero situados en el centro del país y suponiéndoles tierras de primera calidad. Debido a esto su superficie real puede ser muy superior a dichas 80 hectáreas.

55,3% de toda la extensión cultivable del país.<sup>18</sup> Hasta marzo de 1970, como consecuencia de la reforma agraria llevada a cabo bajo el gobierno de Frei, se había expropiado sólo el 16,3% de la tierra regada y el 10% de la tierra de secano en manos de latifundistas.<sup>19</sup>

Párrafo aparte merece la gran minería del cobre, fuente de la gran mayoría de las divisas que obtiene el país.

Desde comienzos de este siglo, se inició en gran escala la explotación de la minería del cobre, por empresas norteamericanas, la situación de esta industria extractiva gozó de significativas ventajas dentro del país: primeramente bajos impuestos y, luego, disposiciones de excepción en cuanto al retorno al país del valor de sus exportaciones. Cuando la minería del cobre pasó a constituirse en el principal factor de la economía nacional, tras la crisis del salitre natural, la legislación procura, mediante sucesivos preceptos, ir aumentando los beneficios que el Estado percibe de ella en razón de tributos sobre los precios de venta del cobre o sobre las utilidades líquidas de las empresas. Pero la fijación del precio de venta del producto en el mercado internacional, efectuada siempre a espaldas de los poderes públicos chilenos, perjudica grandemente estos propósitos. Fuera de esto, las utilidades netas son reducidas por las empresas norteamericanas por la vía de la deducción en sus balances de fuertes sumas correspondientes a estimación por agotamiento de minas, amortización de sus bienes, asesoramiento de sus casas matrices y pago de tecnología. Esto, sin contar con que los precios de venta del producto en el exterior son reducidos artificialmente por las compañías norteamericanas.<sup>20</sup>

El presidente Frei toma la bandera de lo que llamó "la chilenización" de esta industria, destinada a asociar al Estado chileno, en algunos casos en proporción mayoritaria, con las empresas norteamericanas y a aumentar la producción. Pero esta formación de sociedades mixtas y el contenido de cláusulas especiales que se in-

<sup>18</sup> Barraclough, Solon y Affonso, Almino, "Diagnóstico de la reforma agraria chilena"; y Zemelman, Hugo, "La reforma agraria y las clases dominantes", en *Chile: reforma agraria y gobierno popular*, Buenos Aires, Ediciones Periferia, 1973, pp. 20 y 154, respectivamente.

<sup>19</sup> Hernández, Silvia, "El desarrollo capitalista del campo chileno", en *op. cit.*, supra, nota 18, p. 121.

Por contraste puede agregarse que durante los 18 primeros meses del gobierno de Allende se expropiaron en Chile 3150 fundos, con 5.144 067 hectáreas de superficie según anota la misma autora citada dentro de esta nota, p. 128. Con ello se puso término virtualmente a la expropiación de latifundios, según informa Zemelman en su trabajo citado en la nota anterior, p. 153.

<sup>20</sup> Novoa Monreal, Eduardo, *La batalla por el cobre*, Santiago de Chile, Editorial Quimantú, 1972.

trdujeron en los contratos respectivos eran de clara conveniencia para los socios norteamericanos, como lo comprueba el hecho de que, no obstante haber vendido éstos, en algún caso, el 51% de sus derechos sociales y haber recibido el precio correspondiente, vieron elevadas sus ganancias totales a varias veces las sumas que percibían anteriormente, sin que hubiere sobrevenido un aumento sensible de la producción. Hubo ocasiones en que los socios norteamericanos tuvieron en un año, como ganancias netas, cantidades equivalentes a más del 200% de su capital efectivamente invertido. Además, los socios norteamericanos se aseguraron que conservarían por largos años en forma exclusiva, la administración de las sociedades mixtas, su dirección técnica y el control de las ventas de cobre en el extranjero.<sup>21</sup>

La pretendida “chilenización” y su subsiguiente etapa, denominada por Frei como “nacionalización pactada”, se habían transformado, por consiguiente, en un suculento negocio para los inversionistas americanos; no habían logrado quitar a éstos el control y alta dirección de la más importante industria nacional, y pasaban a erigirse en vallas jurídicas de importancia para una efectiva nacionalización futura de dicha industria minera. El Estado chileno, en cambio, solamente quedaba en situación de aprovechar una parte de los ocasionales aumentos de precio; en tal caso, su provecho económico tenía una proporción inferior al que alcanzaban las empresas norteamericanas, ahora asociadas. Se había producido, así, una frustración más de un anhelo nacional ya generalizado: la total recuperación de la primera y principal actividad económica chilena.

En el interior de esta economía tan distorsionada, el Estado desempeña hasta entonces un papel negativo en muchos aspectos, pues a través de la legislación o de la ausencia de ella, por medio del crédito y del desarrollo de una infraestructura favorecedora de las empresas extranjeras y monopólicas, facilita el proceso de concentración monopólica y de desnacionalización de la economía.<sup>22</sup>

El abastecimiento alimenticio de la población se ve dificultado y encarecido por una agricultura de libre iniciativa cuyo rendimiento va en descenso. El sector agrícola, que hasta las primeras décadas del presente siglo era capaz de proporcionar todos los rubros básicos de la alimentación popular y aún de dejar un excedente para exportación, que en los siglos anteriores fue considerable, se muestra inapto para continuar esa tarea. En efecto, a co-

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Barrera, Manuel J., *op. cit.*, *supra*, nota 7, p. 21.

mienzos de la década del 60 la tasa acumulativa de esta producción crecía a razón de 1,83% anual, siendo que el aumento demográfico tenía, como se vio, un índice superior.<sup>23</sup> Esto obliga a buscar abastecimiento alimenticio en el exterior (principalmente trigo y carne) y a distraer en ello una cuota cada vez más alta de los ingresos de divisas del país.<sup>23 bis</sup>

Lo anterior conduce a un notable deterioro de los términos nacionales del intercambio, puesto que no solamente se destinan las divisas que generan las exportaciones chilenas a la adquisición de maquinarias, de materias primas no producidas en el país y, en general, de bienes industriales de manufactura avanzada, sino también a productos agrícolas que el país podría producir, sin contar con las importaciones de bienes supérfluos. A ello se agrega que las exportaciones de bienes primarios mantienen o ven disminuidos sus precios, en tanto aumentan los de las importaciones y que una deuda pública y privada externa cada vez más alta, ve incrementado, a su vez, su servicio anual por amortización e intereses.<sup>24</sup>

En estas condiciones disminuyen las ocupaciones remuneradas y empieza a aumentar la desocupación. La tasa de desocupación, que se había mantenido por sobre el 7% en todo el país durante el gobierno de J. Alessandri (1958-1964), baja al 4,7% y al 4,9% en los años de 1967 y 1968, respectivamente; pero sube al 6% en 1969<sup>25</sup> y supera esa cifra cuando termina el gobierno de Frei. Por su parte, la endémica inflación chilena vuelve a repuntar fuertemente. Mientras el aumento de los precios al consumidor fue del 5,4% en 1960 y del 9,7% en 1961, para llegar al 45,4% en 1963 y al 38,4% en 1964, no obstante verse reducida al 17% en 1966, empieza a ascender nuevamente en los cuatro últimos años de gobierno de Frei hasta llegar en 1970 al 34,9%.<sup>26</sup>

Todo esto se traduce, como es evidente, en un estancamiento de la economía, demostrado por la información que antes consig-

<sup>23</sup> CIDA Chile, *Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola*, Santiago de Chile, 1966, p. 43.

