

SN
(3)
1976

Seguridad Nacional



SANTIAGO, CHILE, 1976

003

© Academia Superior de Seguridad Nacional, 1976
Inscripción N° 42.618

Seguridad Nacional



N° 3

SANTIAGO, CHILE, 1976

Publicación de la
ACADEMIA SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL

NOVIEMBRE - DICIEMBRE DE 1976

© Academia Superior de Seguridad Nacional, 1976
Inscripción N° 45.638

Impreso en
EDITORIAL UNIVERSITARIA
San Francisco 454 - Casilla 10220
Santiago - Chile



N° 3

SANTIAGO, CHILE, 1976

Publicación de la

ACADEMIA SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

NOVIEMBRE DICIEMBRE DE 1976

La República de Chile, en pleno y permanente ejercicio de su soberanía y con amplia participación de la ciudadanía en la construcción de su destino histórico, orientará sus esfuerzos a:

- a) Conservar su independencia y su integridad territorial.*
- b) Hacer realidad en todas sus partes, y cada vez en mayor medida, la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, de marzo de 1974, en la cual se recogen los fundamentos que inspiran el Movimiento de Liberación Nacional emprendido por la nación chilena el 11 de septiembre de 1973.*
- c) Construir un régimen político-institucional basado en la concepción cristiana del hombre y de la sociedad, en el principio de subsidiariedad del Estado que le es propia y en una definición nacionalista que proyecte a Chile con fidelidad a su legítima tradición nacional. Ello exigirá conjugar siempre armoniosamente la autoridad y la libertad, y favorecer la selección de los mejores hombres para las tareas de gobierno.*
- d) Desarrollar en los chilenos un cuerpo de valores morales y espirituales, que constituyan el fundamento del progreso cultural de nuestra sociedad, que estimulen sus capacidades y que acrecienten los rasgos positivos de la idiosincrasia nacional.*
- e) Procurar, sobre la base de la Unidad Nacional y en armonía con la comunidad internacional, que Chile alcance equilibradamente y en el menor tiempo posible, un adecuado desarrollo político, económico y social, que permita siempre avanzar hacia un mayor Bien Común General, al servicio de todos y cada uno de los chilenos. Tales esfuerzos deberán realizarse en permanente concordancia con los requerimientos de la Seguridad Nacional.*
- f) Perfeccionar una capacidad nacional para proyectarse cultural, política y económicamente hacia aquellos Estados amigos o áreas del planeta, que permitan satisfacer el interés nacional, la vocación pacifista y la colaboración internacional de la República.*

El Objetivo Nacional tiende así a forjar un gran destino para CHILE.

Objetivo Nacional del gobierno de Chile.

CONSEJO CONSULTIVO

Presidente:

GENERAL DE BRIGADA GUILLERMO TORO DAVILA

Vocales:

GENERAL DE BRIGADA ELIO BACIGALUPO SORACCO

CAPITAN DE NAVIO (IM) HUGO OPAZO STEVENTON

CORONEL (CARABINEROS) JORGE APPEL MELLADO

GRAL. BRIG. AEREA (R) RICARDO SOLARI THOMAS

Director:

GENERAL DE BRIGADA ELIO BACIGALUPO SORACCO

Secretario:

ABOGADO ELEAZAR VERGARA RODRIGUEZ

ACADEMIA SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL

Departamento IV — Extensión Académica

Eliodoro Yáñez N° 2760 - Teléfono 235896

SANTIAGO-CHILE

Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican, son de su exclusiva responsabilidad. Por lo tanto, no representan ni la doctrina ni el pensamiento de la Academia.

La Revista acepta la colaboración de los lectores, reservándose el derecho de publicar o rechazar los artículos remitidos. Las colaboraciones enviadas no serán devueltas a sus autores.

La Revista se encuentra a disposición de todos los lectores nacionales mediante suscripción, cuyo costo se establecerá semestralmente, así como a disposición de todas las Escuelas e Institutos extranjeros que lo soliciten, ya sea mediante canje con publicaciones similares, o por suscripción directa.

SUMARIO

Objetivo Nacional	3
Editorial	7
Sentido y propósito de la Nueva Institucionalidad <i>Jorge Ovalle Quiroz</i>	9
Política Social <i>Miguel Kast Rist</i>	19
Reflexiones en torno a la Reforma Administrativa <i>Hugo Zunino Zunino</i>	29
Los nuevos desafíos de la Política Exterior: actores transnacionales y política de la escasez <i>Walter Sánchez G.</i>	37
La importancia de lo financiero en la estrategia de desarrollo <i>Ernesto Silva Bafalluy</i>	55
Poder Nacional y Seguridad Nacional <i>José Ricardo Benavente Holley</i>	61
La inversión extranjera y la Seguridad Nacional <i>Roberto Guerrero del Río</i>	71
La Educación en la Seguridad Nacional <i>Carlos Rojas Labra - Miguel Teller Soria</i>	79
Acontecer Académico	95

EDITORIAL

En este tercer y último número de esta revista correspondiente al año 1976, deseamos destacar que ha constituido motivo de especial satisfacción y complacencia para la Academia, la graduación, en el mes de diciembre, de la segunda promoción de alumnos de los cursos regulares de Alto Mando, Seguridad Nacional y Administración Pública.

Satisfacción, porque este Alto Instituto, con existencia legal hace exactamente dos años, y sólo desarrollando sus funciones desde el mes de julio de 1975, en tan corto plazo ha cumplido con los objetivos y misión que se consideraron para su creación; y complacencia, por el eco recibido por parte de los alumnos que en forma seria, responsable y especial espíritu de cooperación, se integraron abierta y entusiastamente al quehacer académico.

Durante un año se impartieron, analizaron y desarrollaron estudios relacionados con las más diversas materias de nuestra realidad presente, tanto en lo político, económico, social, internacional, militar y cultural, aspectos todos ellos que de una manera directa e indirecta inciden en el resguardo de nuestra seguridad nacional.

Año de esfuerzo y dedicación al estudio que deja un saldo altamente positivo y halagador, y que permitirá a los recientemente graduados un desempeño aún más eficiente en sus misiones profesionales y de gobierno que les corresponderá asumir en el futuro.

A lo largo de este año, tanto Oficiales Superiores de las Fuerzas Armadas como funcionarios civiles de alta categoría, en unidad de pensamiento e ideología común, durante fructíferas jornadas de estudio y trabajo, compartieron un ambiente de intensa camaradería, inspirados en el ideal de aunar los esfuerzos necesarios, en orden a la participación en la dura acción a desarrollar en la reconstrucción de la patria, tarea que necesariamente, para su logro, deberá cumplirse mancomunadamente.

Ellos no se alejan de esta Academia. Por el contrario, permanecerán estrechamente unidos a este Alto Instituto a través del Círculo de Graduados, cuyos principales objetivos son contribuir a la difusión de la doctrina de la Seguridad Nacional en todos los niveles de la vida del país, y crear entre sus miembros estrechos y fuertes vínculos de comprensión, amistad y patriotismo inspirados en el deseo común de progreso y grandeza de Chile.

La labor realizada por la Academia durante el año que termina, ha sido ardua pero significativamente provechosa, donde cabe destacar la activa participación de

los graduados, que al margen de los horarios normales de clases, conferencias y seminarios, tomaron parte en la elaboración de trabajos y ensayos de temas directamente relacionados con la seguridad nacional, que se han publicado en ediciones anteriores, en la actual y que en el futuro iremos dando a conocer en este órgano de difusión.

Finalmente, deseamos reiterar en esta oportunidad lo que señaláramos en nuestro primer editorial, al expresar que estas páginas permanecerían abiertas a todos aquellos que deseen colaborar ya sea con análisis o estudios concordantes con el pensamiento, objetivos y políticas del Supremo Gobierno. Creemos haber dado muestras suficientes en nuestros números anteriores, de seriedad, altura de miras y responsabilidad en la exposición y contenido de las materias tratadas, y este mismo sentido y orientación guiará las publicaciones sucesivas.

SENTIDO Y PROPOSITO DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

Jorge Ovalle Quiroz

LA SITUACION CHILENA AL ADVENIMIENTO

El Gobierno Militar asumió el poder en Chile el 11 de septiembre de 1973. Lo hizo en medio del caos económico, político y social, que caracterizó todo el período del gobierno anterior.

Desde el punto de vista institucional, la realidad nacional fue seriamente conturbada, rompiéndose una tradición más que secular. En efecto, la tradición democrática de Chile, con todo lo que ella significa en materia de respeto a los derechos humanos, vigencia del Estado de Derecho y, sobre todo, amplia consideración a la persona humana, a su vida privada, a su derecho a la educación libre y, en general, a su pleno desarrollo, estaba seriamente amenazada, sino destruida, por la acción concertada de aquellos que, en razón de su propia filosofía, nunca desmentida, no tenían otro norte que el establecimiento definitivo en Chile de un régimen dictatorial y oscurantista, a imagen de los regímenes comunistas de Unión Soviética y Europa Oriental, o del de Fidel Castro, en su caso.

Muchas son las evidencias que pueden citarse para probar nuestro aserto anterior. Ellas constituyen hechos conocidos e indiscutibles, para cualquiera que, con seriedad, haya estudiado el proceso chileno. No se trataba en realidad de lo que se denominó "vía pacífica" o "vía chilena hacia el socialismo", que les permitiera a los marxistas alcanzar el poder en el marco institucional democrático que caracterizaba a Chile y, enseguida, cumplir las reglas del juego que el régimen contemplaba. El asunto era distinto. Se trataba tan solo de llegar al poder, por cualquier medio. Por consiguiente, si la vía insurreccional lo hacía imposible, era menester usar cualquier expediente para cumplir el objetivo. Y por otra parte, la vía electoral no podía ser desdeñada, máxime si ello se facilitaba gracias a la acción de irresponsables que, sedientos de figuración, no trepidaban en traicionar lo que siempre habían defendido, para disfrutar de la tranquilidad y de los halagos que les reportaba su adhesión a los marxistas, que administraban la calificación de las honras en el país, a través de una prensa sin limitaciones éticas de ninguna naturaleza.

Resulta por ello, de toda evidencia, que el señor Allende, el Partido Comunista y sus seguidores, carecían de toda preocupación por la salvaguardia de la democracia. Y su objetivo era conquistar el poder y, de acuerdo a su doctrina, establecer la dictadura del proletariado, lo que significa decir, la dictadura de un partido o de un hombre (Fidel Castro), sin limitaciones de ninguna naturaleza y con la fuerza y la brutalidad que nacen del odio y se fortifican por la impunidad.

No resulta, en consecuencia, sorprendente que las instituciones democráticas fueran sistemáticamente amagadas durante todo el período anterior.

Este ataque comenzó con el desprestigio público sustentado al unísono por todos los medios de comunicación dominados por la Unidad Popular, de todos aquellos que osaban oponerse a los designios del gobierno; continuó con el ataque despiadado al Poder Judicial, que era el defensor de la juridicidad y del respeto a la ley; se extendió a los esfuerzos por dominar la prensa libre, especialmente por medio de la asfixia económica; se procuró infiltrar a las Fuerzas Armadas, siempre incólumes y ajenas al proceso partidista, y culminó, pasando por muchas etapas, cada cual más odiosa, con el propósito de romper la unidad de la familia chilena y de sectarizar a los niños a través de la Escuela Nacional Unificada.

No es posible dar, en un trabajo de esta naturaleza, una idea clara de la imagen de Chile en aquella época. Bástenos decir que el gobierno se caracterizaba por su corrupción, la acción política por su brutalidad y anarquía; el proceso económico por su fracaso y el consiguiente desabastecimiento económico de la población; la moralidad pública por su desquiciamiento; en una palabra, estaban rotos, el orden y la institucionalidad democrática. Sólo faltaban instantes para que aquellos que pretendieron destruir definitivamente la democracia chilena dieran su golpe final. Bajo el lema de “no a la guerra civil”, tomaban aliento para el zarpazo definitivo. Bástenos recordar, para acreditar cuanto sostenemos, que el secretario general del Partido Comunista, señor Luis Corvalán, en el pleno anual de ese partido celebrado en mayo de 1973, al fijar la política a seguir, advirtió lo siguiente: “No podemos seguir rehuendo el enfrentamiento. Entiéndase bien. Pero no estamos listos. Necesitamos tiempo para adecuarnos a las exigencias de una guerra civil. Y, hasta entonces hay que parar la guerra civil”. Todo el horror y la impudicia aparecen expresados en estas palabras, recién reproducidas, pues la maquinaria del Partido Comunista y el propio gobierno, con todos sus elementos publicitarios, habían lanzado una campaña, oponiéndose a la guerra civil, bajo el lema de “no a la guerra civil”, cuando en realidad lo que pretendían era paralizar la resistencia democrática mientras ellos se preparaban, precisamente, para la guerra civil, con el objeto de destruir todo vestigio de resistencia, y poder, de este modo, sin problema, poner una lápida definitiva a la tradición democrática chilena.

Todo lo anterior era una verdad indiscutible el 10 de septiembre de 1973. Sin embargo, producido el movimiento militar del 11 del mismo mes y año, parece que la opinión pública mundial hubiera olvidado el panorama de Chile y las causas profundas que produjeron el movimiento militar. Desaparecieron en forma instantánea, para quienes nos atacan, el desgobierno, la corrupción, el desabastecimiento, la destrucción institucional, el peligro inminente de una dictadura marxista definitiva y transformaron, por lo mismo, la acción de todo el pueblo de Chile, en defensa de la integridad nacional y su tradición, en una reacción dictatorial que ponía término a una democracia irreprochable. Los chilenos no podemos entender esta actitud de parte de quienes se dicen demócratas. Sólo la comprendemos

de aquellos que ya tenían preparado el festín y, gracias a la acción mancomunada de toda una nacionalidad, no pudieron servírselo.

Es precisamente la circunstancia anotada la que nos obliga a analizar el sentido profundo de la nueva institucionalidad nacional.

CARACTERES DEL MOVIMIENTO MILITAR CHILENO

Sus objetivos

Los caracteres del movimiento militar chileno, determinados, en gran medida, por la naturaleza de las instituciones que intervinieron y los rasgos más claros de la situación política imperante ya descrita, fluyen con nitidez de diversos textos y declaraciones oficiales.

Con tal propósito, debo reproducir “los considerandos” de dos textos que, para la interpretación histórica han de tener, en el futuro, una importancia fundamental.

Consideraciones del Acta de Constitución de la Junta de Gobierno. Decreto Ley N° 1

“1°. Que la Fuerza Pública, formada constitucionalmente por el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y el Cuerpo de Carabineros, representa la organización que el Estado se ha dado para el resguardo y defensa de su integridad física y moral y de su identidad histórico-cultural;

“2°. Que, de consiguiente, su misión suprema es la de asegurar por sobre toda otra consideración, la supervivencia de dichas realidades y valores, que son los superiores y permanentes de la nacionalidad chilena, y

“3°. Que Chile se encuentra en un proceso de destrucción sistemática e integral de estos elementos constitutivos de su ser, por efecto de la intromisión de una ideología dogmática y excluyente, inspirada en los principios foráneos del marxismo-leninismo”.

Consideraciones del Acta Constitucional N° 2, sobre bases esenciales de la constitucionalidad chilena. Decreto Ley N° 1.551

“1. Que las Fuerzas Armadas y de Orden, en cumplimiento de su deber esencial de resguardar la soberanía de la nación y los valores superiores y permanentes de la chilenidad, a justo y legítimo requerimiento de aquélla, asumieron el 11 de septiembre de 1973 la conducción de la República con el fin de preservar la identidad histórico-cultural de la patria y de reconstruir su grandeza espiritual y material;

“2. Que para el logro de tan altos objetivos es necesario dar al país una nueva institucionalidad que afiance su destino como nación soberana y libre y permita que en ella la evolución y el progreso se encaucen vigorosamente, con la dinámica que la hora actual exige, dentro de un régimen de autoridad que garantice la libertad y seguridad de sus habitantes;

“3. Que para ello es indispensable establecer sus bases fundamentales, a las que deberá sujetarse el ordenamiento jurídico de la nación;

“4. Que entre los valores esenciales en que estas bases se sustentan, coincidentes con la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno, de 11 de marzo de 1974, cabe destacar:

a) La concepción humanista cristiana del hombre y de la sociedad que considera a aquél como un ser dotado de una dignidad espiritual y de una vocación trascendente, de las cuales se derivan para la persona derechos naturales anteriores y superiores al Estado, que imponen a éste el deber de estar a su servicio y de promover el bien común.

Dentro de esta concepción, la familia es el núcleo fundamental de la sociedad y es deber del Estado protegerla y propender a su fortalecimiento, como asimismo, es deber suyo reconocer a los grupos intermedios entre el hombre y el Estado, conforme al principio de subsidiariedad.

b) El concepto de unidad nacional, expresado a través de un propósito de integración armónica de todos los sectores de la nación que persiga los grandes objetivos señalados en el considerando primero y rechaza, en consecuencia, toda concepción que fomente antagonismos sociales;

c) El concepto de Estado de Derecho, que supone un orden jurídico objetivo e impersonal, cuyas normas inspiradas en un superior sentido de justicia obligan por igual a gobernantes y gobernados;

d) La concepción de una nueva y sólida democracia que haga posible la participación de los integrantes de la comunidad en el conocimiento y solución de los grandes problemas nacionales y dotada de mecanismos que la defiendan de los enemigos de la libertad los que, al amparo de un pluralismo mal entendido, sólo pretenden su destrucción;

e) La existencia de un Estado unitario, con una administración funcional y territorialmente desconcentrada, que haga posible el desarrollo armónico, equilibrado y de participación de las regiones”.

Particularmente sobre esta materia es el Art. 1º del D.L. N° 1 en que aparece muy claro, que la Constitución de la Junta de Gobierno tuvo por objeto preciso el cumplimiento del “patriótico compromiso de restaurar la chilenidad”, “la justicia y la institucionalidad quebrantadas”, “consciente de que esta es la única forma de ser fieles a las tradiciones nacionales, al legado de los Padres de la Patria y a la

Historia de Chile, y de permitir que la evolución y el progreso del país se encaucen vigorosamente por los caminos que la dinámica de los tiempos actuales exigen a Chile en el concierto de la comunidad internacional de que forma parte". (Decreto Ley N° 1, artículo 1°).

De consiguiente, la acción del Gobierno Militar tiene los caracteres determinados por los objetivos antes indicados y, por lo mismo, debe ser juzgada en relación con el cumplimiento de tales objetivos.

De lo dicho se infiere que el Gobierno Militar es un gobierno restaurador, ya que su objetivo es, indudablemente, el restablecimiento de la chilenidad, de la justicia y de la institucionalidad quebrantada.

1°. *Restablecimiento de la chilenidad*

Restablecer la chilenidad significa guiar la acción de Gobierno con el propósito de robustecer la patria de acuerdo a su propia identidad y, sobre todo, crear conciencia de la unidad nacional. De allí que se explique plenamente que la Declaración de Principios del Gobierno exprese las siguientes ideas: "Para lograrlo, ha proclamado y reitera que entiende la unidad nacional como su objetivo máspreciado, y que rechaza toda concepción que suponga y fomente un antagonismo irreductible entre las clases sociales.

La integración espiritual del país será el cimiento que permitirá avanzar en progreso, justicia y paz, recuperando el lugar preponderante que los forjadores de nuestra República le dieron en su tiempo dentro del continente. Reivindicar y sembrar en el corazón de cada chileno, el ejemplo de nuestra Historia Patria, con sus próceres, héroes, maestros y estadistas, debe transformarse en el acicate más poderoso para despertar el verdadero patriotismo, que es amor entrañable a Chile y deseo de verlo nuevamente grande y unido. Conspiran en contra de esa unidad las ideologías foráneas, el sectarismo partidista, el egoísmo o antagonismo deliberado entre las clases sociales y la invasión cultural extranjerizante".

El mismo propósito se concreta, de modo muy sintético en la letra b) del Considerando N° 4° del Acta Constitucional N° 2 y en el inciso segundo del artículo 2° de dicha Acta Constitucional. Este último, precisamente obliga al Estado a propender "a la integración armónica de todos los sectores de la nación". Y como conclusión de la disposición precedente, el precepto, a manera de consecuencia, dispone que "se rechaza toda concepción de la sociedad inspirada en el fomento de antagonismos sociales". Esta Acta Constitucional pretende que la comunidad nacional se constituya sobre la base de la íntima interrelación entre todos sus sectores, los que mancomunadamente deben trabajar por el engrandecimiento de la patria, sin consideración a los factores que los dividen y sin otro propósito que el de procurar la creación de las "condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional alcanzar su mayor realización espiritual y material". Todo lo cual debe cumplirse "con pleno respeto a la seguridad,

libertad y dignidad del ser humano y a su derecho a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”.

La misma inspiración tienen los incisos finales contenidos en el artículo 2º del Acta Constitucional N° 2, según los cuales, por una parte, la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, la que debe ser protegida y fortalecida por el Estado y, por la otra, el Estado reconoce a todos los grupos intermedios de la comunidad.

Se advierte, pues, que la nueva institucionalidad está cumpliendo cabalmente el primer objetivo señalado en el primer documento del nuevo Gobierno, es decir, el propósito de restablecer o restaurar la chilenidad.

Creo oportuno, con relación a esta materia, reproducir el acápite primero del documento emanado de la Comisión Constituyente, en el cual se fijan metas y objetivos fundamentales para la nueva Constitución Política de la República:

“La nueva Constitución Política fortalecerá y destacará el imperio de los valores esenciales de la chilenidad y cuidará de preservar la identidad histórico-cultural de la patria”.

“Serán símbolos representativos de la nacionalidad, con jerarquía constitucional, la Bandera, el Escudo y el Himno nacionales”.

“La estructura constitucional descansará en la concepción humanista cristiana del hombre y de la sociedad, que es la que responde al íntimo sentir de nuestro pueblo, y según la cual la dignidad del ser humano, su libertad y derechos fundamentales, son anteriores al ordenamiento jurídico, el que debe prestarles segura y eficaz protección”.

“La Constitución deberá propender a una efectiva integración de todas las fuerzas vitales de la nación, a fin de que, inspiradas en un sentido de unidad y solidaridad nacionales, por encima de rencores, intereses y divisiones, contribuyan al desarrollo y progreso de la comunidad”.

“La Constitución contemplará como principio fundamental el que todos los actos de la autoridad deben estar presididos y determinados por el superior concepto del bien común, porque éste constituye la verdadera razón de ser del gobernante, llamado a lograr el bienestar espiritual y material del pueblo”.

2º. *Restablecimiento de la justicia quebrantada*

En segundo término, se pretende restablecer la justicia quebrantada. La justicia se opone a la arbitrariedad que caracterizó al gobierno anterior, y la arbitrariedad se nutre de las distinciones personales y de la inexistencia de normas o leyes con carácter generalmente obligatorio. Es por esta razón que la nueva institucionalidad tiende a robustecer el concepto de Estado de Derecho, “que supone un orden jurídico objetivo e impersonal, donde normas inspiradas en un superior sentido de justicia obligan por igual a gobernantes y gobernados”. Es por tal razón que el artículo 7º del Acta Constitucional N° 2 establece que “los preceptos de las Actas Constitucionales y de la Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de los distintos órganos de autoridad, como a toda persona, institución o grupo”.

“La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley”.

Y es por la misma razón que el Considerando 1º del Acta Constitucional N° 3 expresa que, “siendo los derechos del hombre anteriores al Estado y su vida en sociedad la razón de ser de todo ordenamiento jurídico, la protección y garantía de los derechos básicos del ser humano constituyen necesariamente el fundamento esencial de toda organización estatal”.

En el mismo sentido apunta el artículo 1º del Acta Constitucional N° 3 que dispone que “los hombres nacen libres e iguales en dignidad”. En la misma Acta es particularmente importante en el sentido en que lo señalamos, la disposición del N° 3 de dicho artículo 1º según el cual el Acta dispensa, a todas las personas “igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos”.

Es por ello que se explica del mismo modo que, como una manera de proteger los valores elementales en que se basa la sociedad chilena, el Acta Constitucional N° 3 haya declarado que “todo acto de personas o grupos destinado a difundir doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad fundada en la lucha de clases, o que sean contrarias al régimen constituido”, debe declararse ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República.

3º. *Restablecimiento de la institucionalidad quebrantada*

El tercer objetivo fundamental, también señalado en el artículo 1º del Decreto Ley N° 1, es el de restablecer la institucionalidad quebrantada.

Cabe a este respecto, recordar que, uno de los primeros actos del nuevo Gobierno es el nombramiento de una comisión de juristas destinado a la preparación de una nueva Carta Fundamental. No puede el mundo encontrar dictadores o personas que se propongan serlo que, en los primeros actos de su gobierno, designen comisiones o personas para que redacten precisamente, textos constitucionales, destinados a limitar su autoridad y a regular el proceso político con normas que deben imponerse, inclusive a la propia voluntad de los gobernantes, las que, por otra parte, como se ha demostrado, han declarado, enfáticamente, que los preceptos constitucionales obligan tanto a los titulares o integrantes de los órganos como a toda persona, institución o grupo. Y además, con la consideración muy clara y expresa, en orden a que la tarea de la Comisión Constituyente designada, no estaba ni está destinada a institucionalizar el régimen militar, sino que a preparar y codificar una Carta que debe cumplir la misión de crear las condiciones jurídicas y políticas sobre las cuales debe construirse en Chile una nueva democracia. Y esta democracia debe ser precisamente eso: una democracia.

La tarea está claramente reseñada también en los primeros textos del nuevo Gobierno.

En efecto, en el Decreto Ley N° 1 se señala que las Fuerzas Armadas han intervenido en resguardo y defensa de la integridad física y moral y de la identidad histó-

rico-cultural de la patria. Con lo cual expresamente está diciendo que han intervenido en defensa de la democracia que se identifica con la identidad histórico-cultural de la patria. Esta, por lo demás, no es conclusión del articulista, sino que fluye palmariamente de algunos textos constitucionales emanados de la propia Junta de Gobierno. En tal sentido, son particularmente demostrativos los considerandos primero y segundo del Acta Constitucional N° 3, que literalmente rezan:

“1. Que siendo los derechos del hombre anteriores al Estado y su vida en sociedad la razón de ser de todo ordenamiento jurídico, la protección y garantía de los derechos básicos del ser humano constituyen necesariamente el fundamento esencial de toda organización estatal;

“2. Que la tradición jurídica e histórica chilena ha sido consecuente con estos principios y ha evidenciado un propósito permanente de perfeccionamiento de los derechos de las personas y de los procedimientos que aseguren su eficaz protección”.

De los dos considerandos reproducidos, se infiere en forma meridianamente clara que la identidad histórico-cultural chilena se identifica con la idea de la democracia y con los conceptos fundamentales que la conforman. En este aspecto es interesante destacar algunos acápites de la Declaración de Principios del Gobierno de Chile formulada en marzo de 1974:

“Un orden jurídico respetuoso de los derechos humanos: marco para el actual Gobierno”

“Chile ha vivido siempre dentro de un orden jurídico. La majestad de la Ley ha estado invariablemente presente en nuestra evolución social. Pero, además ese orden jurídico ha sido siempre reflejo del aprecio profundo que el chileno siente por la dignidad espiritual de la persona humana, y consiguientemente, por sus derechos fundamentales. Es en ese respeto por los derechos humanos, más que en su tradición de generación popular y sucesión constitucional de los gobiernos, donde debe encontrarse la savia y la médula de la democracia chilena”.

“Otra importante característica de nuestra tradición jurídica ha sido el respeto por la libertad de conciencia y el derecho a discrepar. Ambos aspectos deberán ser preservados por el Estado de Derecho que el movimiento del 11 de septiembre se propone recrear, pero cuya vigencia fundamental ha sido mantenida dentro de las medidas de emergencia que él mismo contempla. Los derechos humanos deberán reforzarse para que su ejercicio pueda ser efectivamente disfrutado por todos, y ampliarse a sus manifestaciones sociales más modernas. El derecho a discrepar deberá ser mantenido, pero la experiencia de los últimos años indica la necesidad de fijar los límites admisibles de esa discrepancia. No puede permitirse nunca más que, en nombre de un pluralismo mal entendido, una democracia inge-

nua permita que actúen libremente en su seno grupos organizados que auspician la violencia guerrillera para alcanzar el poder, o que fingiendo aceptar las reglas de la democracia, sustentan una doctrina y una moral cuyo objetivo es el de construir un Estado totalitario. En consecuencia, los partidos y movimiento marxistas no serán nuevamente admitidos en la vida cívica”.

“Una nueva y moderna institucionalidad: tarea para el actual gobierno”

“Dentro del marco expuesto en el punto anterior, el Gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden ha asumido la misión histórica de dar a Chile una nueva institucionalidad que recoja los profundos cambios que la época contemporánea ha ido produciendo. Sólo así será posible dotar a nuestra democracia de una sólida estabilidad, depurando a nuestro sistema democrático de los vicios que facilitaron su destrucción, pero trascendiendo a una mera labor rectificadora, para entrar de lleno en el audaz campo de la creación. Punto capital de esa nueva institucionalidad será la descentralización del poder, tanto en lo funcional como en lo territorial, lo cual permitirá al país avanzar hacia una sociedad tecnificada y de verdadera participación social”.

a) “Descentralización funcional: poder político y poder social”

La nueva institucionalidad que hoy se está creando distinguirá entre el poder político y el poder social, separando claramente sus titulares y su forma de ejercicio.

“El poder político o facultad de decidir en los asuntos de interés general para la nación, constituye propiamente la función de gobernar al país”.

“El poder social, en cambio, debe entenderse como la facultad de los cuerpos medios de la sociedad para desarrollarse con legítima autonomía hacia la obtención de sus fines específicos, transformándose en vehículo de límite a la vez que de enriquecimiento a la acción del poder político”.

“Debido a la larga erosión provocada en nuestro país por muchos años de demagogia, y a la destrucción sistemática que desde 1970 el marxismo acentuara sobre todos los aspectos de la vida nacional, las Fuerzas Armadas y de Orden de Chile, en cumplimiento de su doctrina clásica y de sus deberes para con la subsistencia de la nacionalidad *tuvieron que asumir el 11 de septiembre la plenitud del poder político*. Lo hicieron derribando a un Gobierno ilegítimo, inmoral y fracasado, y dando cumplimiento así a un amplio sentir nacional que hoy se expresa en el apoyo mayoritario del pueblo para el nuevo régimen”.

