



Universum. Revista de Humanidades y  
Ciencias Sociales

ISSN: 0716-498X

universu@utalca.cl

Universidad de Talca  
Chile

Ruiz, Reinaldo  
LOS FUNDAMENTOS ECONÓMICOS DEL PROGRAMA DE GOBIERNO DE LA UNIDAD POPULAR:  
A 35 AÑOS DE SU DECLARACIÓN

Universum. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, vol. 1, núm. 20, 2005, pp. 152-167

Universidad de Talca  
Talca, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=65027760011>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## RESUMEN

El Programa de Gobierno de Salvador Allende aun cuando tenía un alto contenido político sus fundamentos provenían esencialmente desde la economía. El diagnóstico contenía pocas cifras pero hacía una afirmación explícita de la naturaleza antiimperialista, antioligárquica y antimonopólica que orientaría las políticas y acciones específicas del Gobierno marcando el tono de los profundos cambios estructurales que proponía realizar.

Los argumentos que allí se expresaban recogían el pensamiento económico y social de un conjunto significativo de cientistas sociales, intelectuales y políticos que durante las décadas previas se había desarrollado en distintos centros de estudios principalmente del ámbito académico. A ellos se agregaban, por cierto, los estudios y propuestas de destacados economistas cobijados en el seno de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, organismo técnico de las Naciones Unidas cuya sede funciona en Santiago de Chile.

Para la Unidad Popular, las condiciones internas generaban un estilo de crecimiento que tendía a concentrar los beneficios del mismo en una minoría privilegiada, lo que a su vez reforzaba el patrón de crecimiento que impedía el desarrollo nacional. Este proceso tendía a perpetuar las condiciones de subdesarrollo generándose un círculo vicioso que era necesario romper. El diagnóstico sobre los factores que condicionaban el patrón de crecimiento permitía también establecer el vínculo entre la creciente concentración del poder económico y el poder político que emanaba de esas condiciones económicas. Esta vinculación y su consecuente eliminación constituía la parte medular de la propuesta programática de la Unidad Popular.

Así puede señalarse que el programa económico de la UP estaba centrado en resolver esencialmente el tema del poder que emana del control del aparato productivo y de los canales de distribución.

Palabras clave:

Economía política - Cambio social y desarrollo.

## ABSTRACT

This paper analyses two aspects of Salvador Allende's Government Programme. Firstly, the theoretical arguments on which the programme was based and secondly the main economic proposals that were included in the programme.

The economic basis of the programme were taken from the economic thinking of a large number of social and political scientist and from well known economist whose writing had had a considerable influence on Chilean politics. For the Popular Unity coalition the internal conditions had lead to a pattern of economic growth that tended to concentrate the benefits of it into a very small minority reinforcing this pattern and thus hampering the prospect of a more equitable social and economic development. To break this vicious circle was the main objective of Salvador Allende's government.

Key words:

Political economy - social change and development.

Los fundamentos económicos del programa de gobierno de la  
Unidad Popular: a 35 años de su declaración  
Reinaldo Ruiz  
Pp. 152 a 167

## LOS FUNDAMENTOS ECONÓMICOS DEL PROGRAMA DE GOBIERNO DE LA UNIDAD POPULAR: A 35 AÑOS DE SU DECLARACIÓN

Reinaldo Ruiz (\*)

Hace 35 años, el 17 de diciembre de 1969, los cuatro partidos que conformaban la coalición política denominada Unidad Popular, esto es, los partidos Comunista, Socialista, Radical y Social-demócrata junto con el Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU), y la Acción Popular Independiente (API), aprobaron el programa de gobierno que el candidato Salvador Allende ofrecería al país durante su campaña presidencial para el período 1970-1976.

En dieciséis páginas las direcciones políticas de los partidos y movimientos de la Unidad Popular lograban sintetizar las principales orientaciones del futuro gobierno. Las primeras cuatro contenían algunos elementos de diagnóstico, las cinco siguientes resumen las propuestas relacionadas con el nuevo orden institucional, entre las cuales se incluían materias relacionadas con el reordenamiento del Estado a través de una nueva Constitución Política, la reorganización de la justicia y propuestas sobre la política de defensa nacional. A continuación, en tres páginas se definían los pilares sobre los cuales se iniciaría la construcción de la nueva economía cuyo objetivo central era reemplazar “la actual estructura económica, terminando con el poder del capital monopolista nacional y extranjero y del latifundio, para iniciar la construcción del socialismo.” Las últimas siete páginas estaban dedicadas a definir las tareas sociales,

---

(\*) Ingeniero Comercial, Ph.D. (Economics). Profesor Asociado Universidad de Talca.

Artículo recibido el 20 de diciembre de 2004. Aceptado por el Comité Editorial el 30 de diciembre de 2004.

Correo electrónico: rruiz@utalca.cl

las propuestas relacionadas con cultura y educación y finalmente las orientaciones de la política internacional.