<sup>23 bis</sup> Según Martner, Gonzalo, *op. cit.*, supra, nota 11 bis, p. 27 en la década de los 30, Chile exportaba 30 millones de dólares en productos agropecuarios e importaba otra suma igual; en la década de los 60 seguía exportando 30 millones, pero debía importar 120 millones de dólares.

<sup>24</sup> Conforme al cuadro estadístico núm. 318 publicado por Corfo en *Antecedentes sobre el desarrollo chileno 1960-1970*, p. 36, la deuda chilena en moneda extranjera ascendía en 1960 a 548 millones de dólares; llegó en 1964 a 1,896 millones de dólares (al iniciarse el gobierno de Frei) y alcanzó a 2,975 millones de dólares cuando terminó el gobierno de Frei.

<sup>25</sup> Fuente: Odeplan, "Desocupación como porcentaje de la población activa", en *Antecedentes sobre el desarrollo chileno 1960-1970*, *op. cit.*, supra, p. 78.

<sup>26</sup> Ver: Odeplan, *op. cit.*, supra, nota 25, cuadro 25, p. 39; y *Plan anual 1971*, I, p. 7.

namos acerca del fuerte debilitamiento de la tasa de crecimiento del producto nacional bruto.

#### IV. EL PROYECTO ECONÓMICO DE LA UNIDAD POPULAR

El 17 de diciembre de 1969, los partidos políticos que integran la Unidad Popular, formada entonces por los partidos Socialista, Comunista, Radical y Social-Demócrata, el Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU) y la Acción Popular Independiente, aprueban en Santiago un Programa Básico de Gobierno que ha de servir como plataforma política en la elección presidencial. Una vez ungido candidato por este sector, Salvador Allende hace suyo este programa.<sup>27</sup>

El espíritu del Programa debe ser entendido de acuerdo con las ideas que predominaban en las fuerzas de izquierda acerca de la situación del país en esos momentos.

Los partidos de la Unidad Popular denuncian la profunda crisis que vive el país, la que se manifiesta en un estancamiento económico y social, en pobreza generalizada y en postergaciones de todo orden que sufren obreros, campesinos y demás capas explotadas. Pero, el enfoque que hacen hacia el futuro es optimista: los problemas chilenos pueden ser resueltos, porque el país cuenta con grandes riquezas y potencialidades y existen voluntad de trabajo y capacidad técnica y profesional.

Sin embargo, la solución no puede ser lograda dentro de un sistema capitalista dependiente, dominado por el imperialismo y por sectores burgueses ligados al capital extranjero; tampoco puede ser obtenida mediante la aplicación de recetas "reformistas" o "desarrollistas", como las aplicadas durante el gobierno demócrata-cristiano de Frei, las cuales demostraron su fracaso con su propia aplicación. Para alcanzarla es indispensable llegar a un reemplazo de la actual estructura económica por otra que termine con el capital monopolista nacional y extranjero y con el latifundio, a fin de "iniciar la construcción del socialismo".<sup>28</sup>

El programa no se limita a hacer un análisis de la situación económica de Chile y a proponer las medidas adecuadas para resolverla, sino que realiza un enfoque amplio que abarca los planos

<sup>27</sup> Este programa fue publicado en numerosos folletos de propaganda utilizados durante la campaña presidencial de 1970. Figura como anexo en la obra de Garcés, Joan E., *Chile, el camino político hacia el socialismo*, Barcelona, Ariel, 1972, pp. 245-273.

<sup>28</sup> *Idem.*

económicos, políticos y sociales. Con ello se reconoce la complejidad de las tareas que deben acometerse y que tenderán a:

institucionalizar la vía política hacia el socialismo y lograrlo a partir de nuestra realidad presente, de sociedad agobiada por el atraso y la pobreza propios de la dependencia y subdesarrollo, romper con los factores causantes del retardo y al mismo tiempo edificar una nueva estructura socio-económica capaz de proveer a la prosperidad colectiva.<sup>29</sup>

La idea de que la aplicación de este Programa implica una etapa de transición al socialismo ha sido criticada. Se dice que todos estos propósitos de transformación sustantiva de las estructuras sociales se daban en un contexto de agudo conflicto social, dentro del cual las transformaciones económicas y la lucha de clases se influían recíprocamente, con resultados a veces inesperados. Siendo incierto el resultado, atendidas las circunstancias de esta pugna social, no debería hablarse de tal transición sino a lo sumo de una etapa previa destinada a completar las condiciones necesarias para ella, que estaría constituida por el traspaso del poder del Estado a una coalición de clases en la que la clase obrera tuviera un rol dominante. Pues el periodo de transición al socialismo solamente se inicia, en sentido estricto, cuando esa etapa de inestabilidad política es superada y el dominio del Estado pasa de las clases dominantes a clases dominadas que se proponen realizar un proyecto socialista.<sup>30</sup>

El Programa considera conflictiva la situación social chilena y para zanjarla en favor de las fuerzas populares, plantea la necesidad de una movilización de éstas, capaz de inclinar en su favor la balanza histórica. Por ello señala que los cambios de estructura suponen “un traspaso del poder, de los antiguos grupos dominantes a los trabajadores, campesinado y sectores progresistas de las capas medias”. Solamente cuando el pueblo organizado adquiera el control del poder político y económico, tomándolo en sus manos y ejerciéndolo real y efectivamente, serán posibles las transformaciones revolucionarias. Y esto supone una “acción unitaria y combativa de la inmensa mayoría de los chilenos”, que se decidan a resolver los problemas de las grandes mayorías sociales.<sup>31</sup>

De aquí puede deducirse que el Programa posee un carácter político, ya que tiene como eje la conquista del poder, a pesar de su aparente énfasis económico.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Barrera, Manuel J., *op. cit.*, supra, nota 7, p. 2.