“Las Fuerzas Armadas y de Orden no fijan plazo a su gestión de Gobierno, porque la tarea de reconstruir moral, institucional y materialmente al país, requiere de una acción profunda y prolongada. En definitiva, resulta imperioso cambiar la mentalidad de los chilenos. Pero más allá de eso, el actual Gobierno ha sido categórico para declarar que no pretende limitarse a ser un Gobierno de mera administración, que signifique un paréntesis entre dos gobiernos partidistas similares o, en otras palabras, que no se trata de una “tregua” de reordenamiento

para devolver el poder a los mismos políticos que tanta responsabilidad tuvieron, por acción u omisión, en la virtual destrucción del país. El Gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden aspira a iniciar una nueva etapa en el destino nacional, abriendo el paso a nuevas generaciones de chilenos formadas en una escuela de sanos hábitos cívicos”.

“No obstante, aunque no fije plazo, la Junta de Gobierno entregará oportunamente el poder político a quienes el pueblo elija a través de un sufragio universal, libre, secreto e informado. Las Fuerzas Armadas y de Orden asumirán, entonces, el papel de participación específicamente institucional que la nueva Constitución les asigne, y que será el que debe corresponder a los encargados de velar por la Seguridad Nacional, en el amplio significado que dicho concepto tiene en la época actual”.

Resulta obvio, en consecuencia, que la nueva institucionalidad, no sólo por decisión del Gobierno, sino, principalmente, porque responde a un imperativo del Ser Nacional, apunta hacia el restablecimiento de una democracia, fortalecida por el sentimiento de unidad nacional. En otras palabras, es indudable que el Gobierno Militar verá justificada su presencia y su acción ante la Historia, entre otras razones en la medida que logre producir un profundo sentimiento de unidad y, por consiguiente, restablecer el sistema democrático con las libertades que él comporta. Es ésta, precisamente, la idea que aparece concretada en el Memorandum sobre Bases de la futura institucionalidad, preparado por la Comisión Constituyente, en el que, con relación al régimen del Gobierno se expresa: “Una democracia republicana contemporánea exige la designación de los gobernantes por el pueblo, en elecciones libres, pluripartidistas, secretas, sinceras e informadas y, para ello, se perfeccionarán los mecanismos constitucionales y legales pertinentes”.

POLITICA SOCIAL

Miguel Kast Rist

El tema de la política social es tal vez uno de los más difíciles de desarrollar, por la gran cantidad de preconcepciones y prejuicios que lo rodean. No es raro encontrar una opinión generalizada en los países, en el sentido que el desarrollo social y el desarrollo económico son antagónicos, que los economistas no tienen nada que aportar a la política social con su disciplina, etc.

Es justamente esa dificultad, más subjetiva que nada, la que en la práctica ha llevado a los países a sacrificar *simultáneamente* el desarrollo social y el desarrollo económico, en lugar de obtenerlos en forma complementaria y simultánea. Son ese tipo de prejuicios, los que han permitido que muchas distorsiones *sociales* se mantengan y ni siquiera puedan ser discutidas con el mínimo de serenidad y rigor científico que sería necesario para eliminarlas en medio de un consenso que es perfectamente posible alcanzar.

POLITICA SOCIAL Y POLITICA ECONOMICA: ¿SE REFUERZAN O SE OPOENEN?

Tal vez la pregunta más pertinente sea, si el desarrollo social y el desarrollo económico se oponen o se refuerzan.

Para responderla, lo más simple es preguntarnos cuál es el objetivo de ambas políticas:

1. La política económica busca resolver uno de los problemas centrales que enfrenta la especie humana, que deriva de la *escasez de recursos*, frente a necesidades prácticamente ilimitadas que quieren satisfacer las personas. Así, lo central del problema económico es descubrir la mejor forma para *maximizar el bienestar presente y futuro* de la población, por la vía de hacer rendir al máximo los escasos recursos que tenemos: la tierra, el capital, el recurso humano, los recursos naturales, la tecnología, etc. En suma, se trata de alcanzar eficiencia en la asignación de recursos para satisfacer las necesidades de las personas. Para alcanzar dicha asignación eficiente de los recursos, se deben conocer las preferencias de los individuos con respecto a cuánto desean consumir en el presente y cuánto desean consumir en el futuro. A continuación, se deben enfrentar dos decisiones adicionales: qué es lo que se va a consumir en el presente (composición de la demanda de bienes de consumo) y cuál es la mejor forma de invertir lo ahorrado para satisfacer el consumo futuro (asignación de los recursos de inversión).

Este tipo de decisiones se toman en todas las sociedades, por diferentes que sean sus respectivas organizaciones internas, incluso en el campo económico.

Existen países que las toman a través de una fuerte burocracia estatal, tratando de reemplazar al mercado como mecanismo de expresión de las preferencias de las personas, por la decisión de los políticos que se arrogan dicha facultad.

Existen otros países que toman dichas decisiones en base a lo que los mercados muestran día a día como las preferencias de las personas, sin intervención del Estado y, finalmente, existen países como el nuestro, que han desarrollado un mecanismo mixto, en que se reconoce y acepta al mercado como expresión diaria de las voluntades de los consumidores, pero en que el Estado se reserva sus mejores fuerzas y herramientas, para introducirle los incentivos y desincentivos necesarios para eliminar sus distorsiones y garantizar una efectiva igualdad de oportunidades a la población.

Las razones para haber adoptado este mecanismo, son fáciles de encontrar en nuestro pasado reciente: no existe burocracia en el mundo que sea capaz de intervenir y reemplazar las innumerables fuerzas que interactúan cada día en los mercados. Cuando se tratan de fijar 3.000 precios, de controlar la producción agrícola, minera, industrial, etc., como se trató de hacer en nuestro país en aras del "bien común", lo primero que falta es el personal suficiente para dictar y actualizar las normas, sin entrar a considerar el personal que sería necesario para fiscalizar su cumplimiento. El resultado fue contundente y trágico: los controles sólo sirvieron para fines políticos de control totalitario de la población. En lo económico, sólo sirvieron para desarrollar mercados negros absolutamente descontrolados y para corromper mediante el soborno, a gran parte del aparato burocrático encargado de "fiscalizar" el cumplimiento de dichas normas. Todo ello en medio de una hiperinflación creciente y un deterioro del aparato productivo de los cuales recién nos estamos recuperando, además de un descuido absoluto de lo que son las funciones permanentes del Estado entre las que ocupan un lugar destacado las políticas sociales.

2. La política social, en su concepción más amplia, busca la realización plena de la persona humana, sin discriminaciones de tipo alguno. Se trata de maximizar el bienestar presente y futuro de las personas que, en la práctica, es exactamente el mismo objetivo buscado por la política económica.

La única razón objetiva por la cual existen disciplinas diferenciadas entre ambos campos, proviene del concepto de la no discriminación entre las personas en el acceso al bienestar global que ambas buscan. Sin embargo, en un alto grado ello no es motivo de conflicto entre ambas, y como veremos más adelante, de hecho existe un campo muy amplio en que la economía refuerza a la política social en la búsqueda de un acceso más igualitario al bienestar: la economía es una herramienta destinada a maximizar el rendimiento de los recursos que los países tienen, independientemente del uso que se le dé a dicho producto, e incluso, ha desarrollado poderosas herramientas técnicas que permiten hacer redistribuciones de ingreso que sin ellas, no serían posibles. Este es el campo en que más se refuerzan, porque gran parte de las imperfecciones naturales de los mercados que la economía trata de co-

rregir, se dan en áreas sociales; de este modo se justifica desde el punto de vista económico el otorgar subsidios por razones de buena asignación de recursos.

Concretamente, todo el área de inversión en recursos humanos (educación, salud y nutrición entre otros) ha demostrado ser una de las que son potencialmente más rentables para los países; aquí nos encontramos en el corazón de lo que es el campo social y de hecho, éste ha sido el campo en que la economía ha concentrado la mayor parte de sus progresos en las últimas década.

Hay una última razón de fondo que explica porqué una política social exitosa es indispensable para una política económica eficaz: el desarrollo de los países, se ve enormemente dificultado y retrasado en la medida en que haya más incertidumbre de la que naturalmente existe. Así, la existencia de problemas e inestabilidad política derivados de una política social poco eficiente, repercute directamente en las posibilidades de crecimiento económico de los países y a continuación, entran a generar nuevos problemas sociales que se suman a los anteriores.

Todo lo anterior nos lleva a la conclusión de que, en principio, la política social no sólo no debiera chocar con la política económica, sino que de hecho se refuerzan si son bien llevadas.

¿EN QUE CONSISTE LA POLITICA SOCIAL?

Dejando de lado el problema político, que a menudo se mezcla intencionada o inadvertidamente con el problema social, vemos que la política social esencialmente debe preocuparse de permitir la realización personal de los individuos, creando además las condiciones para que en la materia se produzca una efectiva igualdad de oportunidades.

Este concepto incluye dos tipos de metas: una de carácter absoluto, en el sentido de erradicar la extrema pobreza, condición que obviamente impide la realización personal de los individuos en cualquier plano que tomemos, y que sin mayor análisis, constituye una situación en que la igualdad de oportunidades no existe; otra meta, que aparece incluso en los países desarrollados, se deriva del deseo de ir reduciendo las diferencias relativas de ingreso de las personas, aun cuando la totalidad de ellas haya sobrepasado el límite inferior de la extrema pobreza.

En ambos casos, aparece un problema de redistribución de ingresos o de riqueza puro y simple, para cuya solución —al menos en teoría— existe bastante consenso entre las diferentes disciplinas sociales y corrientes de opinión. Para resolverlo existen una serie de herramientas fundamentalmente tributarias y de subsidios, cuya utilización no presenta mayor dificultad, siempre y cuando se hayan despejado previamente los problemas que delinearé más adelante.

Para llevar a cabo dicha redistribución, debemos analizar las herramientas disponibles en dos campos:

- i) La recaudación de los recursos y
- ii) La forma en que se emplean dichos recursos.

Recaudación de los recursos

La primera gran falacia que se debe despejar por lo mucho que aparece en los diferentes países, es que no hay programas redistributivos gratuitos. A menudo se piensa que una ley de reajustes de remuneraciones del sector privado, o la fijación por ley de bajos precios a los productos de consumo esencial o la implantación de altos aranceles para sustituir importaciones, son maneras “gratuitas” de redistribuir ingresos en favor de los trabajadores. Lo cierto del caso, es que en definitiva y en plazos bastante breves, los propios trabajadores pagan una cuenta mucho mayor que el efímero beneficio inicial, en términos de mayor cesantía por una parte y menor poder adquisitivo a causa de la inflación que se genera, por la otra.

Ha quedado ampliamente demostrado por toda la investigación hecha hasta el momento, que en definitiva, los programas sociales menos costosos son los que se plantean y financian explícitamente, con un objetivo y un costo claro e identificable.

Así las cosas, debemos analizar las diferentes fuentes de financiamiento que los gobiernos tienen para los programas sociales:

El Impuesto al Trabajo (cotizaciones de seguridad social)

Normalmente es un impuesto proporcional a las rentas, con un límite, sobre el cual se hace regresivo, ya que la tasa cae.

El efecto más negativo de este impuesto, es que estimula artificialmente la utilización de tecnología “ahorradora” de mano de obra, generando así un mayor desempleo crónico en países cuyo principal problema es precisamente ése.

Habría que agregar que, desde el punto de vista de la redistribución del ingreso, un impuesto proporcional ya es poco deseable. El que ni siquiera sea proporcional, sino que decreciente a partir de un cierto nivel, hecho agravado por su alta evasión en salarios que superan el mínimo, y que además genere cesantía en el grado en que lo hace, convierten este tipo de impuestos en uno de los menos deseables, tanto desde el punto de vista social como desde el punto de vista económico.

El Impuesto Inflación

Este es un impuesto que se cobra a los saldos monetarios que las personas mantienen en promedio en cada lapso de tiempo, y se cobra por un mecanismo sencillo y automático: la emisión del Gobierno se utiliza para comprar bienes en el mercado que luego, cuando el público los quiere adquirir, ya no existen y por lo tanto suben los precios, para ajustar el exceso de demanda. Si todos los habitantes de un país mantienen una fracción similar de su ingreso y/o su riqueza en forma de dinero, se trataría de un impuesto proporcional, que en sí no tendría mayores atractivos en materia de progresividad en la recaudación.

Sin embargo, al igual que frente a cualquier impuesto, las personas tratan de defenderse del mismo, reduciendo la base tributaria: en este caso, reduciendo los saldos monetarios mantenidos.

Así la gente comienza a comprar moneda extranjera (frecuentemente subsidiada por otras políticas difíciles de explicar racionalmente por los gobiernos), bienes durables como automóviles o refrigeradores, bienes raíces, etc., para defenderse de la inflación. Obviamente, esas "defensas" no están al alcance de los sectores de ingresos más bajos, con menor información de mercado, menor asesoría financiera y por ende, menor nivel educacional.

En suma, los que pagan el grueso del impuesto inflación, son nuevamente los sectores de menores ingresos, supuestamente los "beneficiarios" y la justificación de la existencia de un programa redistributivo.

A ello hay que sumarle otros efectos negativos derivados de la inflación, ya que al añadir incertidumbre y tensiones sociales a los países, afecta seriamente las decisiones de inversión y el desarrollo económico de los mismos, lo que en pocos años se traduce en mayores niveles de cesantía y pobreza.

Los Impuestos Indirectos al Valor Agregado

De entre los impuestos indirectos, el gravamen al valor agregado en bienes de consumo es el que más se ha estado generalizando en los últimos tiempos, porque minimiza las distorsiones en la asignación de recursos; y porque su control es relativamente sencillo, y contribuye al control del pago de los impuestos directos.

El principal inconveniente que tiene, al igual que los demás impuestos indirectos al consumo, es que recae en proporciones mayores en quienes destinan un porcentaje mayor de su ingreso al consumo, gravando en menor grado a quienes ahorran un porcentaje mayor del ingreso.

Sin embargo, el argumento de la regresividad de los impuestos indirectos tiene dos atenuantes, que al menos para el caso chileno los hacen, a mi juicio, preferibles a la gran mayoría de las otras alternativas tributarias existentes. En primer lugar, su grado de evasión es mucho menor que en el resto de los impuestos, incluidos los impuestos progresivos sobre la renta. Dado que la evasión se da en mayor grado en los ingresos medios y altos (a los trabajadores dependientes se les descuentan por planillas), de hecho el aparato tributario se hace mucho menos progresivo de lo que parece a simple vista y en algunos tramos, existe a mi juicio una posibilidad seria, de que sea francamente regresivo.

En segundo lugar, el ahorro presuntamente mayor en los niveles de altos ingresos, no es más que sacrificio de consumo presente para tener mayor consumo futuro, momento en el cual paga los impuestos indirectos al consumo. Así, la diferencia de pago, no es más que el valor tiempo del dinero equivalente a los tributos que se diferencian en el tiempo, lo cual achica muchísimo la discrepancia. Ello como ya dijimos antes, sin considerar la reducción en las posibilidades de evasión de los tributos a la

renta que de ellos derivan, con lo que contribuyen a mejorar la progresividad de esos otros impuestos.

Los Impuestos Directos a la Renta

Normalmente son los más susceptibles de cobrarse en forma progresiva. Su principal limitante proviene de la evasión que esteriliza cualquier escala, por progresiva que sea. Asimismo debe tenerse en consideración que el nivel de estos impuestos está limitado por la movilidad internacional del capital y de los técnicos de alto nivel: una vez que un país se eleva muy por encima del resto, comienza la emigración de ambos y los efectos son contraproducentes.

Los Impuestos Territoriales

Tal vez sean los menos distorsionantes desde un punto de vista económico y social. Asimismo son de fácil control y la evasión es mínima, aunque su popularidad es también baja. Técnicamente resulta muy difícil justificar las exenciones que a través del tiempo se fueron otorgando de estos tributos, ya que no generan distorsión alguna y su pago y su progresividad pueden ser cautelados sin problemas.

Utilización de los recursos

Dejaremos fuera del análisis la utilización de recursos que se hace en funciones propias de los Estados que son independientes del objetivo redistributivo, porque cae fuera de propósito de este trabajo.

En el campo netamente social, un programa de Gobierno puede responder a dos tipos de propósitos: el primero, explicado por un cierto grado de imprevisión de las personas, aunque éstas tengan ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Así es como se puede llegar a exigir a las personas que envíen a sus hijos a la escuela, que contraten un seguro de salud, un seguro de vida, etc., con la justificación de que si no se hace la exigencia, tarde o temprano, una vez ocurrido el siniestro, recaerá sobre el Estado la carga financiera derivada de su imprevisión.

El segundo, puede corresponder a un propósito más activo: dado que existen personas con un ingreso inferior al mínimo aceptable dentro de una sociedad, el Estado entra a redistribuir recursos entre los sectores de mayores ingresos y los sectores de ingresos más bajos. Ello lo puede hacer directamente en forma de dinero o bien en especie, dando acceso a una serie de servicios o bienes: educación, salud, nutrición, etc. Para hacerlo, el Estado tiene que estar dispuesto a pagar un costo político de parte de quienes pagan los impuestos y montar un aparato burocrático destinado a administrar el sistema. No siempre la insatisfacción de quienes pagan los impuestos, tiene su contraparte en una ganancia mayor de bienestar percibida por los beneficiarios del subsidio, ya que una vez que se transforma en un "derecho adquirido", se va valorando cada vez en una fracción menor de su costo

real. Así, la diferencia positiva debe ser buscada en razones de tipo moral o bien, en los méritos propios del programa emprendido (rentabilidad social de inversiones en capital humano), ya que desde un punto de vista netamente político no sería sensato o conveniente hacerlo.

Donde el saldo neto es claramente negativo, es cuando los gobiernos montan programas sociales financiados con impuestos obligatorios, que *reemplacen* gastos que voluntariamente la gente pudo y de hecho iba a realizar. En este caso, el gobierno no hace más que sacar dinero desde un bolsillo de las personas, para introducirlo (en especie) en el otro bolsillo, habiendo previamente pagado un sustancial "peaje" para mantener la burocracia administrativa: los reclamos frente al impuesto son permanentes y la satisfacción o felicidad frente al beneficio es transitoria y sobre todo, decreciente. Incluso, esa satisfacción llega poco a poco a ser de signo negativo, ya que los servicios (que al aparecer como "gratuitos" se demandan en exceso) se deterioran en su calidad y permanentemente se consideran insuficientes: el caso de la salud en Chile es clarísimo en este sentido.

De más está decir, que cuando la situación sigue deteriorándose en este sentido, al punto de que los sectores de ingresos más bajos terminan por subsidiar a los sectores de ingresos más altos, como ha sido el caso en Chile en los gobiernos más "avanzados" del pasado, ésta se hace explosiva a causa de la propia acción del Estado: es una bomba de tiempo en lo social, en lo económico y en lo político, ya que todos se quejan y prácticamente nadie está satisfecho.

Frente a las dos últimas situaciones, más valdría eliminar de raíz todos los programas "redistributivos" que de hecho son o neutros o regresivos, en lugar de mantenerlos, ya que las ganancias políticas y sociales de mediano plazo serían mayores.

Lo lógico sería que, si vamos a recaudar impuestos con fines redistributivos, de hecho estos recursos se canalicen a los sectores más pobres de la población. Sin embargo, esto está muy lejos de haber ocurrido en Chile en el pasado, y recién ahora la situación se está revirtiendo gradualmente.

En lo que se refiere a este segundo propósito, es que se han cometido los mayores errores en nuestro país. Por sus importantes consecuencias negativas, los pasaré a enumerar y detallar:

1. El más grave de todos, es que se ha gravado primero, para subsidiar después, a los grupos de ingresos medios. Ello con un recargo, en lo que a impuestos se refiere, en los sectores de ingresos bajos (cotizaciones e impuesto-inflación) y un énfasis en la distribución de beneficios en favor de los grupos de ingresos medios y altos (previsión, salud, educación y vivienda).

En ausencia de estos programas, el empleo fácilmente crecería en un 5% y los sueldos líquidos reales podrían crecer en un porcentaje aún mayor, siendo agravado este cuadro por el hecho que a los sectores de extrema pobreza, la vida no les cambiaría sustancialmente, salvo en lo que a posibilidades de empleo se refiere (que mejorarían).

2. El Estado ha confundido la responsabilidad que tiene en cuanto a *garantizar* la salud, la educación, la previsión y la vivienda mínima, con el hecho de *gestionar* la prestación de dichos servicios. Ello ha significado, en primer lugar, que el Estado se ha transformado en juez y parte en estas materias, lo cual ha tenido consecuencias fatales en el fin último de las mismas, que es la garantía de que estos servicios se otorguen a tiempo y con una alta calidad. En la medida en que quien gestiona el servicio es el responsable de garantizar (sin ulterior control) la calidad y cobertura del mismo, siempre sobrarán excusas para explicar las deficiencias, ya que difícilmente se autoimpondrá las sanciones del caso. Esa es la razón por la que en Chile hay rechazos e ineficiencia crónica en el Sistema de Salud; hay deserción e inasistencia en el Sistema Escolar, hay demoras mínimas de 2 años en la concesión de pensiones, etc.

3. Agravando el error anterior, el Estado en Chile ha ido creando burocracias sumamente rígidas y centralizadas para gestionar dichos servicios (de quienes se espera que autocontrolen su calidad) que son absolutamente inmanejables. Ello, porque incluso en países desarrollados el manejo de una burocracia centralizada de 140.000 personas (Educación) o 70.000 personas (Salud) es materialmente imposible, por muy calificados que sean sus administradores y avanzado que sea su sistema de informática, que no es el caso en Chile. No es de extrañar entonces, que en estos campos no exista información financiera, ni de quiénes son los beneficiarios y ni siquiera de cuánto personal tienen (!), sin considerar el hecho de que la información *cualitativa* de cada sector (deserción en educación, patologías y morbilidad en Salud, pagos de beneficios en Previsión, etc.), prácticamente no exista sino con un atraso mínimo de un año. Difícilmente en un contexto así, se puede esperar que las decisiones tomadas sean acertadas o fundadas en cifras reales cuando se quieran corregir errores, ya que ni siquiera éstos pueden cuantificarse en forma seria.

Enumeraré, a continuación, los pasos que deberían darse para corregir estos errores y obtener una utilización racional de los recursos en el campo social y poder así dar una efectiva igualdad de oportunidades, justificado el esfuerzo redistributivo:

1. Descentralizar al máximo los entes *gestores* de los programas sociales, llegando incluso al nivel Municipal, y dando siempre al usuario la posibilidad de la libre elección de donde obtener el servicio.

Así, se eliminan los monopolios garantizados por ley en la actualidad, estimulando incluso a los entes estatales a competir entre sí para obligarlos a mantener la calidad del servicio.

En ese nivel más pequeño, los errores se detectan más rápido y cuestan mucho menos que cuando se tiene un solo aparato nacional.

Dichos gestores locales aunque sean estatales, deberán tener un alto grado de autonomía en lo administrativo (personal, adquisiciones, etc.) del nivel cen-

tral, compensada por contrapesos (incentivos y desincentivos) financieros y un control de las normas vigentes por una autoridad superior e independiente de la gestión, que sería el secretario ministerial regional respectivo.

2. Separar incluso dentro del Estado en forma tajante y absoluta, las funciones normativas y de control, de las funciones financieras y de gestión.

La función normativa debe ser centralizada y con órganos de control descentralizados que vigilen por igual a entes públicos y privados.

La función financiera debe ser centralizada en lo que a redistribución de ingresos se refiere (ente estatal distinto al normativo) y descentralizada en dos aspectos: la gestión de los pagos de servicios prestados que debería ser competitiva entre entes públicos y privados por razones de eficiencia y la decisión de quién es el beneficiario del pago, que debe ser hecha por los individuos (libre elección) para obtener la eficiencia de los órganos gestores de los servicios sociales.

3. Delegar en entidades privadas en forma progresiva la prestación de estos servicios, para permitir que el Estado sea un *juez y un garante* efectivo de que dichos servicios se están prestando en forma satisfactoria, labor en la cual se verá reforzado por el principio de la libre elección de los usuarios. En la medida en que existan empresas privadas puras, cooperativas de usuarios y cooperativas de profesionales o técnicos compitiendo con entes estatales locales, se amplía la gama de alternativas ofrecidas a los usuarios, se obtiene mejor servicio por la competencia, y *sobre todo*, se facilita la labor de control del Estado: ello porque a un ente estatal, por muy local que sea, siempre resulta difícil aplicarle las sanciones correspondientes cuando infringe las normas sanitarias, pedagógicas, de la legislación social, etc.

Debe destacarse que el Estado, con ello no delega o renuncia a la responsabilidad que posee en estos campos, sino que por el contrario, la cumple en mucho mayor grado, ya que concentra su labor en: subsidiar a los más pobres para garantizar acceso igualitario, controlar la calidad y el acceso expedito al servicio garantizado y dictar las normas generales en cada área. Todo ello permite una mayor eficiencia (menores costos) y mayor calidad del servicio, derivados de la competencia en su prestación.

4. Definir y seleccionar cuidadosamente los beneficiarios y los beneficios que otorgará el Estado. Claramente el criterio debe ser que se comience por los sectores de extrema pobreza, subiendo hasta que los recursos recaudados en forma *progresiva*, se agoten. Este proceso de selección de beneficiarios del subsidio estatal, debe basarse en el ingreso del grupo familiar (a través de alguna medición indirecta o directa del mismo) y debe hacerse una selección *única*: es decir, encargar a una autoridad especializada (municipalidades dependientes de intendencias y Ministerio del Interior), la ubicación de los más pobres en cada área en forma periódica (anual) para luego darles acceso a los subsidios necesarios para obtener los servicios regulados por los diferentes ministerios sociales: vivienda, educa-

ción, salud, trabajo. Ello por cuanto dichos ministerios no cuentan con una infraestructura suficiente para medir el grado de pobreza de las personas y de tenerla, sería una duplicación de esfuerzo y se correría el riesgo de que existan criterios diferentes en la materia: una familia en extrema pobreza, debería tener acceso simultáneo a los diferentes programas en lugar del acceso parcial y/o esporádico que tiene hoy en día.

En cuanto a la *selección de los beneficios*, existen algunos criterios centrales y gruesos que pasaré a enumerar, en un orden decreciente de efectividad en cuanto a la igualación de oportunidades:

1. *Atención de Menores*

Este es quizá el área más rentable de todas por cuanto el daño inicial derivado de la pobreza es menor, mientras menor es la edad de la persona. Si se parte con atención a preescolares en extrema pobreza, complementando programas de educación, salud y nutrición, los costos de estos programas más adelante en la vida serán cada vez menores: habrá menos repitencia y deserción escolar, menor vulnerabilidad frente a enfermedades, mejores posibilidades en el mercado del trabajo, menor necesidad de subsidios a la vivienda y a su futuro grupo familiar.

2. *Mejoría del Mercado del Trabajo*

Capacitación laboral, menores impuestos al trabajo, eliminación de trabas a la contratación y despido, subsidios a la contratación de mano de obra adicional y fomento de exportaciones no tradicionales, además del empleo mínimo, llevan a reducir la necesidad de otros subsidios al jefe de hogar y a su grupo familiar tanto en el corto como en el largo plazo.

Estos son los rubros más importantes en cuanto a erradicación de las raíces de la extrema pobreza, a los cuales podemos sumar otros destinados ya sea a paliar parte de las consecuencias de la misma (como por ejemplo los subsidios a los ancianos sin recursos) y los programas destinados a garantizar la estabilidad en el ingreso y el bienestar de la población en general, independientemente de sus niveles iniciales de ingreso, como son la seguridad social y la salud en general.

Estos últimos, caen más bien en el primer tipo de propósitos adscritos al programa social de un gobierno: el obligar a la población a que *prevenga* riesgos.

REFLEXIONES EN TORNO A LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Hugo Zunino Zunino

OBJETIVOS Y ORIENTACIONES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La "Racionalización" de la Administración Pública

La eficiencia administrativa ha sido, por lo general, el objetivo explícito que se ha planteado en cada proceso de Reforma Administrativa realizado tanto en el país, como en los que se han conocido de otros países de América latina. Sin embargo, vale la pena preguntarse qué se entiende, en este caso, por "eficiencia administrativa", puesto que de la respuesta a esta interrogante surgen las más variadas concepciones y orientaciones del proceso de reforma mencionado.

Desde un particular punto de vista, se ha puesto énfasis en la forma como se utilizan o manejan los recursos asignados a un servicio público con miras a reducir sus costos. Más que el objetivo que se pretende lograr en este caso, la Reforma Administrativa persigue establecer, mediante la aplicación de diversos principios y técnicas de administración, las estructuras y los métodos de trabajo más racionales, ocupando un lugar preferente los programas relativos a racionalización de procedimientos y métodos; eliminación de las duplicaciones de trabajo y la superposición de funciones; supresión de las tareas inútiles y trámites innecesarios; mejor aprovechamiento del personal, etc.

El movimiento de Racionalización de Procedimientos Administrativos, denominado posteriormente y con mayor propiedad, de Organización y Métodos, constituyó una respuesta positiva a este planteamiento, tanto en Chile como en América latina. En nuestro país se inició, en forma sistemática, con la creación de la Oficina de Racionalización del Servicio de Impuestos Internos, en 1955, para proseguir con la Oficina Central de Racionalización de la Administración Pública (OCRAP), la que dio origen posteriormente a la actual Oficina Central de Organización y Métodos (OCOM) y otras unidades similares que funcionan en diferentes servicios públicos y empresas del Estado.