Este trabajo no tiene como propósito evaluar el cumplimiento de ese programa ni tampoco juzgar las consecuencias que tuvo para el país su aplicación. Existe una extensa literatura sobre los resultados políticos, económicos, sociales y culturales del Gobierno que Salvador Allende presidió desde el 4 de noviembre de 1970 hasta el 11 de septiembre de 1973. Aún después de 30 años del término de ese gobierno no existe una visión única para juzgarlo y sigue siendo materia de controversia en casi todos los ámbitos de la vida nacional.

El objetivo de esta presentación es considerablemente más modesto y aborda dos aspectos del programa. En primer lugar, se identifican algunos fundamentos teóricos sobre los cuales se construyó el programa y en segundo término se describen las principales propuestas económicas que contenía el mismo.

El documento programático tenía un carácter esencialmente político, contenía pocas cifras pero hacía una afirmación explícita de la naturaleza antiimperialista, antioligárquica y antimonopólica que orientaría las políticas y acciones específicas del Gobierno marcando el tono de los profundos cambios estructurales que proponía realizar.

## EL PENSAMIENTO DESARROLLISTA DE LA CEPAL

No es aventurado afirmar que este marcado sello anticapitalista recogía el pensamiento económico y social de un conjunto significativo de científicos sociales, intelectuales y políticos que durante las décadas previas se había desarrollado en distintos centros de estudios principalmente del ámbito académico. A ellos se agregaban, por cierto, los estudios y propuestas de destacados economistas cobijados en el seno de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, organismo técnico de las Naciones Unidas cuya sede funciona en Santiago de Chile.

En efecto, un conjunto de investigadores de la Cepal lograron estructurar un pensamiento común de desarrollo para América Latina, a partir del Informe Económico de América Latina de 1949, divulgado por Cepal en 1950. A partir de este documento se inicia un proceso de teorización que ordena las concepciones desarrollistas surgidas de experiencias nacionales y se transforman en un conjunto de originales propuestas que tuvieron una gran repercusión, tanto en el plano académico como político, en la casi totalidad de los países de la región.<sup>1</sup> La especial circunstancia que este organismo de Naciones Unidas irradiaba sus pensamientos desde Santiago permitió que gran parte de sus planteamientos permearan particularmente a la izquierda chilena. El análisis de las concepciones “*cepalianas*” es, pues, indispensable para entender los

---

<sup>1</sup> Para una revisión de las distintas corrientes que se han expresado en los trabajos de la Cepal ver el número extraordinario de la *Revista de la Cepal* de octubre de 1998. Particularmente ver artículo de Ricardo Bielschowsky (1998)

fundamentos económicos y sociales de la propuesta programática de Salvador Allende, la que sin duda, por las explicaciones que se darán más adelante, representó un estadio superior de activismo y de intervención estatal respecto del modelo desarrollista que se concibió en el seno de la Cepal.

La Cepal inició formalmente a sus trabajos en Santiago de Chile en 1948. Desde sus orígenes este organismo técnico de Naciones Unidas ha excedido la misión que le había sido confiada. En efecto, no se ha limitado sólo a la elaboración de estudios o a la simple difusión de antecedentes sobre el desarrollo de América Latina sino que tal como lo plantea Ruy Mauro Marini (1994) *asume el papel de verdadera creadora de ideología, una vez que trata de captar y explicar las especificidades de América Latina. Esas especificidades, frente a los nuevos países que la descolonización había ido creando, eran indiscutibles.*<sup>2</sup>

Es conveniente recordar que al iniciarse la segunda mitad del siglo XX, la mayoría de los países de América Latina ya contaban con siglo y medio de independencia política, con estados nacionales consolidados y junto con ello, sus economías se estaban desarrollando y funcionaban bajo los principios del capitalismo, aun cuando no estaban exentas de una considerable presencia estatal. A esto se agrega el hecho de que muchos de estos países habían iniciado, entre las dos guerras mundiales, un proceso de industrialización modificando las alianzas políticas y transformando a la incipiente burguesía industrial en parte plena de quienes ostentaban el poder.

Estas son precisamente las especificidades de América Latina que atraen y facilitan la estructuración de un pensamiento que en las décadas posteriores se conoció como *desarrollista*. A diferencia de otras comisiones económicas regionales creadas por las Naciones Unidas y citando una vez más a Ruy Mauro Marini, “*la Cepal, al constituirse, se vincula a la realidad interna de América Latina y expresa las contradicciones de clase que la caracterizan, incluso las contradicciones interburguesas*. De esta forma, *la Cepal, partiendo de la teoría del desarrollo, en los términos en que había sido formulada en los grandes centros, introduzca en ella cambios que representarán su contribución propia, original, y que harán del desarrollismo latinoamericano un producto sí, pero no un simple calco de la teoría del desarrollo.*”<sup>3</sup>

Para entender la Cepal, sería útil considerar la trayectoria intelectual de sus exponentes, principalmente de Raúl Prebisch, quien fuera el responsable directo de la elaboración del citado Informe de 1949. Junto con este destacado economista argentino se pueden mencionar al brasileño Celso Furtado y al chileno Aníbal Pinto; a ellos se pueden agregar el también argentino Aldo Ferrer y el mexicano Víctor Urquidí. Al igual que Prebisch, que había sido director del Banco Central en Argentina