<sup>31</sup> *Programa de la Unidad Popular.*

<sup>32</sup> Brunn, Reinhard von, “Chile ¿con leyes tradicionales hacia una nueva economía?”,

Por consiguiente, para el cumplimiento de metas revolucionarias, puesto que se trata de sustituir un sistema social por otro, la "tarea es definir y poner en práctica, como la vía chilena hacia el socialismo, un nuevo modelo de Estado, de economía y de sociedad . . . desarrollar la teoría y la práctica de nuevas formas de organización social, política y económica, tanto para la ruptura con el subdesarrollo como para la creación socialista".<sup>33</sup>

Para que los trabajadores y el pueblo obtengan el real ejercicio del poder, es indispensable movilizar organizadamente a estos sectores sociales y ello será logrado a través de su intervención directa y activa en las decisiones de los órganos de poder. Con esto se producirá un proceso de democratización, pues en cada uno de los niveles del Estado popular se integrarán las organizaciones sociales con atribuciones específicas y les corresponderá compartir responsabilidades y desarrollar iniciativas en sus respectivos radios de acción, así como el examen y solución de los problemas de su competencia, sin que ello implique limitación alguna a su plena independencia y autonomía.<sup>34</sup>

Esta parte del programa, que por sí misma importaba un factor de gran potencia para una movilización popular que diera fuerte respaldo a sus planes de transformación radical del sistema imperante, no se hizo realidad. Es cierto que en los primeros meses después de la elección de Allende pareció manifestarse una movilización de las masas y a ello podría atribuirse el excelente resultado de las elecciones municipales de la primera semana de marzo de 1971, en las que la izquierda alcanzó el 50% de la votación total. Pero posteriormente ella decayó, salvo ocasionales repuntes, como la huelga patronal de octubre de 1972 y otras situaciones episódicas.

Como explicación para este fenómeno, de tanta trascendencia y efectos en la suerte final del plan de la Unidad Popular, se ha dicho que faltó una mayor precisión de los mecanismos y medidas apropiados para llevar a cabo esa movilización; que durante la gestión administrativa del nuevo gobierno se puso excesivo énfasis en los medios burocrático-administrativos tradicionales; que el propio ascenso de la Unidad Popular al gobierno, por ser debido a un proceso electoral realizado dentro del marco de la institucionalidad burguesa difícilmente podía provocar una expresión de las

Estudios y Documentos, núm. 18, Santiago de Chile, Ildis 1972, p. 10; Barrera, Manuel J., *op. cit. supra*, nota 7, p. 43.

<sup>33</sup> Mensaje del Presidente Allende al Congreso Pleno, de 21 de mayo de 1971.

<sup>34</sup> Programa de la Unidad Popular.

masas no constreñidas por el marco de las instituciones existentes (pues condujo a una lucha de clases institucionalizada dentro del sistema político vigente, dirigida principalmente a la negociación política), y, finalmente, que se exteriorizó una excesiva confianza en las posibilidades reales que ofrecían los instrumentos jurídicos y políticos del régimen antes existente.<sup>35</sup>

Aquí cobra importancia el enfoque que el presidente Allende hizo acerca del “desarrollo institucional” en su primer mensaje al Congreso Nacional, de 21 de mayo de 1971:

“La flexibilidad de nuestro sistema institucional nos permite esperar que no será una rígida barrera de contención. Y que, al igual que nuestro sistema legal, se adaptará a las nuevas exigencias para generar, a través de los cauces constitucionales, la institucionalidad nueva que exige la superación del capitalismo”.

Al expresarse de este modo, seguramente tenía en mente la posibilidad de un apoyo parlamentario de la democracia cristiana que permitiera cumplir por vía legislativa, cuando menos los puntos de concordancia existentes en los programas. Sin embargo, un sistema jurídico se establece para sustentar y mantener el régimen político-social que se proponen las clases dominantes que lo impusieron, y cualquiera que sea la aparente neutralidad, apertura o flexibilidad de sus textos formales, aquélla es su finalidad esencial. Y si esas clases, incluyendo aquellas que por razones políticas se presentan como progresistas, no se sienten afirmadas por tales textos en momentos que reputan de peligro para su predominio, obviamente no colaborarán para nada en lo que puede debilitarlas y llegarán hasta a alterar arbitrariamente la interpretación que rectamente les corresponda, con tal de poder invocarlos en su favor. Y en esta tarea tendrán el apoyo de todos los órganos jurídicos que piensan que su misión se cumple procurando la total inmutabilidad del régimen que los ha puesto para su conservación y defensa.

Si esto estaba claro en las directivas de la Unidad Popular en los inicios de su gestión gubernativa, es algo no suficientemente esclarecido. Lo que sí puede afirmarse es que desde comienzos de 1972 se sostenía ya como algo absolutamente indubitable que el presidente Allende había agotado todas las posibilidades que le permitían los preceptos de la juridicidad vigente y que éstos empezaban ya a manifestarse abiertamente como instrumentos desti-

<sup>35</sup> Barrera, Manuel J., *op. cit.*, *supra*, nota 7, pp. 43-51.

nados a amparar y sostener el sistema social burgués y a obstruir cualquier intento de transformación de él.<sup>36</sup> Para los fines de este estudio poco importa que esto ocurriera por efecto de la letra de esos textos o de la forma de interpretación que les daban los encargados de aplicarlos.

El poder en manos del pueblo, empero, no es sino el medio para alcanzar la conquista y el control de los resortes económicos más importantes, pues mientras permanezcan intactos el sistema económico capitalista y las estructuras de poder real que él determina, no pueden prosperar tentativas dirigidas a transformaciones institucionales.<sup>37</sup> De allí que junto a los planes políticos previstos, pero no suficientemente implementados, fuera necesario también adoptar medidas económicas inmediatas que permitieran desmontar el poder económico detentado por el imperialismo y los grupos monopolísticos, alcanzando con ellas a las inversiones extranjeras en la minería (cobre, hierro, etcétera) y en la actividad industrial, bancaria y comercial, sin olvidar el control tecnológico y las limitaciones de los préstamos externos.<sup>38</sup>

Para liberar a Chile de la subordinación al capital extranjero se proponen medidas que traspasen ese capital al Estado chileno, seguidas de un creciente autofinanciamiento de las correspondientes actividades y de la fijación de condiciones para las inversiones extranjeras que subsistan como tales. Para terminar con el capital monopolista nacional y el latifundio, se establecen una completa subordinación del primero a los intereses nacionales y la eliminación completa del segundo. Juntamente ha de procurarse un crecimiento económico rápido mediante el desarrollo máximo de las fuerzas productivas y el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, naturales, financieros y técnicos disponibles.