Algunas desviaciones en el proceso

Esta concepción de eficiencia administrativa que se ha venido reseñando, suele presentarse directamente ligada a los esfuerzos por reducir el gasto público que deben realizar aquellos países afectados por un persistente déficit fiscal. El nexo entre ambos aspectos, el administrativo y el económico, es el supuesto (¿o prejuicio?) de que los servicios estatales tienden a la deficiencia y al derroche de recursos y que éstos son, a su vez, causas importantes del déficit fiscal. Sobre el particular

vale la pena señalar que la sola reducción del gasto no puede constituir el objetivo central de la reforma administrativa, aun cuando ella esté orientada hacia el eficientismo administrativo entendido en la forma comentada anteriormente. Si así lo fuera, el proceso de reforma administrativa dejaría de tener validez una vez logrado el equilibrio de un presupuesto fiscal. Fácil es entender que la eficiencia en el manejo de los recursos, es un objetivo de carácter permanente para un administrador y no sólo un medio de cubrir un déficit que puede no provenir necesariamente de fallas en la gestión administrativa. Más aún, para un buen manejo y ordenamiento económico-financiero, es de primordial interés una alta y calificada capacidad operativa del Estado.

La tendencia al ordenamiento jurídico

Otro particular punto de vista, distinto al señalado, y que cada cierto tiempo adquiere vigencia, es el que deriva de la inquietud por ordenar a través de nuevas normas legales y reglamentarias, el caos administrativo creado por el crecimiento y desarrollo inorgánicos de la administración. Surgen así iniciativas parciales y discontinuas que, si bien producen un ordenamiento circunstancial, no pasan de ser soluciones transitorias de ciertos problemas específicos de la Administración del Estado, es decir, apuntan más bien a los efectos que a las causas. Tal es el caso, por ejemplo, del ordenamiento efectuado en 1960 por el gobierno de la época, en uso de facultades extraordinarias concedidas por el Congreso para estos fines. En virtud de ellas se suprimieron servicios, se fusionaron o se crearon otros, y se dictaron normas legales tales como el Estatuto Administrativo (D.F.L. N° 338, de 1960). Dichas medidas, si bien constituyeron un importante aporte al mejoramiento de la gestión administrativa del Estado —tanto es así que, con algunas modificaciones, el D.F.L. N° 338 tiene aún plena vigencia y constituye un cuerpo legal indispensable—, a poco andar nuevamente el desarrollo desordenado de nuestra Administración Pública fue permitiendo que la mayor parte de las actividades pertenecientes a lo que se denomina Sector Público, terminen manejándose por disposiciones o reglas propias, al margen de las disposiciones generales vigentes.

Otras orientaciones de la Reforma

A los esfuerzos parciales mencionados se agregan diversas iniciativas posteriores. En 1966, se crea la Comisión Especial de Racionalización de la Administración Pública cuyas actividades siguen orientadas siempre a procurar una mayor eficiencia administrativa. Su labor, si bien puede considerarse positiva desde este punto de vista, no significa, en todo caso, que la Comisión haya podido llegar a proyectar un proceso de reforma permanente o adaptación integral de la Administración Pública.

Paralelamente, se otorga importancia a la implantación de una Carrera Funcionaria, tanto por presión de los gremios y asociaciones profesionales, como por la importancia que se otorga a las disciplinas relacionadas con la Administración de Personal en las universidades. Junto al experto en organización y métodos comienza a trabajar el especialista en análisis y evaluación de cargos, con el fin de llegar a una correcta clasificación de los mismos. Es así como a fines de la década de los años 60, el Ministerio de Hacienda inicia estudios sobre clasificación de cargos destinados a establecer plantas y escalafones del personal de la Administración Pública, con el fin de llegar a definir una política de remuneraciones. Todo ello permite elaborar posteriormente la Escala Unica de Remuneraciones, de cuya implantación sólo se ha efectuado la primera etapa, según ha señalado el citado Ministerio, encontrándose en sus inicios la segunda etapa con las medidas recientemente adoptadas.

Necesidades de un enfoque de conjunto

No hay duda que los esfuerzos mencionados han constituido sólo aspectos parciales de una Reforma Administrativa. Resulta obvio pensar que el objetivo de ella no podrá estar sólo determinado por las necesidades de reducción del gasto público o por el ordenamiento de la Carrera Funcionaria. Tampoco podría serlo la modificación de las estructuras organizacionales o su adaptación para llevar a cabo un determinado proyecto, por muy importante que éste sea.

Si bien cada una de estas acciones forma parte del proceso de Reforma Administrativa no pueden considerarse exclusivamente como el objetivo de la misma. El objetivo está dado más bien, tanto por la preocupación por el funcionamiento eficaz del aparato estatal en términos globales, como por la forma en que se deben “conducir” o “administrar” los recursos humanos, materiales, financieros, de información e institucionales, con el fin de utilizar racionalmente la capacidad instalada en la consecución de los objetivos del gobierno.

En otros términos, no se trata de optimizar el uso o manejo de un determinado recurso, sino que en función de objetivos claramente establecidos. La Administración Pública no constituye un objetivo en sí misma. El Estado posee un conjunto de órganos que desarrollan diversas acciones administrativas conducentes al logro de determinados objetivos. El mejoramiento de esta capacidad administrativa para cumplir eficazmente metas de desarrollo socioeconómico constituye el objetivo central de toda Reforma Administrativa.

No debe olvidarse el carácter instrumental-operativo de la máquina administrativa del Estado, esto es, que está al servicio de la política de gobierno, expresada en objetivos concretos. No puede convertirse, por tanto, en un mecanismo que, al ser utilizado para fines parciales o coyunturales tales como absorber mano de obra, cubrir déficits, o lograr el control político o económico, llegue a desvirtuarse como instrumento útil para los fines superiores de gobierno.

TENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION COMO DISCIPLINA CIENTIFICA Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La Administración para el Desarrollo. ¿Una solución?

Reconociendo las limitaciones y el enfoque parcial que ha tenido el proceso de Reforma Administrativa, los estudiosos de la Administración han intentado encontrar nuevos enfoques que permitan superar las deficiencias señaladas, otorgando una perspectiva al proceso que permita identificarlo mejor con los fines de gobierno.

Es así como ha surgido el término "Administración para el Desarrollo". Si se entiende por Desarrollo un concepto que integra lo económico, lo social, lo tecnológico y lo político, entonces la Administración adquiere un carácter interdisciplinario, en el que intervienen las ciencias sociales con especial importancia. Si por otro lado, se considera que el marco en que ella ha de desenvolverse es el Estado, el concepto de Administración para el Desarrollo entra a vincularse muy estrechamente con la Ciencia Política, el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo.

La duda natural que se plantea es si la relación de la Administración con todas estas disciplinas no terminan por desfigurar el contenido conceptual de ella; más aún, si se considera que la evolución misma de la Ciencia Administrativa la ha llevado a identificarla, por algunos autores, con la Toma de Decisiones, proceso directamente relacionado con las técnicas cuantitativas de procesamiento de información, selección de alternativas de acción, técnicas de simulación, etc., disciplinas todas muy diferenciadas de las mencionadas anteriormente.

¿Cómo es posible lograr un justo equilibrio en la incorporación y tratamiento de todas estas disciplinas en el desarrollo de la Administración Pública y en el caso concreto de los programas de Reforma Administrativa, sin llegar a distorsionar la naturaleza y contenidos propios de la Ciencia Administrativa?

Al parecer, el término "Administración para el Desarrollo" quiso representar un esfuerzo —no está claro que haya sido de los administradores— por lograr una respuesta satisfactoria a la problemática planteada, pero la verdad es que el mismo no llegó a traducirse en una solución positiva, y tanto es así, que el término ha ido cayendo lentamente en el desuso.

La Administración debe entregar una solución propia

Tal vez una solución adecuada haya que buscarla en el desarrollo que ha venido experimentando el concepto mismo de la Administración. El estudio de la Administración Moderna ha seguido efectuándose bajo distintos métodos de análisis que, si bien han servido para un mejor conocimiento de ella desde un punto de vista académico, en el campo de las aplicaciones prácticas ha tenido una expresión bastante limitada, por lo menos, tal ha sido el caso en la Administración Pública, a pesar del beneficio importante que podría obtenerse de su consideración.

Tal es el caso por ejemplo, del concepto de "Administración por Objetivos".

De acuerdo con este enfoque, las acciones administrativas que realizan los servicios públicos persiguen el cumplimiento de objetivos parciales establecidos en función de objetivos más amplios, y éstos encadenados a su vez a otros de mayor amplitud, hasta llegar a los objetivos generales de gobierno.

En este caso, lo importante es evaluar la "eficacia" (en el sentido de efectividad) con que un servicio público o un conjunto de acciones administrativas, al cumplir su objetivo particular, facilita el cumplimiento del objetivo general. Desde este punto de vista, para el caso del Servicio de Impuestos Internos por ejemplo, no sería tan importante la reducción de sus gastos como la mayor fiscalización con el fin de aumentar los ingresos tributarios, necesarios para lograr el financiamiento de los proyectos del gobierno.

Este enfoque global, integrado, de la Administración, permite proyectar mejor una Reforma Administrativa con un criterio de eficacia-optimización en el uso de los recursos en función de los objetivos nacionales, sectoriales y regionales que se definan.

Desde otro ángulo, vale la pena destacar también el aporte de la Teoría de Sistemas, que considera a la Administración Pública como un solo sistema, integrado por diversos subsistemas, que se interrelacionan en una acción de causa y efecto. Así es como el subsistema de personal, si bien puede aislarse para ser estudiado en particular, dentro del conjunto de la Administración Pública debe considerarse estrechamente vinculado e interrelacionado con el subsistema financiero o el institucional. Lo mismo sucede con el de planificación, con el financiero o el de información y así sucesivamente.

Este enfoque aporta a la Reforma Administrativa la necesidad de una acción integral y coordinada con respecto al conjunto de los subsistemas que integran el sistema más amplio de la Administración Pública (denominados sistemas de apoyo o sistemas administrativos y sistemas auxiliares, según diferentes autores). Recordemos, en este punto, que históricamente en nuestro país se ha actuado en forma independiente y separada en cada subsistema: Presupuesto, Personal, OEM, etc., con el consiguiente peligro de emprender soluciones parciales o incompatibles en una perspectiva sistémica.

Por último, se ha señalado que la Administración Pública es un "sistema abierto". Ello significa que recibe influencia del medio externo en que actúa (Suprasistema Político), así como ella, a su vez, produce efectos en dicho medio.

De allí surge, para la Reforma Administrativa, la dimensión interdisciplinaria. De no ser la Administración Pública un "sistema abierto", bastaría el buen dominio y aplicación de las técnicas administrativas para efectuar la Reforma Administrativa. Pero, como "sistema abierto", la Reforma Administrativa entra necesariamente a vincularse con un medio en que las disciplinas económicas y sociales, el derecho administrativo y constitucional, la ciencia política, las relaciones internacionales, etc., configuran el marco en que ha de desenvolverse la Administración Pública, objeto de la reforma. La Reforma Administrativa implica una dimensión que va más allá que la Ciencia Administrativa, pero con una concepción

clara de que son agentes externos que actúan e influyen un "sistema" específico, el de la Administración, que como tal puede ser claramente separado y estudiado, con sus características y peculiaridades específicas.

CONTENIDO Y CARACTER DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Contenido

De acuerdo con todo lo expresado, la Reforma Administrativa no es ni la racionalización de procedimientos, ni el ordenamiento de las estructuras organizacionales, ni el diseño de un buen sistema de administración de personal o de abastecimiento, considerados aisladamente.

La Reforma Administrativa se preocupa del Sistema "Administración Pública", el cual para funcionar requiere movilizar recursos humanos, materiales, financieros y de información. De ello surge que la Reforma Administrativa debe preocuparse, por una parte, de cómo se organiza o se estructura el sistema, lo que se ha denominado *Reforma Estructural* y de cómo éste entra en funcionamiento, materia de la que se preocupa la *Reforma Funcional*. Estos dos aspectos centrales y complementarios constituyen justamente el programa de trabajos que se ha propuesto realizar la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) en Chile, agregando a lo anterior su preocupación por la regionalización del país, materia que, si bien incluye aspectos relativos tanto a la reforma estructural como a la funcional, envuelve otros más amplios que van más allá de la reforma de la administración del Estado.

Si se observan los programas que se han planteado los órganos responsables de la Reforma Administrativa en otros países de América latina, es posible concluir que la forma con que se ha definido y planificado el contenido de la misma es muy parecida; existiendo consenso en considerar que ninguna reforma podrá pretender la optimización de sus resultados si sus aspectos fundamentales no se plantean en forma integral. Desde este punto de vista no existen diferencias en América latina en cuanto a los planteamientos de contenido; en cambio si es posible encontrarlas en cuanto a los resultados y avances reales. A este respecto sí que valdría la pena evaluar el porqué de ello, ya que si bien es cierto que desde un punto de vista teórico y conceptual ha encontrado una metodología de formulación adecuada, en la práctica presenta notorias diferencias de aplicación.

Necesidad de una Política de Reforma

Hay países en que, aún teniendo clara la necesidad de una estrategia integral del proceso, por falta de una política global y definida sobre la materia, la reforma sólo se ha materializado en aspectos parciales referidos a carrera funcionaria y capacitación. En algunos casos sigue predominando el interés por la racionalización de

procedimientos; en otros, éste se ha centrado primordialmente en la administración presupuestaria. Se da también el caso de que se cubren todos estos aspectos, pero desvinculados entre sí o en forma inorgánica. Tal vez, parte del problema radique también en los responsables de llevar adelante el proceso de Reforma Administrativa, quienes por poseer una especialización técnica o profesional, en un determinado campo o área, le otorgan una determinada connotación. Surge aquí el problema del administrador especialista en un área vs. el generalista en cuanto a su participación en el proceso. Si la Reforma Funcional, como se ha dicho, incluye materias tales como administración de personal, administración financiera o informática, resulta obvio que el personal más adecuado para llevar a cabo las reformas en estas áreas sean especialistas en los respectivos temas, con el fin de garantizar la aplicación de las soluciones técnicamente más aconsejables. Sin embargo, es también importante la presencia del administrador generalista, o sea, aquél que garantice la adecuada coordinación e integración de las diversas materias objeto de la Reforma Funcional, evitando que, por hipertrofia de alguna de ellas, deje de otorgarse el debido desarrollo a otras.

De esto deriva también la importancia capital del papel del administrador generalista en la formulación de una *Política de Reforma*, que plantee prioridades, integre componentes y establezca una programación que garantice una armónica interrelación entre las áreas a cubrir y las etapas del proceso.

Si a lo anterior se agrega lo ya señalado, respecto a las indispensables vinculaciones de este proceso con el desarrollo económico y social del país y el carácter de sistema abierto de la Administración Pública —o sea las vinculaciones y con el medio en que se desenvuelve, lo que le otorga el carácter interdisciplinario ya comentado— fácil es comprender que la Reforma Administrativa es un proceso complejo, de difícil manejo y que requiere de políticas y estrategias claras que permitan la conducción armónica y equilibrada de las acciones con respecto a todos los sectores y materias que involucra.

LOS NUEVOS DESAFIOS DE LA POLITICA EXTERIOR: ACTORES TRANSNACIONALES Y POLITICA DE LA ESCASEZ

Walter Sánchez González

LA POLITICA EXTERIOR Y EL NUEVO PERFIL INTERNACIONAL

La explosión de las organizaciones transnacionales y la conciencia política de la escasez mundial de recursos, identifican los desafíos extraterritoriales más recientes a la capacidad de conducción de un estado en sus relaciones internacionales. En América latina y particularmente en Chile, este doble desafío ha modificado el contenido, procedimiento y eficacia de la política exterior.

Más que un desafío, se trata de una realidad emergente que podría denominarse el perfil del sistema internacional después del embargo petrolero y en el periodo post Vietnam. Los rasgos sobresalientes de este perfil son la proliferación de actores políticos en el escenario mundial sin una base territorial por un lado y por otro lado, la trama de decisiones colectivas que se adoptaron a raíz de la crisis de la energía y que afectaron a la comunidad de naciones. Los protagonistas de este nuevo escenario son las múltiples organizaciones transnacionales y los carteles de consumidores y productores de minerales, alimentos, petróleo y otras mercancías que tratan de acomodar sus intereses mediante una mezcla de presiones y negociaciones, de carácter bilateral y colectivo.

La idea principal de este trabajo es ofrecer un diagnóstico del conjunto de vinculaciones que existen entre el problema de la organización transnacional y el aparente agotamiento de recursos en sus consecuencias para las relaciones exteriores del Estado. Por estas razones, no se trata de diseñar un programa de acción para el futuro ni de una justificación de decisiones pasadas.

En esta oportunidad no intentaremos un estudio de la política exterior de cada país o bloque por separado, sino se busca descubrir de qué manera los nuevos desafíos sistemáticos repercuten en la vida interna de los Estados, condicionando sus formas de soberanía e interdependencia.

Más allá de un análisis centrado en el interés nacional del Estado como eje esencial de las relaciones internacionales, se pretende dibujar un cuadro que muestre el conjunto de crisis que afectan la estabilidad y legitimidad del orden internacional, cuyo impacto es evidente en las relaciones interestatales y en la formación de la política exterior¹.

¹ Mesarovic M. y Pestel E.: "*La Humanidad en la Encrucijada*" II Informe del Club de Roma. F.C.E. México. 1975. En el plano Académico el Centro de Estudios Internacionales de Harvard, con los profesores Keohane y Nye, han aplicado una visión transnacionalista, para el análisis de las relaciones internacionales.

1. ¿Qué se entiende por Organizaciones Transnacionales y Relaciones Transnacionales?

¿Hay fenómenos nuevos o son palabras difíciles para usar, términos de moda en la Ciencia Política?

Para ser breve digamos con Samuel P. Huntington, que una organización es transnacional cuando realiza operaciones importantes y dirigidas desde un aparato central, en el territorio de dos o más naciones. Su control puede ser nacional, intergubernamental público o privado. Un ejemplo: el Banco Mundial, cuyas operaciones son transnacionales, su control intergubernamental y su personal multinacional.

La Corporación Multinacional, es otro ejemplo, sus operaciones son transnacionales, pero salvo en contadas ocasiones, están bajo control de un Estado-Nación y su personal es multinacional. Así podrían clasificarse los partidos comunistas, la Fundación Ford o la Compañía Lockheed. Todas estas organizaciones podrían agruparse como organizaciones transnacionales junto a distintos organismos privados y públicos, cuya acción trasciende las fronteras tales como Partidos Políticos, Sectas Religiosas, Organismos de Beneficencia o Grupos terroristas, etc...².

Ahora bien, las relaciones transnacionales o interacciones transnacionales son el movimiento de ítemes tangibles e invisibles que se movilizan a través de las fronteras de los Estados, cuando al menos un actor no es un representante oficial del Gobierno o de una organización intergubernamental. Las relaciones transnacionales, en otras palabras, "son los contactos, coaliciones e interacciones a través de las fronteras de los Estados que no son controlados por los órganos centrales del Gobierno"³.

No se trata por lo tanto de una palabra "in", sino que define el fenómeno de la creciente participación de los actores privados internacionales en relación al sector público gubernamental.

Para controlar este fenómeno, hay que entender los efectos recíprocos de las relaciones transnacionales en el sistema interestatal contemporáneo.

1.1. *La Explosión del Transnacionalismo: Su impacto político*

En nuestros días la mentalidad de los encargados de tomar decisiones públicas en materia de defensa, seguridad, política exterior y comercio internacional, no puede mantenerse al margen de los acontecimientos políticos (teóricos y prácticos) de las relaciones internacionales. Los agentes no-estatales y las decisiones

² Huntington P. Samuel, "Transnational Organizations in World Politics", en *World Politics* V, 25. N 3. Abril 1973. pp. 333-369.

³ Keohane R. y Nye J. eds. "Transnational Relations and World Politics" Harvard Univ. Press, Camb. 1972. Ver: Introducción.

generadas a causa de la escasez, afectan de múltiples maneras la soberanía del Estado. Hasta tal punto, que pelagra la soberanía interna cuando se cae en el ostracismo político y no existe verdadera "interdependencia", cuando por debajo de esta vestimenta se esconde el cuchillo de la intervención⁴.

En la situación de América latina, no se comprende la proyección de un Estado o del continente, sin tomar en cuenta su posición y sus posibilidades dentro del conjunto de Estados de la región y del mundo.

Una mentalidad moderna requiere de un enfoque mundial de la política exterior, examinada "desde dentro" y por "encima" del Estado-Nación. Ello no significa disminuir el hecho de que el Estado es el sujeto de la política exterior y de las relaciones internacionales. Por el contrario, debido a que el Presidente y el Ejecutivo siguen siendo el principal responsable del manejo de la defensa y las relaciones exteriores, es más relevante que en otras oportunidades, hacer un mapa de los agentes privados, que dificultan o ayudan al control gubernamental de la política exterior⁵.

Según el Secretario General de la O.E.A. las crisis de la política interamericana requiere una nueva mentalidad en la adopción de decisiones frente a situaciones que van más allá del interés de un Estado en particular. Al referirse a la actitud para enfrentar las crisis, dijo, ante la VI Asamblea reunida en Santiago de Chile: "Pretendemos abordarlos, desde una perspectiva multidisciplinaria e intersectorial, pues sabemos que los problemas del comercio, de la transferencia de recursos, del financiamiento compensatorio, de la alimentación, de la energía, del empleo, de la tecnología, de los sistemas monetarios constituyen asuntos, cuyo tratamiento por separado parece imposible"⁶; en un tono parecido, el Presidente de Chile, General Augusto Pinochet, en la sesión inaugural de la O.E.A. hizo un llamado, para hacer: "un autoanálisis riguroso y desapasionado, desprovisto de toda esa retórica vacía que tantas veces convirtió los foros internacionales en algo ampuloso y estéril y que nada aportó a una humanidad que reclama soluciones rápidas y eficaces"⁷.

Las intervenciones del Secretario de Estado Henry Kissinger, también reflejaron una visión globalista de los problemas que afectan las políticas externas de los países latinoamericanos. Dentro de esta misma visión de conjunto, se comprende el hecho que de los 41 temas incluidos en la Agenda de la Reunión, sólo 10 eran los

⁴ Ver: Discurso del Canciller en el Acto de Clausura de la Academia Andrés Bello. Según sus palabras "No hay soberanía interna, incluso en los Estados mejor dotados para subsistir por sí mismos, sin el complemento de una relación equilibrada, con las comunidades regional y mundial", *El Mercurio*, martes 28.XII.76. p. 3. Editorial.

⁵ Perlmutter Amos "The Presidential Political Center and Foreign Policy" *World Politics* V. 27. N. 1. Oct. 1974.

⁶ Discurso ante la Asamblea de la O.E.A. reunida en Santiago de Chile, VI Periodo, Secretario General Alejandro Orfila. *El Mercurio*, 5 de junio 1976, p. 11.

⁷ Discurso de Inauguración del VI Periodo de Sesiones de la O.E.A., del Presidente de la República Augusto Pinochet, *El Mercurio*, 5 de junio 1976, p. 12.

más trascendentes y, en general, reflejaron las angustias y temores principales de los Cancilleres de América enfrentados a un nuevo perfil internacional.

En dicha lista predominaron los problemas vinculados con la explosión del transnacionalismo en sus diversas expresiones: Corporaciones Transnacionales, Tratado de Seguridad Económica Colectiva, Acciones Transnacionales para promover el respeto a los Derechos Humanos y frenar el terrorismo y aquellos desafíos planteados por la política de la escasez tales como: la Ley de Comercio Exterior de EE.UU. que afectaba a los países pertenecientes a la OPEP, las medidas para paliar los efectos del alza del petróleo y el problema de la cooperación para el desarrollo en un marco de escasez mundial. Incluso se propuso la idea de convocar a una Asamblea General Extraordinaria para tratar estos asuntos de cooperación y desarrollo frente a los nuevos desafíos del sistema internacional.

Estos acontecimientos señalan el impacto político de los nuevos retos de la diplomacia regional.

1.2. *Nuevas Formas de Negociación Internacional y Organismos Intergubernamentales*

Quizás el cambio político causado por la toma de conciencia de que los problemas comunes superan las capacidades y los recursos de un Estado aislado, se fue acrecentando en una serie de torneos en los cuales América latina se comportó como un grupo más o menos coherente desde el punto de vista político. Estas reuniones realizadas un año después de la crisis de energía, se concentraron en problemas tan cruciales como el Derecho del Mar a partir de Caracas, la Conferencia Mundial del Medio Ambiente Humano (Estocolmo 1973), Conferencia Mundial de la Población (Budapest 1974), Conferencia Mundial de Alimentación (Roma 1974) y Año Internacional de la Mujer (México 1975), además de otra serie de reuniones de los No-Alineados (1975), de UNCTAD IV (1976). A través de estas Conferencias Especializadas Intergubernamentales de Naciones Unidas, se comienza a practicar un complejo procedimiento de negociaciones colectivas, mediante aproximaciones sucesivas al problema en discusión y con la ayuda de informes de carácter político-técnico que elaboran las distintas Cancillerías. La lección que dejan estas negociaciones desde el punto de vista formal, es que cada día los problemas políticos no se pueden resolver con los recursos retóricos sino mediante la acción sistemática de negociadores altamente calificados para debatir en una mesa con argumentos de hechos, con la misma autoridad de un experto⁸.

En el campo del Derecho del Mar, el éxito de la delegación chilena podría expli-

⁸Zartman I. William, "The Political Analysis of Negotiations" *World Politics* V. 26. N. 3. abril 1976. p. 385-399. Según el autor el análisis político de la negociación no ha sido cultivado con la misma dedicación que la historia diplomática. Sin embargo es esencial conocer sus técnicas debido al complejo número de variables que intervienen.

carse por esta curiosa mezcla de experto y negociador que requiere la política exterior de un país con mentalidad moderna.

En general, en el contenido de las negociaciones, el balance de la diplomacia latinoamericana en estas Conferencias Especializadas internacionales organizadas por Naciones Unidas, es positivo, pero plantea la necesidad de unificar las políticas y los intereses nacionales de modo de aumentar la participación de la región en la política mundial.

En las Conferencias del Mar se impuso la tesis de las 200 millas propuesta por los latinoamericanos y apoyada por el grupo de los 77. En la Conferencia Mundial de Población, se trató de vincular por primera vez la necesidad de aplicar una política de control demográfico paralelamente a una política de desarrollo económico y social. Lo mismo sucedió en Estocolmo, en relación al Medio Ambiente. En este caso, Brasil propuso la mayoría de las iniciativas de los países de la Región, en abierta crítica a los países industrializados.

En la Conferencia sobre Alimentación, América Latina no elaboró documentos de carácter político-regional, y manifestó su apoyo a los planes de acción propuestos por FAO y Naciones Unidas.

A pesar de las diferencias entre México y Brasil en la Conferencia de Población y las diferencias de Bolivia y Paraguay con los demás países latinoamericanos que apoyaron la tesis de las 200 millas, existe un amplio consenso en América latina, que los problemas de alimentación, control del medio ambiente, soberanía sobre el mar patrimonial y soberanía para diseñar los métodos de control demográfico que más se ajustan a cada país, deben ser problemas solucionados en forma global, con un pensamiento propio y que no pueden aplicarse las recetas de los países industrializados. Esta idea de responder a los desafíos del hambre, la población, los usos del mar y del medio ambiente en forma colectiva y con una visión de conjunto, parece ser un resultado positivo de la nueva diplomacia latinoamericana en las distintas conferencias mundiales.

Las nuevas formas de negociación que examinamos, apoyan la tendencia de "que toda la experiencia humana contemporánea comprueba la realidad del surgimiento de un sistema mundial en el sentido más amplio, el cual requiere que todas las acciones relacionadas con asuntos importantes se tomen dentro de un contexto global y con consideración amplia de aspectos multidisciplinarios"⁹. Si es cierto lo que afirma este II Informe del Club de Roma, no hay nada importante que pueda dejar de ser observado cuidadosamente por los ojos de las Cancillerías dotadas de expertos capaces de leer el complicado abanico de materias que afectan al país en su campo externo.

1.3. La Proliferación de Organismos Transnacionales

La curva que muestra el crecimiento de los organismos internacionales gubernamentales

⁹Ver Mesarovic y Pestel *op. cit.* cap. III. "El surgimiento de un sistema mundial".

mentales (O.I.G.) y No-Gubernamentales (O.I.N.G.) se empujó bruscamente en el período de postguerra (1949-1969).

En este período las O.I.G. crecieron de 30 en el año 1949, a 229 en el año 1969. Dentro de este crecimiento, las O.I.G. de alcance Regional aumentaron cerca de 25 veces en comparación con un aumento de 3 veces en el caso de las O.I.G. globales¹⁰.

Esta tendencia demuestra que las naciones del mundo empezaron a articular sus demandas y asignar sus recursos tomando en cuenta los antecedentes y recursos que movilizan estas O.I. en las regiones. De esta forma la OEA, el BID, los Carteles de Productores Regionales, la Liga de Países Arabes, etc. fueron apoyando las distintas decisiones de los gobiernos de la región, y tomando iniciativas en las negociaciones internacionales.

En el campo de los O.I. de alcance Global tales como NU, FAO, OIT, Banco Mundial, el crecimiento fue mucho más moderado en dicho período, pero esta tendencia parece revertirse al presenciar el reciente aumento de O.I.G. en el actual sistema internacional debido a las presiones de la escasez.

En la esfera de las O.I.N.G. también se produjo, como dijimos anteriormente, un brusco crecimiento, con una tasa de aumento anual de un 5% a partir de 1968. Si se mantiene esta tasa de proliferación de las O.I.N.G. habrán 9.049 organizaciones de esta naturaleza para el año 2000¹¹.

Frente a esta corriente de organizaciones no estatales de alcance transnacional se puede augurar una sobrecarga de demandas, iniciativas, presiones y recursos que son manejados a través de las fronteras y que no se someten al control de ningún órgano central de la política exterior del Estado.

Un caso curioso de este tipo de O.I.N.G. es aquel cuya función es la diseminación de ideas por sobre las fronteras territoriales y la propagación de valores con validez internacional. Este es el papel que cumplen los partidos comunistas en el mundo, y otros¹²⁻¹³.

De esta manera, el creciente número de Organizaciones Transnacionales, Globales y Regionales, Gubernamentales y No-Gubernamentales, nos permite comparar estas distintas organizaciones para extraer cuáles son los elementos en común, que puedan explicar el peso de su influencia en la política exterior de los Estados.