---

<sup>2</sup> ver Archivo de Ruy Mauro Marini, con la anotación "(1994)". La crisis del desarrollismo, [www.marini-escritos.unam.mx](http://www.marini-escritos.unam.mx)

<sup>3</sup> Originalmente, se crearon cuatro comisiones económicas regionales, subordinadas al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas con asiento en Europa, Asia, el Lejano Oriente, y América Latina. Posteriormente, se instalaron dos más, una para África y otra para Asia Occidental. Su objetivo era estudiar los problemas regionales y proponer políticas de desarrollo.

durante la administración del Presidente Domingo Perón, la mayoría de ellos tuvo participación activa en la política de sus respectivos países.

Su formación económica era, en general, keynesiana, y algunos ostentaban apreciable dominio de la economía política clásica, particularmente Prebisch y Furtado.

En el citado Informe de 1949, Prebisch señalaba que: "El problema económico esencial de América Latina consiste en acrecentar su ingreso real *per capita*, gracias al aumento de la productividad, pues la elevación del nivel de vida de las masas mediante la redistribución de los ingresos tiene límites muy estrechos" (Gurrieri, 1982, pág. 163). Y, en una de las pocas ocasiones en que se ocupa de la reforma agraria, dice: "...Ciertamente, el aumento del rendimiento de la tierra depende fundamentalmente del mejoramiento de la técnica productiva y de la inversión de capitales. Pero hay numerosos casos en que la forma de propiedad es uno de los obstáculos que será necesario remover antes que esas medidas puedan fructificar", para luego indicar: "El sistema impositivo podría ser uno de los medios más eficaces para hacerlo, sin dejar de lado a las medidas directas de fraccionamiento que las circunstancias aconsejen. (Gurrieri, 1982, págs. 261-262).

La CEPAL se desarrolló como una escuela de pensamiento especializada en el examen de las tendencias económicas y sociales de mediano y largo plazo de los países latinoamericanos. Prebisch le imprimió ese rasgo fundamental desde sus orígenes. El programa de reflexión e investigación inaugurado por Prebisch en 1949 se desprendía esencialmente del diagnóstico de la profunda transición que se observaba en las economías subdesarrolladas latinoamericanas, que evolucionaban del modelo de crecimiento primario-exportador, "hacia afuera", al modelo urbano-industrial "hacia adentro".

El enfoque histórico fue instrumentalizado poderosamente por la teoría "estructuralista" del subdesarrollo periférico de Prebisch. La perspectiva estructuralista se instaló en el centro de los análisis, como consecuencia directa del objeto de reflexión que se proponía la institución. Se trataba de examinar el modo como se daba la transición "hacia adentro" en los países latinoamericanos, transición que se suponía radicaba en la condición de que el proceso productivo se movía en el marco de una estructura económica e institucional subdesarrollada, heredada del período exportador.<sup>4</sup>

Esta estructura productiva determinaba por una parte, un patrón específico de inserción en la economía mundial, cuya característica esencial era producir bienes y servicios con una demanda internacional poco dinámica, pero que al mismo tiempo era importadora de bienes y servicios con una demanda interna en rápida expansión

---

<sup>4</sup> En 1949 Prebisch redactó para la CEPAL *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* la obra que Hirschman denominaría "Manifiesto Latinoamericano". Algunos meses después, todavía en 1949, volvería a presentar las mismas ideas, con pequeñas modificaciones en la parte conceptual del *Estudio Económico de América Latina, 1949* (CEPAL, 1951a). En 1950, Prebisch redactaría los cinco primeros capítulos del *Estudio Económico de América Latina, 1950* (CEPAL, 1951 b), que recibirían el nombre de "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico" (Prebisch, 1952). Ese conjunto de documentos contenía ya todos los elementos que figurarían como la gran referencia ideológica y analítica para los desarrollistas latinoamericanos.

y asimiladora de patrones de consumo y tecnologías adecuadas para los países de mayor desarrollo relativo pero con frecuencia inadecuadas para la disponibilidad de recursos y el nivel de ingreso de las economías de menor desarrollo.

La condición periférica de estos países, derivó en la idea de que la estructura socioeconómica también determina el proceso de industrialización, la forma en que se introduce el progreso técnico, la modalidad de crecimiento, así como el modo de absorber la fuerza de trabajo y distribuir el ingreso.

En otras palabras, los procesos de crecimiento, empleo y distribución del ingreso en los países de la periferia serían distintos de los que ocurren en los países centrales. Las diferencias deben hallarse en el hecho de que las economías periféricas poseen una estructura poco diversificada y tecnológicamente heterogénea, que contrasta con el cuadro observado en los países centrales. En éstos, el aparato productivo es diversificado, tiene una productividad homogénea durante toda su extensión y mecanismos de creación y difusión tecnológica y de transmisión social de sus frutos, que son inexistentes en la periferia.