El pivote central en torno del cual se obtendrán estos resultados y que permitirá desarrollar una planificación económica de carácter ejecutivo, será la adquisición por el Estado de todos los medios de producción fundamentales. Y el instrumento adecuado para lograr la transformación será la constitución de la llamada área de propiedad social.

En el plano económico —decía el presidente Allende— instaurar el socialismo significa reemplazar el modo de producción capitalista me-

<sup>36</sup> Véase Novoa Monreal, Eduardo, "El difícil camino de la legalidad", separata de la Revista de la Universidad Técnica del Estado, Santiago de Chile, marzo de 1972, especialmente pp. 13 y 24.

<sup>37</sup> Brunn, Reinhard von, op. cit., supra, nota 32, p. 10.

<sup>38</sup> Programa de la Unidad Popular.

diante un cambio cualitativo de las relaciones de propiedad y una redefinición de las relaciones de producción. En este contexto, la construcción del área de propiedad social tiene un significado humano, político y económico. Al incorporar grandes sectores del aparato productor a un sistema de propiedad colectiva se pone fin a la explotación del trabajador, se crea un hondo sentimiento de solidaridad, se permite que el trabajo y el esfuerzo de cada uno formen parte del trabajo y del esfuerzo comunes.<sup>39</sup>

Pero, agregaba también Allende:

Sabemos que cambiar el sistema capitalista respetando la legalidad, institucionalidad y libertades políticas, exige adecuar nuestra acción, en lo económico, político y social a ciertos límites.<sup>40</sup>

Y esos límites son los señalados en el programa de gobierno.

Conforme a estas ideas se propone la construcción de una “nueva economía”.

Esta nueva economía supone la constitución de tres áreas económicas, una de las cuales —la que quedará en manos del Estado— será la dominante; otra permitirá la subsistencia de propiedad privada sobre medios de producción, y una tercera dará cabida al Estado dentro de las actividades económicas de los particulares. Se trata de las tres áreas de propiedad: propiedad social, propiedad privada y propiedad mixta. El control por el pueblo organizado del poder político y económico quedará asegurado por la creación del área estatal de la economía y por la planificación general de las actividades económicas.<sup>41</sup>

Como la determinación de los ámbitos que han de corresponder a estas tres áreas está suficientemente explicada en el programa de la Unidad Popular, parece lo más acertado reproducir el texto de ésta en lo pertinente, pese a su relativa extensión. Dice como sigue:

#### Área de propiedad social.

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 expropian. Como primera medida se nacionalizarán aquellas riquezas básicas que, como la gran minería del cobre, hierro, salitre y otras, están

<sup>39</sup> Mensaje del presidente Allende al Congreso Pleno, de 21 de mayo de 1971.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Programa de la Unidad Popular.*

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, el papel.

Todas esas expropiaciones se harán siempre con pleno resguardo del interés del pequeño accionista.

#### Área de propiedad privada.

Esta área comprende aquellos sectores de la industria, la minería, la agricultura y los servicios en que permanece vigente la propiedad privada de los medios de producción.

Estas empresas en número serán la mayoría. Así por ejemplo en 1967, de las 30,500 industrias (incluyendo la industria artesanal), sólo unas 150 controlaban monopolícamente todos los mercados, concentrando la ayuda del Estado, el crédito bancario y explotando al resto de los empresarios industriales del país vendiéndoles cara la materia prima y comprándoles barato sus productos.

Las empresas que integran este sector serán beneficiadas con la planificación general de la economía nacional. El Estado procurará las asistencias financieras y técnica necesarias a las empresas de esta área, para que puedan cumplir con la importante función que desempeñan en la economía nacional, atendiendo el número de las personas que trabajan en ellas, como el volumen de la producción que generan.

Además, se simplificarán los sistemas de patentes, aranceles aduaneros, contribuciones y tributos para estas empresas y se les asegurará una adecuada y justa comercialización de sus productos.

En estas empresas se deberán garantizar los derechos de obreros y empleados a salarios y condiciones de trabajo justos. El respeto de estos derechos será cautelado por el Estado y los trabajadores de la empresa respectiva.

#### Área mixta.

Este sector será mixto porque se compondrá de empresas que combinen los capitales del Estado a los particulares.

Los préstamos o créditos concedidos por los organismos de fomento a las empresas de esta área podrán serlo en calidad de aportes para que el Estado sea socio y no acreedor. Lo mismo será válido para los casos

en que dichas empresas obtengan créditos con el aval o garantía del Estado o de sus instituciones.

El presente estudio se circunscribe al análisis de la política económica seguida por el gobierno chileno de la Unidad Popular en lo relativo a la incorporación al área de propiedad social de las actividades económicas condicionantes del desarrollo económico y social del país y de las grandes empresas y monopolios de producción y distribución, y en lo relativo a la estatización del sistema financiero del país, en especial de la banca privada. Dicho análisis mirará particularmente a los mecanismos jurídicos que fueron puestos en aplicación para el cumplimiento de esa política económica y a los problemas y dificultades del mismo orden que ellos suscitaron en la práctica.

Queda fuera de este estudio lo concerniente a la nacionalización de las riquezas básicas chilenas, representadas principalmente por la minería del cobre, hierro, salitre y otras.<sup>42</sup> También queda excluido todo lo que concierne a la política económica en materia de comercio exterior, intensificación de la reforma agraria y demás aspectos no señalados anteriormente.

#### V. VISIÓN GENERAL DE LAS MEDIDAS ECONÓMICAS DEL GOBIERNO DE LA UNIDAD POPULAR Y DE SU DESARROLLO POLÍTICO <sup>43</sup>

Apenas asumida la Presidencia, Salvador Allende pone en práctica de inmediato los puntos del programa concerniente a materia económica. Es así como dentro del mismo mes de noviembre de 1970 inicia la expropiación de la primera industria, la Fábrica Textil Bellavista-Tomé, y acto seguido prepara las gestiones necesarias para la expropiación de otras.