Lo que primero salta a la vista, es el volumen gigantesco de su tamaño, al examinar el Banco Mundial, el partido comunista internacional, o una Empresa Multina-

¹⁰ Kegley W. and R. Martin "Assessing the impact of trends on the international system: The Growth of Intergovernmental Organizations" en W.D. Coplin and C.W. Kegley Jr. *A Multi-Method: Introduction To International Politics*. Markhan Pub. USA. 1971.

¹¹ Ver: Huntington *op. cit.*

¹² Iván Vallier: "The Catholic Church: A Transnational Actor" en Keohane y Nye, pp. 129-152 *op. cit.*

¹³ Sánchez Walter: "La Diplomacia del Vaticano y las Relaciones entre Iglesia y Estado". *El Mercurio*, 4 julio 1976.

cional como ESSO. En segundo lugar estas O.I. desempeñan funciones relativamente especializadas tales como el otorgamiento de préstamos, la difusión de información, la propagación del mensaje político, la comercialización de bienes a través de los límites fronterizos. En tercer lugar sus operaciones y actividades son transnacionales y se planifican tomando al globo terráqueo como un solo sistema mundial.

En esencia estas O.I. económicas o políticas, tratan los problemas nacionales (mercados) como si fueran parte de un solo mapa y de una estrategia global.

1.4. Las Corporaciones Transnacionales y la lucha por el Producto Mundial

En opinión del experto Hollis B. Chenery y del político Helmut Schmidt "la lucha por el producto mundial"¹⁴ ha caracterizado la naturaleza de la actual crisis económica mundial. En este contexto ampliamente competitivo, el alza de precio del petróleo constituye el más dramático de una serie de acontecimientos que actúan para modificar la distribución mundial del ingreso.

En el fondo la crisis de la energía es la punta del iceberg, como se ha afirmado en varias oportunidades: "Bajo la superficie de las aguas en que navegamos, existe el hecho duro y frío de que estamos consumiendo recursos no renovables a una velocidad que sencillamente no puede ser sostenida... el crecimiento por el crecimiento mismo, en el sentido numérico y de tamaño, sencillamente no puede continuar por tiempo indefinido"¹⁵. El problema de las CMN, es necesario entenderlo dentro de este contexto de crisis, por cuanto todas las escaseces combinadas son la punta de un iceberg mucho más grande y más profundo.

Al examinar el problema de las O.I. económicas, dentro de un contexto de lucha por los mercados mundiales y por la distribución del producto mundial, el tema pierde su aparente neutralidad. En nuestros días, como se lee en "Foreign Affairs", con la aceleración explosiva de la interpretación económica internacional las fuerzas externas pueden estorbar o favorecer el empleo venturoso de los instrumentos tradicionales de la política nacional. Las firmas multinacionales, como principal mecanismo de interpenetración, representan una grave amenaza para el éxito de la política interna, así como una gran oportunidad de ayuda" (octubre 1974).

En esta lucha por la distribución del producto lo que está en juego es nada menos que la división internacional de la producción y de los frutos de la misma. Si el país huésped de la CMN no corre el riesgo de aceptar la inversión de estas corporaciones, el choque de intereses nacionales y transnacionales entre el país receptor y el que realiza la inversión, puede llevar a violentas guerras de inversión en el futuro.

¹⁴Hollis B. Chenery, "Reestructurando la Economía Mundial" *Foreign Affairs*, enero 1975.

¹⁵Palabras de un ex presidente de un Banco importante en EE.UU. en "La Humanidad en la Encrucijada", p. 27.

El "estado mayor", de estos conflictos se ubicaría probablemente en el Directorio de "aquellas 300 empresas gigantes que representarían quizás la mitad de la actividad económica mundial antes del año 2000", como afirma un experto de Fortune.

Para ser breves, se puede definir a una EMN como aquella que opera en 6 países o más y que tienen ventas de a lo menos 600 millones de dólares al año. "Es el tamaño y el poderío de más de 200 compañías multinacionales con ventas superiores a los 1000 millones anuales, lo que ha inquietado a la gente respecto de sus actividades"¹⁶. Esta inquietud y malestar se ha manifestado en el aumento de las nacionalizaciones de 45 al año en la década del sesenta, a 95 anual en lo que va corrido de la presente década.

En el campo de estas organizaciones transnacionales de carácter económico, hemos asistido a la proliferación de CMN.

Según un informe de la OEA. "entre las 500 empresas industriales norteamericanas con mayor poder económico en términos de ventas anuales, 187 poseían en fecha reciente filiales en 6 o más países. En 1968 las 187 CMN tenían establecidas 7.927 empresas subsidiarias en el exterior. De este total correspondió a Canadá 1.048. En América latina, se establecieron 1.924; 3.401 en Europa Occidental, 439 en Australia, Nueva Zelanda, 233 en Japón". Este hecho señala que la explosión de las multinacionales ha ido acompañada de un proceso de concentración del poder económico que, según Vernon, descansa en 187 empresas norteamericanas que forman un grupo económico privilegiado. En relación al número de filiales, "cerca de 200 CMN tienen subsidiarias en 20 o más países. A nivel global corresponde a EE.UU. una tercera parte de la suma de filiales existentes"¹⁷. Como dijimos al pasar, si la tasa de crecimiento de estos EMN se mantiene, "para 1990, el PNB del mundo no socialista llegaría a 4 billones de dólares, de los cuales posiblemente cerca de la mitad corresponda en propiedad a las empresas multinacionales"¹⁸. Se trata entonces de una lucha por la mitad de la riqueza mundial.

Estas organizaciones transnacionales económicas han aumentado el peso de la participación de los actores privados en las relaciones interestatales y en especial entre gobiernos cuyo poder es desigual y asimétrico.

¹⁶Breckenfeld Gurney "Ataques a las Multinacionales" *Horizontes USA*. N° 18, pp. 41-43.

¹⁷OEA. "La Estrategia de las Corporaciones Transnacionales y El Sistema Jurídico de los Estados: La Experiencia Latinoamericana", 25 febrero 1974, 1-93.

¹⁸Según Frank Church, Senador encargado de la Comisión sobre CMN, "pese al enorme crecimiento y riqueza de las multinacionales, se trata de una lucha desigual. Debido a que en general los ejércitos obedecen a los gobiernos sean grandes o pequeños, y cada uno de estos gobiernos tiene por derecho soberano la facultad de gravar, restringir, discriminar o nacionalizar las empresas de propiedad extranjera y ciertamente confiscar sus propiedades", en *Breckenfeld G., op. cit.*, p. 42.

Además en la mayoría de los casos, los contactos, coaliciones e intervenciones (lícitas e ilícitas) que generan estos actores no-estatales a través de las distintas fronteras, no caen bajo el control y jurisdicción del país receptor.

Este tipo de interacción es típicamente transnacional por cuanto se refiere al movimiento de ítemes tangibles e invisibles (inversión extranjera directa y pautas de consumo) que penetran los límites del territorio nacional, previa aceptación del gobierno u organismo internacional, o en acción concertada con grupos económicos nacionales. Frente a este cuadro general de desafíos económicos y dificultades políticas que ofrecen los CMN, quisiéramos rechazar la opinión de que la nación-estado ha muerto y el mundo avanza hacia una nueva forma de organización política y de intercambio irrestricto de bienes¹⁹. Tampoco quisiéramos caer en un nacionalismo emocional que nos deje al margen de los beneficios del transnacionalismo debido a una actitud negativa puramente ideológica.

En general, el Estado y las CMN seguirán coexistiendo por muchos años, así como el nacionalismo y el transnacionalismo. Lo que importa para mantener la identidad nacional y su autonomía política, es poder usufructuar de las utilidades del transnacionalismo sin ser penetrado en lo político y desnacionalizado en lo económico.

No se trata por lo tanto de rechazar o dejarse invadir, por medio de estatutos, sino de fomentar una capacidad de negociación, de modo de poder seleccionar aquella inversión y compañía que más se ajusta a las necesidades económicas y que signifique un mínimo de riesgo para la soberanía del país.

Esta actitud pragmática, acompañada de una política hacia una mayor autosuficiencia, pueden señalar los caminos que es necesario recorrer en compañía de las multinacionales.

2. La Política de la Escasez y su Impacto en las Relaciones Internacionales de América Latina

2.1. La Política de la Escasez y la Economía de la Angustia

La crisis de la energía y la utilización del embargo petrolero como arma política en el conflicto del Levante, fueron los acontecimientos que provocaron una toma de conciencia en la comunidad internacional sobre el eventual agotamiento de los recursos en un planeta finito. El resultado no-económico de esta crisis subjetiva, acompañada de cambios estructurales en la Política Mundial, inauguró la "era de la Política de Escasez" como segunda característica sobresaliendo del perfil del sistema internacional.

¹⁹El Informe del Grupo de Eminentes nombrados por las N.U., se ajusta en general a una visión como la que hemos adoptado en este trabajo. Lejos de caer en una retórica populista el Informe sobre las CMN ofrece un estudio completo del problema.

Veamos las distintas manifestaciones de esta política *sui generis*. En primer lugar, la dimensión económica de la política de la escasez es el reflejo de la así llamada "economía de la angustia" para usar el término acuñado por el profesor John K. Galbraith. Según este conocido economista existen cinco angustias de nuestra época que tienen su raíz en la economía: El temor a una inflación endémica, el temor de que esta inflación vaya a terminar en una depresión universal; el temor de que se agoten los alimentos y otras materias básicas; el temor de que la inflación, la depresión y la escasez de diversos bienes destruyan el orden económico internacional, en concreto la libertad de comercio internacional y el orden monetario internacional.

Como coronación de lo anterior, el temor de que como sucedió en 1939, el fruto del sufrimiento, frustración económica sea un extremismo político y eventualmente un conflicto militar²⁰.

Es sabido que el temor puede ser una fuerza independiente en la economía, la política y la guerra. Si esto es así, la política de la escasez y de la recesión tiene una honda repercusión psicológica en los encargados de tomar las decisiones exteriores. La cómoda creencia de que el mundo iba a disponer de suministros seguros de petróleo a bajo precio hasta 1990, fue destrozado por los efectos de la crisis y la escalada de alzas sucesivas en el valor del crudo.

Este temor político en expresiones del Presidente de Estados Unidos, James Carter, "puso de rodillas al país frente al poder árabe" y lo mismo podría decirse de muchos países consumidores los cuales se inclinaron piadosamente frente a las presiones de los reyes del oro negro.

Dentro de este clima de incertidumbre se puso fin a la "era de la energía barata" y fácil acceso a las materias primas. El cuadro de opulencia y excedente se convirtió en uno de austeridad y privaciones.

El resultado más grave de este desenlace es que el *statu quo* económico mundial perdió repentinamente su prestigio y legitimidad ante los ojos de la mayoría de los países en desarrollo. Como botón de muestra de esta desconfianza 116 países aprobaron la carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados el año 1974 en Naciones Unidas y la Negociación Económica Colectiva se institucionalizó en varios frentes de la pugna, por un nuevo orden económico mundial.

2.2. La Política de Escasez y la Búsqueda de Nuevos Aliados

La dimensión diplomática de la política de la escasez se manifestó en una erosión del sistema de alianzas y coaliciones tradicionales. Además se desató una carrera por aprovechar de la amistad de los nuevos países ricos de la OPEP y para evitar

²⁰Galbraith Kenneth John, "Economía de la Angustia", N.Y., Times, en *Perspectivas Económicas*, Nº 11, 1975, pp. 62-65.

a cualquier precio sus eventuales represalias. Numerosos gobiernos bajo la presión del corte del suministro del petróleo viraron en 180 grados su posición frente al conflicto árabe-israelí, en especial Japón, Brasil y otros países europeos. Otros países actuaron vacilantes.

La reacción de EE.UU. para organizar una especie de cartel de consumidores a través de la Agencia Internacional de Energía con otros gobiernos aliados, no tuvo el apoyo de Francia, la cual optó por entendimientos bilaterales con países de la OPEP.

Por su parte la OPEP inició un plan de ayuda externa para consolidar su seguridad y prestigio en la Región del Golfo Pérsico.

La dimensión externa de la política de escasez en América latina mostró que el saldo del balance comercial, según CEPAL para los 19 países no exportadores de petróleo registró un déficit de 10.300 millones de dólares (1975) frente a 9.200 del año precedente.

Por otro lado los países exportadores del petróleo registraron en 1975 en su balance de cuenta corriente un superávit de 2.800 millones de dólares muy inferior al de 6.400 millones registrado el año 1974.

La incidencia de las balanzas de pagos deficitarias aumentó la deuda externa y la reducción de reservas de los países no exportadores de petróleo. Este fenómeno incidió en un mayor grado de vulnerabilidad frente a los organismos financieros mundiales privados y públicos. No sólo el sector externo se vio afectado, sino que el ritmo de crecimiento del producto disminuyó en un 7% en 1973, a un 3,3% y el poder de compra de las exportaciones cayó de un 22% a un —17% respectivamente.

Según informaciones recientes estas tendencias tan negativas habrían sido levemente mejoradas en el año 1976²¹.

En el campo social la política de escasez significó según OIT que, en septiembre de 1975, habían 17,1 millones de desocupados en las economías industrializadas y en América latina las cifras parecen estar cerca o haber traspasado los niveles de tolerancia social y política.

Las consecuencias de estos desajustes agudizaron la recesión económica y el descontento social en varios países latinoamericanos. Como fruto de este impacto los gobiernos de América latina aumentaron su dosis de criticismo a los EE.UU. y al sistema de cooperación interamericano. El resultado de estas transformaciones intra e internacionales aceleraron la urgente necesidad de buscar un nuevo trato con EE.UU. y agilizaron la búsqueda de nuevos aliados en el campo económico, político y militar.

²¹CEPAL. Conferencia de Prensa Mimeografiada de Enrique Iglesias, Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana durante el año 1976, diciembre 1976.

2.3. La Política de la Escasez y sus efectos estratégicos

La vulnerabilidad de un país que depende de los recursos de otro en un porcentaje significativo puede afectar su defensa nacional.

En 1971, se sabe que: "2/3 de los países latinoamericanos tienen déficit de energía total, es decir, importan algo de la energía que necesitan y alrededor de 1,3 tienen superávit"²².

Las economías que tienen mayor déficit absoluto de energía son Brasil y Cuba. El grado de dependencia de las importaciones para el abastecimiento de energía total es decididamente inferior al 80% para los países andinos, más Chile (50%), México y Argentina. Sólo Brasil depende en un grado que excede el 57%²³.

El impacto estratégico de esta crisis, en el resto del mundo, según el Secretario de la Defensa Nacional de Francia, General de Ejército Simon, se puede calcular de la siguiente forma: "La dependencia desde el exterior se representa por el porcentaje de necesidades nacionales cubiertas por la importación" mediante esta operación, se computó la situación de vulnerabilidad estratégica de los países industrializados. Al comparar el grado de dependencia en recursos minerales, agrícolas y energía de las superpotencias, la CEE; Japón y Francia sus conclusiones nos dicen, que en general las dos superpotencias son casi autárquicas en la actualidad. La Unión Soviética depende de algunas materias primas y minerales, y EE.UU. de estos últimos y en un 10% de energía. La CEE depende en un 20% de bienes agrícolas, 60% de recursos minerales y 55% de la energía.

Japón depende de un 75% de importaciones en minerales y 84% de energía. Francia finalmente importó el 73% del consumo de energía y un 60% en recursos minerales. Esta situación de dependencia y escasez no computó las necesidades futuras con lo cual el diagnóstico de la dependencia estratégica se agudiza enormemente.

El problema de la vulnerabilidad estratégica según esta autorizada opinión consiste en que "los riesgos de dejar en libre juego las fuerzas del mercado son de hecho múltiples y considerables... por cuanto *al no existir una política de regulación de los stocks, las fluctuaciones cíclicas son excesivas*"... "Igualmente se podría repetir la situación de la aparición de precios aberrantes que nacen del abuso de situaciones dominantes". Su análisis termina postulando que, con el fin de mantener el flujo de intercambios internacionales y un mínimo de autarquía, el Estado y los poderes públicos deben necesariamente intervenir²⁴.

²²CEPAL, *América Latina y los Problemas Actuales de la Energía*, F.C.E. 1975, ver, el art. de Grossling F. Bernardo "Las perspectivas del petróleo latinoamericano y la crisis de energía", pp. 520-862.

²³Ver, Grossling *op. cit.*, p. 525, datos para el año 1971.

²⁴Par le General d' Armée Simon "Matières Premières et Indépendance Nationale" en *Défense Nationale*, N. 7. agosto-septiembre 1974. p. 9-30, sobre esta materia recomendamos leer el art. de Heraldo Muñoz "Materias Primas y Dependencias Estratégicas", en *Estudios Internacionales*, año VIII, N. 35. 1976.

Esta dimensión de la escasez comprueba que la crisis de energía puso en jaque no sólo la formación de precios por medio del mercado en forma exclusiva, sino que también planteó el problema de la seguridad económica colectiva como prerequisite de la seguridad colectiva en el campo político-militar.

2.4. La Oscilación de los Precios de Materias Primas y la Crisis Energética.

Si pudiéramos extrapolar las implicancias políticas de la dependencia estratégica de Japón o Francia para aplicarlos a los países latinoamericanos, nos encontraremos que las agudas variaciones cíclicas de sus materias primas pueden convertirse en factores que amenacen la seguridad de un Estado consumidor frente a otro Estado, o frente a un cartel de productores.

En concreto, los productos básicos representan más del 80% de las exportaciones anuales de América latina; estas mercancías se reducen a un grupo de 14 productos principales que aportan las 2/3 partes de las exportaciones de la región.

Como una dinámica paralela a la crisis de energía y al "boom" cíclico de la economía mundial, el índice de precios de este grupo de minerales y metales pasó, en 1973, de 95,18 a 155,92, es decir registró un incremento de 63,8% mientras el petróleo y los productos agrícolas se mantuvieron en un 37% aproximadamente.

En los años posteriores, nuevamente provino el colapso debido a la "stagflación" mundial. Por ejemplo, en el caso del cobre chileno, según el experto Dr. Alexander Sutulov, Director de CIMM, este producto representó más del 20% del PNB y un 80% de las divisas que aseguran la solidez de la balanza de pagos. En su opinión las oscilaciones del precio del cobre se mantuvieron estables entre los años 1900-1930, con la excepción de la I Guerra Mundial que aumentó los precios a 27 centavos la libra. "En la década del 70 hay dos bajas notables, la primera baja causada en 1971 y 1972 por la relajación de la actividad industrial en Europa, Japón y al término de la guerra de Vietnam y la segunda, como consecuencia de la crisis energética y los reajustes que la han seguido a partir de la segunda parte de 1974"... Ahora bien, si Chile decide invertir alrededor de 60.000.000.000 dólares para aumentar la capacidad instalada, además de darse otras condiciones, "el precio del cobre en los próximos 25 años y en dólares 1975, no podrá ser inferior a US\$ 0.80 por libra"²⁵.

Si estas predicciones son adecuadas y si se adoptan las medidas para aumentar la capacidad instalada, los ingresos de Chile podrían estar más o menos asegurados. Sin embargo, como lo demuestra el historial del precio del cobre, su oscilación no sólo depende de las leyes de oferta y demanda, sino de coyunturas bélicas y económicas, además del papel de Empresas Transnacionales que están más allá del control nacional.

²⁵Sutulov Alexander, "Evolución del Precio del Cobre en el siglo XX". *El Mercurio*, 24-X-76. p. 15.

En general, los últimos años, 1973-1976 demostraron la aguda oscilación de precios, que resucitaron la dramática dependencia de la región, en la inestabilidad de los precios de mercancías tales como el cobre, café y azúcar fijados en un contexto de relaciones económicas internacionales anárquico, y dominado por el libre juego de las leyes del mercado.

Al detenernos en el cobre y en base a las últimas estimaciones de CEPAL, el metal rojo se vendió a 51 centavos el año 1973. A fin de año el precio se había duplicado.

En abril de 1974 alcanzó un récord de 138 centavos y al fin de ese año descendió a 60 centavos; en el año 1975 se mantuvo el precio en poco más de 55 centavos.

Nuevamente en el año 1976 en julio el precio subió a 75 centavos la libra de cobre, mientras que en noviembre cayó por debajo de 60 centavos.

Estas oscilaciones sin duda que afectan la estabilidad de los ingresos de divisas a pesar del enorme esfuerzo por diversificar las exportaciones no tradicionales que para 1976 representaron cerca de un 50% de las exportaciones totales.

Frente a la trayectoria zigzagueante de los precios del cobre y en la actualidad, del precio de los alimentos y energía, no pueden dejar de inquietar los comentarios del Secretario de la Defensa Nacional de Francia, sobre la necesidad de salvaguardar un mínimo de autarquía en materia de independencia económica. Sobre todo porque si se mantienen las tasas de producción y crecimiento de los minerales del mundo, se extraerá de la tierra hasta 1992 más de lo que se ha extraído hasta 1975, cantidad que se triplicará para el año 2.010. Esto podría llevar a un agotamiento de las reservas conocidas en la mayor parte de los minerales.

En el campo de la importación de alimentos, otra variable para dimensionar la vulnerabilidad del país, Chile llegó a importar 700 millones el año 1973, lo que significó un 45% del consumo de alimentos. Paralelo a este fenómeno y debido a la ineficiente infraestructura de producción y comercialización, la pérdida de alimentos se aproximó a un 30% de la producción nacional²⁶.

El esfuerzo por lograr mayor independencia en los suministros de alimentos, se ha visto materializado por una disminución de las importaciones a sólo 330 millones de dólares en 1975 y mediante un convenio sobre productos agrícolas con la República Argentina. El artículo 1º de dicho documento declara que: "el gobierno de la República Argentina se compromete a vender y el Gobierno de Chile se compromete a comprar 500.000 toneladas de trigo durante el período 1977 a 1979, inclusive" (13-XI-76).

A pesar de estos esfuerzos, Chile, al igual que otros países, tiene el potencial para satisfacer las necesidades de la población y, sin embargo, su balanza de alimentos ha sido deficitaria en los últimos 20 años.

Las consecuencias no estratégicas y nutricionales de este fenómeno son evidentes en Chile, como lo demuestran los estudios de OMS y CONPAN, al comprobar este último, que el porcentaje de niños desnutridos entre 0 a 6 años de edad de

²⁶ Monckeberg, Fernando y Valiente Sergio, *Antecedentes y acciones para una Política Nacional de Alimentación y Nutrición de Chile*. 1976. Ed. Gabriela Mistral.

acuerdo al déficit de peso de un 17% y la mortalidad infantil es de un 55,6‰ (por mil) nacidos vivos, y la mortalidad preescolar de 2,0‰ (por mil)²⁷. Si bien estos datos son alarmantes, dejan de serlo si constatamos que Chile es un país avanzado en términos nutricionales.

La situación en el contexto mundial presenta un panorama amenazado por el flagelo del hambre. Según Norman Borlavg, Premio Nobel de la Paz y Padre de la Revolución Verde, se avecinan tiempos de hambruna para la humanidad muy pronto, antes de que el hombre alcance a tomar conciencia de dicha escasez.

Por otro lado, Lester Brown, experto agrícola mundial, advierte sobre la creciente inseguridad mundial en el frente de los comestibles, relacionada directamente con la acelerada merma de las reservas mundiales de alimentos. Frente a esta situación "los gobiernos de los países han recurrido a una gran variedad de técnicas para conseguir o asegurar para sus respectivas poblaciones abastecimientos adecuados de alimentos. Las medidas que se adoptaron dieron lugar a un nuevo fenómeno la política mundial de la escasez de alimentos"²⁸.

En opinión de esta eminencia, hoy día no sólo el crecimiento poblacional es factor que provoca una relación negativa entre alimentos-población, sino que la opulencia es otro factor principal de la demanda de los recursos mundiales de alimentos.

A modo de ejemplo, el americano medio consume casi una tonelada de cereales al año, cinco veces el promedio de los países subdesarrollados.

La eventual escasez de alimentos, unida a un grado de dependencia creciente del petróleo, provocará en América latina una serie de reacciones y decisiones a raíz de esta combinación de escaseces.

En materia de porcentaje de dependencia del crudo, el año 1972, antes de la crisis, Chile tenía un porcentaje de 66,8, menor que Cuba 96,4, Brasil 73,6 y mayor que Perú 29,1. Su déficit de energía total es un 50% aproximadamente.

Este cuadro presentado no es completamente exacto en la actualidad, pero sirve para ilustrar la urgente necesidad de elaborar a nivel nacional, y en acción conjunta con otros países "una política de regulación por parte del Estado" para salvaguardar un mínimo de autarquía en un mundo cada día más interdependiente en lo económico e interpenetrado en lo político.

Límites del Crecimiento y Política Exterior. Reflexiones finales

a. La idea central del apocalíptico Informe del Club de Roma "Los límites del Crecimiento" es, que si se continúa el presente ritmo de expansión económica y de

²⁷ *Op. cit.* p. 13-28. ídem.

²⁸ Lester Brown, *La Crisis Mundial de Alimentos, Facetas* V. 8. N° 2. 1975. pp. 16-28. Hablar de política de la escasez es ampliar la experiencia de lo sucedido en los alimentos al campo de las escaseces combinadas que afectan al sistema y que generan decisiones y medidas que afectan a distintas colectividades humanas.

aumento de la población, dentro de 50 años se producirá un colapso del medio ambiente que no permite subsistir²⁹.

Según el informe, estamos "atrapados sin salida" por un sistema de crecimiento insostenible, a menos que el hombre tome la decisión para llegar a un crecimiento cero tanto de población como industrial, lo antes posible. En otras palabras, la única salida para lograr el equilibrio ecológico es llegar a un estado estacionario.

La implicancia política de este Informe es llegar a una tasa de desarrollo cero, en población y en producción material.

Esta opción de caminar hacia un "antidesarrollo", es probablemente conveniente para los países sobreindustrializados, pero de ninguna manera es una respuesta para los países en desarrollo. Al respecto, el canciller de Brasil, Mario Gibson Barboza, en los preparativos de la Reunión de Estocolmo sobre el Medio Ambiente y el propio Presidente Médici, a comienzos de año en 1973, reafirmaron el derecho soberano del Brasil para explotar dentro de sus fronteras su tierra, subsuelo, aguas, ríos y selvas sin condicionamientos externos. Brasil desea tener sus manos libres para modernizarse aunque sea a través de un mínimo de polución del medio.

El control soberano de cada país de su propio espacio y territorio es un derecho inalienable de cada Estado. Según este principio, la tarea del desarrollo no puede postergarse por recomendaciones apocalípticas de un informe complaciente con el actual *statu quo* internacional.

Como alternativa al modelo de crecimiento cero, los países en desarrollo pueden plantear un conjunto de medidas tendientes a lograr un nuevo orden económico internacional, en el cual se pueda lograr una redistribución equitativa del producto bruto mundial.

Las fuentes de mayor daño del medio ambiente no son los países en desarrollo sino las actividades de los países altamente industrializados. Como dice el embajador Ozorio de Almeida "si toda la polución generada por los países subdesarrollados se pudiera eliminar del mundo, hoy día, todos los peligros ligados a la contaminación ambiental continuarían existiendo en la misma densidad"³⁰, en otras palabras, los causantes principales de la contaminación son los países superindustrializados. Las medidas contra la contaminación y contra el aumento de la población deben ser tomadas con gran cautela, por cuanto detrás de estos informes apocalípticos, pueden existir trampas. Si se cae en estas trampas, se condenan a nuestros países a un condición de subdesarrollo en perpetuidad, como áreas verdes de la humanidad y con un mínimo de población.

También Brasil, se opuso en relación al problema de la población: "a condenar el crecimiento de la población como tal, independiente de las condiciones natura-

²⁹Véase número especial 1, de *Facetas* dedicado al problema de los límites del Crecimiento y Documentos del Seminario sobre Escasez de Alimentos y Materias Primas. Organizado por el Instituto de Estudios Internacionales. 5-6. Enero 1977.

³⁰Véase Sanders G. Thomas "Development and Environment Brazil and the Stockolm Conference", *Fieldstaff Reports*, V. 17. N° 7. junio 1973.

les y de la relación entre crecimiento de la población y recursos disponibles, incluyendo el espacio geográfico”³¹.

Con estas reflexiones y citando el ejemplo de la diplomacia del Brasil, se puede concluir alertando sobre la necesidad de definir los objetivos de política exterior, en relación con los desafíos que presenta la política de escasez y el transnacionalismo, al control soberano de los recursos del Estado.

b. La segunda reflexión final se refiere al problema de cuál es la dimensión real de la escasez en el campo de los minerales, productos agrícolas y energía y su relación con la política exterior de los países en desarrollo hacia los desarrollados.

El debate sobre si existe o no escasez real desde el punto de vista científico está empezando. Lo que se sabe es que debido a una crisis de conciencia, se tomaron medidas para defenderse de la escasez. Esto es la política de escasez como lo hemos sostenido a lo largo del trabajo.

La escasez del petróleo se debe a una súbita alza porque no existen sustitutos. A pesar de ello los geólogos opinan de su progresiva escasez a partir del año 2000. En relación a los minerales importantes como hierro y aluminio, especialmente bauxita las reservas llegan ahora a 5 veces más del total de la demanda acumulada mundial predecible en los próximos 30 años. Los metales no ferrosos como el cobre, plomo, zinc no son tan abundantes, pero bastan para el resto del siglo y aún más. En el campo de los alimentos, se dice que es posible alimentar, dadas nuevas condiciones, a una población mundial 10 veces más numerosa. Sólo para el año 2.050 se prevé un enfriamiento de la atmósfera que puede provocar un efecto adverso en la agricultura³².

Si estas predicciones son ciertas, existen suficientes recursos materiales para sobrevivir en el planeta. Lo que faltan son más bien recursos políticos que sepan capaces de redistribuir el producto mundial en forma más equitativa.

Sin embargo, los países en desarrollo han tomado conciencia frente a la amenaza del transnacionalismo, la política de escasez. A partir de la Declaración para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (mayo 1974) hasta la adopción de la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados (aprobada por el voto negativo de 6 países de la OECD, bajo el liderazgo de EE.UU.) algunos meses después, se ha iniciado un ciclo de negociaciones, quizás las más grandes de la historia, para superar los problemas que dividen al mundo desarrollado de los mundos en desarrollo.