El pensamiento que logró articular la Cepal no trataba de comparar el subdesarrollo periférico con el proceso de desarrollo que habían experimentado las economías centrales, como quería Rostow (1956), sino de identificar los desdoblamientos históricos singulares de la especificidad de sus experiencias, en los que cabía esperar secuencias y resultados distintos de los que se dieron en el desarrollo céntrico. Ya en su texto inaugural de 1949, Prebisch alertaba sobre la especificidad del proceso de crecimiento en las circunstancias estructurales y periféricas de los países de América Latina, y exigía un espacio analítico para estudiarla.

Celso Furtado fue el intelectual que más se dedicó a revestir el análisis cepalino con el ropaje de la legitimación histórica. Sus libros sobre historia económica brasileña y latinoamericana (1959 y 1970) son obras primordiales del método estructuralista cepalino, que tuvieron como función deliberada defender la importancia de entender el subdesarrollo como un contexto histórico específico que exige teorización propia. Se dedicó a la tarea no sólo como historiador sino también como teórico del subdesarrollo. (Furtado, 1971)

La teoría centro – periferia comienza a ser desarrollada por Raúl Prebisch desde mediados del siglo XX. El análisis de Prebisch parte con una clara crítica a la teoría prevaleciente del comercio internacional según la cual todos los países se verían beneficiados si cada uno se especializara en lo que sabe hacer mejor por lo que las ventajas comparativas y competitivas son la base principal para una inserción internacional exitosa. Para contrarrestar esta concepción liberal Prebisch elabora una propuesta alternativa que distingue entre países desarrollados industrialmente, a los que denomina el *centro* y los países subdesarrollados que constituyen la *periferia*.

Dicho en otros términos, el centro se refiere a las economías avanzadas del capitalismo que se caracterizan por ser productivamente homogéneas y diversificadas. La periferia, mientras tanto, está constituida por las economías rezagadas desde el punto de vista tecnológico y organizativo, siendo su estructura productiva heterogénea

y especializada en productos primarios. La teoría centro-periferia de Prebisch, similar al concepto de *dualismo*, introducido en la literatura de la Cepal en 1965 por Aníbal Pinto, le permite concluir que el subdesarrollo se genera a partir de la relación existente entre ambas regiones y que la brecha entre el centro y la periferia tiende inevitablemente a ensancharse.

Varios son los factores que explicarían esta especie de condena permanente al subdesarrollo por parte de la periferia. Esto se pueden sintetizar en los siguientes:

1. El permanente deterioro en los términos de intercambio y la caída en las exportaciones, conduce a una disminución en la capacidad para sostener las importaciones que la periferia hace desde el centro.
2. La disminución de las exportaciones desde la periferia al centro se explicaría por un conjunto de factores entre los cuales se pueden mencionar a lo menos los siguientes: a) los bienes exportables desde la periferia al centro son esencialmente productos primarios los cuales representan una proporción decreciente de la demanda global; b) los países del centro logran sustituir en forma creciente este tipo de productos; c) el progreso técnico, generado principalmente en los países del centro contribuye a disminuir el uso de bienes primarios que son utilizados como materia prima; y d) se constata una tendencia por parte de los países del centro a aumentar sus barreras proteccionistas.
3. Al mismo tiempo, el ritmo de las importaciones del centro depende fundamentalmente del dinamismo interno y en una menor proporción de su relación de intercambio.
4. La disminución de las importaciones produce inevitablemente una baja en los precios que no se traduce en mayores compras a la periferia.

A partir del pensamiento de Prebisch se puede afirmar que una de las contribuciones más importantes de la Cepal es su crítica a la teoría clásica del comercio internacional. Basada en el principio de las ventajas comparativas, esa teoría postula que cada país debe especializarse en la producción de bienes en que pueda lograr mayor productividad, la cual se encuentra por lo general determinada por la fertilidad del suelo, la disponibilidad de recursos minerales, etc. En la medida en que lo haga, esto asegura al país condiciones privilegiadas de competencia en el mercado mundial, llevando a que las transacciones que allí se realicen resulten beneficiosas para todas las partes.

Sobre la base de rigurosos estudios la Cepal dirá que, en los hechos, esto no ocurre. En efecto, utilizando robustas series de tiempo sobre el comercio internacional podrá demostrar empíricamente que, a partir de 1870, se observa una tendencia permanente al deterioro de los términos de intercambio que perjudica a los países exportadores de productos primarios. Por otro lado, afirmará que dicha tendencia propicia transferencias de ingreso las cuales implican que los países subdesarrollados, que exportan esos bienes, sean sometidos a una sangría constante de riqueza en favor de los más desarrollados, o sea, a una descapitalización.