El solo hecho del triunfo electoral de Allende de 4 de septiembre de 1970 había provocado temor e inquietud en los medios em-

<sup>42</sup> En la relativo a nacionalización y recuperación de recursos naturales en general, hemos producido en México dos libros. Uno de ellos trata de sus fundamentos ante el derecho internacional y fue editado por Fondo de Cultura Económica en 1974, con el nombre de *Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la ley internacional*. El otro se llama *Defensa de las nacionalizaciones ante tribunales extranjeros* el cual está editado con fecha 1976 por la Universidad Nacional Autónoma de México. Anteriormente, en 1972, habíamos publicado en Chile, por Editorial Quimantú, otro libro que contiene un estudio de la historia, antecedentes, fundamentos y problemas propios de la nacionalización chilena del cobre. Se titula *La batalla por el cobre*.

<sup>43</sup> Las informaciones de este capítulo, en los casos en que no se señala otra fuente, tienen su origen en informaciones de la prensa chilena de la época y en apuntes de documentos personales del autor.

presariales. Los ejecutivos de Fábrica Textil Bellavista-Tomé habían cerrado su establecimiento fabril, creando una situación económica insostenible a los trabajadores de ella, habían retirado importantes partidas de materia prima y maquinarias y habían girado gruesas sumas de dinero de caja con pretexto de gastos de representación, comisiones adeudadas y rentas de arrendamiento. La situación de la firma era de completa falencia. Casos semejantes van a presentarse en muchas otras industrias. El gobierno resuelve expropiarlas, en uso de atribuciones legales expresas, para mantener la capacidad productora del país y resolver el problema laboral de los trabajadores. Al proceder de este modo, pone en juego también por primera vez, mecanismos jurídicos que podrían permitirle cumplir su propósito de crear el área de propiedad social.

El 21 de diciembre de 1970 el presidente Allende anuncia el envío al Congreso Nacional de un proyecto de reforma constitucional destinado a nacionalizar completamente la gran industria extractiva de cobre del país,<sup>44</sup> la que si bien había pasado en años inmediatamente anteriores a poder de empresas mixtas chileno-norteamericanas, seguía administrada y dirigida exclusivamente por los socios extranjeros, con notable beneficio económico para éstos. Además, por la misma época comunica al país que se iniciará la estatización de todo el sistema bancario.

En el sector agrario se pone de manifiesto la voluntad firme de intensificar la reforma agraria y de llegar a breve plazo a la plena erradicación del latifundio en el país.

Se advierte, en consecuencia, una manifestación enteramente insólita dentro de los hábitos políticos chilenos: el gobernante elegido se da a la tarea de cumplir de inmediato los planes que ha formulado y anunciado para lograr la adhesión del electorado. No se trataba, pues, de meras promesas demagógicas destinadas a obtener el favor de la ciudadanía, sino de la sincera expresión de una voluntad decidida de provocar transformaciones profundas en el régimen económico del país.

Pero la ofensiva del gobierno recién elegido no se limita al plano económico, sino que se proyecta también a lo social y político.

En el primero de estos últimos aspectos, el presidente Allende firma el 22 de enero de 1971 un proyecto de ley destinado a crear los tribunales vecinales. La administración chilena de justicia se hallaba en manos de un Poder Judicial extremadamente conserva-

<sup>44</sup> Ver: Novoa Monreal, Eduardo, op. cit., supra, nota 20, p. 402, donde se reproduce ese proyecto.

dor, que desde antes de la elección de Allende había sido acusado, fundamentalmente, de dispensar una justicia clasista.<sup>45</sup> Los tribunales vecinales tienden a que surja una administración de justicia accesible al pueblo, bien informada de los problemas y condiciones de vida de éste, encargada de resolver en única instancia todos aquellos conflictos, infracciones y falta que afectan al grupo social concreto en que él desarrolla su vida comunitaria. Estarán compuestos por jueces no letrados, en su mayoría elegidos por el grupo vecinal relativamente reducido en el que van a ejercer sus funciones. Velarán por la preservación de una sana convivencia familiar y comunitaria y por la defensa de la tranquilidad, salubridad e higiene vecinal. Estos tribunales constituyen, al mismo tiempo, una manera de incorporar a las masas a las tareas colectivas de más relieve y de asignarles responsabilidades en la organización de una nueva forma de vida social, más justa y más humana.

En el aspecto político, el gobierno propone al Congreso, el 11 de noviembre de 1971, una reforma constitucional de enorme trascendencia para un fortalecimiento de la base política que lo sustenta y para eliminación de los obstáculos que puedan oponerse a sus fines programáticos. En ella propone la supresión del sistema legislativo bicameral y su reemplazo por una cámara única de elección popular directa, dar al Ejecutivo la facultad de disolver el Congreso, ensanchar los derechos sociales a la salud y a la vivienda, hacer temporales las funciones vitalicias de los magistrados de la Corte Suprema y fijar las bases legales para la formación de las áreas social y mixta de la economía.

En este primer periodo de gobierno se inicia la investigación de algunas actuaciones públicas irregulares del gobierno precedente, que habrían lesionado el interés nacional. Dentro de ellas cobra especial relieve la contratación de un barco petrolero en España a precio exagerado y con manifiesta violación de los procedimientos administrativos correspondientes, en la que aparece evidenciada la intervención del ministro de Hacienda del gabinete freísta, Andrés Zaldívar.<sup>46</sup>

La oposición derechista, que en sus primeros momentos de confusión había reclamado el apoyo del gobierno norteamericano para impedir el ascenso a la Presidencia de Salvador Allende y que ha-

<sup>45</sup> Ver: Novoa Monreal, Eduardo, "Justicia de clase", en revista *Mensaje*, núm. 187, marzo y abril de 1970, Santiago de Chile.

<sup>46</sup> Las irregularidades de esa gestión, irregularidades que fueron toleradas inadmisiblemente por la Contraloría General de la República, fueron comprobadas por el Consejo de Defensa del Estado, según consta de informe de este organismo remitido al señor ministro de Obras Públicas y Vías de Comunicación en el año 1971.

bía visto fracasar sus intentos por obtener que el Congreso Pleno no se pronunciara en su favor y que el ejército diera un golpe de Estado, actuación esta última que culminó con el asesinato del comandante en jefe del ejército, general René Schneider, comienza rápidamente a organizar una campaña publicitaria de enormes proyecciones, que cuenta —por cierto— con colaboración técnica y financiera del gobierno norteamericano, destinada a erosionar el prestigio del nuevo gobierno. La línea de ataque está centrada en una supuesta defensa de la constitucionalidad y de la legalidad, amagadas —según ella— por las iniciativas gubernamentales. Esta campaña se va inclinando, con el correr del tiempo, hacia la crítica del estatismo, de la inseguridad que afirma existir respecto de personas y de bienes y de la amenaza en contra de la propiedad privada y de las empresas, pretendida base de las libertades de los ciudadanos y de una verdadera democracia.