Como fruto de esas negociaciones colectivas se ha producido un “boom” de nuevas coaliciones, entre países en vías de desarrollo.

Por ejemplo, se han creado numerosos carteles de productores, como la Asociación Internacional de Bauxita (1974), la Unión de los Países Exportadores de Bana-

³¹ Idem, cit. por Sanders p. 7.

³² Gordon Lincoln “Recursos Mundiales e Interdependencia”, Cortesía de la Brookings Institution, en *Perspectivas Económicas* N° 12. 1975, pp. 8-20. WS/enero 1977.

nos, con los seis países bananeros de América latina; Café Mundial Inc. y Café Suaves con los países de la región. Las reuniones periódicas del CIPEC, han llamado constantemente la atención sobre la necesidad de estabilizar los precios y los ingresos provenientes del cobre.

Este enfoque de Acuerdos, Productos por Productos, parece que ha dado buenos resultados, pero hoy día también se discute la vinculación a un índice entre materias primas con el índice de precios de las manufacturas importadas.

Dentro de este gran abanico de coaliciones, también se ha llegado a acuerdos muy positivos con ex colonias como el Acuerdo de Lomé, entre la CEE y países africanos.

Todos estos acontecimientos, no sólo llevan a redefinir los objetivos de la política exterior con el fin de acentuar el control sobre los recursos básicos del país, sino que modifican el proceso de toma de decisiones en los asuntos externos.

La explosión del transnacionalismo, al igual que la explosión demográfica, tiene otros subproductos. En este caso, una transformación en el método y contenido de las negociaciones y en la calidad de los negociadores. La política exterior hoy día requiere, más que nunca, negociadores altamente calificados para el desempeño de su profesión diplomática, junto con disponer de equipos de reflexión que formen una especie de "estado mayor de las ideas" que es necesario para la conducción de las relaciones internacionales de un Estado moderno.

El funcionamiento eficiente de la política exterior de nuestros países podrá ayudar a superar la crisis de legitimidad y estabilidad que afecta al orden internacional de postguerra.

LA IMPORTANCIA DE LO FINANCIERO EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Ernesto Silva Bafalluy

Una de las críticas más frecuentes que se ha hecho a la política económica, es su énfasis excesivo en los aspectos financieros. Es común escuchar la preocupación de ciertas personas con respecto a la poca atención que se daría a los problemas del desarrollo, en relación con el tiempo y el esfuerzo gastado en los problemas financieros.

A algunos incluso les parece difícil comprender cómo ciertas autoridades económicas no se preocupan más de que existan mayor cantidad de alimentos, más industrias y más caminos, en lugar de preocuparse de cosas tan técnicas y quizás tan poco atractivas como el presupuesto fiscal o la Balanza de Pagos.

Una explicación para este énfasis podría buscarse en la situación objetiva que enfrentó el Gobierno en septiembre de 1973.

A ese momento, muchos de los principales problemas que presentaba el país eran problemas que podrían calificarse como financieros.

Encabezaba esta lista el cuantioso déficit fiscal. Entre 1966 y 1970 el déficit había llegado como máximo a un 10 por ciento del gasto total; en 1971 este déficit creció a 34,7 por ciento, en 1972 llegó a 41,9 por ciento, para alcanzar en 1973 la cifra récord de 55,1 por ciento.

Nadie en su sano juicio podría considerar que era razonable mantener por algún tiempo este desequilibrio. Lo sano y urgente era disminuir fuertemente el déficit fiscal, y de esta manera se operó. Durante 1974 el avance fue relativo pues a pesar del alto precio del cobre el déficit en ambas monedas superó el 30 por ciento del gasto. Recién en los años 1975 y 1976 se logró un resultado aceptable con déficit de 12,7 y 9,8 por ciento respectivamente.

Otro importante problema financiero, y de cuantía semejante al anterior, era el abultado déficit de las empresas públicas. Muchas de éstas tenían ingresos equivalentes a la mitad de sus gastos, como consecuencia de tarifas insuficientes y de todo tipo de despilfarros.

Este problema exigía también de una impostergable solución. No era una alternativa seguir con empresas mal administradas que distrejeran algunos cientos de millones de dólares del erario nacional. La única alternativa, tanto para quien quisiera orden financiero como para quien quisiera desarrollo (si se pudiesen distinguir ambos objetivos), era reducir considerablemente el desfinanciamiento. Así también se hizo hasta llegar hoy a una situación en que las empresas públicas en conjunto presentan déficit de baja cuantía.

Un tercer problema que enfrentaba el país, muy relacionado con los anteriores, era la inflación desatada. Sin duda este desequilibrio financiero alcanzaba también los límites de lo insostenible. De acuerdo a los organismos internacio-

nales técnicos (Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento, Fondo Monetario Internacional), a septiembre de 1973 la economía chilena contenía presiones inflacionarias cercanas al 1.000 por ciento. Con este orden de cifras, tampoco era factible postergar el inicio de una intensa campaña antinflacionaria. En este caso la medicina era más urgente, puesto que los procesos inflacionarios demoran tiempo en manifestarse (lo que significa una ventaja para el que lo genera), pero también toman mucho tiempo en eliminarse (lo que significa una gran desventaja para quien tiene la obligación de detenerlo).

Esta demora o retraso con que se producen los ciclos inflacionarios, muy conocida y estudiada en la ciencia económica, se dio plenamente en Chile. Mientras en 1971, el dinero crecía en un 110 por ciento, los precios lo hacían sólo en un 22 por ciento. Pero después, en 1974, mientras el dinero crecía en un 230 por ciento, los precios lo hacían en un 375 por ciento.

Un cuarto problema que caía también en el árido campo de lo financiero, era lo menguado de nuestras exportaciones, en relación con nuestras importaciones. Durante 1972 la cuenta corriente de la Balanza de Pagos tuvo un déficit de 387 millones de dólares; este déficit se elevó en 1973 a casi 460 millones de dólares. En ambos años el precio internacional del cobre, si bien no fue alto, alcanzó niveles superiores en términos reales al de 1975 y 1976.

Es difícil también que exista discrepancia en torno a la urgencia que en ese momento tenía mejorar una situación de divisas que según declaraciones de la propia Administración anterior no alcanzaba ni para cancelar un embarque de trigo.

Finalmente el país enfrentaba también a corto plazo difíciles problemas financieros internacionales. Durante los años venideros se vencían compromisos de pago de deuda externa (por renegociaciones sucesivas) equivalentes cada año a cerca del 70 por ciento del total de bienes que se habían exportado durante 1973.

Todos estos problemas requerían de un ataque rápido y persistente, sin que mediara la posibilidad de una postergación en aras de otros objetivos.

Pero estos problemas, que aparecían como dificultades financieras, no eran más que manifestaciones de desequilibrios estructurales y productivos de nuestra economía que impedían el camino hacia el desarrollo.

Vale decir, no sólo exigían de solución por su desusada e insoportable magnitud (incluso para una economía estática sin grandes pretensiones de desarrollo futuro), sino también porque su persistencia, aun a niveles más moderados, constituía un freno para un futuro crecimiento del país y para el bienestar de su población.

Los déficit del sector público, la inflación y los problemas de Balanza de Pagos reflejaban entre otros los siguientes problemas productivos o estructurales de nuestra economía:

- a) Mala distribución de la capacidad laboral del país, con excesiva concentración en el sector gobierno.
- b) Excesiva provisión de servicios (en especial administración pública) en relación con la producción de bienes (entre otros alimentos).
- c) Mala combinación de factores en los procesos productivos, por tarifas inferiores a los costos en ciertos insumos importantes, producidos por las empresas públicas, como por ejemplo electricidad.
- d) Ineficiencia del aparato tributario del Estado al descansar en forma importante en un impuesto distorsionador y regresivo como es la inflación (la inflación es un impuesto que coloca el Estado para financiar aquella parte de su gasto no cubierta con los tributos convencionales; este impuesto lo pagan todos los que mantienen saldos de dinero, ya que ese dinero pierde valor con las alzas del nivel general de los precios).
- e) Sistema de asignación de recursos difuso, ya que las "señales" que reciben las empresas y los consumidores para tomar sus decisiones de producción y consumo (precios de un bien o servicio relativo a otro), pierden sentido con inflaciones mensuales del 20 por ciento.

Es difícil imaginarse que una empresa esté particularmente interesada en desarrollar e imponer un avance tecnológico que signifique una rebaja de 2 por ciento en sus costos reales anuales, si cualquier equivocación o retraso con respecto a la inflación puede significarle pérdidas inmensamente mayores. Lo lógico de esperar es que el empresario concentre su atención en reflejar bien el valor nominal de sus costos, antes de introducir ajustes tecnológicos.

- f) Mala orientación de nuestra capacidad productiva, especialmente débil en la producción de bienes que pudiesen generar divisas vía exportación, y en la producción de bienes esenciales como los alimentos (debe recordarse que durante 1973 el país importó la cifra récord de 600 millones de dólares en alimentos).
- g) Nivel de vida de los chilenos superior al que podía sustentar nuestra economía.

Era imposible lograr y sustentar el desarrollo sobre estas dañadas bases productivas y estructurales. Su solución no sólo era una exigencia para un experto financiero, sino que también lo era para el más entusiasta de los desarrollistas.

La aparente divergencia entre desarrollo económico-social y ordenamiento financiero que, como se vio recién, no existió en las primeras etapas de nuestra estrategia, tampoco existe hoy día.

Aumentos en el gasto fiscal para apurar la recuperación dificultarían el quiebre de la inflación. A pesar de lo avanzado, no debemos olvidar que 170 por ciento es todavía una cifra inaceptablemente alta; aun la inflación de 1977, que será menor, demorará el crecimiento productivo de nuestra economía, al impedir el pleno restablecimiento de la demanda por dinero, y de esta forma restringir el crédito y encarecer su costo.

Incrementos espectaculares en la producción y en la actividad económica no son factibles y duraderos si no se cuenta con las suficientes reservas de divisas como para sostenerlos. Para esto es necesario tener plenamente desarrollado un dinámico sector exportador.

Si hoy se gastan las reservas internacionales que el país ha acumulado el último año, quedaríamos plenamente expuestos a una fuerte contracción económica y de empleo, si el precio del cobre se va nuevamente a niveles cercanos a los 50 centavos de dólar la libra. Cuidar las reservas no significa ser contrario al desarrollo; significa ser partidario de un desarrollo sano, permanente y creciente.

Hay también múltiples formas de mejorar el poder adquisitivo de los sueldos y salarios. Pero la mejor manera de lograr los primeros aumentos en el poder de compra de los asalariados es mediante la reducción de la inflación. Con el mecanismo de reajustes automáticos periódicos, el nivel real de sueldos y salarios aumenta significativamente en los meses que median entre los periodos de reajustes, si las alzas de precios se moderan en esos meses.

Seguramente hacia fines de 1977 el nefasto ciclo económico iniciado en 1971 habrá concluido plenamente. Las presiones inflacionarias habrán llegado a los niveles tradicionales de Chile; nuestra producción industrial estará totalmente recuperada; nuestra situación de reservas internacionales será adecuada, el ingreso per cápita habrá alcanzado sus máximos niveles, etc.

En ese momento todo estará listo para lograr un acelerado y sostenido desarrollo económico y social. Pero en ese momento también las autoridades económicas deberán ser cuidadosas de no generar desequilibrios financieros que echen por tierra el impulso desarrollista.

Debemos de aprender de la experiencia de algunos países que, después de extraordinarios crecimientos económicos y de importantes logros en el campo social, han visto resurgir inflaciones crecientes y déficit importantes en su comercio exterior.

De todo el análisis realizado hasta el momento, debe desprenderse que el equilibrio financiero global debió estar con alta prioridad en las primeras etapas de nuestra estrategia de desarrollo, así como también deberá continuar presente en las futuras etapas, como requisito indispensable para que el país pueda crecer.

Voy a referirme ahora brevemente a otro aspecto incluido también en el ámbito de lo financiero, si bien de carácter menos global. Se trata del desarrollo de un mercado específico, cual es el mercado de capitales.

La función de este mercado es eminentemente desarrollista.

Las teorías para explicar el crecimiento de un país identifican como factores importantes de éste los siguientes:

- a) Incremento en el capital físico (inversión).
- b) Mejoramiento del capital humano.
- c) Avance tecnológico.
- d) Eficiencia creciente en el uso de los recursos.

Pues bien, tanto el primero como el último factor se ven favorecidos por el desarrollo de un ágil mercado de capitales.

Para que exista inversión, tiene que haber alguna persona, empresa o entidad dispuesta a ahorrar. Si bien es importante el ahorro que puede venir del exterior (como crédito externo o como inversión extranjera), gran parte de nuestra inversión será financiada con ahorro nacional.

Este ahorro interno se verá incentivado si existe una retribución real a quien hace el esfuerzo de postergar su gasto (tasa de interés positivo), y si existe una amplia gama de alternativas para canalizar este ahorro (instrumentos de distinto plazo, de distinto premio esperado, de distinta garantía, etc.).

Es función del mercado de capitales desarrollar las instituciones e instrumentos que más se adecúen a la oferta de fondos, para así permitir el crecimiento del ahorro.

Este ahorro es canalizado por las instituciones financieras a personas o empresas que contengan déficit temporales de recursos para financiar su gasto (compra de durables por ejemplo) o su inversión, respectivamente.

En la medida que hay poco ahorro, hay poca inversión, y por ende menos desarrollo.

Pero no sólo importa la cuantía de la inversión, sino también su rentabilidad. La misma tasa de crecimiento se logra si el país invierte el 15 por ciento de su producto en proyectos de 18 por ciento de rentabilidad, que si invierte el 18 por ciento de su producto en proyectos de 15 por ciento de rentabilidad. Pero esta segunda situación exige de más ahorro y por lo tanto de menos consumo y más sacrificio.

De aquí que el país requiera de que las inversiones que se llevan adelante sean las más rentables.

Esta labor de selección de las mejores inversiones es responsabilidad del Estado por una parte, y de un mercado de capitales difundido y con interés libre por otra.

En lo que respecta al Estado éste debe velar para que las inversiones fiscales que se realicen sean verdaderamente rentables. En nada apoya al crecimiento, la inversión en grandes proyectos estatales, si éstos tienen una rentabilidad nula o negativa. Sólo se impone sacrificios a la economía puesto que se le restringe el consumo, y se le impide que esos fondos vayan a financiar proyectos de más alta rentabilidad en el sector privado.

El mercado de capitales difundido y con interés libre realiza la selección de las mejores inversiones en el sector privado (y también, como debiera ser, en el sector empresas públicas). Esto es así porque sólo las mejores inversiones pueden soportar un interés real positivo.

Cuando el costo del capital es nulo o negativo, muchas inversiones, por malas que sean, pueden recurrir al mercado de capitales y llevarse adelante. Una mala inversión puede ocupar los fondos que de otra forma irían a una inversión rentable, si el gestor de la primera es más amigo del administrador del Banco. En un mercado

de capitales desarrollado, esto no sucede, y el país se asegura que está invirtiendo en sus mejores proyectos.

La operatoria del mercado de capitales depende de las condiciones de funcionamiento del resto de la economía.

En una economía en que hay poco ahorro y poco crédito como consecuencia de la reciente recesión y de la aún alta inflación, la oferta de fondos prestables será escasa. Los pocos fondos irán a financiar las necesidades más urgentes (entre las que se cuentan el capital de trabajo de las empresas), por lo que los plazos serán cortos y los precios serán altos.

A medida que el mayor ingreso y la mayor demanda por dinero incrementen el ahorro, los plazos aumentarán y los costos se reducirán. Cuando esto haya sucedido y cuando se hayan integrado plenamente a este mercado importantes empresas públicas, que operan a costos de capital sustancialmente más bajos, el mercado financiero podrá cumplir, en mejores condiciones que hoy, su función desarrollista.

También jugarán un papel importante en la extensión de las operaciones del mercado de capitales las reformas a la ley de seguros y la reforma previsional.

Los seguros de vida y los fondos de pensiones asegurarán una adecuada oferta de recursos de largo plazo, que permitirá financiar con más facilidad inversiones de larga madurez, como es por ejemplo la construcción habitacional.

PODER NACIONAL Y SEGURIDAD NACIONAL

José Ricardo Benavente Holley

(Alumno del Curso de Administración Pública, año 1976)

Los Estados requieren para su existencia plena de dos elementos que no son sinónimos: el Poder Nacional y la Seguridad Nacional.

Podríamos decir que no hay Seguridad Nacional sin Poder Nacional.

Pero, ¿la Seguridad Nacional se refiere exclusivamente al poder bélico de una nación jurídicamente organizada?

¿Qué se entiende por "Poder"? ¿Es éste una facultad? ¿Es la expresión de capacidad de actuar?

1. PODER Y PODER NACIONAL

Karl Deutsch define el "Poder" como "la capacidad de prevalecer en un conflicto y de vencer obstáculos"¹. Y agrega ilustrando el concepto anterior que "el peso del poder o de la influencia de un actor sobre algún proceso es la medida en que éste puede cambiar la posibilidad de su resultado"².

Esta capacidad de cambiar la posibilidad de un resultado la pueden tener las sociedades intermedias y también los Estados y las Organizaciones Internacionales.

Cada uno de estos entes orgánicos tendrán poder si pueden sobrevivir, desarrollarse y cumplir con los objetivos para los cuales han sido creados o han nacido a la vida del derecho.

Quien tenga dominio sobre el poder será capaz de producir cambios palpables en el curso de los acontecimientos o resultados.

Los Estados para que puedan ser considerados en el concierto internacional como tales deben tener en alguna medida este poder que pasa a llamarse "Poder Nacional".

Este Poder Nacional cuando se refiere al grado de cohesión interna se denomina "Poder Interno", cuando se trata de su capacidad de ser reconocido por los demás Estados se llama "Poder Internacional" o "Poder Externo".

Desde luego que el Poder Nacional de los Estados y de las comunidades internacionales que están en vías de transformarse en naciones jurídicamente organizadas será palpable o imperceptible según el grado de cohesión interna y de respetabilidad externa o internacional que sean capaces de traslucir.

¹Karl W. Deutsch. *El análisis de las relaciones internacionales*, Editorial Paidós, Buenos Aires, p. 37.

²*Id.*, p. 40.

Esta percepción del Poder Nacional interno o internacional naturalmente depende de la existencia de los diversos factores que constituyen el Poder Nacional, y así podremos hablar del "peso del poder" que detenta o ejerce un Estado.

Todos los Estados tienen un cierto "Poder Nacional". Si no lo tuvieran no serían Estados. En el plano interno, sus habitantes no reconocerían a las personas que quisieran imponerle un modelo de autoridad o gobierno; y en el plano internacional no serían respetados como comunidades jurídicas independientes. En este último caso la población sería gobernada por autoridades de otro Estado y los territorios habitados pertenecerían al Estado que ejercería el poder sobre ellos.

Si bien el Poder Nacional que tienen potencias mundiales como Estados Unidos, URSS y China ejerce influencias sobre las condiciones de vida, desarrollo industrial y tecnológico e imponen los estados de paz o guerra en el mundo al resto de los Estados, no es menos cierto que cada vez más el "poder" está repartido entre naciones más pequeñas que son capaces de tomar decisiones que afecten gravemente al "Poder Nacional" de esas grandes naciones. La crisis del petróleo es un ejemplo cómo el "peso del poder" de naciones que actúan por intereses coyunturales comunes puede hacer prevalecer un criterio (por ejemplo, el alza del precio del petróleo), y vencer los obstáculos que trataron de imponer las naciones más industrializadas (boicot comercial, bombardeo de yacimientos petrolíferos, etc.)

Pero, ¿cuáles son los elementos de este Poder Nacional que parecen tan intangibles pero que son capaces de imponer decisiones a sus súbditos y a los demás Estados?

2. ELEMENTOS DEL PODER NACIONAL

El Poder Nacional requiere de ciertos elementos mínimos que son los mismos constitutivos del Estado: el territorio, la población y la soberanía. Sin estos elementos no habrá una comunidad de hombres fijada sobre un territorio propio, que posea una organización de la que resulte para el grupo, considerado en sus relaciones con sus miembros, una potestad de acción, de mando y de coacción (Carré de Malberg), y por lo tanto, no estaremos frente a un Estado. Si no hay Estado, menos habrá Poder Nacional, ya que este último es la expresión viva de aquél.

Tenemos, entonces, que el territorio, la población y la soberanía, ese poder supremo del Estado de determinarse por sí mismo en su vida interna y de actuar en la comunidad internacional sin sujetarse a los demás Estados, son también elementos del Poder Nacional, pero no son los únicos. En las relaciones internacionales del mundo contemporáneo un Estado que sólo dispusiera de estos elementos mínimos no tendría respetabilidad ante las demás comunidades jurídicamente organizadas.

Sin embargo, podríamos decir que a algunos de estos elementos básicos del Poder Nacional convergen los otros elementos que desarrollaremos más adelante. Por esta razón, cuando se pretende agrupar a los elementos similares del Poder

Nacional en factores se menciona al factor humano (población, composición étnica, distribución, etc.), al factor geográfico (territorio, extensión, geografía física, fronteras, etc.), al factor técnico-militar (capacidad bélica), y al factor técnico-nacional (capacidad industrial, recursos renovables y no renovables, tecnología, etc.).

Nosotros preferiremos hacer una descripción somera de cada uno de ellos.

2.1. *El territorio.* Es el elemento más estable del Poder Nacional, pero es un factor de poder o debilidad. En principio, los países con grandes superficies tendrán mayor peso que aquellos más pequeños, siempre que el suelo y subsuelo sea rico en materias primas y que su situación geográfica no sea inhóspita. La sola posesión es insuficiente. El espacio geográfico debe estar habitado por una población en número que permita eficazmente ejercer la soberanía. En caso contrario se hablará de espacios vacíos o de vacío poblacional. Las fronteras naturales o artificiales, los países vecinos, la morfografía, el clima influyen considerablemente en el poder o debilidad de un país. El acceso a los océanos y a los ríos y lagos internacionales facilita el intercambio comercial y cultural. La posición geográfica determinará las influencias políticas, económicas y culturales que el Estado ejercerá sobre otras naciones o las que fatalmente recibirá.

2.2. *La población.* El factor poblacional es otro elemento indispensable para el Estado y el Poder Nacional. La política demográfica que imprima un país, la densidad de la población, su composición étnica, sus virtudes y vicios, la distribución por regiones, la edad, la proporción entre hombres, mujeres y niños, el número de extranjeros influirá en las posibilidades y destino de una nación.

No existe una constante que a mayor tamaño de la población se dé un mayor poder nacional; pero sí es claro que los países que desean incrementar su poder nacional desarrollan campañas tendientes al aumento de la natalidad o fomentan la inmigración, o ambas políticas demográficas. Por el contrario preocupa a los Estados que su población disminuya o que exista una alta proporción de adultos en relación con los jóvenes y recién nacidos.

2.3. *El carácter nacional de la población.* El carácter nacional de los habitantes es también un factor muy estable que conforma la idiosincrasia de los pueblos. Es extremadamente difícil su alteración. El respeto a las normas jurídicas, a la autoridad, el espíritu guerrero, el conformismo, la laboriosidad, la inventiva, la apatía, la honradez, la tendencia al robo, al ahorro, al despilfarro, etc. templan el temperamento nacional; son atributos que no pueden ser desestimados por el gobernante en la definición de las políticas internas y externas so pena de correr un grave error en los resultados.

2.4. *La moral nacional.* La moral nacional es otro elemento importante del Poder Nacional que se relaciona con las actitudes que adopta la población. Se

expresa en forma de opinión pública y la auscultación de esta opinión impersonal permite al gobernante conocer el grado de aceptación o de rechazo a las medidas que ejecuta o pretende imponer. Es esencialmente inestable y puede manifestarse en reacciones colectivas de adhesión (v.gr.: celebración de una efemérides patria) o de rechazo (vgr: proyecto de educación nacional unificada (ENU) propuesto durante el gobierno de la Unidad Popular).

2.5. *Los recursos naturales renovables y no renovables.* Dentro de estos conceptos debemos considerar fundamentalmente a las materias primas y a los alimentos. El Poder Nacional de los Estados tendrá más peso si son autosuficientes. Aquellos que deban recurrir a suministros desde el exterior para alimentar a la población, estarán mucho más expuestos al estrangulamiento o a presiones externas. Por la misma razón los Estados son más dependientes si para disponer de materias primas deben adquirirlas de otros países. En tal caso, dichos Estados procurarán no comprar exclusivamente a un país productor para no depender de su arbitrio o voluntad. Entre poseer materias primas y no disponer de tecnología, es más importante para los Estados contar con la capacidad técnica, ya que la transformación de las materias primas depende necesariamente de la tecnología que no se puede improvisar.

2.6. *La capacidad industrial.* El establecimiento de industrias eficientes dentro del país que signifique procurar mano de obra y productos a precios convenientes, que abastezca satisfactoriamente a la población y que sea una fuente de divisas por las exportaciones de esos productos, también otorga Poder Nacional al Estado.

El desarrollo de la industria, por su efecto multiplicador, incrementa otros rubros de la economía. Las industrias deben instalarse no sólo en aquellos lugares donde resulte económicamente más rentable, sino que también donde las necesidades geopolíticas y sociales hagan aconsejable su funcionamiento.

2.7. *La capacidad de desarrollo científico y tecnológico.* El desarrollo científico y tecnológico ha cambiado los problemas de la humanidad. Las estimaciones que el mundo no podría alimentar a su población que aumenta en proporción geométrica, las epidemias devastadoras, las enfermedades incurables ya no son factores que preocupan al mundo. Gracias al avance científico y tecnológico también se han perfeccionado las especies tanto del reino vegetal como animal. Esta verdadera revolución ha introducido nuevos sistemas de extracción de las materias primas en tierra firme, en el subsuelo y en los fondos oceánicos y ha impuesto nuevas formas de utilización de las mismas. Las investigaciones espaciales han introducido importantes cambios en armamentos, en telecomunicaciones y en la estrategia militar y han aportado nuevos conocimientos a la ciencia. El mundo actual vive más y mejor que hace solamente veinte años. Los países no pueden quedarse atrás. Aquellos que no despliegan esfuerzos por adquirir la

nueva tecnología y no dediquen ingentes recursos en la investigación científica serán cada día más pobres y dependientes en la paz y en la guerra. Las naciones están imposibilitadas de compensar esta diferencia de tecnología por otros medios. El avance tecnológico tiene una importancia decisiva en el desarrollo de los países y en el bienestar de sus habitantes y prima sobre los recursos naturales. Sin embargo, el desarrollo científico y tecnológico ha creado nuevas formas de dependencia de los países más débiles con respecto a los que poseen las tecnologías más avanzadas, creando un colonialismo tecnológico del cual es muy difícil sustraerse. Los países pobres están imposibilitados de crear tecnología propia que sea eficiente. Los inventos y descubrimientos más importantes no son ya patrimonio de los nacionales de un Estado determinado. Son producto de la sabiduría y afán de los científicos más connotados de las nacionalidades más diversas. He allí la lucha por el poder tecnológico que mantienen los Estados más desarrollados para así disponer de un mayor y efectivo Poder Nacional.

2.8. *El poderío bélico.* El Poder Nacional de un Estado tiene una dependencia inmediata y directa de sus efectivos militares. El factor bélico proporciona la protección y defensa de la soberanía de una nación. Si los otros elementos del Poder Nacional contribuyen a otorgarle peso, es el poderío militar el que finalmente disuade y destruye, según la gravedad de la agresión en los campos diplomático, económico, ideológico o bélico.

El poderío militar depende del número y calidad de las fuerzas armadas y de las reservas, de la disciplina, del prestigio y liderazgo de sus jefes, de la planificación adecuada y al día de las posibles hipótesis de guerra y a las condiciones reales imperantes en el país, de los recursos asignados al presupuesto de defensa, de la capacidad de evolucionar y asimilar la nueva tecnología y estrategia militar.

2.9. *La forma de gobierno.* Las monarquías, los regímenes democráticos y los gobiernos autoritarios imprimen fuertemente el sello de poder o debilidad.

La inmoralidad de los gobernantes lleva a la corrupción de sus agentes, de los poderes públicos y alcanza también a los modos de vida de la población. Los gobiernos que se sustentan en sólidas tradiciones o en estructuras bien constituidas tienen habitantes con alta moral, se identifican con sus instituciones y crean una cohesión interna. El prestigio de los gobernantes beneficia a los subordinados y al país en sus relaciones internacionales y genera fuerzas múltiples como el idealismo, seguridad, eficiencia, honradez, estabilidad para las inversiones, etc. que contribuyen grandemente a incrementar el Poder Nacional.

2.10. *El fervor popular.* El fervor popular por los gobernantes y sus instituciones, lo que algunos autores llaman patriotismo, moviliza a la población, provoca la aceptación colectiva de decisiones aunque causen sacrificios o postergaciones de anhelos de mejores condiciones de vida. Los gobernantes deben lograr la

identificación entre los objetivos nacionales y los anhelos populares. La difusión de los objetivos nacionales permite captar la adhesión popular. Esto no quiere decir que las políticas populistas sean siempre buenas, muy por el contrario, las más de las veces lo lesionan o postergan. El Gobierno nunca debe subordinarse a la opinión pública, pues en muchas oportunidades las decisiones en política interna o externa no son apreciadas o bien entendidas por la población. Debe conquistarse, como dice Deutsch³ “el apoyo específico a los gobernantes, que a su vez emplean este apoyo para tomar y hacer cumplir sus decisiones de la clase deseada por sus partidarios”. Obtenido el apoyo se logrará una lealtad política general que permitirá al estadista adoptar medidas favorables al interés nacional sin tomar muy en consideración el grado de aceptación que le prestarán los subordinados. Para lograr la comunión de los objetivos e interés nacionales con la lealtad política de la población deberá existir una verdadera participación de las clases sociales, pues si los sectores marginados fueren de una magnitud apreciable no habrá la identificación necesaria para que la adhesión popular aporte peso al Poder Nacional.