Para la Cepal, el deterioro de los términos de intercambio se debe a que el mercado mundial confronta países industrializados a países de economía primario-exportadora. Estos últimos, al no desarrollar su sector industrial o manufacturero, no están habilitados a producir tecnologías y medios de capital capaces de elevar la productividad del trabajo. Paralelamente, la inexistencia de ese sector limita la expansión de la oferta de empleo, llevando a que se registre en el sector primario una fuerza de trabajo excedente, que dificulta la elevación de la productividad y reduce su precio (o salario); eso redundará además en la formación de mano de obra excedente en el sector de servicios, donde genera los mismos efectos. Sería esa la razón de los bajos salarios que se verifican en las economías subdesarrolladas, los cuales tanto frenan al progreso técnico como no permiten la expansión y dinamización del mercado interno.

Inversamente, los países desarrollados serían aquellos que, sobre la base de un sector secundario expansivo y una demanda dinámica de mano de obra, ostentan salarios elevados, los cuales inducen la introducción de innovaciones tecnológicas tendientes a reducir la participación del trabajo en la producción y, por ende, el impacto de los salarios en los costos. El alza de la productividad que resulte no sería transferida inmediatamente a los precios de los bienes que esos países exportan, manteniéndolos en un nivel bajo. En consecuencia, se favorecería la traslación de riqueza de la periferia subdesarrollada al centro desarrollado.

La verdad es que, captando correctamente el fenómeno empírico del deterioro de los términos de intercambio, la Cepal lo interpretaba mal: tarde o temprano, el aumento de la productividad y la consiguiente reducción de los costos tienen que transferirse a los precios, salvo si se verifican situaciones anormales en el mercado mundial, como las que configuran una situación de monopolio o se derivan de guerras y catástrofes naturales. Además de ello, y la Cepal no lo ignoraba, el desarrollo del capitalismo en los países dependientes ha implicado, desde el comienzo, la introducción de nuevas técnicas de producción y el aumento de la productividad del trabajo.

A partir de su esquema centro-periferia, es decir, al tomar como punto de partida analítico a la economía mundial y las relaciones que allí se desenvuelven entre las economías nacionales, la Cepal iba mucho más allá de la teoría del desarrollo y aseguraba para el conjunto de sus tesis una validez de principio que hasta entonces sólo era posible encontrar en los textos de la teoría marxista del imperialismo.

De hecho, la afirmación de Prebisch en el sentido de que "el desarrollo económico de los países periféricos es una etapa más (...) en el proceso de desarrollo orgánico de la economía del mundo" hace recordar irresistiblemente las propuestas teóricas de algunos economistas soviéticos que intentaban explicar el desarrollo del mundo capitalista. (véase por ejemplo el ensayo de Bukharin *La economía mundial y el imperialismo*, Buenos Aires, Cuadernos de Pasado y Presente). Para Mauro Marini, estas limitaciones del pensamiento cepalino son un efecto de su vinculación doctrinaria con la propuesta teórica que él mismo denominaba como el desarrollismo.

Para la Cepal la idea del desarrollo económico era considerada como un proceso continuo, por lo que no estimaba el desarrollo y el subdesarrollo como fenómenos cualitativamente distintos, con rasgos propios de cada estado que los hace al mismo tiempo antagónicos y complementarios, sino tan sólo como expresiones cuantitativamente diferenciadas del proceso histórico de acumulación de capital. Ello implicaba que, a partir de medidas correctivas aplicadas al comercio internacional y la implementación de una adecuada política económica, los países subdesarrollados verían abiertas las puertas de acceso al desarrollo capitalista pleno, poniendo fin a la situación de dependencia en que se encontraban. La tesis del desarrollo autónomo constituye una de las marcas registradas del pensamiento cepalino, la que será cuestionada más tarde por la teoría de la dependencia, cuando se sostenga que el desarrollo y el subdesarrollo son categorías interdependientes.

La crisis económica que, al comienzo de la década de 1960, golpea la mayoría de los países latinoamericanos es, simultáneamente, una crisis de acumulación y de realización de la producción. Ella se manifiesta, por un lado, en el estrangulamiento de la capacidad para importar los elementos materiales necesarios para el proceso de producción y, por otro, en las restricciones encontradas para materializar esa producción. Ambos fenómenos se derivan de que la industrialización se llevará a cabo sobre la base de la vieja economía exportadora, es decir, sin proceder a las reformas estructurales capaces de crear un espacio económico adecuado al crecimiento industrial.

Sensible a esa situación, la Cepal modifica, desde comienzos de la década de 1960, sus planteamientos y, rectificando el enfoque meramente desarrollista que los caracterizaba, pasa a dar más énfasis a las reformas estructurales y a la distribución del ingreso. Pero junto con ello comienzan a surgir otras corrientes de pensamiento motivados por la irrupción de dos fenómenos que alteran sustancialmente el contexto latinoamericano. Estos son, por una parte, la revolución cubana y por la otra, el ciclo de las dictaduras militares que se inicia a principios de la década de los años sesenta. De esta manera, el desarrollismo cepalino entra definitivamente en crisis.

La crisis ininterrumpida en América Latina, así como los fracasos relativos de distintas políticas desarrollistas durante los años sesenta, constituyeron el principal caldo de cultivo para la irrupción de una serie de autores que –aunque con hipótesis y planteos diferentes– se pueden agrupar bajo el paraguas del enfoque de la dependencia.