Comienza, con ello, un ataque sistemático, a través de los numerosos medios de publicidad de que dispone la oposición,<sup>46 bis</sup> en contra de la actuación del gobierno y de sus personeros, llevado en forma inclemente, falaz e insidiosa.

El Partido Demócrata-Cristiano, que en un comienzo parece dispuesto a mantenerse en una posición de independencia crítica, se va dejando captar gradualmente por los deseos de la derecha de conseguir su plegamiento a la línea más intransigente y agresiva de oposición. Ya en la segunda mitad del año 1971 aquel partido muestra su afán de convertirse en cabeza de la oposición; el año 1972 va a presenciar la consolidación total de la alianza derechista-demócratacristiana.

La resistencia política completa exteriorizada por la oposición, conduce al gobierno a retirar la urgencia a los proyectos sobre tribunales vecinales (al cual el diario *El Mercurio* calificaba inexactamente de amenaza para las libertades, de servir como instrumento de control político y de ser abiertamente inconstitucional) y sobre cámara única. Esto significó dejar sustraídos dichos proyectos al debate parlamentario.

En una visión panorámica tan amplia y general como la que queremos presentar, no cabe entrar en mayores precisiones acerca de los ataques opositores contra el gobierno de la Unidad Popular, como podrían ser las acusaciones constitucionales en contra de los ministros de Estado del gabinete de Allende, las obstruccio-

<sup>46 bis</sup> Según Gonzalo Martner, *op. cit.*, *supra*, nota 11 bis, p. 52, de 64 periódicos que había en Chile, sólo 10, o sea, el 16%, apoyaban al gobierno Popular y de 134 radioemisoras sólo 36, o sea el 27% estaban en igual posición de apoyo.

nes parlamentarias de carácter financiero y los planes para enemistar con el gobierno a todos los pequeños y medianos industriales y comerciantes.

Lo que sí interesa señalar es que, pese a la acritud de la censura política de la oposición, favorecida por la irrestricta libertad de expresión que se mantiene en todo momento por el gobierno de la Unidad Popular, este último logra imponer sus medidas programáticas en una vasta medida, especialmente en lo económico, a tal punto que en su primer mensaje al Congreso Pleno, de 21 de mayo de 1971, a solamente seis meses de su asunción al mando supremo, el presidente Allende puede expresar que Chile ha iniciado la recuperación definitiva de su riqueza básica, el cobre; que se ha nacionalizado otra riqueza fundamental, el hierro; que se ha obtenido para la propiedad colectiva el carbón y que el salitre es también chileno. Todo esto, sumado a la estatización de los bancos, a la profundización de la reforma agraria y a la creación del área social, ya bastante avanzadas, le permite exclamar, en la misma oportunidad:

En seis meses de gobierno hemos actuado en todos los frentes con decisión . . . , hemos avanzado con energía por la senda del cambio irreversible . . . Estas han sido nuestras primeras actuaciones para iniciar el cambio esencial y definitivo de nuestra economía.<sup>47</sup>

Pero si la primera etapa de la actitud opositora de la derecha y la democracia cristiana, en contra de la acción gubernativa de la Unidad Popular, puede caracterizarse por la utilización de todos los medios publicitarios para convencer a la ciudadanía de que esa acción amaga la libertad y la democracia y por el empleo de todas las triquiñuelas parlamentarias apropiadas para obstruir los proyectos del gobierno, en forma de impedir que éste pueda contar con los instrumentos legales para cumplir con su programa,<sup>48</sup> desde los últimos meses de 1971 se entra a una etapa nueva en la que, preparada ya formalmente la coalición derechista-demócratacristiana, se avanza todavía más en el plan de ataque.

<sup>47</sup> Primer Mensaje del presidente Allende al Congreso Pleno. Este mensaje aparece reproducido en la p. 211 del libro de Joan E. Garcés, que se cita en la nota 27.

<sup>48</sup> El único proyecto presidencial con importancia político-económica que aprueba la oposición es el de reforma constitucional sobre nacionalización del cobre, que recibió la unanimidad de los votos en el Congreso. Pero esta unanimidad no quita el que a lo largo de los debates parlamentarios los representantes de la derecha y de la democracia-cristiana hicieran varios intentos por desnaturalizar algunos aspectos del proyecto de mucho interés para su eficaz aplicación, como lo hemos demostrado en el libro mencionado en la nota 20.

Dentro de éste, se sobrepasa ya el propósito inicial de negar al gobierno los instrumentos legales para que pueda desarrollar su labor, actitud que más bien indica una posición renuente, y se llega a la tentativa de reducir, mediante normas especiales que la oposición prepara, las facultades presidenciales que el sistema jurídico nacional tiene concedidas permanentemente al presidente de la República. Hemos explicado que para un jefe de Estado que se propone introducir modificaciones profundas en el régimen económico no pueden considerarse suficientes los preceptos que informan el ordenamiento jurídico interno chileno. Pues bien, en su propósito de cerco, la oposición parlamentaria va a llegar al extremo increíble de tratar de restarle al presidente Allende hasta las atribuciones de que han gozado, como algo propio de su función, anteriores presidentes chilenos. Se procura directamente, con ello, la esterilización de toda labor gubernativa y el fracaso de un gobierno que ha llegado al desempeño del Poder Ejecutivo en forma limpiamente democrática, después de ceñirse en todo a las normas institucionales vigentes.

Esta contraofensiva opositora tiene sus principales expresiones en la presentación del proyecto de reforma constitucional de los senadores demócratacristianos Juan Hamilton y Renán Fuentealba, en octubre de 1971, al cual más adelante nos referiremos, y en la formulación de otro proyecto, también demócratacristiano, destinado a quitarle al presidente de la República sus facultades de remover a funcionarios de la administración pública que no colaboren en las tareas gubernativas.

No se detiene allí, sin embargo, el desenfrenado encono de la oposición, explicable en una derecha que defiende hasta el límite de sus posibilidades, lícitas o ilícitas (que para el caso no le importa), sus privilegios y su posición hegemónica dentro de la economía nacional; mucho menos explicable en un partido como el Demócratacristiano, que cuenta entre sus miembros a intelectuales y a ciertos sectores obreros y campesinos. Estados Unidos se ha propuesto, como vía para lograr el derrocamiento del gobierno de la Unidad Popular (“desestabilización” se le llama, aplicando el lenguaje técnico-militar que usan los organismos que manejan la ingerencia norteamericana en la política interna de otros países), provocar en Chile el “caos económico”.<sup>49</sup> Todos los medios utili-

<sup>49</sup> Son las palabras textuales con que el presidente Nixon se refiere a este siniestro

zables para trastornar la vida económica del país serán empleados. Sobreviene el fomento del mercado negro y del acaparamiento, con el fin de golpear económicamente a las masas populares y a las capas medias a través de una alarmante escasez de artículos de primera necesidad. Se organizan paros y huelgas en actividades que constituyen el centro nervioso de la economía nacional, como el de transporte de carga, materias primas y abastecimientos; se estimula a los trabajadores del cobre a entrar en conflicto con el Estado, encargado ahora de la explotación de esa industria; se provoca la confederación de los colegios profesionales en resistencia, para dar mayor resonancia y efecto a sus huelgas y manifestaciones de disidencia. Se busca, dentro de ésta que podríamos tener como la tercera etapa de la lucha de la oposición contra Allende, en múltiples formas, el total desquiciamiento del país.

