

Sobre la legislación que define las tres áreas de la economía

JOSÉ A. VIERA GALLO

Subsecretario de Justicia

“La construcción del área de propiedad social es uno de nuestros grandes objetivos. La incorporación a ella de la mayor parte de nuestras riquezas básicas, del sistema bancario, del latifundio, de la mayor parte de nuestro comercio exterior, de los monopolios industriales y de distribución, es una tarea ya iniciada que debemos profundizar.

Debemos fortalecer el área de propiedad social volcando en su favor el poder del Estado traducido en su política económica; las políticas crediticias, fiscal, monetaria, de salarios, científica y tecnológica, la política de comercio exterior, deben quedar subordinadas a las necesidades de acumulación socialista, es decir, a los intereses de los trabajadores.

Paralelamente, debemos ayudar en la ejecución de su aporte a los pequeños y medianos industriales, comerciantes y agricultores, que han sido durante muchos años un estrato explotado por los grandes monopolios. Nuestra política económica les garantiza un trato equitativo. No habrá más expoliación financiera, se terminará la extorsión del gran comprador frente al pequeño vendedor. Las industrias pequeñas y medianas tendrán un papel activo en la construcción de la nueva economía. Insertos en un aparato organizado más racionalmente, y orientado a producir para la gran mayoría de los chilenos, apreciarán el respaldo del área social. *Los límites de los sectores privado, mixto y social serán establecidos con precisión*¹.

La presentación al Congreso de un proyecto de ley destinado a definir las tres áreas de propiedad de la economía, en los términos establecidos por el programa de la Unidad Popular, es en sí misma un hecho político de gran importancia.

El gobierno quiere que se dicten las normas jurídicas adecuadas para la construcción del socialismo. Estas líneas escritas al correr de las ideas pretenden contribuir a la discusión del problema en cuestión.

En verdad, dudamos de que las reflexiones de las personas comprometidas directamente en las tareas de gobierno puedan llegar a tener carácter “científico”, por lo menos en el sentido tradicional del término. La acción supera a la teoría y muchas veces restringe sus posibilidades. La experiencia personal está cargada de anécdotas, de pequeños episodios que han ido, sin embargo, constituyendo la trama de los acontecimientos políticos. Es fácil, entonces, perderse en la maraña del acontecer sin adquirir la distancia, la relativa objetividad, que todo análisis científico presupone. No obstante, pensamos que el es-

¹ Primer Mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno, pp. XIX y XXI.

fuerzo por reflexionar lo vivido, intentando superar los marcos de las impresiones subjetivas, puede ser útil para aclarar el real sentido de lo que ocurre.

Por eso nos atrevemos a proponer estas reflexiones, siendo los primeros en advertir las limitaciones que contienen.

¿Por qué el gobierno ha presentado el proyecto de ley sobre las tres áreas? En realidad, cualquier punto de la trama que va constituyendo la historia nos puede servir para descubrir su lógica, así como también sólo a partir de una visión totalizante del proceso es posible entender cada aspecto parcial. Hay una dialéctica de lo particular y lo general, de lo concreto y lo abstracto.

No se puede hablar de un acontecimiento político sin hacer referencia a todo el proceso histórico dentro del cual aquél se ubica y adquiere su significación propia.

La voluntad política de superar el subdesarrollo, con todo el contenido que las ciencias sociales le atribuyen, e iniciar en Chile la construcción del socialismo, es el eje que articula y justifica toda la acción del gobierno. Esta voluntad configura en sus rasgos esenciales la "vía chilena", la experiencia de la Unidad Popular, y se entronca con la tradición de lucha del pueblo. Es el corolario de muchos años de esfuerzo y combate, de muchos desvelos y afanes, de la sangre derramada... No en vano se ha ido organizando y fortaleciendo un movimiento popular cada vez más consciente de su papel histórico.