Entre los autores más representativos de este enfoque se puede citar a Theotonio Dos Santos, André Gunder Frank, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, Pedro Paz, e incluso en algún momento de su trayectoria académica a Fernando H. Cardoso, quien compartió algunos escritos con el sociólogo chileno Enzo Faletto. Todos ellos partían de un binomio fundamental: *desarrollo – subdesarrollo*, según el cual, este último solo puede explicarse en el marco de la evolución manifiesta de la economía mundial. Dicho de otra manera: si hay países subdesarrollados es porque existen países desarrollados, y viceversa. Para ello proponen la necesidad de incorporar un análisis

histórico – estructural que incluya elementos políticos, culturales, y sociales además de los económicos.<sup>5</sup>

El objetivo final desde este enfoque es alterar radicalmente la estructura específica de dominación, para lo cual, se deberá actuar preferentemente sobre los factores internos que propician y favorecen el estado del subdesarrollo. Para los exponentes de la teoría de la dependencia esta condición no surge exclusivamente de condiciones externas como se ha creído muchas veces. La situación internacional es tomada como condición general, pero ella no constituye una explicación exhaustiva sobre las deficiencias que se observan en el plano nacional para superar el subdesarrollo. Son los componentes internos los que permiten que la situación internacional actúe de manera inadecuada sobre la realidad nacional.

Entre los aspectos internos más elaborados por los autores de esta corriente, se destaca la estructura de consumo, condicionada por la extrema concentración de los ingresos en un segmento muy reducido de la población, resultado de la *heterogeneidad estructural* que caracteriza a los países de la región. A partir de esta desigualdad distributiva que genera una determinada forma de comportamiento se destacaban los efectos en otros ámbitos, particularmente en la dependencia cultural y tecnológica así como en su incidencia productiva.

#### LA UNIDAD POPULAR Y SU PROPUESTA PROGRAMÁTICA

En el marco conceptual e ideológico que se ha descrito, los dirigentes políticos de la Unidad Popular estructuran el programa de gobierno de Salvador Allende.

Esta propuesta se enmarca de manera inequívoca en los planteamientos formulados por los impulsores de la teoría de la dependencia, cuando señala que

*Lo que ha fracasado en Chile es un sistema que no corresponde a las necesidades de nuestro tiempo. Chile es un país capitalista, dependiente del imperialismo, dominado por sectores de la burguesía estructuralmente ligados al capital extranjero, que no pueden resolver los problemas fundamentales del país, los que se derivan precisamente de sus privilegios de clase a los que jamás renunciarán voluntariamente.*

Y para hacer aún más explícito que la dependencia es resultado de las condiciones internas señala que “*como consecuencia misma del desarrollo del capitalismo mundial, la entrega de la burguesía monopolista nacional al imperialismo aumenta progresivamente, se acentúa cada vez más en su dependencia su papel de socio menor del capital extranjero*”.

Para la Unidad Popular, y con una clara referencia al Gobierno de Eduardo Frei M. y a las propuestas de la Cepal respectivamente, las recetas “*reformistas y desarrollistas*”

---

<sup>5</sup> Estimulados por la sociología cepalina del desarrollo de José Medina Echavarría, se reunieron en CEPAL/ILPES en 1966-1967 Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto y redactaron su *Dependencia y desarrollo en América Latina* (1969). El texto se escribió como reacción teórica a la tesis prevaleciente en esa época de que se estaba gestando en la región una burguesía nacionalista potencialmente comprometida con un patrón de desarrollo que justificaba una alianza con la clase trabajadora y que podía conquistar la hegemonía política.

no habían logrado alterar las condiciones de estancamiento de la economía nacional.

La propuesta programática de la Unidad Popular se basaba en un diagnóstico de la economía chilena con, a lo menos, cuatro características que debían ser corregidas:

- Monopólica, con una alta concentración de la propiedad productiva industrial y agraria, del sistema financiero, y del comercio mayorista.
- Externamente dependiente, en términos de su carácter monoexportador y de las remesas de utilidades.
- Oligárquica, esto es, orientada a satisfacer los patrones de consumo de los sectores de altos ingresos.
- Capitalista, con estructura productiva ineficiente en que los frutos del crecimiento se concentraban en una minoría privilegiada, que se identificaba más con el capital internacional que con los intereses nacionales.

En el capítulo dedicado a La Construcción de la Nueva Economía señalaba lo siguiente:

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

Para construir esta Nueva Economía, el Programa proponía estructurar el sistema económico en torno a tres áreas. Estas eran las siguientes:

1. Área de propiedad social, dominante y con propiedad exclusiva del estado.
2. Área de propiedad privada, las cuales en número serían la mayoría, pero sin capacidad de ejercer controles monopólicos en ningún sector de la economía.
3. Área mixta, compuesta por empresas que combinaran los capitales del Estado a los particulares.