2.11. *La política económica.* La estrategia para el desarrollo económico, la solvencia económica y financiera, la relación entre los presupuestos de gastos y los recursos limitados que disponen los Estados, las reservas monetarias, el monto de la deuda pública y la capacidad de penetración en los mercados internacionales influyen en el peso del Poder Nacional. El producto nacional bruto, o sea los bienes y servicios producidos en el país, indica también poder en el plano económico.

2.12. *La calidad de la diplomacia.* La política general de los Estados se estructura por una relación equilibrada de las políticas interna, económica, militar y diplomática. Sin embargo, la diplomacia es inestable, porque los fenómenos políticos de otras naciones y las corrientes de opinión influyen en las determinaciones que debe adoptar el gobernante en el campo de las relaciones internacionales. Esta característica no debe confundirse con la debilidad. Una competente diplomacia, que actúe con firmeza y aplique la ofensiva allí, donde se tenga la necesidad de hacerlo, incrementa el poder de una nación.

2.13. *La educación y cultura.* El sistema educacional, el número de universidades y de escuelas de capacitación, la generación de profesionales y técnicos preparados y en el número que exija el país de acuerdo a sus necesidades y recursos, la erradicación del analfabetismo, y la urbanidad y cultura en general que se inculque a la población determinará también Poder Nacional.

³Karl W. Deutsch, *Los Nervios del Gobierno*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1971, p. 147.

2.14. *Las comunicaciones.* Las comunicaciones terrestres, marítimas, aéreas, espaciales y radioeléctricas posibilitan o agilizan el comercio y el entendimiento entre las naciones y contribuyen a la cohesión interna de los países.

2.15. *La legislación interna.* El ordenamiento jurídico de un Estado, los valores que protege, la organicidad de las instituciones que reglamenta, la compatibilidad de las normas con la historia, con la costumbre y el temperamento de los nacionales disocia o aumenta el Poder Nacional.

2.16. *La soberanía.* Es el grado que tiene el Estado para determinarse por sí mismo en su vida interna y de actuar en la comunidad internacional sin sujeción a los demás Estados (Antokoletz).

La soberanía es un requisito de existencia del Estado y también un elemento más del Poder Nacional. Las soberanías no son idénticas, porque aun cuando los Estados soberanos pueden plenamente determinarse por sí mismos y gozar de responsabilidad internacional no tienen un poder omnimodo. Padecen de limitaciones que pueden ser territoriales (mediterraneidad, fideicomiso), bélicas (prohibición de poseer determinadas armas destructivas) y en menor grado las limitantes que impone el Derecho Internacional y los tratados. En otro sentido los acuerdos internacionales contribuyen a los intercambios comerciales y culturales, a la asistencia militar y científica y a la complementación política.

Todos estos elementos del Poder Nacional se encuentran englobados en el concepto de "Poder Nacional" que da S.E. el Presidente de la República, General de Ejército don Augusto Pinochet Ugarte en su libro "Geopolítica"⁴ al expresar que el "Poder Nacional es un factor social capaz de influir sobre el sentimiento, pensamiento y voluntad de la masa humana en orden interno o externo; es potencia que ordena con capacidad irresistible, ya sea en su propio ámbito pues no existe otro poder capaz de anularlo (interior), sea hacia el exterior, donde sólo es frenado por otros Estados que, con idénticos poderes, rompen el equilibrio para caer muchas veces en conflictos".

Este Poder Nacional tiene como característica el ser esencialmente dinámico, como consecuencia de las variaciones que permanentemente sufren los elementos que lo constituyen, y así el poder resultante podrá acrecentarse o disminuir peligrosamente, beneficiando o afectando la soberanía de los Estados.

3. LA SEGURIDAD NACIONAL

~~Los Estados deben estar preparados para superar con éxito todas aquellas circunstancias o factores que atentan contra su supervivencia y desarrollo.~~

⁴ Editorial Andrés Bello, Santiago, 2ª edición, p. 153.

Estas dificultades que pueden afectar a los Estados suelen provenir tanto del campo interno como del externo.

Los factores internos que dañan a la integridad del Estado y que incluso pueden llegar a destruirlo son las conmociones internas y las catástrofes naturales.

Se habla de conmociones internas en los actos de sublevación ilegítima en contra del poder o autoridad constituido. También se considera dentro de este concepto a las huelgas generalizadas o en sectores estratégicos, conatos revolucionarios, atentados terroristas concertados, movimientos de perturbación violenta de parte o del total de la población, guerra civil, guerrillas, y en general, de todas aquellas graves alteraciones que atentan contra la seguridad interna de un Estado, que ocasionan siempre daños a las personas y a los bienes.

Las catástrofes naturales son aquellos fenómenos producidos por la naturaleza, sin intervención del hombre, que causan daños incalculables a sus habitantes y a los bienes particulares y públicos. Nos encontramos frente a grandes mareas, maremotos, erupciones volcánicas, terremotos, ciclones, inundaciones, temporales, etc.

Pero la integridad física o moral de un Estado también es susceptible de ser amenazada desde fuera de sus fronteras. El ingreso de fuerzas militares o paramilitares, la infiltración paulatina y clandestina de extranjeros y revolucionarios nacionales, la guerra y la invasión de su territorio son actos de violencia que arremeten contra la estabilidad o supervivencia de los Estados.

La guerra ideológica, los ataques en foros y tribunas internacionales, las declaraciones proferidas por gobernantes de terceros países son actos que afectan a la integridad moral de los Estados.

Los Estados ante tales acciones tienen el derecho y la obligación de preservar y defender su integridad y soberanía, de asegurarlas.

Ahora bien, las acciones que los Estados desarrollan para cautelar su integridad física, moral y jurídica conforman la Seguridad Nacional y son posibles según el "peso" del Poder Nacional que posean.

Pero la Seguridad Nacional es tan dependiente del Poder Nacional como lo es el efecto a la causa.

No habrá Seguridad Nacional si el Estado no tiene algún grado de Poder Nacional.

La Seguridad Nacional es vital para la existencia del Estado y es una responsabilidad ineludible para éste. Por lo tanto, la Seguridad Nacional no está vinculada exclusivamente al frente bélico, sino que a los objetivos nacionales que toda nación jurídicamente organizada debe darse a sí misma, tomando en cuenta las necesidades, situaciones y prioridades de acuerdo a los recursos disponibles o que puedan obtenerse en el futuro.

Concebida así la Seguridad Nacional, vale decir, en un sentido integral, es una tarea que le compete al Estado mediante una doctrina, una organización y una política previamente diseñadas, ajustadas a los requerimientos de cada país,

que garantiza la supervivencia y desarrollo del Estado, precaviéndolo oportunamente de los riesgos y con capacidad de neutralizar y derrotar las agresiones internas o externas que pretendan menoscabarlo.

4. DEFINICIONES DE SEGURIDAD NACIONAL

Son muchas las definiciones que se ha dado de Seguridad Nacional.

Para algunos, la Seguridad Nacional es el grado de garantía que, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares, un Estado puede proporcionar en una época determinada a la nación que jurisdicciona, para la conservación de sus objetivos nacionales, a despecho de antagonismos existentes.

También se la define como la capacidad del Estado para precaver y superar con éxito situaciones de guerra, conmoción interna o catástrofe natural, que pongan en peligro el cumplimiento de los objetivos nacionales que persiguen afianzar la estabilidad y los intereses vitales de la nación.

Más completa es la explicación que del concepto de Seguridad Nacional da el Estado Mayor de la Defensa Nacional que lo relaciona con “el grado de protección que una sociedad puede prestar a los valores existentes, a los que están en proceso de obtención y a aquellos que probablemente se logren en el futuro, todos los cuales se pueden ver amenazados o interferidos por tres fenómenos que son: la guerra, la conmoción interna y las catástrofes naturales”.

5. CARACTERISTICAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL

De los conceptos desarrollados se deducen claramente las características de la Seguridad Nacional:

1. Es una capacidad que poseen los Estados soberanos;
2. Su presencia está subordinada al “peso” del Poder Nacional;
3. Se traduce en acciones políticas, económicas, psicológicas, sociales, militares y diplomáticas;
4. Persigue la estabilidad y afianzamiento de los intereses vitales de la nación;
5. Está dirigida a precaver y superar los efectos de las conmociones internas, catástrofes naturales y guerra exterior;
6. Debe asegurar los objetivos nacionales trazados por la Autoridad que se materializan en “un ideario que legitime metas, las vivifique moralmente y las llene con su contenido espiritual”⁵.
7. El Estado no puede eludir la responsabilidad de dar Seguridad Nacional en todos los frentes.

⁵ Tomado del Prólogo del texto, “Objetivo Nacional del Gobierno de Chile”.

6. CONCLUSIONES

Conocidos los conceptos de Poder Nacional y Seguridad Nacional, se comprende qué decisivo es que los Estados fijen sus objetivos nacionales, y adecúen éstos a las necesidades vitales que deben satisfacer para su propia vida.

Los objetivos nacionales dejaron de ser pasivos y estáticos. Es tarea de los gobernantes trazar con suspicacia y talento los destinos presentes y futuros de la nación, que sean la expresión genuina del alma de su pueblo y de sus deseos de perfeccionamiento. Pero aquéllos están obligados a encauzar esos sentimientos con valores que los enriquezcan y que elevados a valores nacionales, sean protegidos por los sistemas de seguridad nacional.

7. CARACTERÍSTICAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL

De los conceptos desarrollados se deducen claramente las características de la Seguridad Nacional:

1. Es una capacidad que poseen los Estados soberanos.
2. Su presencia está subordinada al "poder" del Poder Nacional.
3. Se produce en acciones políticas, económicas, psicológicas, sociales, militares y diplomáticas.
4. Persegue la estabilidad y el bienestar de los intereses vitales de la nación.
5. Está dirigida a preservar y superar los efectos de las condiciones internas, catástrofes naturales y guerra exterior.
6. Debe asegurar los objetivos nacionales trazados por la Autoridad que se materializan en "un ideario que legitime metas, las vivifique moralmente y las lleve con su contenido espiritual".
7. El Estado no puede eludir la responsabilidad de la Seguridad Nacional en todos los tiempos.

LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y LA SEGURIDAD NACIONAL

Roberto Guerrero del Río

El tema de la inversión extranjera ha sido una de las materias que por mucho tiempo ha constituido lo que podríamos denominar "un tabú".

En efecto, ha sido tradicional que hablar de inversión extranjera significa, por una parte, adentrarse en los secretos de una legislación llena de mecanismos especiales, de franquicias, derechos, obligaciones, garantías, resguardos, trámites, etc., y por la otra, implica adoptar posiciones respecto de lo que significa el aporte de capitales foráneos a un país, con numerosas concomitancias de índole política.

Por ello, trataremos en este trabajo de precisar el alcance y la importancia que puede tener la inversión extranjera en un país, de revisar si ella puede en un determinado momento constituir un peligro para la soberanía o la seguridad nacional, y finalmente, en el caso de que se estime necesaria su participación, cuáles serían las normas que debieran regir para garantizar que dicha seguridad interna o externa no se vean vulneradas o de alguna manera puestas en peligro por la presencia de capitales del exterior.

En este sentido, en primer término, cuando se aprecia que un país carece de recursos productivos en cantidad y calidad suficientes, o que la eficiencia de los mismos es inadecuada para producir los bienes y servicios que la población requiere para satisfacer sus necesidades, obviamente no puede dejar de desconocerse la necesidad de contar con recursos frescos, que de alguna manera incrementen los capitales de trabajo internos.

Si nuestro país tiene dificultades de fuentes de trabajo y carece de capitales chilenos en cantidad y calidad suficientes, por efectos crónicos de políticas económicas inadecuadas, que vinieron desarrollándose desde hace largo tiempo, y que se radicalizaron durante el Gobierno pasado, es obvio entonces reconocer que sin perjuicio del esfuerzo interno que los chilenos deben desarrollar, se hace necesaria la presencia de capital externo que refuerce nuestra capacidad productiva.

Por cierto, que la inversión extranjera tendrá un mejor aprovechamiento en la medida en que se dirija hacia aquellas actividades que resulten más productivas para el país, como muy bien lo señaló el ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, en el Seminario sobre el Régimen Legal de las Inversiones Extranjeras en Chile, efectuado en el mes de septiembre de 1975¹.

¹Véase *El Régimen Legal de las Inversiones Extranjeras* (Seminario Organizado por el Departamento de Derecho Internacional y Comparado de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica, Public. Vicerrect. Académica, 1975).

Sin embargo, el lograr que la inversión extranjera se dirija a las actividades que produzcan una mayor rentabilidad desde el punto de vista del país, no dependerá de la radicación de ellas en tales actividades por efecto de resoluciones administrativas, sino que de las condiciones que el sistema económico chileno proporcione para justamente lograr esa mayor productividad de la inversión extranjera.

En otras palabras, lo primero que cabe reconocer es la necesidad de permitir el ingreso de capitales extranjeros al país, atendida la insuficiencia del capital nacional, pero no es posible al mismo tiempo pensar de que por sí solo el capital extranjero va a constituir de inmediato y naturalmente una fuente de mayor progreso para el país, sino en la medida de que la institucionalidad del sistema económico permita que el capital foráneo se oriente hacia aquellas actividades que van a dejar para el país que recibe estos capitales un mayor valor agregado, tanto en tecnología, como en rendimiento, en tributos, en productividad, etc.

Señalemos, además, que la presencia de capital proveniente del exterior no sólo es conveniente por la incorporación de recursos productivos, sino que también por otros factores. Entre ellos, podemos indicar el progreso tecnológico que pueden significar, desde el momento en que estas inversiones son efectuadas por empresas provenientes de países donde existen medios adecuados para desarrollar la investigación científica. Tampoco puede olvidarse que la llegada de capitales externos constituye una fuente generadora de mayor competencia para la industria nacional, la que estimulada por dicha competencia, se verá en la necesidad de mejorar su rendimiento y productividad, con el consiguiente beneficio para la población.

No obstante que podríamos decir que existe prácticamente unanimidad para reconocer en forma objetiva la conveniencia de la presencia de capital extranjero en el país, tal unanimidad desaparece cuando situados en el caso concreto de cualquier Estado, especialmente de países como el nuestro, en vías de desarrollo, se discute o se analiza si a pesar de dicha conveniencia, es lícito o es adecuado permitir el ingreso de los capitales extranjeros.

Dicho de otro modo, particularmente a partir de la década del 60, empezó a desarrollarse en nuestros países la tesis de que era peligrosa la recepción de capitales extranjeros, o bien que la presencia de inversiones extranjeras podía constituir vulneraciones o atentados a la soberanía, y de allí es que se hacía necesario ya fuera limitar el ingreso de dichos capitales, o bien formularles numerosas exigencias, que en definitiva constituían obstáculos que de una manera u otra se traducían en una reducción del ingreso de estos capitales.

No puede ser más equivocada esta concepción, que sólo tiene el efecto de restringir el ingreso de los capitales externos al país, disminuyendo como ya se dijo, el aporte de capital productivo, sin significar ninguna solución en esta materia.

Lo verdaderamente importante es, a nuestro juicio, aceptar la inversión extranjera por su utilidad atendidos los efectos que ella produce para la economía del país, como anteriormente se señalara, y sin perjuicio de aceptarla, establecer para ella reglas que aseguren que su presencia no significará ningún atentado a la segu-

ridad nacional, ningún cercenamiento de la soberanía y ninguna limitación para la capacidad de desenvolvimiento de la industria nacional.

Ejemplo de este contexto negativo fue el Seminario sobre Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología en América Latina, realizado en Santiago de Chile del 24 al 30 de octubre de 1971, donde se presentan numerosos trabajos vinculados a estas materias, en gran parte de los cuales queda latente este sustrato de reticencia frente a la inversión extranjera².

Entre ellos, puede citarse el documento elaborado por José B. Gelbard, quien posteriormente fue ministro de Economía de Argentina, denominado "Efectos Políticos de la Inversión Extranjera: El Caso Argentino", en el que se sostiene que la capacidad de la inversión extranjera para difundir internamente el progreso técnico ha sido en particular dudoso y que diversos hechos le "han arraigado la certeza en cuanto al debilitamiento de la estabilidad y autonomía del país tanto en el manejo de su comercio exterior como en la definición de su política económica interior", afirmando en seguida que en su opinión el comportamiento de la inversión extranjera "no tiende en general a definirse por las necesidades de producción y demanda compatible con los intereses y condiciones del país en que está radicada la inversión" y que "es innegable su influencia y acceso a los eslabones claves que configuran la capacidad de decisión nacional"³.

En el mismo sentido, pueden citarse los trabajos de Aníbal Pinto y Jan Kñakal ("La inversión de capitales extranjeros en el sistema centro-periferia"), en el que se enfatiza en lo que consideran los aspectos negativos radicados, según los autores, en las esferas de la balanza de pagos y del endeudamiento externo, de la "cautividad" tecnológica, de "extranjerización o enajenación" de importantes áreas de la economía y en la "alienación o enajenación" social, y de Juan Somavía ("Las inversiones extranjeras en el Grupo Andino, aspectos políticos y recientes negociaciones con Japón"), en el cual se señala que la política de los países del Pacto Andino ha sido en esta materia evitar que el proceso de integración favorezca al capital extranjero y considerar que por el volumen del nuevo mercado se estaría en condiciones de negociar con el capital foráneo interesado en venir a la zona y de imponerle condiciones políticas adecuadas.

Fruto de la concepción restrictiva antes descrita fue, precisamente, la denominada Decisión 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

Es así como dicha Decisión, que contiene el "Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías", incorporó en sus disposiciones numerosas normas tendientes a limitar el ingreso de los capitales o al menos a rigidizar su operatoria, lo que se traducía en el fondo en una recepción negativa de ellos.

² *Inversiones extranjeras y transferencia de tecnología en América latina*, Karl Stanzick y Horacio H. Godoy Editores. Ildis-Flacso, Santiago de Chile, 1972.

³ *Op. cit.*, p. 175 y sigs.

Baste al efecto recordar, entre las más importantes de aquellas disposiciones, las que dicen relación con la restricción impuesta al inversionista extranjero, de no poder remesar utilidades superiores a un 14% anual, o con la limitación en el porcentaje de la propiedad de las empresas que se imponía a los inversionistas extranjeros, o con la obligación de nacionalizarse o transformarse en empresas nacionales o mixtas después de determinado tiempo de permanencia en el país.

Para un inversionista extranjero, la lectura de cualquiera de esas disposiciones, así como el análisis del contexto de la Decisión 24, no podían llevarlo sino a la conclusión de que nuestros países miraban como una epidemia la presencia del capital foráneo, y solamente lo recibían en condiciones muy especiales que para este capital obviamente no eran interesantes.

Y aquí volvemos al punto que habíamos mencionado precedentemente, y cual es que no se trata de favorecer al capital extranjero otorgándole condiciones que lo pongan en situaciones ventajosas respecto de la inversión nacional, sino el de sentar las reglas de juego y las definiciones básicas, siendo la primera de ellas determinar si queremos o no inversión extranjera, y en el caso afirmativo, establecer cuáles serán las regulaciones a que aquélla se sujetará, pero si de las regulaciones resulta que más que alentar se está desalentando el ingreso de capital, más vale comenzar por la definición primera y decir no queremos capital externo.

Otro ejemplo importante respecto a la concepción reticente frente al capital extranjero fue la disposición que se incorporó a la Constitución Política de la República de Chile, mediante la Reforma Constitucional promulgada por la Ley N° 17.450, de 16 de julio de 1971, en virtud de la cual prácticamente se puso término al sistema de los "contratos-leyes".

El hablar de contratos-leyes era casi otro tabú, otra cosa que significaba la enajenación de la soberanía, poner en peligro la seguridad del Estado, en circunstancias que un contrato-ley no es sólo otra cosa que aquel contrato celebrado por el Estado o alguno de sus organismos, emanado de facultad legal, en virtud del cual se adoptan compromisos en favor de particulares, garantizándoles determinados regímenes o tratamientos especiales.

La validez de estos contratos-leyes había sido tradicionalmente reconocida y aceptada por nuestra legislación y por nuestra jurisprudencia, de manera que fue necesario una Reforma Constitucional para permitir que estos contratos, que por la naturaleza de tales sólo podían ser modificados de común acuerdo entre las partes, pudieran ser modificados o extinguidos por una ley cuando así se estimare conveniente por el legislador.

Lo anterior no significó otra cosa que dejar en un plano de inseguridad jurídica el sistema de contratos-leyes, los más importantes de los cuales eran precisamente los contratos de inversión extranjera.

Cabe señalar que en virtud del Acta Constitucional N° 3, publicada en el Diario Oficial del 13 de septiembre de 1976, se derogó expresamente, a contar del 18 de septiembre de 1976, la disposición antes comentada que estaba incorporada en el artículo 10 N° 10 de la Constitución Política del Estado.

Por lo demás, el actual Gobierno, con anterioridad a la dictación del Acta Constitucional N° 3, había sentado su criterio sobre la materia, en los considerandos del Decreto Ley N° 1.185, publicado en el Diario Oficial de 25 de septiembre de 1975, en los cuales se señaló expresamente que era política del Gobierno no desconocer los derechos emanados de un contrato debidamente celebrado con el Estado, y que no había estado en el espíritu de la dictación de la norma legal, modificar o extinguir algún régimen de excepción emanado de contratos debidamente celebrados con el Estado. Este decreto ley, se dictó a propósito del Decreto Ley N° 910, promulgado anteriormente, el que en su artículo 16 había dejado sin efecto franquicias que favorecían a las empresas de la mediana minería del cobre, fuere por ley o en virtud de contratos celebrados con el Estado.

El Decreto Ley N° 1.185, vino entonces a esclarecer de una manera muy nítida cuál era el criterio del Gobierno frente a los contratos-leyes.

Por otra parte, conviene recordar sobre el particular lo señalado por S.E. el Presidente de la República, en el Mensaje dirigido al país el 11 de septiembre de 1975, oportunidad en que manifestó, entre otras ideas, lo siguiente:

“A pesar de la escasez de fuente de trabajo y de la imposibilidad de aprovechar con capitales chilenos todas nuestras posibilidades productivas, la demagogia mantuvo alejada de Chile a la inversión extranjera. Bajo la invocación de supuestos grandes principios que sólo eran consignas politiqueras, en el hecho se limitó así la producción del país, aumentando su dependencia del exterior. Ningún Gobierno ha definido más explícitamente que éste su inspiración nacionalista, profundamente arraigada en nuestros institutos armados. Pero no es signo de nacionalismo, sino de estrechez mental, el rechazar o desalentar al capital extranjero cuando el país no tiene la capacidad económica para explotar por sí mismo todos los recursos. Es así como mientras el marxismo creaba en Chile este complejo demagógico en su objetivo político de destruir nuestra economía para alcanzar el poder total, la propia Unión Soviética busca atraer capitales occidentales para desarrollar su atrasada economía.

La dictación del Estatuto del Inversionista, ha obedecido al concepto contenido en la Declaración de Principios del Gobierno, en el sentido de que el verdadero nacionalismo no consiste en rechazar las inversiones extranjeras sino en sujetarlas a condiciones que aseguren prioritariamente el interés de Chile”.

Como lo señalaba el Presidente de la República, la dictación del Decreto Ley N° 600, de 1974, que contiene el actual Estatuto de la Inversión Extranjera, tuvo por objeto precisamente, sin abdicar de los principios nacionalistas y de la defensa prioritaria del interés de Chile, fijar la posición del Gobierno frente a la inversión extranjera, definir el papel que a ésta le asigna dentro de la economía nacional y ofrecer al inversionista extranjero las seguridades correspondientes del Estado de Chile.

Este Estatuto, sin embargo, tuvo una limitación en su génesis, cual era que atendidos los principios y disposiciones emanadas de la Decisión 24, cuya aplicación era obligatoria para Chile, obviamente debía contener normas relacionadas con la limitación en la remesa de las utilidades, con la restricción en la propiedad de las empresas por parte de los inversionistas extranjeros y con la obligación para éstos de transformarse en empresas mixtas nacionales transcurridos determinados lapsos de tiempo.

No entraremos en esta oportunidad a analizar el contenido de D.L. 600, ya que ello excedería en mucho el objetivo de este trabajo.

Solamente creo conveniente enfatizar cuáles son aquellos aspectos básicos que debe contener cualquier Estatuto de Inversión Extranjera, que conjugue, como ya se dijo, la necesidad de recibir capital externo en el país con el adecuado resguardo que las autoridades deben adoptar para que esa inversión obviamente contribuya prioritariamente al interés nacional.

En este sentido, estimo que más que cualquier Estatuto reglamentario que contenga una enumeración indeterminada de franquicias y facultades, o más que la concesión indiscriminada de beneficios para la inversión extranjera, lo básico, en primer lugar, es asegurarle un sistema institucional que dé adecuada garantía a la inversión extranjera.

Al mismo tiempo, no se trata de otorgarle a esta inversión extranjera un número ilimitado de franquicias.

A ella le interesa, en lo fundamental, seguridad de que va a tener derecho a repatriar, en cualquier tiempo, el capital invertido en el país, y de que va a poder remesar, sin restricciones, las utilidades que este capital produzca.

Además de lo anterior, le interesará a la inversión extranjera tener reglas de juego claras y definidas, es decir, un sistema legal que precise su tratamiento, sistema que no necesita, como ya se señaló, otorgarle beneficios, exenciones o liberaciones tributarias, aduaneras o regímenes especiales en lo cambiario, sino que de establecerse de antemano en forma crítica la normatividad que la regirá.

Esta definición, considero que debe centrarse en asegurarle, además del derecho a remesar el capital y las utilidades, cierta estabilidad en el tratamiento tributario; entiéndase bien, ni franquicias ni rebajas de impuestos, sino estabilidad en el sistema, ya que la tributación es un elemento importante en la consideración que el inversionista extranjero hace para decidir sobre la inversión, por la influencia que ella tiene en la rentabilidad esperada de aquélla.

Enseguida, debería asegurarse a la inversión extranjera que no existirá discriminación ni a favor ni en contra de ella, y que tendrá igual tratamiento que la inversión nacional. Por lo mismo, considero que es perfectamente posible y conveniente aceptar la inversión extranjera en cualquier rama de la actividad económica, limitando su acceso sólo en aquellas áreas reservadas al Estado o en que por razones estratégicas o de seguridad nacional no sea conveniente que sean desarrolladas por extranjeros.

Otorgado este marco institucional, y atendida la inestabilidad tradicional de nuestros países, puede ser conveniente mantener el sistema de contratos, para lo cual, como ya lo señalé, se ha derogado la norma contenida en el antiguo artículo 10 N° 10 de la Constitución Política del Estado, que colocaba en una situación de inseguridad la vigencia de los contratos-leyes.

Hoy en día, entonces, los contratos que se celebren al amparo de nuestro Estatuto del Inversionista tienen el carácter de contrato leyes y gozan de estabilidad, en el sentido de que su modificación no puede hacerse por voluntad unilateral de las partes, en este caso el Estado de Chile, sino que por acuerdo de ambas.

Planteadas normas objetivas como las propuestas anteriormente, se hace mucho más fácil y más fluida la incorporación de capitales externos así como la negociación que la autoridad debe tener con el inversionista extranjero interesado en ingresar al país, se evita la presión sobre esa autoridad para la concesión de tales o cuales franquicias y se asegura una estabilidad en el sistema.

Cualquier otra aprensión frente al capital extranjero respecto a la eventual fuga de divisas que puede generar, o a la desnacionalización de la empresa nacional, dependerán exclusivamente de las políticas económicas y de la estabilidad institucional que tenga el país.

En efecto, la mejor seguridad que puede darse un país es mantener una política económica razonable, estable, que asegure una adecuada competencia entre las unidades económicas, lo que evitará las concentraciones de poder económico y permitirá un mayor bienestar para nuestros pueblos.

Si, desde el punto de vista económico, la seguridad nacional es el cuidado del patrimonio de la nación y de sus posibilidades de proyectarla al futuro, en nada podría aquélla verse menoscaba con la inversión extranjera, si ésta participa dentro del quehacer económico en forma similar a la inversión nacional, respetando el sistema legal vigente y comportándose como el resto de las unidades del sector, y por el contrario, contribuirá a afianzar dicha seguridad en la medida que adecúe su actuación a los objetivos de la política económica, que permita el crecimiento del producto nacional, que colabore en el aumento de las reservas internacionales, y que en definitiva genere un mayor aporte de capital, tecnología y competencia al proceso productivo, lo que se traducirá en un mayor grado de independencia económica, elemento indispensable para la defensa de nuestra integridad política.

LA EDUCACION EN LA SEGURIDAD NACIONAL

Carlos Rojas Labra y Miguel Teller Soria

(Alumnos del Curso Administración Pública, año 1976)

INTRODUCCION

Hemos elegido un tema que consideramos interesante por las proyecciones que implican ambos conceptos centrales: Educación y Seguridad Nacional.

Ambos factores constituyen sendos sistemas que, estrechamente ligados, tienden a un fin común, cual es el Desarrollo y Progreso del país.

A medida que nos íbamos adentrando en el tema y organizando el contenido que nos interesaba de las fuentes consultadas, nos dimos cuenta que la dispersión de datos es posible llevarla a una sistematización clara y precisa; y en este sentido hemos orientado nuestra elaboración.

Esperamos que las interrelaciones que consideramos existen entre Educación, Desarrollo y Seguridad Nacional, quedan evidenciados y sirvan como antecedentes adecuados para una acción conjunta que lleve a participar a todos los sectores que, de una u otra manera, estén comprometidos con el Proceso de la Patria. Porque, educar es construir el futuro del país...

CONCEPTO DE EDUCACION. ALGUNOS ANTECEDENTES PREVIOS

Reflexiones sobre la educación aparecen ya en los pueblos orientales en forma de proverbios, sentencias y prescripciones de carácter religioso. Pertinentes reflexiones sobre la educación surgen en Grecia por vez primera, en obras que se ocupan del Estado y la Sociedad. Las penetrantes ideas del filósofo griego Platón, contenidas en sus obras *La República* y *Las Leyes*, constituyen los primeros ensayos importantes de la literatura pedagógica. En ambas obras se diseñan sistemas de educación, esto es, exposiciones en torno al proceso integral de la vida educativa. En la escuela socrático-platónica nace propiamente la teoría pedagógica. Desde entonces se ha venido perfeccionando hasta nuestros tiempos, en todos los múltiples problemas que ella comprende.