En este contexto general hay que entender la *necesidad histórica* de que el proceso revolucionario *se encauce dentro de marcos legales*, que en definitiva serán transformados sustancialmente. En otra oportunidad hemos analizado el tema de la legalidad dentro del proceso revolucionario, en su doble carácter de instrumento de cambio y de obstáculo y freno a la acción del gobierno². Importa, sin embargo, insistir en la importancia crucial —que no definitiva, pues nunca el derecho tiene la última palabra en la historia— que tiene en este momento el sistema jurídico-institucional, en cuanto refleja y expresa, con cierta autonomía propia que le viene de la inercia de las estructuras y de las ideologías, con la flexibilidad necesaria para permitir la modificación del significado de sus normas, el conflicto de clases que subyace siempre al debate político³. La legalidad no tiene importancia per se, sino en función de la lucha política que la genera, la mantiene, le da vida y la transforma.

El dilema chileno *actual* es el siguiente: o se construye el socialismo dentro de los marcos legales existentes o no se construye. Esto no implica ninguna posición "fetichista" frente al derecho, sino la aceptación de la realidad política nacional. Sobre el tema de la legalidad o la ilegalidad la posición más acertada nos parece ser la de G. LUKACS, contenida en un trabajo de su libro *Historia y conciencia de clase*; posición que ha sido permanentemente reiterada y sostenida dentro de la tradición marxista mundial. Por ello, el gobierno se constituye y se ejerce dentro del respeto al ordenamiento jurídico, sin que esto signifique ni siquiera la sombra de una claudicación en la voluntad revolucionaria que lo anima.

2 J. A. Viera Gallo, *Derecho y Socialismo*. Revista Mensaje N° 200.

3 Lelio Basso, *La utilización de la legalidad para la transición al socialismo*. Simposium CEREN-CESO. Octubre 1971.

Para cumplir el programa de gobierno, la Unidad Popular ha utilizado gran parte de la legislación vigente: la ley de reforma agraria para profundizar y dar otro sentido al proceso de transformación del campo; la legislación que establece diversas normas sobre intervención y control del proceso productivo y de distribución, provenientes del primer gobierno socialista, para ir rectificando abusos en la economía, y, en general, el derecho privado, que permite al Estado actuar como particular sin ejercer las potestades públicas, para ir adquiriendo acciones en las principales actividades monopólicas o estratégicas, siguiendo los principios de la autonomía de la voluntad y de que en derecho privado se puede hacer todo lo que no esté expresamente prohibido.

Dentro de este contexto jurídico, el Gobierno ha ido definiendo en los hechos las tres áreas de propiedad que establece el programa. Ha estatificado la banca privada; ha intervenido, expropiado o requisado algunas industrias claves; ha logrado éxito en la lucha por hacer desaparecer el latifundio; ha establecido numerosos convenios de producción y constituido diversas sociedades mixtas, y ha dado asistencia crediticia y financiera a la pequeña y mediana empresa. En la práctica, pues, durante el tiempo transcurrido, se han ido configurando las áreas, dentro de la ley vigente, recogiendo una experiencia rica en lecciones. A todo ello hay que sumar la medida más trascendente de este período: la reforma constitucional que nacionalizó la Gran Minería y, especialmente, la del cobre.

La acción descrita se ha encuadrado además dentro de una política económica destinada fundamentalmente a producir las transformaciones necesarias para reactivar el proceso económico. Las metas específicas, tales como aumento de la producción mediante el pleno empleo de la capacidad industrial instalada, disminución de la cesantía, redistribución del ingreso, apropiación por parte del Estado del excedente económico y aprovechamiento racional del mismo, término del proceso inflacionario, cambio cualitativo en la estructura de la oferta de bienes y servicios, sólo han podido ser alcanzadas porque, en la práctica, se ha operado basándose en las tres áreas de la economía, con el propósito de ampliar el área social. En su exposición sobre la política económica del gobierno y el estado de la hacienda pública el ministro Zorrilla, el 27 de noviembre de 1970, hacía resaltar la importancia que tenía y tiene la delimitación de las tres áreas para el éxito del plan 1971. Al efecto afirmaba:

“La política económica del Gobierno de la Unidad Popular, en sus lineamientos fundamentales, tiene como objetivo central ‘reemplazar la actual estructura económica, terminando con el poder del capital monopolista nacional y extranjero y del latifundio, para iniciar la construcción del socialismo’.