El área de propiedad social se constituiría a partir de las empresas que pertenecían en ese momento al Estado “más las empresas que se expropian”. Así, de acuerdo al programa “quedarán integrando este sector de actividades nacionalizadas las siguientes:

- La gran minería del cobre, salitre, yodo, hierro y carbón mineral;
- El sistema financiero del país, en especial la banca privada y seguros;
- El comercio exterior;
- Las grandes empresas y monopolios de distribución;
- Los monopolios industriales estratégicos;
- 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.

El programa también señalaba que “*todas estas expropiaciones se harán siempre con pleno resguardo del interés del pequeño accionista.*”

Esta propuesta destinada a eliminar el control monopolístico que ejercían algunas empresas privadas se sustentaba en los siguientes antecedentes:

- 248 firmas controlaban todos y cada uno de los sectores económicos.
- 17% de todas las empresas concentraban el 78% de todos los activos.
- El 3% de las empresas industriales controlaban más del 50% del valor agregado y casi el 60% del capital.
- El 2% de los predios agrícolas poseían el 55% de la tierra.
- Tres compañías mineras de Estados Unidos controlaban toda la producción de cobre de la gran minería que representaba el 60% de las exportaciones chilenas.
- 12 empresas del comercio mayorista (0,5% del total) daban cuenta del 14% de las ventas.
- El Banco del Estado controlaba casi el 50% de los depósitos y los créditos y 3 bancos privados, de un total de 26, controlaban más del 25%.

A estas cifras se agregaban otros indicadores de dependencia y del carácter oligárquico de la economía chilena:

- i. Dado el carácter monoexportador, fluctuaciones en el precio del cobre en los mercados internacionales ejercían un gran impacto sobre la balanza de pagos chilena y sobre los ingresos del gobierno.
- ii. Las remesas de utilidades por extranjeros representaban alrededor del 20% de las exportaciones.
- iii. De las 100 firmas industriales más grandes de fines de la década del sesenta 61 tenían alta participación extranjera.
- iv. La distribución del ingreso era altamente regresiva: el 10% más pobre de la población captaba el 1,5% del ingreso total en tanto que el 10% más rico captaba el 40,2%

### EL CÍRCULO VICIOSO DE LA ECONOMÍA CHILENA DE LOS AÑOS SESENTA

Para la Unidad Popular, las condiciones internas generaban un estilo de crecimiento que tendía a concentrar los beneficios del mismo en una minoría privilegiada, lo que a su vez reforzaba el patrón de crecimiento que impedía el desarrollo nacional. Este proceso tendía a perpetuar las condiciones de subdesarrollo generándose un círculo vicioso que era necesario romper. Para Pedro Vuskovic el factor inicial a partir del cual se generaba este círculo perverso era la desigual distribución del ingreso, altamente concentrada en una minoría, lo que condiciona un patrón de consumo dominado por bienes que demandan grupos de altos ingresos.

El segundo eslabón involucraba a las empresas, y en general al sistema productivo, las que producen bienes orientados preferentemente a satisfacer esa demanda.

En la medida que este comportamiento se generaliza el sistema productivo se

disgrega en un tipo de economía dual. Por una parte, están aquellos sectores que producen para los grupos de altos ingresos que tienen más incentivos para introducir constantes mejoramientos tecnológicos lo que los transforma en sectores de mayor competitividad y por otra parte, están los sectores productivos que producen para los grupos de menores ingresos, con baja capacidad de compra, tecnológicamente atrasado y con tendencia al estancamiento.

Esta estructura dual se refuerza por la creciente participación de la inversión extranjera, la que se orienta preferentemente a financiar actividades de mayor dinamismo.

Las empresas “modernas” satisfacen una demanda reducida por lo que operan a una escala inadecuadamente baja con reducidos niveles de eficiencia y altos costos. La pequeña escala de producción conduce a su vez a una mayor concentración, puesto que no permite el desarrollo de mercados amplios y competitivos.

Las condiciones anteriores se complementan y de esta manera se refuerza el sesgo inicial del patrón de distribución del ingreso, completando el círculo vicioso que condena al país al subdesarrollo.

## EL PODER ECONÓMICO Y EL PODER POLÍTICO

El diagnóstico sobre los factores que condicionaban el patrón de crecimiento permitía también establecer el vínculo entre la creciente concentración del poder económico y el poder político que emanaba de esas condiciones económicas. Esta vinculación y su consecuente eliminación constituía la parte medular de la propuesta programática de la Unidad Popular. El razonamiento, sintetizado al extremo, era el siguiente:

1. Las desigualdades en el ingreso y la riqueza conducían a un alto grado de concentración del poder político.
2. Esta interrelación entre poder político y económico reforzaba la estructura prevaleciente en el país.
3. Para cambiar las condiciones económicas se requería alterar la estructura de propiedad de los medios de producción considerados estratégicos. Así se conformaría el Área Social dominante, a la que se agregaban, en carácter complementario, las áreas mixtas y privadas.
4. Una nueva estructura de propiedad sobre los medios de producción esenciales permitiría generar un patrón diferente de demanda que estimularía la producción de los bienes básicos que consume la gran mayoría de la población.
5. El resultado es que los recursos económicos no serían despilfarrados en la producción de bienes no esenciales.