Un primer grupo de cuestiones de la teoría pedagógica tiene que ver con el estudio de lo que es el Hecho Educativo, vale decir, la investigación acerca de la esencia, tipos y grados de la educación. La pedagogía pregunta aquí: ¿Qué es la educación? ¿Cómo y dónde se realiza? ¿Qué formas asume? ¿Qué niveles o grados la constituyen?

Se advierte con facilidad que en el acto educativo intervienen de continuo tres factores: 1) El educando, ello es, el sujeto que se educa; 2) El educador, es decir, la

persona que educa; y 3) La materia, objeto del proceso educativo, a saber, el bien cultural de que se apropia el educando bajo la influencia o dirección del educador.

Ahora bien, son múltiples las respuestas que se pueden esgrimir frente a la interrogante: ¿Para qué se debe educar al alumno? Las habrá de carácter sociológico, filosófico, económico, psicológico, etc.

Al respecto debemos establecer que existen doctrinas pedagógicas que señalan como fines principales de la educación la formación científica y económica de las nuevas generaciones. Otras que reconocen igual importancia en esta tarea a la ciencia y el arte, a la moral y a la economía, al derecho y a la religión. La pedagogía se plantea aquí el problema de los fines de la educación, temática que constituye la TELEOLOGIA PEDAGOGICA, íntimamente ligada a una AXIOLOGIA PEDAGOGICA que, por su naturaleza, implica la valoración que el hombre da a la vida y al mundo.

Podríamos abundar en múltiples consideraciones de carácter técnico al respecto; pero tal profundización, interesante en forma y fondo, escaparía al objetivo central del presente trabajo. No obstante, dejaremos consignado por el momento que ya la palabra EDUCACION posee un claro sentido antropológico; tiene que ver con lo que es el hombre y sus posibilidades de desarrollo. El acto educativo es un proceso que nace y muere con el hombre; es, además, un hecho complejo como la vida humana, ya que no solamente al hombre como individuo le es necesaria la educación en su crecimiento anímico y cultural; la vida de los pueblos depende, en definitiva, de la acción educadora. Por esta acción los pueblos conservan su fisonomía étnica; por esta acción los pueblos alcanzan niveles de vida cada vez más elevados. El hombre llega a ser miembro de la comunidad por cuanto adquiere el lenguaje, las costumbres, las maneras de sentir; en suma, el género de vida de aquella. La comunidad misma progresa, por otra parte, en virtud de que nuevas y mejores formas de vida se propagan entre sus miembros.

Del solo análisis de las breves ideas expuestas, vemos que es difícil restringir a un concepto dado el sentido, significado y alcance del problema pedagógico, debido a sus múltiples proyecciones.

Pero, a lo menos para los fines del presente análisis, concebiremos a la educación como un proceso constante de formación e instrucción llamado a ser quizás el más eficaz instrumento para el Desarrollo y la Integración nacionales. De lo cual se induce cuán grande es su importancia para la Seguridad Nacional, en su acepción de una población que esté llamada a mejorar cualitativa y cuantitativamente el Poder Nacional.

Para desarrollar algunas ideas al respecto, advertiremos que en todo momento, al sólo mencionar el tema que intentamos describir, estaremos aludiendo a las estrechas interrelaciones existentes entre: Educación, Desarrollo y Seguridad Nacional. Aunque en lo que concierne también a los dos últimos aspectos, establecemos que ellos no deben ser considerados en un sentido restringido, sino en un marco de amplia interpretación que incluya lo económico, lo social, lo jurídico y, en una forma muy especial, a la ENSEÑANZA.

I. LA EDUCACION EN LA SEGURIDAD NACIONAL. PAPEL DE LA EDUCACION Y DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL DESARROLLO DE CHILE

Ya desde los conceptos preliminares que estamos expresando vemos como se configura claramente la interrelación a que hemos hecho alusión precedentemente. Así, debemos todos concordar en que el *Desarrollo Integral*, que es uno de los objetivos a que apunta la acción del Supremo Gobierno, debe valerse de medios que avalen y garanticen la plena obtención de sus fines específicos. Y entre tales instrumentos están, precisamente, la Educación y la Seguridad Nacional, la primera, como la más efectiva herramienta para manejar, acrecentar y orientar el cauce del patrimonio cultural de la nación; y la otra, como el ambiente permanente de tranquilidad que garantice el cumplimiento integral del proceso educativo, libre de trabas y presiones que puedan desvirtuar los fines específicos a que tiende.

Con el propósito de allegar mayores antecedentes a las aseveraciones precedentes, intentaremos realizar seguidamente un análisis de algunos aspectos que consideramos ponen en mayor evidencia la interrelación que existe entre los factores anotados: Educación, Desarrollo y Seguridad Nacional.

a. *La Seguridad Nacional en el desarrollo del país*

El mayor interés para un Estado es el de "supervivencia", que tiene carácter esencial. Consiste en hacer posible la continuidad de la vida en el tiempo y el espacio, dentro de condiciones adecuadas al grado de civilización alcanzado. Es imperativo para el Estado proporcionar esa "supervivencia", y lo hace satisfaciendo dos objetivos: Desarrollo y Seguridad. Ambos son factores preponderantes en la vida de una nación, hasta el extremo de generar estados, determinar el *status* internacional de un país, y por último, si disminuyen notoriamente, causar su extinción.

La Seguridad Nacional es de carácter permanente, y cuando un Estado tiene los objetivos dentro de su territorio o no interfieren intereses de otras naciones, ejecuta su labor fundamentalmente en tiempos de paz; pero para realizar estas estrategias de solución pacífica es esencial que cuente con respaldo armado.

En teoría, la destinación de medios a Seguridad Nacional los resta de la alternativa de dedicarlos a aumentar el Desarrollo; pero en la práctica, cualquiera de estos elementos que crezca inarmónicamente deteriorará al otro.

Por otra parte, la función de supervivencia que comprende el Desarrollo y la Seguridad, busca la interdependencia equilibrada de todos los recursos para la consecución de sus fines. Además, el objeto de la Seguridad Nacional es mucho más amplio que la defensa del territorio, ya que tiene como propósito de fondo la defensa de todo el patrimonio nacional.

De este análisis podemos concluir que el fin principal de la Seguridad Nacional

es velar por la supervivencia del Estado, de manera que éste pueda ejercer sin restricciones la soberanía que le compete sobre sus habitantes y su territorio, siendo capaz de hacer respetar los principios básicos del Gobierno, cautelar sus intereses y bienes, y permitir que cumpla sus aspiraciones históricas, sin interferencias de ninguna especie.

En síntesis, el Estado debe contar con una Seguridad Nacional que permita el “pleno y libre ejercicio de la soberanía”, para hacer factible su Desarrollo Nacional.

La Seguridad Nacional será satisfactoria cuando no presente debilidades ni vulnerabilidades que puedan ser explotadas por naciones enemigas o indiferentes, y cuando respalda la obtención de las aspiraciones u objetivos que pueda tener el Estado, con un frente interno unido, una economía desarrollada y unas fuerzas armadas eficientes.

La Seguridad Nacional no es una materia de carácter exclusivamente bélico, como se le asigna a menudo al confundirla con Defensa Nacional, llegándose a creer que los únicos responsables de la concepción y materialización de ella son las instituciones armadas, sin participación de la población civil. Tampoco es una doctrina aplicable exclusivamente y por igual a todos los estados que la sustentan, reconociendo como única diferencia el mayor o menor grado de Desarrollo relativo, medido en el Poder Nacional de cada uno de ellos.

Al concepto de Desarrollo Nacional debe otorgársele una interpretación amplia, incluyendo lo económico, social, político, jurídico y en especial la enseñanza, que es el factor más importante en el desarrollo. En conjunto con el progreso de los conocimientos, es decir, la investigación, serían la causa de más del 50% del crecimiento total (Informe Denison para EE.UU. entre 1929 y 1957).

Todo esto podemos resumirlo en el antiquísimo poema de Kuan-Tzu, que refleja integralmente su importancia:

“Si das pescado a un hombre se alimentará una vez.

Si le enseñas a pescar se alimentará toda la vida”.

De aquí se deduce que las universidades son esenciales en el Desarrollo, ya que su propósito es la enseñanza y el progreso de los conocimientos.

El Desarrollo Nacional incluye además la creación de una Conciencia Nacional, un sentimiento de pertenencia al grupo social. El logro de la incorporación de toda la población como activa participante en la vida del país; la “Unidad Nacional”, vale decir, la cohesión necesaria para que el grupo social funcione y reaccione como un todo y constituya realmente una nación.

Luego, el fin del Estado se materializa en el Desarrollo Nacional Integral, que constituye su objetivo primario en la búsqueda del bien común general. La Seguridad Nacional, al garantizar este desarrollo, constituye asimismo otro de los factores integrantes de este bien común general como finalidad del Estado.

b. *La Educación en el desarrollo del país*

Resulta casi una demasía el querer destacar la importancia de la Educación en el desarrollo nacional. En efecto, todo proceso que signifique superación de niveles socioeconómicos y realización personal de los integrantes de una comunidad, tiene en la educación uno de los pilares fundamentales. Porque la educación no sólo es el instrumento que posibilita la captación, desenvolvimiento, acrecentamiento y transmisión del patrimonio cultural de la sociedad, sino también la comprensión racional del universo y, especialmente, la comprensión del papel que compete a cada ciudadano en el progreso de su propia colectividad.

Ya desde aquí arranca la trascendencia de una de las variables más importantes del desarrollo integral del país, cual es el aspecto económico, sobre el cual se habrá de basar la proyección total del país. Por ello dedicaremos algunos conceptos a la relación Educación-Economía, como factor de primera magnitud en el campo de la Seguridad Nacional.

c. *Educación y Economía*

La educación tiene relaciones íntimas con la vida económica y con la formación y transformación de los niveles sociales. El tema de la educación económica tiene dos aspectos: la educación económica está encaminada, por una parte, a cultivar las destrezas y técnicas con la mira de producir la riqueza social; por la otra, la educación trata de despertar en el educando la conciencia de la vida económica moderna y de la necesidad de una equitativa distribución de los bienes.

Decimos que hay estrecha relación entre lo económico-educacional y la Seguridad Nacional, por cuanto un país como el nuestro, que intenta el momento del despegue, debe buscar en la utilización óptima de sus potencialidades, uno de los mecanismos claves para tal objeto; lo cual traerá consigo una mejor asignación de recursos, vitalizándose las bases del Poder Nacional y, por ende, de la Seguridad Nacional.

Por esta razón es que adscribimos a la idea expresada por el profesor Julio Vega en *El planeamiento de la Educación*, en cuanto a que “la escuela primaria y el liceo pueden contribuir a despertar el gusto por las actividades económicas, para lo cual sus programas —de cultural general— deben tener una fuerte orientación hacia lo económico. Así entendemos nosotros lo que D. Francisco Encina llama Educación Económica. Podría haber además una asignatura que se realice en lo que hemos llamado Taller de Actividades Múltiples para despertar el gusto por la actividad práctica. Pero hasta allí debe llegar, en este sentido, la acción de las ramas que imparten enseñanza general. Lo demás deben hacerlo las escuelas profesionales, para lo cual se deberá establecer un paso fácil de la enseñanza general a la profesional”.

Esta misma preocupación por lo económico se manifiesta en el Sector Educación, cuando en el punto 3º de la sección Políticas Sectoriales, contenida en la

Estrategia Nacional de Desarrollo Regional (Odeplan 1976), se anota como uno de los objetivos fundamentales a conseguir, "reducir la marginalidad socio-económica y geográfica a través de programas especiales de asistencialidad y eliminación del analfabetismo y creación de Escuelas Fronterizas y de Concentración".

d. Correlaciones entre Educación y Desarrollo Económico

Son por lo tanto muy estrechas las interrelaciones entre Educación y Desarrollo Económico, y ellas se manifiestan en múltiples aspectos. Sobre esta materia, resulta útil recordar lo que el autor Jozsef Bognar ("Economic Policy and Planning in Developing Countries") establece como las más especiales correlaciones:

d.1. La proporción y resultados del desarrollo económico determinan la magnitud de los recursos que pueden asignarse a educación.

d.2. Las necesidades que despierta el desarrollo económico determinan la demanda de personal calificado y la naturaleza de su especialización.

d.3. El proceso educacional afecta, no sólo a la composición cuantitativa y cualitativa del mercado de trabajo, sino también la edad de los aspirantes a ingresar a ese mercado y el momento y periodicidad de su incorporación masiva al mercado.

d.4. El apareamiento de un trabajo altamente calificado en la producción y en los servicios da un nuevo impulso al desarrollo económico.

d.5. El desarrollo acelerado por las nuevas tareas calificadas crea nuevas necesidades y, al mismo tiempo, nuevos recursos para satisfacerlas.

e. La Educación y el Desarrollo Regional

En lo que concierne a nuestra actual realidad nacional, existe dentro del desarrollo un ámbito específico que ocupa el interés de especialistas, técnicos y autoridades de Gobierno: el Desarrollo Regional. Y en tal sentido se está estructurando todo un sistema de desconcentración y descentralización administrativa, a la vez que acabados estudios referentes a reformas estructurales y funcionales de los ministerios y sus servicios dependientes, para compatibilizar su quehacer con el impulso inducido o natural que se dé a las regiones del país.

Teniendo presente que el binomio Educación-Desarrollo será uno de los principales agentes de la Seguridad Nacional, y ésta de aquél, comprendemos la importancia del fenómeno económico en la preservación y acrecentamiento de la integridad del Estado. Por otra parte, como la búsqueda del crecimiento integral ya no es posible llevarla al plano del centralismo que hasta el presente hemos padecido, adquiere relevancia la idea moderna del desarrollo regional y su fenómeno administrativo que es la regionalización. Así evitaremos la existencia, ya sea de zonas deprimidas o de áreas territorial y administrativamente desvinculadas del conjunto más uniforme, y que puedan presentarse como puntos vulnerables en términos de Seguridad Nacional.

Por esta razón es que expresamos que para alcanzar un acelerado desarrollo de la economía nacional es necesaria una adecuada consideración del marco geográfico del país en que se desenvuelve la actividad económica y social de los chilenos. Lo anterior es especialmente cierto si se considera la configuración de Chile, con zonas geográficamente bien diferenciadas y en una longitud que abarca más de 4.000 kms., sin considerar el territorio chileno antártico.

Esta misma configuración geográfica en forma de faja, que prolonga el territorio por diferenciadas latitudes, es la causal de la existencia de regiones con especiales características que hacen más o menos difícil el diagnóstico y explotación de sus potencialidades y recursos.

Ahora bien, si consideramos el hecho de que una región tiene justificación como tal, desde un punto de vista del desarrollo económico principalmente con el objeto de maximizar el aprovechamiento de sus recursos naturales, humanos y de capital, es evidente que el proceso educativo, en sus diferentes niveles, deberá orientarse para satisfacer las necesidades regionales, dentro del marco fijado por las políticas y programas nacionales. De esta manera, los recursos humanos de la región estarán formados para satisfacer las necesidades de ella que, en ciertas materias, pueden ser diferentes de las otras regiones del país.

También esta materia está contemplada en la Estrategia Nacional de Desarrollo Regional, en donde el Sector Educación ha planteado en el punto 7º de su Política: "Poner énfasis en la educación superior, a las necesidades de recursos humanos requeridos por el desarrollo socioeconómico del país. En términos regionales específicos se ha definido: Incentivar a los estudiantes e investigadores de los centros universitarios de la región a que se dediquen a campos de estudios que tienen especial relevancia en el desarrollo de ella".

Directamente relacionado con lo anterior, y a nivel de Práctica que realizáramos en ODEPLAN, tuvimos la oportunidad de discutir el tema, haciendo presente nuestro parecer acerca de la conveniencia de que se llegue prontamente a la elaboración de catastros de recursos y potencialidades de las regiones; que sobre tal base los sectores planifiquen, ya sea actividades de inversión u otras, y que estos diagnósticos lleguen a conocimiento oportuno del Sector Educación, para que pueda planificar su acción con la mira de esos objetivos, implementándolos con la participación de entidades investigadoras, universidades, institutos, etc., con las que al respecto pueda suscribir convenios de acción conjunta.

f. *El Sistema Educativo y la necesidad de existencia de tramos terminales intermedios. Movilidad*

Uno de los problemas que evidencia nuestro sistema educacional, es la falta de coordinación entre los diferentes tipos de escuelas. Esta verdadera incomunicación ha sido causal de pérdida de muchos elementos que, no habiendo podido concluir estudios en la enseñanza humanística, tampoco pudo ser absorbido por la rama técnico-profesional, que le entregaría una formación útil de acuerdo a las necesi-

dades regionales y a su propia vocación e intereses. Idea similar expresa el profesor Julio Vega en la obra ya citada, *El planeamiento de la Educación*, cuando dice: "Para convertir al niño en un elemento capaz de levantar su propio peso en la sociedad, a la educación general hay que agregarle una educación especial que deje al futuro ciudadano apto para realizar algún tipo de trabajo útil. No se trata, como se ha dicho, de "profesionalizar" al niño en forma prematura. Se trata únicamente de que esta gran mayoría de la población que —nos guste o no— va a tener que trabajar en las faenas del campo, del mar, de la mina o de la fábrica, reciba no sólo una educación teórica, sino también una educación manual, una educación práctica, que lo habilite convenientemente para el desempeño de tales actividades especiales".

Podríamos analizar otros muchos aspectos educacionales que inciden en materia de economía y desarrollo nacional y que, por su esencia y naturaleza, dicen relación directa con una mayor consolidación de la Seguridad Nacional; pero tal extensión excedería a los límites naturales del presente trabajo.

Otras consideraciones de carácter técnico-educacional, como planes y programas especiales, las haremos en la sección siguiente, que dedicaremos a las Escuelas Fronterizas, por constituir éstas quizás las más típicas entidades en que Educación y Seguridad Nacional van estrechamente ligadas. También en este capítulo haremos algunos alcances relativos a la formación profesional de los educadores que han de servir en ellas, dadas sus especiales condiciones de ubicación, aislamiento y enclave.

II. LA SEGURIDAD NACIONAL EN LA EDUCACION. LAS ESCUELAS FRONTERIZAS. INTEGRACION

Siendo Chile un país con una muy especial configuración geográfica, cuyo territorio limita en gran extensión con otros países, resulta esencial considerar la situación de sus zonas fronterizas, consideradas como áreas en que la nación debe consolidar su soberanía y seguridad.

Un primer criterio que surge al respecto es el de forzosa integración de estos sectores a la comunidad nacional, y eliminar así el potencial peligro de que puedan convertirse en áreas de fácil influencia y penetración extranjeras. En este sentido, debe ser parte esencial y prioritaria de todos los planes de ministerios y servicios incorporar las comunidades de áreas fronterizas a las tareas del desarrollo nacional, de acuerdo a los principios de integración social y de solidaridad sostenidos por el Supremo Gobierno.

Como ello implica un despliegue de esfuerzos que comprenden acciones económicas, sociales, culturales, asistenciales y otras muchas, comprendemos que deben darse en forma conjunta e interministerial; así se complementarán y racionalizarán los recursos humanos y materiales de que se disponga, en la búsqueda del mejoramiento y fortalecimiento de las condiciones de vida y nivel de desarrollo de las comunidades enclavadas en los lugares fronterizos.

Esta es una tarea que nos compete a todos, porque la Seguridad Nacional que pueda verse comprometida con respecto al frente externo (eventual peligro proveniente del exterior), afecta a la nación toda, ya sea en sus estratos socioeconómicos, culturales, tecnológicos, dependencia externa, compromisos internacionales, políticas de desarrollo, etc. Pero en esta preocupación de todos, a la Educación le corresponde un papel de primerísima importancia; en efecto, ella está llamada a constituirse en el instrumento más eficaz para la formación y robustecimiento de ciertos valores que cimentan la *Nacionalidad e Integración*.

a. *La Educación como agente formativo de valores*

Reiteramos que la Educación, en sus papeles formativos e instructivos, es el medio que por excelencia puede llegar a la formación y/o afianzamiento de valores y principios, acordes con una orientación finalista y predeterminada.

Y estas concepciones ya están consagradas en los fundamentales documentos emanados de la H. Junta de Gobierno, como lo son la "Declaración de Principios del Gobierno de Chile" y "Lineas de Acción de la Junta de Gobierno de Chile".

En el primero de los documentos citados, al referirse a la riqueza nacional como un medio para proporcionar bienestar a los habitantes del país, y otras ideas referentes al desarrollo, se expresa que las acciones deben "fundarse principalmente en una educación que fomente una escala de valores morales y espirituales propios de nuestra tradición chilena y cristiana, que jerarquice cada cosa en función del fin último del hombre... Educación que tendrá que robustecer el crecimiento y amor de cada uno de nuestros compatriotas hacia Chile, su geografía, su historia y su pueblo..." (págs. 34-36).

b. *La Educación y la exaltación de valores y principios patrios. La integración, la nacionalidad y la solidaridad*

Revitalizando nuestra rica tradición histórica, la Educación puede realzar a nuestra patria como "un todo homogéneo, histórica, étnica y culturalmente, no obstante su disímil geografía" (pág. 36). Interesa destacar este punto, por cuanto nuestra caprichosa geografía ha hecho posible el surgimiento de comunidades enclavadas en regiones desvinculadas territorialmente con el resto del país, por especiales condiciones de distancia y accesibilidad. Estas áreas, precisamente, se presentan vulnerables a la influencia extranjera que pueda llegarles proveniente de nuestros países vecinos, lo cual entra en la temática y campos de acción de la Geopolítica y de la Seguridad Nacional.

Pero, ligando estas disciplinas al quehacer específico de la Educación, tenemos que ésta, inspirada y orientada por principios nacionales que obedecen a una POLITICA EDUCACIONAL NACIONAL predeterminada, debe cumplir la importante

tarea de exaltar los *valores de nacionalidad*, como idea de pertenencia a un conglomerado humano que, teniendo un origen y pasado comunes, tiene el deber de vivir un presente también común y de proyectarse a un futuro del cual también todos seremos partícipes.

Del segundo de los documentos precitados, extractamos un párrafo atinente a la materia. Al referirse al desarrollo se expresa: "Lograr ese nivel exige a Chile superar esta crisis y proyectarse hacia el porvenir conforme a las ricas posibilidades de sus recursos humanos y materiales...".

c. *Conciencia de los valores de nacionalidad e integración en las comunidades (regiones) fronterizas*

A esta altura de nuestro análisis ya comprendemos en su real dimensión la importancia que tiene para la Seguridad Nacional la conciencia de los valores de Nacionalidad y de Integración en las áreas fronterizas. En efecto, es trascendental que el habitante de aquellos inhóspitos lugares *se sienta parte integrante y activa* del grupo humano que habita *su país*; que, por medio de acciones constructivas, la Educación le dé la convicción que el destino y suerte de la patria nos afecta a todos, no importando ni nuestra condición social, ni económica, ni nuestra ubicación espacial. Aquí cobra especial importancia otro principio fundamental, cual es el de *solidaridad*. Acorde con él, todos los sectores nacionales, estimamos, deben aportar algo para la real integración de estas áreas al esfuerzo y producción nacionales. Porque, desde luego, paralelamente al despertar conceptual, debe estar la gestión de hechos que proporcionen los medios adecuados para que la comunidad encuentre su vocación, desarrolle su vida y se realice en su propio ambiente, sin necesidad de emigrar a otros centros en búsqueda de tales perspectivas. Fenómeno que comúnmente se aprecia en este tipo de comunidades, que, por emigración de su gente joven, van quedando paulatinamente despobladas, con la sola radicación de sus ancianos y menores de edad, dedicados a actividades aún insuficientes para su autosubsistencia.

Razones, entonces, de Geopolítica y de Seguridad Nacional, hacen imprescindible la adopción de medidas concretas que revitalicen la actividad en las regiones fronterizas, llevando los incentivos morales y materiales que sean necesarios para que su población crezca, se desenvuelva y encuentre las expectativas que afiancen su radicación definitiva en el lugar.

En este aspecto es donde la Educación adquiere especial preponderancia, avalada por una determinada política que compatibilice, en lo posible, vocación regional con principios nacionales de desarrollo y progreso.

d. *Objetivos de una política educacional para las fronteras*

Acorde con las ideas ya expresadas, y siguiendo en ello a estudios efectuados a nivel de Superintendencia de Educación, consultados específicamente para los

efectos del presente trabajo, diremos que las metas pueden concebirse en dos magnitudes:

1. Generales

- Fortalecer el principio de que Chile es una nación con una unidad humana y territorial a pesar de su disímil geografía.
- Reafirmar los principios y aspiraciones del Supremo Gobierno en cuanto a *integrar* a todos los chilenos al desarrollo nacional y regional.
- Reforzar el ejercicio de nuestra soberanía territorial, expresada en la chilenización, colonización, ocupación y desarrollo general de los territorios limítrofes o fronteras.
- Reafirmar la orientación integracionista y de unidad territorial de la política de fronteras de Chile, en cuanto a enriquecer, proteger y conservar el patrimonio territorial y cultural de nuestra patria.

2. Específicas

- Atender de inmediato las necesidades educacionales y culturales de los alumnos y comunidades que están ubicados en los sectores fronterizos.
- Establecer un subsistema de Educación integradora nacional para estas zonas del territorio que opere a nivel regional y nacional.
- Valorar y destacar en forma efectiva el patriotismo, sacrificio e importancia de estas comunidades y los equipos humanos que atienden.

e. *La Escuela Fronteriza, Escuela Unidocente*

Por razones que resultaría obvio entrar a analizar, la Escuela Fronteriza está llamada a ser un tipo de Escuela Unidocente, entendiendo por tal a aquella que funciona en ciertos lugares, generalmente apartados, bajo la atención de un solo maestro, que tiene a su cargo niños de distintas edades y niveles de enseñanza. Son escuelas de pequeños núcleos de población y su existencia deriva de la población dispersa por razones, en el caso que nos ocupa, de difícil accesibilidad y problemas de comunicación.

Si bien es cierto que este tipo de escuelas presenta algunas limitaciones pedagógicas que procuran salvarse mediante adecuaciones y combinaciones de métodos de trabajo individual con métodos de trabajo colectivo, la Escuela Unidocente tiene desde el punto de vista social y espiritual valores propios muy estimables. La semejanza con el medio familiar, la intimidad de maestro y discípulos, y la de éstos entre sí, como la cooperación continua en los esfuerzos, confundiéndose los papeles directivo y ejecutivo, permite lograr a veces apreciables resultados. Lo cual depende, por cierto y en gran medida, de los poderes humanos y de la capacidad de iniciativa del educador.

f. *El docente, condiciones especiales; estímulos*

Quiéralo o no, el docente que sirve en este tipo especial de escuela, apostada en pequeños núcleos aislados, llega a ser concebido en un carácter de guía, casi diríase de líder, por la propia comunidad.

Esta misma circunstancia hace necesaria la confluencia de determinados requisitos que ha de cumplir el docente, tanto desde el punto de vista de su preparación técnico-pedagógica, como también de su predisposición, confiabilidad y adaptación al medio. Todo lo cual también se traduce en esfuerzo y condiciones de trabajo muy *sui generis*, que, adicionadas a las de todo director o profesor común, forman un cuadro que debe comprender un tratamiento especial que considere medios paliativos ante los efectos nocivos que puedan presentarse, ya sea por:

- La carencia de apoyo técnico-pedagógico para una eficiente implementación de los planes y programas.
- La no existencia de oportunidades para hacer efectivas sus compatibilidades docentes.
- El impedimento para incorporarse a las formas regulares de perfeccionamiento profesional.
- La ineludible disyuntiva de enfrentar generalmente una marginación cultural, habitacional, familiar, social, etc.

Por otra parte, sostenemos que entre los requisitos que ha de cumplir el docente destaca uno que es de innegable importancia: el rendimiento de un curso especial de capacitación, que comprenda elementos y principios básicos de Geopolítica, Desarrollo Comunitario, Salud, Oficios y Artesanía, y Seguridad Nacional; a la vez que un sistemático y claro reforzamiento de Historia y Geografía de Chile y Economía Política.

De lo expuesto, se induce que el profesor que ejerza docencia en estas zonas debe ser un profesional con una preparación decididamente integral, dadas las exigencias de su delicada labor, que rebasa los límites exclusivamente educacionales y formativos, hasta llegar a constituirse en una responsabilidad patriótica que, aunque localizada, tiene importancia y proyección nacionales.

III. CONCLUSION

El tema da para mucho. Pero creemos que las anotadas son algunas de las ideas fundamentales que podrían informar a un adecuado sistema de enseñanza para las Escuelas Fronterizas, establecimientos educacionales que han de cumplir un papel trascendental en el desarrollo y seguridad nacional del país. Allí se han de fusionar, como en un crisol, todas las acciones educacionales, de desarrollo, de participación, de soberanía y de Seguridad Nacional.

Pero algo queda claro: y es que existe una estrecha correlación entre la Educación y la Seguridad Nacional, y entre ésta y aquélla, en un camino que conduce al desarrollo y progreso nacionales. . .

Podríamos desprender múltiples y variadas consecuencias; pero enumerarlas quizás resultaría repetitivo, ya que a través de la elaboración del trabajo mismo hemos ido diagnosticando las situaciones y sugiriendo los medios paliativos que consideramos adecuados para contrarrestar los efectos nocivos que se evidencian, o aquellos idóneos para implementar las ideas que frente a las situaciones especiales nos hemos permitido sugerir.

Quizás como idea central y final podríamos reiterar aquella que enfoca el tema analizado como un problema que compete a todos los sectores de actividades del país, porque la Educación y la Seguridad Nacional son tareas que involucran la responsabilidad patriótica de todos los chilenos.