“Para el logro de estos objetivos el Gobierno iniciará desde ya el desarrollo de tres grandes áreas de propiedad: social, mixta y privada. El área social será la dominante y estará formada por las actuales empresas estatales, más las que se creen en el futuro y las que se expropian, especialmente en los sectores de nuestras riquezas básicas, los grandes monopolios nacionales y extranjeros, la banca, el comercio exterior y todas aquellas actividades estratégi-

cas para el desarrollo nacional. El área mixta será aquella constituida por las empresas que combinan los capitales privados y estatales y cuya administración y gestión se realice conjuntamente. Tendrá existencia principalmente en los sectores de industria, pesca, minería y comercio. En el área privada permanecerá la mayor parte de las empresas existentes constituidas bajo la forma de sociedades anónimas, comunidades y establecimientos de propiedad individual”⁴.

Durante el tiempo transcurrido se han presentado numerosas dificultades políticas, promovidas por los sectores que ven afectados sus intereses por la política del Gobierno, destinadas a cuestionar la legalidad de las medidas adoptadas en este campo y, consecuentemente, la legitimidad de las mismas. A vía ejemplar podemos señalar el informe de la comisión investigadora de la Cámara de Diputados sobre la compra de acciones bancarias por parte del Gobierno, informe en el cual hubo un total acuerdo de la oposición y en el cual el diputado Alessandri impuso su criterio. Posteriormente se recurrió a la Comisión Antimonopolio para que anulara las transferencias de acciones en cuestión. El fiscal de dicha comisión emitió un dictamen favorable a la posición de los peticionarios. Posteriormente hubo un informe favorable a la posición del Gobierno emanado de la Contraloría General de la República y otro del Consejo de Defensa del Estado, todo lo cual, sumado a la contestación que hizo en su oportunidad la Corporación de Fomento, hizo fracasar el intento reaccionario. (¡Este es el debate legalista que tanto asombraba al compañero Debray!). Cabe también recordar los problemas que ha habido con la Contraloría, cuando este organismo se ha negado a tomar razón de ciertos decretos o no ha cursado ciertas resoluciones administrativas, que tendían a intervenir o requisar industrias. A nuestro parecer, la Contraloría se ha extralimitado en sus atribuciones al entrar a juzgar los hechos que han servido de antecedentes a esos actos administrativos, materia que, por su naturaleza, escapa a su control. Sin embargo, el Gobierno ha debido dictar decretos de insistencia, como en el caso de las empresas textiles, para hacer primar su criterio.

El último intento de la oposición por frenar la acción del Gobierno en esta materia básica lo constituye la acusación constitucional en contra del Ministro Vuskovic, que fracasó debido a la abstención de la Democracia Cristiana.

Lo anterior configura un relativo agotamiento de las condiciones políticas que han permitido actuar al Gobierno. Los afectados han reaccionado. Y lo han hecho en nombre de la Constitución y la ley. De allí la necesidad de contar con *disposiciones jurídicas claras* que permitan al Gobierno, una vez nacionalizado el cobre, constituir con el vigor y la rapidez necesarios el área de propiedad social, sin abandonar, por cierto, la utilización parcial de los métodos hasta ahora empleados. Además, en una próxima etapa, será necesario reglamentar legalmente el funcionamiento, organización, representación y defensa jurídica y fiscalización de las empresas que constituyen dicha área.