Esta enumeración resume el carácter de las reformas estructurales que se proponía implementar el Gobierno de Salvador Allende. Las propuestas relativas a la profundización del proceso de Reforma Agraria, iniciado de manera genuina en el

gobierno anterior, se insertaba en el marco global de alterar la estructura de propiedad traspasando las áreas estratégicas al control del Estado.<sup>6</sup> Patricio Meller (1996) describe la racionalidad de este proceso en los siguientes términos: *Las ventajas y la racionalización de este objetivo estaban en que, si el Estado obtenía el control de los medios de producción, estaría en mejor posición para adoptar decisiones económicas que consideraran en forma preferente el bienestar de los trabajadores. Este control produciría un aumento del excedente económico controlado por el Estado. Con los recursos adicionales obtenidos, el Estado podría planificar y guiar el desarrollo económico en una dirección que favoreciera a la gran mayoría.*

Así se recogía la aspiración expresada en el propio programa respecto del rol que le cabría a la planificación:

*“En la nueva economía la planificación jugará un papel importantísimo. Sus órganos centrales estarán al más alto nivel administrativo; y sus decisiones, generadas democráticamente, tendrán carácter ejecutivo”*

## COMENTARIOS FINALES

El programa económico de la UP estaba centrado en resolver, esencialmente, el tema del poder que emana del control del aparato productivo y de los canales de distribución.

La propia organización de las prioridades al interior del gobierno así lo demostraba. El Ministro de Hacienda de la época no tenía una gran influencia en la conducción de la política económica. Esta estaba concentrada en el Ministerio de Economía, que tradicionalmente había tenido responsabilidades directas sobre las organizaciones del sector productivo. De este Ministerio dependían (y aún depende) la Corporación de Fomento (Corfo) y la (ahora extinta) Dirección de Industria y Comercio, Dirinco, cuyas funciones eran esencialmente regulatorias, incluida la de fijar y controlar los precios de un elevado número de bienes.

Las reformas estructurales se dirigían a depositar el control de los medios de producción en manos del Estado. Como lo señalaba el Ministro de Economía de Salvador Allende, el ex-economista de la Cepal Pedro Vuskovic "el problema principal no es la eficiencia sino el poder, esto es, quién controla la economía y para quién?" (...) "Lo que está en juego es la propiedad de los medios de producción por una pequeña minoría; entonces, las cuestiones económicas reales son: quién tiene el poder de fijar los precios y por lo tanto las utilidades, y quién captura el excedente económico y decide como reinvertirlo" (...) "Centrar la discusión en la eficiencia elude discutir quién detenta realmente el poder económico y por qué una pequeña minoría que posee los medios de producción es capaz de subyugar a la mayoría". Poco después

---

<sup>6</sup> La primera Ley de reforma Agraria se dictó durante el Gobierno de Jorge Alessandri, pero su implementación no alteraba sustancialmente la estructura de propiedad agrícola, lo que le valió el calificativo de "reforma de maceteros"



de que Allende asumiera la presidencia su ministro de economía Pedro Vuskovic explicitaba el rol del Estado en los siguientes términos "el control estatal está proyectado para destruir la base económica del imperialismo y la clase dominante al poner fin a la propiedad privada de los medios de producción"

Treinta y cinco años más tarde esta frase puede sonar apocalíptica para muchos. Sin embargo algunos de los elementos más fundamentales del diagnóstico sobre los cuales se construyó el programa, particularmente las severas desigualdades de la sociedad chilena, siguen dramáticamente vigentes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bielschowsky R. (1998) "Evolución de las ideas de la CEPAL", (LC/G.2037-P/E) Revista de la CEPAL Número Extraordinario, Octubre 1998, pp. 21-45.
- Cardoso, F.H. y E. Faletto (1969). Dependencia y desarrollo en América Latina, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- CEPAL, -- (1951 a). *Estudio económico de América Latina, 1949* (E/CN. 12/164(Rev. I), Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951.II.G.1.
- (1951b). *Estudio económico de América Latina, 1950* (E/CN. 12/217/Rev. I), México, D.F.
- Meller P. (1996) Un siglo de economía política chilena (1890-1990), Santiago, Andrés Bello, 380 páginas.
- Gurrieri, A. (comp.) (1982). La obra de Prebisch en la CEPAL, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, A. (1976). "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), primer semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.76.II.G.2.
- (1970). "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *El trimestre económico*, vol. 37(1), N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- (1965). "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El trimestre económico*, N° 125, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.



- Prebisch, R. (1949): *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, E/CN.12/89, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1952). Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico (E/CN.12/221), México, D.F., Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Segunda edición, serie conmemorativa de] veinticinco aniversario de la CFPAL, Santiago de Chile, febrero de 1973.
- Rostow, W.W. (1953) *The Process of Economic Growth*, Oxford.