A esta lucha de apariencia ideológica y jurídica, pero verdaderamente dirigida a la mantención del poder económico y político en manos de la clase hasta ahora dominante, se pliegan organismos jurídicos que tienen por misión aplicar objetivamente la ley y velar porque el sentido de ésta sea respetado. Los magistrados del Poder Judicial y el contralor general de la República, arrastrados por su posición política conservadora, abandonan el papel neutral que sus funciones les imponen y se valen de éstas como armas destinadas al descrédito de la función gubernativa.<sup>50</sup> No les importa contradecir los principios que ellos mismos sustentaron antes en materia jurídica, bajo regímenes políticos que satisfacían sus tendencias ideológicas reaccionarias; lo único que procuran es colaborar en la tarea de oposición política que tiene por último fin exhibir al Poder Ejecutivo como un trasgresor de la ley, aunque para ello deban torcer el recto sentido de ésta. Han dejado de ser jueces o altos funcionarios encargados de servir al país y se han transformado en epígonos de los políticos que resisten a las transformaciones sociales. Van a interpretar la ley no como corresponde hacerlo según la hermenéutica establecida, sino como mejor convenga a los partidos de oposición.<sup>51</sup>

plan, que él mismo dirige, a mediados de septiembre de 1970, según consta en la investigación de la Comisión Church, del Senado norteamericano, 1976.

<sup>50</sup> Ver op. cit., supra, nota 36.

<sup>51</sup> Fui acusado por la oposición política de idear y de poner en aplicación una forma de interpretación de la ley que desvirtuaba su recto sentido, con el fin de favorecer los supuestos excesos legales del gobierno. Esto fue denominado: la utilización de "resquicios legales". Con este mote se quiso desacreditar la actuación gubernativa desde el punto de vista de su legalidad. Ver: Arriagada Genaro, *De la vía chilena a la vía insurreccional*, Santiago de Chile, Editorial del Pacífico, S. A., 1974, pp. 137-140 y 154.

Sin embargo, esta denominación de "resquicios legales" no resulta del todo impropia

Felizmente, y esto no ha sido suficientemente subrayado hasta ahora, pese a la importancia que tiene para formular juicio acerca de la conducta jurídica del gobierno de la Unidad Popular, hubo otros altos organismos jurídicos, insospechables en lo relativo a su eficiencia técnica y a la imparcialidad política de sus juicios, que confirmaron repetidamente el cumplimiento de la ley en las más importantes decisiones gubernativas que impugnó la oposición. Tal es el caso del Consejo de Defensa del Estado, el cual emitió concienzudos informes jurídicos que prueban la absoluta legalidad de medidas como la expropiación de industrias para constituir el área de propiedad social y como la compra de acciones de bancos por el Estado a fin de consumir la estatización bancaria, materias ambas que serán objeto de los capítulos siguientes de este trabajo. También es el caso del Tribunal Constitucional, suprema jurisdicción encargada constitucionalmente de resolver los conflictos que surgieran entre el presidente de la República y el Congreso durante la actuación legislativa (artículos 78a a 78c de la Constitución). Este alto tribunal —integrado por cinco miembros, de los cuales dos eran designados por la Corte Suprema y los restantes por el presidente de la República con acuerdo del Senado, lo que garantizaba su independencia en relación con las intenciones gubernativas— conoció de diecisiete conflictos de esa especie y, en proporción abrumadora de ellos, decidió que era el presidente y no la mayoría opositora del Congreso quien había cumplido debidamente con las normas aplicables.

El propósito de la oposición, de hacer imposible al presidente Allende el cumplimiento cabal de su sexenio por la vía de frustrar toda su gestión gubernativa, encuentra en la discrepancia surgida acerca de la forma y alcance del veto presidencial dentro de la tra-

para denominar el aprovechamiento legítimo por parte del gobierno Popular de escasas y a veces desconocidas disposiciones legales que lo autorizaban para obrar en una forma concordante con su programa; mucho menos es inadecuada esa designación si se quiere nombrar con ella las escasísimas soluciones de tipo legal que podía encontrar el gobierno después que la oposición lo privara de atribuciones que habían sido reconocidas por el ordenamiento jurídico chileno a los presidentes que habían antecedido a Allende, y que la interpretación arbitraria de tribunales y contralor inutilizara algunos preceptos con el propósito de presentar como ilegal la actuación del gobierno. Esas pocas brechas legales o resquicios legales, que constituían la única salida jurídica para el gobierno permitieron a éste, aunque limitadamente, avanzar en el cumplimiento de su programa sin quebrantar la legalidad. Se verá más adelante que la legalidad de la conducta gubernativa fue reconocida por otros organismos jurídicos de muy alto nivel que se mantuvieron fieles a su misión: el Tribunal Constitucional y el Consejo de Defensa del Estado. Sobre utilización de preceptos legales existentes para procurar una realización, a lo menos parcial, de los planes gubernamentales de la Unidad Popular, ver: Novoa Monreal, Eduardo, "Vías legales para avanzar hacia el socialismo", publicado en *Revista de Derecho Económico*, Universidad de Chile, febrero de 1971, pp. 3-13.

mitación del proyecto de reforma constitucional Hamilton-Fuentealba, un pretexto para insistir en que hay desprecio de las normas constitucionales por parte del Ejecutivo. Desafortunadamente, en decisión muy discutible, el Tribunal Constitucional se declara incompetente para zanjar el conflicto. De esta decisión en adelante la oposición, valiéndose de su buen manejo de amplios medios de comunicación, ahondará en la acusación de violación a la ley fundamental y llamará abiertamente a desconocer la legitimidad del gobierno.