Cabe aquí también recordar la petición pública y reiterada de las organizaciones empresariales para que se fijen lo que ellos llaman

⁴ Dirección de Presupuestos, folleto N° 118, p. 7.

"las reglas del juego". No debemos olvidar que el frente político-social de la Unidad Popular exige una clara y tajante distinción dentro del sector industrial y empresarial en general: por una parte, el sector monopólico y estratégico que se pretende eliminar y, por otra, los miles de pequeños y medianos empresarios cuyos intereses la Unidad Popular quiere y debe cautelar. "La unidad de las fuerzas populares y el buen sentido de los sectores medios nos dan la superioridad indispensable para que la minoría privilegiada no recurra fácilmente a la violencia"⁵.

Los acontecimientos generados por el mismo Gobierno lo han llevado, pues, a presentar al Congreso Nacional el proyecto de ley que delimita las áreas de la economía. Tal proyecto busca dos objetivos muy claros y concordantes, que expresan los intereses de los sectores que componen la Unidad Popular: a) obtener los mecanismos jurídicos más eficientes posibles para constituir y reglamentar el área de propiedad social, y b) dar garantía legal e incluso constitucional a más de 30.000 empresarios de que no serán nacionalizadas ni expropiadas sus empresas. Es por ello que, por ejemplo, la Asociación Nacional de Pequeños Industriales ha apoyado el proyecto, tal como lo ha hecho, por cierto, la Central Unica de Trabajadores. La contradicción entre el capital monopólico y el resto del sector industrial es más profunda y relevante en este momento que la que pueda existir dentro de la pequeña y mediana empresa entre capital y trabajo. Es preciso entender claramente este punto, pues es la clave de la política que sustenta el actual Gobierno.

El proyecto, además, concreta en los hechos aquella advertencia que Allende hiciera al inaugurar la legislatura extraordinaria del Congreso, el último 21 de mayo: "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"⁶.

El realismo del Congreso está puesto a prueba.

Quizás nunca antes como ahora un proyecto de ley había polarizado tan claramente a los sectores en lucha; quizás nunca como ahora el debate parlamentario, que se da dentro de un contexto de amplia discusión social y política que influye en la posición de los congresales, había trasuntado tan claramente la lucha de clases. Tal vez el único caso análogo haya sido el de la discusión de la ley de Reforma Agraria y la consecuente reforma constitucional a la garantía del derecho de propiedad. Pero ahora se toca en forma clara y a fondo el núcleo central del capitalismo nacional.

El solo envío del proyecto, en comentario, ha constituido, pues, un hecho político de primera magnitud, que marcará la historia de este

⁵ Primer Mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno, p. XIV.

⁶ Id., p. XI.

Gobierno. La suerte que corra tendrá también influencia decisiva en los días que han de venir⁷.

A comienzos de noviembre, en el momento de escribir estas líneas, todo está en suspenso. Aún no se sabe si la Cámara de Diputados aprobará la idea de legislar. Si ello ocurre, el camino está abierto, a pesar de los tropiezos parlamentarios, ya que el Presidente, en cuanto poder colegislador, posee numerosos mecanismos para hacer primar su criterio; pero si, por el contrario, la Cámara rechaza la idea de legislar, se habrá producido entonces un grave conflicto político-institucional.

Nada podemos adelantar, salvo la convicción de que cualquiera que sea la alternativa, el movimiento popular saldrá triunfante.

⁷ Expresamente no hemos querido referirnos al proyecto de Reforma Constitucional que sobre la materia presentaron los senadores Fuentealba y Hamilton, ya que la mayoría de sus disposiciones son tan abiertamente contrarias al criterio del Gobierno, que seguramente no llegarán a prosperar. El veto presidencial cuenta con más del tercio requerido para que no haya ley sobre el punto observado por el Presidente. No obstante, las vicisitudes parlamentarias de dicho proyecto tendrán influencia innegable en la tramitación de la iniciativa gubernamental.