Pero es el fracaso electoral de marzo de 1973, en las elecciones parlamentarias generales, el que va a originar un nuevo paso de la oposición (en dichas elecciones la oposición contaba con obtener las dos terceras partes del Congreso), ahora en férrea alianza, que podría ser considerado una nueva etapa dentro de su escalada de ataques en contra del Ejecutivo. Pese a todas sus expectativas, basadas en el malestar popular profundo que el “caos económico” del país —ideado por el gobierno norteamericano y apoyado por organismos clandestinos suyos y por la oposición chilena— habría de provocar, el gobierno obtiene una votación equivalente al 44% de los votos. Por consiguiente, el gobierno mantiene y consolida su apoyo popular. Este resultado hace imposible un proyectado derrocamiento en forma “limpia” del presidente de la República, por la vía de declarar su inhabilidad para el desempeño del cargo por las dos terceras partes del Congreso, mediante una desnaturalización de lo previsto en la Constitución Política. Desde entonces los sectores “ultras” de la reacción van a procurar directamente que las Fuerzas Armadas traicionen su juramento y depongan al presidente Allende.<sup>52</sup>

A partir de ese momento puede fijarse la postrera etapa de la agresiva y despiadada lucha librada por la oposición contra el presidente constitucional. Esa oposición desecha ahora todo escrúpulo jurídico y se lanza en una franca acción subversiva. Sectores derechistas, muchas veces con apoyo demócrata-cristiano, organizan acciones sediciosas abiertas. Se constituyen grupos armados encargados de acciones terroristas que incluyen destrucción de medios de comunicación, oleoductos, puentes y aeropuertos (los hubo más de 300 en 1973, en los meses anteriores al golpe militar). El 29 de junio de 1973, en acción ciertamente exploratoria, un regi-

<sup>52</sup> El general Pinochet ha hecho declaraciones públicas en el sentido de que el golpe militar de 11 de septiembre de 1973 fue decidido por altos mandos de las fuerzas armadas el 20 de marzo de 1973 esto es, apenas dieciséis días después de la elección general con resultados insatisfactorios para la oposición.

miento de tanques rompe el fuego contra el Palacio Presidencial (La Moneda) y exige la renuncia del presidente de la República; pero es dominado por fuerzas militares al mando del ministro de Defensa José Toha, del comandante en jefe del ejército, general Carlos Prats y de otros jefes constitucionalistas. Sobreviene a fines de julio el asesinato del comandante Araya, fiel edecán naval del presidente de la República. Se impulsan huelgas a escala nacional, dirigidas, una vez más, a desarticular la producción y distribución de bienes.

Es difícil proponer esos hechos si se considera que Chile fue un país con un alto grado de organización política y jurídica. No obstante, ha de tenerse presente que las fuerzas opositoras, con mayoría en el Congreso, han saltado ya todas las barreras de la juridicidad y sólo están ocupadas con ahinco en provocar la caída del jefe del Estado; que cuentan con la adhesión íntima de la casi totalidad de los jueces y miembros de los tribunales superiores, y que saben que el gobierno norteamericano les brindará apoyo en sus actividades sediciosas, porque los intereses del gran capital chileno y los de las empresas transnacionales del país del norte se muestran congruentes. Es una clase dominante que defiende a todo trance y con todos los medios de mantención de su predominio y que reacciona de igual manera ante la posibilidad de que las mayorías trabajadoras la desplacen. La democracia, la institucionalidad, la vigencia del sistema jurídico, que dice defender, son palabras que en su boca esconden el propósito de conculcarlas como medio de mantener su situación.

Desde el punto de vista de un análisis objetivo de los hechos, sin embargo, estos acontecimientos sitúan al gobierno de la Unidad Popular en un extremo altamente trágico: quedar atrapado en la trampa de una legalidad que se comprometió a respetar, pero que sus adversarios no vacilan en violar. De esta forma el gobierno se ve privado de todas las ventajas de la legalidad y sometido a todas sus restricciones. Mientras la prensa de oposición y sus adversarios políticos, en manifestación del mayor libertinaje, atacan no solamente la gestión gubernativa, sino también el honor personal del presidente de la República y de los encargados de llevarla a cabo, de la manera más soez; mientras ostensiblemente los sectores políticos de la reacción preparan la acción subversiva, uno de cuyos ingredientes necesarios y previos es el completo desprestigio del gobierno; mientras comandos y organizaciones paramilitares de la derecha realizan, con ayuda extranjera y de orga-

nismos secretos de las propias fuerzas armadas chilenas,<sup>53</sup> un vasto operativo terrorista destinado a crear un clima generalizado de inseguridad y pánico; mientras las calles son dominadas por estos mismos elementos y se realizan ataques contra los partidarios de la Unidad Popular, el gobierno tan solo reacciona buscando protección y defensa en la aplicación de la ley. Pero como los tribunales encargados de aplicarla colaboran en la acción subversiva, no se logra que se investigue, persiga ni sancione ninguno de esos hechos atentatorios. El gobierno está, pues, doblemente inerte: no funcionan los mecanismos que todo sistema jurídico tiene previstos para la protección de la estabilidad del gobierno legítimo; tampoco puede este gobierno proseguir las medidas de transformación social que determinaron su elección, porque los mismos que dirigen y apoyan la acción subversiva se lo impiden a pretexto de defensa de la misma legalidad que ellos están hollando.

## VI. LA ESTATIZACIÓN BANCARIA

Para poner los servicios bancarios y el crédito a disposición de las actividades económicas tenidas por prioritarias dentro de los planes proyectados, se tiene prevista la incorporación de toda la banca privada al sector estatal. Solamente así podrá romperse el vínculo establecido entre esta banca y las empresas monopólicas y la abusiva canalización preferente del crédito en favor de estas últimas. Con ello se hará posible, también, la creación de un aparato público apropiado para la consecución de los grandes objetivos previstos en el programa, entre los cuales se encuentra la necesidad de una acumulación socialista.

El 30 de diciembre de 1970, antes de cumplirse dos meses de la toma de posesión de la Presidencia, Salvador Allende anuncia la estatización bancaria, explicando que, sin perjuicio de proponer al Congreso un proyecto de ley con ese objeto, acudirá también a la compra de acciones de los bancos privados existentes, como una alternativa para acelerar el proceso. El curso posterior de los acontecimientos políticos demostrará la total inviabilidad de un proyecto de ley gubernativo destinado a este efecto, debido a la resistencia de la oposición, y dejará, por consiguiente, como único camino posible el de la compra por el Estado de las acciones de bancos en poder de particulares.

Pese a que lo que el Ejecutivo lleva a efecto es una operación

<sup>53</sup> Ver: Marín, Germán, *Una historia fantástica y calculada (La CIA en el país de los chilenos)* México, Siglo Veintiuno Editores, 1976.