BIBLIOGRAFIA

- El planeamiento en la Educación*, Julio Vega, Impresora Bio-Bío, 1966.
Fundamentos de la Educación, Eudeba-Unesco, 1966.
Revista de Educación, Ministerio de Educación, N° 20.
Declaración de Principios del Gobierno de Chile.
Líneas de Acción de la H. Junta de Gobierno de Chile.
Antecedentes Escuelas Fronterizas, Superintendencia de Educación, Ministerio de Educación Pública.
Economic Policy and Planning in Developing Countries, Jozsef Bogнар.
Nuestro Camino, Editorial Encina, 1976. Artículos: "La Seguridad Nacional como objetivo de Gobierno, Crnel. Gerardo Cortés R.; y "Fundamentos para una Política Educacional", Luis R. Hernández.
Revista Seguridad Nacional, A.S.S.N. 1976. Artículo "El Estado y la Seguridad Nacional", Gral. Elio Bacigalupo S.

ACONTECER ACADÉMICO

ACONTECER ACADEMICO



Aspecto de la ceremonia de graduación.

El día 23 de diciembre, en el Aula Magna de la Academia Superior de Seguridad Nacional se efectuó la graduación de los alumnos de los Cursos de Alto Mando, Seguridad Nacional y Administración Pública de la promoción 1976.

La ceremonia fue presidida por S.E. el Presidente de la República General de Ejército don Augusto Pinochet Ugarte, y con la asistencia de los integrantes de la Honorable Junta de Gobierno, Almirante don José Toribio Merino Castro, General don Gustavo Leigh Guzmán y General don César Mendoza Durán, Ministro de Defensa Nacional, Embajador del Paraguay, Ministro de Minería, Contralor General de la República, Generales y Almirantes, Jefes de los Estados Mayores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, General Subdirector de Carabineros, Agregados Militares, Navales y Aéreos y esposas de los graduados.

Como primer acto de la ceremonia, el Te-

niente Capellán don Florencio Infante Díaz procedió a bendecir el Teatro Auditorium de la Facultad.

A continuación el Director de la Academia Superior, General de Brigada don Juan Guillermo Toro Dávila, expresó:

“Hoy la Academia Superior de Seguridad Nacional se ha vestido de gala y se siente orgullosamente realizada, pues ha cumplido ampliamente con los objetivos que se le fijaron para 1976, primer año de funcionamiento normal con Cursos de nueve meses de duración”.

“Haciendo un poco de historia podemos recordar que la Academia fue creada por Decreto Supremo N° 538 de 26 de diciembre de 1974 y por disposición expresa de Su Excelencia el Presidente de la República, General de Ejército don Augusto Pinochet Ugarte —quien desde que fuera Subdirector de la Academia de Guerra del Ejército— empezó a

luchar por lograr el importante objetivo y fundamental para la Seguridad Nacional, como era la creación de esta Academia. En 1975 encomendó esta tarea tan trascendental, al señor General de División don Agustín Toro Dávila, quien con su equipo de trabajo que se mantiene casi en su totalidad hasta la fecha, y realizando un esfuerzo de grandes proporciones, logró inaugurar los primeros Cursos el 18 de julio de 1975. Realmente al escuchar las fechas, causa satisfacción ver como, a poco más de un año de la iniciación de sus actividades, ya hoy la Academia esté graduando los primeros Cursos regulares de Alto Mando, Seguridad Nacional y Administración Pública, cuyos graduados al volver a sus Instituciones de origen o a otros destinos, van a significar un gran aporte a las labores de recuperación nacional y de revitalización de la Seguridad Nacional que el Gobierno está realizando en todos los campos de acción nacionales”.

“Permitanme que, antes de referirme en particular a los Cursos que hoy egresan, haga una corta reseña de otras actividades docentes que dentro del concepto de extensión académica y buscando la mayor difusión de la Seguridad Nacional en todos los niveles del país, ha realizado la Academia en el año 1976”.

“Al margen del cumplimiento de los Cursos regulares de este Alto Instituto se efectuaron Seminarios sobre diversos aspectos de la Seguridad Nacional, en la Secretaría Nacional de la Mujer, Secretaría Nacional de la Juventud, Escuela de Verano de la Universidad de Concepción y a los Ejecutivos de ENDESA, y Cursos a las señoras de Ministros y Subsecretarios de Estado, y señoras de Generales y Almirantes, estos dos en combinación con la Secretaría Nacional de la Mujer, Cursos a los Oficiales de las FF.AA. comisionados en el extranjero para 1977, como asimismo a los Comandantes que les corresponderá mandar Unidades Independientes del Ejército y de la Fuerza Aérea en 1977, Curso este último que se cumplió en conjunto con las esposas, en aquellos aspectos referidos a la acción social del Gobierno. Cabe destacar que como una forma de complementación de los estudios académicos, se dictaron alrededor de 40 conferencias a cargo de los señores Ministros de

Estado y altas personalidades del país, quienes abordaron aspectos propios de su especialidad relacionados con materias de interés nacional, en lo político, económico, social, internacional, militar, cultural y educacional”.

“En un afán de perfeccionamiento y cumpliendo el Plan de Estudios trazado por la Academia, los Cursos de Alto Mando, Seguridad Nacional y Administración Pública, efectuaron giras de conocimiento a la Primera, Segunda, Octava y Duodécima Regiones del país, que les permitió en el terreno mismo ampliar los conocimientos adquiridos en las aulas, como asimismo conocer las realizaciones cumplidas, y el inicio de los nuevos proyectos a corto, mediano y largo plazos fijados por el Supremo Gobierno”.

“Consciente de la necesidad de contar con un órgano de difusión y por expresa iniciativa de Su Excelencia el Presidente de la República, se inició este año la publicación de la Revista “Seguridad Nacional”, cuyo objetivo está orientado a crear una conciencia sobre la Seguridad Nacional y su conexión con los objetivos nacionales del Supremo Gobierno, y con el desarrollo político y socioeconómico, al servicio de todos y de cada uno de los chilenos”.

“En esta breve reseña, cabe destacar las visitas profesionales de conocimiento que realizaron a Chile el Colegio Interamericano de Defensa y el Colegio Nacional de Guerra del Paraguay, a los cuales correspondió recibir y atender a la Academia, lo que permitió un valioso intercambio de ideas, como así mismo estrechar lazos de amistad con tan altos Institutos docentes”.

“Los Cursos que hoy se gradúan son:

“Curso de Alto Mando, destinado a profundizar la preparación de Oficiales Superiores de la Defensa Nacional para que ejerzan o integren Mandos Conjuntos, sobre la base de doctrinas comunes, que los capaciten para conducir eficientemente a los organismos de la Defensa Nacional, tanto en situaciones normales como aquellas derivadas de conmoción exterior o interna y catástrofes naturales”.

“Curso de Seguridad Nacional, conjuntamente con el de Alto Mando constituye el nivel superior de estudios de Seguridad Nacio-



Alocución del Director de la Academia Superior.

nal y tiene como propósito profundizar la preparación de los coroneles de Carabineros y de funcionarios civiles de alto nivel en materias de Seguridad Nacional y en el área de desarrollo socioeconómico del país”.

“Ambos Cursos han llevado un Plan de Estudios paralelo en cuanto a las ciencias económicas, administrativas, políticas, jurídicas y sociales, solamente diferenciados en ciertos aspectos de las ciencias militares, tales como, Geopolítica, Seguridad Nacional, Defensa Nacional, Ciencia y Tecnología, Economía de Defensa y Estrategia Conjunta”.

“Han constituido un grupo homogéneo, a pesar de sus extracciones diferentes, que se ha distinguido por su gran camaradería y responsabilidad en sus trabajos individuales y de conjunto”.

“Curso de Administración Pública, tiene como propósito fundamental capacitar a Oficiales en servicio activo o de complemento, en retiro y de la reserva de las Fuerzas Armadas y de Carabineros y a funcionarios civiles de la Administración Pública y Empresas Esta-

tales debidamente seleccionados, para que se desempeñen en cargos de importancia de la Administración Pública, en particular aquellos de relevancia desde el punto de vista de la Seguridad Nacional”.

“También ha desarrollado su Plan de Estudios sin interferencias y en una gran armonía y unidad de acción, lo que ha permitido logros muy positivos en todos los campos de acción en que han incursionado que al igual que los otros Cursos cubren las áreas de Ciencias Militares, Económicas, Administrativas, Jurídicas, Políticas y Sociales”.

“Estamos ciertos que los Oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros que realizaron este Curso están en inmejorables condiciones para ocupar cargos en la Administración Pública, en especial en aquellos que tengan relación con la Seguridad Nacional, y los civiles vuelven a sus cargos con una visión más amplia del quehacer nacional y con un concepto claro de lo que es la Seguridad Nacional y lo que ella significa en el Chile actual”.

“Antes de dirigirme a los graduados, deseo agradecer muy sinceramente a los miembros de la Facultad de la Academia, Profesores y señores Ministros de Estado y altas personalidades que han dado interesantes conferencias a los diferentes Cursos de la Academia, que han hecho posible, no sólo dar cumplimiento al Plan de Estudios, sino que darle la relevancia que la docencia tiene en este Alto Instituto de estudios nacionales, como asimismo a todo el personal de dotación de la Academia, que con su trabajo anónimo, pero de gran capacidad profesional, han cooperado en el desarrollo de estos Cursos y el normal desenvolvimiento de la Academia”.

“Ahora para los alumnos que han sido el alma y la razón de ser de esta Academia, quiero hablarles de la importancia que para ellos tiene el hecho de haber pasado un año y de graduarse hoy en esta Academia”.

“Ustedes, señores alumnos, han aprendido cuál es la situación real de Chile en lo interno y en lo externo, y han captado que Chile es un país que a pesar de la incomprensión de muchos de los que se ubican en el llamado mundo o block occidental, y con el marxismo-leninismo mundial en contra, va con paso firme en busca del bien común general de todos y cada uno de sus ciudadanos, a través de un desarrollo multifacético que cada día va marcando hitos positivos tras el logro del objetivo fijado por nuestro gobierno”.

“Ustedes, han podido comprender lo que es y significa la Seguridad Nacional para nuestro país, que va emergiendo en un ambiente hostil para él. Ese escudo contra las posibilidades de guerra externa, conmoción interna o catástrofes naturales, que da posibilidades a que, pese a la existencia de estos tres factores negativos que pueden afectar en cualquier instante a nuestro país, el avance de Chile en todo sentido sea altamente positivo, siendo Chile hoy un país que encontró su camino, que es difícil, como lo es todo camino en la montaña, pero que sin lugar a dudas nos llevará a la cumbre, con el aporte de todos y de cada uno de nuestros ciudadanos, sin banderías políticas, sino que tras la bandera de la unidad nacional, única forma de hacer de Chile un país para

todos los chilenos y no de grupos privilegiados”.

“En su trayecto por la Academia, han podido aquilatar todo esto y vuelven a sus respectivas Instituciones con este gran bagaje de chilenidad, con este conocimiento de lo que somos y hacia donde vamos, con nuestras virtudes y nuestros defectos, con nuestras posibilidades y nuestras limitaciones, vale decir, con nuestra realidad nacional, y creemos que están en inmejorables condiciones para seguir laborando y ayudando a labrar el progreso siempre creciente de Chile. Ustedes son como savia renovadora que irá a casi todas las actividades nacionales, y que llevará una nueva visión y una nueva motivación de trabajo y la Academia se sentirá orgullosa de ustedes y de haber aportado algo tan importante para el quehacer nacional”.

“Sabemos que ha sido un año de sacrificios, pero totalmente compensado con lo que han ganado, no sólo en conocimiento, sino que en convivencia humana entre civiles y militares y sobre todo en la comprensión de lo que significa ser un chileno de hoy, orgulloso de sus tradiciones, pero orgulloso también de su presente que forja posibilidades para un futuro lleno de expectativas y realizaciones”.

“Han comprendido que “Chile eres tú” y que la responsabilidad individual no puede ser diluida en el conjunto; tú debes luchar junto a los demás por tu patria y por todo lo que amas”.

“El diploma que los acredita como graduados de esta Academia, ha sido ganado con el esfuerzo personal y representa lo que han logrado en el aspecto individual y en el trabajo en equipo”.

“Llegaron aquí hombres de diferentes actividades sin muchos lazos en común, y se van conformando un grupo de verdaderos amigos, representados por el Círculo de Graduados de 1976 que están formando”.

“Tal es el cariño que le han tomado a esta Academia, que han querido perpetuar el recuerdo de su paso por ella, con el busto del Libertador General Bernardo O'Higgins que en breves instantes más y en sencilla ceremonia, entregarán a esta Academia, que lo recibirá con el regocijo con que una madre ve el sincero agradecimiento de sus hijos que, en un esfuerzo



Entrega de premios "Presidente de los Estados Unidos de América" y "Grupo Militar de Estados Unidos".

mancomunado han logrado entregar este significativo bronce, que a partir de hoy, presidirá todas nuestras actividades diarias, y que será el testimonio permanente del paso por la Academia del Curso del año 1976, vale decir, de todos y de cada uno de ustedes".

"La Academia ve con tristeza el alejamiento de sus alumnos porque han sido el alma de ella, pero sabemos que así debe ser y les deseamos toda clase de éxitos en sus nuevas actividades, o en la vuelta a las antiguas, donde seguramente ocuparán nuevos cargos acorde con lo que aquí han aprendido y conocido".

"Deseo hacer mención especial a la señorita abogado Gabriela Domínguez Puig, que es la primera mujer que se gradúa en nuestra Academia y que ha sido realmente una alumna

ejemplar, que ha puesto un toque femenino de belleza y simpatía a la severidad académica de nuestros Cursos".

"Antes de terminar, deseo agradecer la presencia de S.E. el Presidente de la República, de los Miembros de la Honorable Junta de Gobierno, de las altas autoridades invitadas y de las señoras de los alumnos que hoy se gradúan, por su presencia que ha dado prestigio y especial relevancia a este acto de graduación del segundo Curso de la Academia Superior de Seguridad Nacional de Chile".

"Y, finalmente, a todos los que hoy se titulan les decimos, buena suerte, y que no se olviden que esta Academia es la Academia de ustedes y que en unos momentos más, contraerán un compromiso ineludible con ella y con Chile, como es el de seguir luchando cada día

con más fuerzas por nuestros ideales y por el integral cumplimiento de nuestro objetivo nacional, que no es otro que lograr el bien común general para todos y cada uno de nuestros ciudadanos”.

Terminada la alocución, el señor Director procedió a hacer entrega a cada uno de los alumnos de los respectivos Diplomas que los acredita como graduados de ese Alto Instituto Docente.

Acto seguido se efectuó la entrega de los premios “Presidente de los Estados Unidos de América” y “Grupo Militar de Estados Unidos” por parte de los Adictos Militar y Aéreo de dicho país señores coroneles Eldon Cummings y Richard Mayfield, y los que fueron asignados a los graduados de los Cursos de Alto Mando y Administración Pública, coronel de Ejército don Eusebio Gianotti Fuentes y don Francisco León Preller, respectivamente.



En la misma oportunidad, los alumnos recientemente graduados en testimonio de su reconocimiento y gratitud donaron a la Dirección de la Academia un busto de bronce del Libertador, General Bernardo O’Higgins, el que se encuentra actualmente ubicado en el patio principal de la Facultad. En representación de los graduados hizo uso de la palabra el señor Herick Muñoz Mass, en los siguientes términos:

“Señoras y señores: Toda despedida encierra un dolor y una esperanza. Dolor por lo que se deja; esperanza que se transforma en desafío por lo que viene... Hoy:

Nos vamos de estos patios, de estos prados y jardines, donde el viento descansa por un momento de su sempiterno viajar...;

“Nos vamos de estas Aulas luminosas y serenas, donde tomamos parte de un diálogo docente y sistemático, constructivo y honesto movidos por un inquebrantable amor a la Patria y a su destino...;

“Nos vamos de este respetable e ilustrado Plantel, donde el pan y el café de la amistad y del afecto se sirven generosos a cada instante... Esta amistad que nos han hermanado en la Academia, nos ha de unir también por el resto de nuestras vidas...;

“Nos vamos bien dotados, con pisar firme y seguro hacia los cuatro puntos de la geografía chilena e incluso más allá de los lindes de la Patria... Es que la Academia Superior de Seguridad Nacional —cual fantástico escultor— ha reafirmado en cada cincelada nuestro acervo, enriqueciéndolo con una neovisión vital de la realidad presente...;

“Esta etapa, tan intensamente vivida, quedará grabada con caracteres indelebles y emotivos, en cada uno de nosotros.

“Al despedirnos con sentimiento y unión compartidos, permitasenos representar a todos y cada uno de ustedes nuestro sincero reconocimiento y gratitud:

“A usted Excmo. señor Presidente de la República, que con clara y significativa visión de futuro —y cual moderno sembrador— en tierra nutricia y fecunda lanzó esta simiente, la que tan pronto estallará, encendida y vigorosa, como una afirmación rotunda de su propio contenido espiritual, de su fuerza y calidad... Puede, Excmo. señor, sentirse legítimamente orgulloso de la creación de este Alto Instituto y de su reciente pasado; reconfortado de su presente; y con indeclinable fe en su futuro que ya atalaya un porvenir amplio y generoso.

“Reconocimiento y gratitud a usted señor Director y a sus distinguidos colaboradores Directivos de la Facultad, que reflejando fielmente una sabia dirección impartida, con eficacia, con labor tesonera y con singulares trozos de afectividad, han sabido hacer cada día más grande la benemérita labor encomendada.

“Reconocimiento y gratitud a ustedes, distinguidos señores profesores, que con abnegación ejemplar, responsabilidad y entregando lo mejor de sí mismos, han concretado amable y deferentemente los ennobecedores objetivos programáticos de nuestra Academia... Lo que el maestro enseña tiene algo de eterno, va más allá del tiempo, es un quehacer

perdurable que se conserva con tenacidad adornada tal vez, pero siempre intacta e inalterable...

"A la luz intelectual de esta Alta Corporación, hemos colegido en detenidos análisis y reflexiones sobre Seguridad Nacional, su concepción amplia, integral y moderna..., ella, va más allá de la defensa y protección de la integridad territorial del Estado; de la soberanía del suelo que pisamos y de la salvaguarda de la tranquilidad y paz interior. Es aún, mucho más que ello, es la columna vertebral que se proyecta dinámicamente al campo del desarrollo, integrando y armonizando todos los recursos teóricos y prácticos y las fuerzas vivas de nuestra sociedad, sobre la base de una concepción nacionalista de nuestro destino y exaltando las más puras tradiciones, nuestro estilo, nuestra alma nacional, buscar como finalidad suprema alcanzar el bienestar, la plenitud humana, es decir, el bien común, de modo efectivo y tangible para todos y cada uno de nuestros conciudadanos. Esta misión importa un elevado sacrificio y esfuerzo que vale la pena experimentar y sufrir en aras de la preservación de nuestra libertad, y de un porvenir más venturoso y más amable para los hijos de nuestra Patria.

"Señoras, señores: El sentimiento de gratitud es muy difícil de materializar..., sin embargo, esta "Promoción 1976", en testimonio sentido y de conmovedor reconocimiento hacia la Academia Superior de Seguridad Na-

cional, ha querido dejar al marcharse oficialmente de su seno, una representación del Prócer Máximo de nuestra Independencia y Nacionalidad don *Bernardo O'Higgins Riquelme*:

"Padre de la Patria y Libertador de Chile; Gran Mariscal del Perú, y Brigadier General de las Provincias Unidas del Río de la Plata..., elocuente trilogía que estremece nuestras mentes y corazones del más sano y auténtico orgullo...;

"Este bronce representa la inmortalidad del Héroe, del ilustre patriota, Primer Director Supremo de la Nación, desde cuyo alto cargo: organizó la República, estructuró el Ejército y creó la Armada Nacional; transformó el privilegio por el mérito ciudadano; vivió de triunfos y fracasos; de la delirante adhesión y de la intriga cobarde; de honores y olvidos..., empero supo sobreponerse a todas las marejadas de esa vida política, ya que sabía que en el terreno cívico lo que da solidez a un hombre, es la fuerza de la verdad y el amor a la patria...;

"Aquí estará representado su espíritu, su valor, su coraje y su gran lección moral; su generosidad y su infinita devoción por los mejores destinos de Chile, lo que lo hace perenne en el correr del tiempo y en el paso de las generaciones que ante su ejemplo se inclinan reverentes, recordando siempre al padre de la patria, que desde lejos, murió con los ojos clavados en el extremo austral, donde el oleaje del Mar Pacífico canta su nombre inmortalizado por la gloria".

*

Con motivo de la invitación que le formulara el señor Ministro de Defensa, a mediados de noviembre la Academia Superior de Seguridad Nacional recibió la visita profesional del Colegio Nacional de Guerra del Paraguay, presidida por su Director, General de Brigada don Gustavo Prieto Busto, e integrada por profesores y alumnos de ese Alto Instituto.

La delegación fue recibida en audiencia especial por S.E. el Presidente de la República.

oportunidad en que además de transmitir los saludos de S.E. el Presidente de la República del Paraguay, se intercambiaron ideas de interés recíproco.

En ceremonia especial el señor Ministro de Defensa Nacional, nombró graduado "Honoris Causa" de la Academia al señor Director, General Prieto, quien agradeció la alta distinción conferida, dando énfasis a la hermandad que siempre ha existido entre los pueblos de Chile y

el Paraguay, y la necesidad creciente de estrechar más férreamente los lazos que los unen, fundamentalmente a través de las instituciones de la Defensa Nacional.

El programa de la delegación invitada consultó visitas a la Escuela Militar Libertador Bernardo O'Higgins, Fábrica y Maestranzas del Ejército, Escuela de Montaña, Escuela de

Caballería, Empresa Minera Andina, como otras importantes de la Región Metropolitana.

Finalmente, se despidió a la delegación paraguaya con un almuerzo de camaradería ofrecido en el patio principal de la Academia, el que estuvo amenizado por conjuntos folklóricos que interpretaron música típica de ambos países.

*



Parte de la concurrencia de generales y almirantes en retiro.

Accediendo a una invitación de la Academia, a fines del mes de noviembre, el Círculo de Generales y Almirantes en Retiro concurrió a conocer e imponerse de la misión que cumple la Facultad. En dicha ocasión su Director ofreció una charla sobre los fines y objetivos que cumple esta Casa de Estudios, reseñando en ella los aspectos relativos a la organización, funcionamiento y labor docente de la misma.

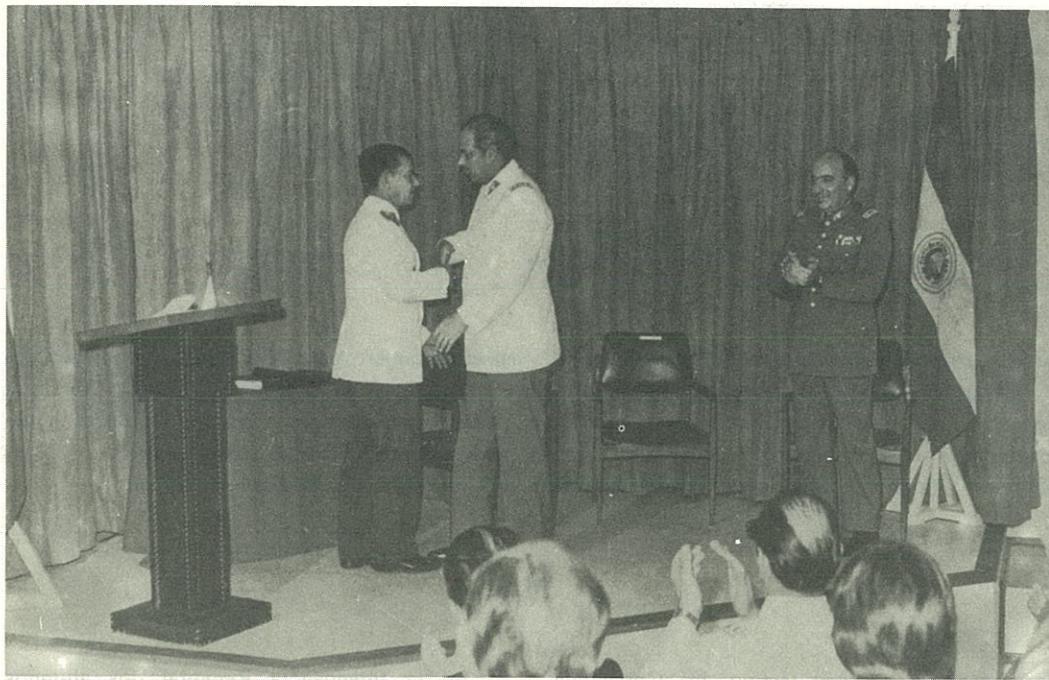
Una vez finalizada la disertación, los distinguidos invitados formularon diversas consultas sobre las materias tratadas, expresando que ha sido medida muy loable y acertada como a la vez previsoras por parte del Supremo Gobierno, la creación de la Academia, la que ya orga-

nizada en forma permanente y estable se encuentra en plena función y actividad.

Destacaron con especial énfasis la importancia del Curso de Alto Mando el que permite preparar a Oficiales Superiores eficientes y capacitados, para actuar con buen éxito no sólo en caso de guerra externa, sino estar en condiciones de proceder en casos de conmociones internas o catástrofes naturales, que son precisamente los factores que afectan a la seguridad nacional.

Finalmente agradecieron a la Dirección la oportunidad que se les brindó de conocer e informarse de las finalidades, actividades y proyecciones de este Plantel Superior.

*



Aspecto del acto de nombramiento graduado honoris causa del señor Embajador del Paraguay.

En solemne ceremonia celebrada en el mes de noviembre, presidida por el Sr. Ministro de Defensa Nacional y con la asistencia de la Facultad en pleno, fue declarado graduado "Honoris Causa" de la Academia Superior de Seguridad Nacional al Excelentísimo Sr. Embajador de la República del Paraguay en Chile, General de Brigada Dn. Rolando González Murdoch.

Correspondió al Sr. Ministro entregar el diploma respectivo, ofreciendo la distinción el Director de la Academia quien expresó, entre otros conceptos, que tal calidad se le confería en atención al hondo afecto demos-

trado a nuestro país, como a la eficiente acción en bien de un mayor acercamiento entre paraguayos y chilenos.

Por su parte el señor Embajador, en emotivas frases, agradeció el honor de que se le hacía objeto, destacando que su amistad y admiración hacia Chile se remontaba desde hacía largos años, que el pueblo y las Fuerzas Armadas de su patria eran hermanos del nuestro, y formulaba votos para que esta unión día a día se fortaleciera aún más.

El Sr. Embajador homenajeado es egresado del Colegio Nacional de Guerra de su país.

*

Durante el bimestre noviembre-diciembre de 1976, en el Auditorium de la Academia se dio término al ciclo de conferencias contempladas en el Plan General de Estudios, las que estuvieron a cargo de las siguientes personalidades:

Señor Pedro Ibáñez Ojeda: Miembro del Consejo de Estado.

Señor Alfredo Alcaíno B.: Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Providencia.

Señor Fernando Monckeberg B.: Presidente de la Corporación para la Nutrición Infantil.

*

En conformidad a lo establecido en el Programa General de Estudios, el Curso de Administración Pública efectuó un período de práctica en diversos Organismos y Reparticiones, tales como: Ministerio del Interior, Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CO-

NARA), Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), Ferrocarriles del Estado, Corporación del Cobre (CODELCO), Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA) e Industria Forestal S. A. (INFORSA).

*

Como labor complementaria de la Academia se dictaron durante el bimestre noviembre-diciembre diversos seminarios sobre temas relacionados con la seguridad nacional, a los señores Oficiales Superiores comisionados

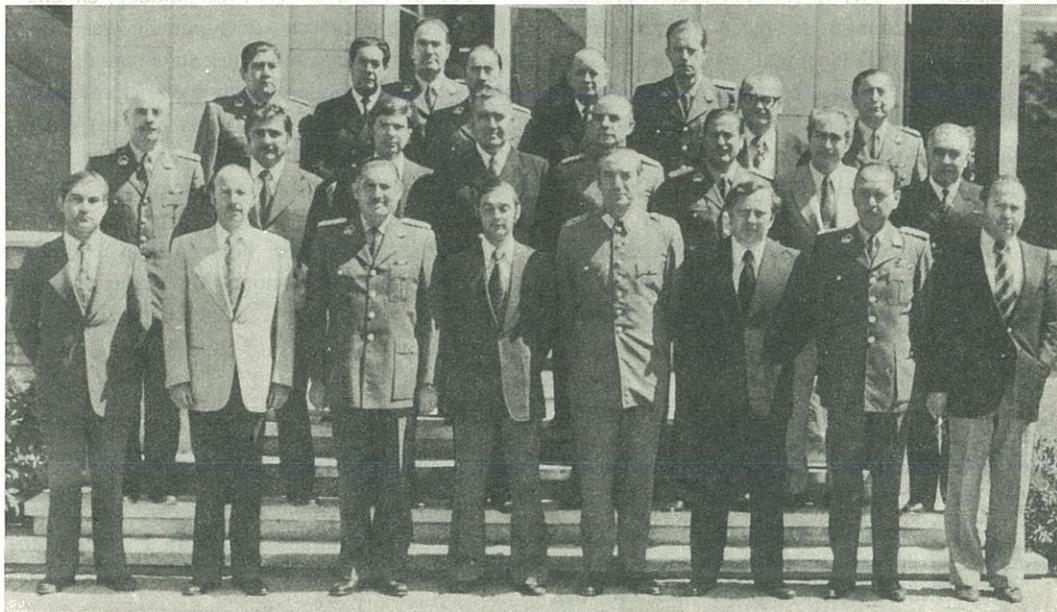
en el extranjero para el año 1977, a los señores Comandantes de Ejército y Fuerza Aérea, a quienes corresponderá mandar unidades independientes el próximo año, y a las señoras esposas de los alumnos de la Facultad.

*

Como término del año lectivo, los Cursos de Alto Mando y Seguridad Nacional efectuaron una gira a la Octava Región del país.

La delegación fue presidida por el Subdirector de la Academia Capitán de Navío don Hugo Opazo Steventon.

En la Intendencia Regional, los alumnos tuvieron la oportunidad de imponerse de los logros y desarrollo alcanzado, a través de la documentada exposición que efectuara la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación, la que fue presidida por el Inten-



Curso de Alto Mando y Seguridad Nacional 1976.

dente Regional, General de Brigada Dn. Rigoberto Rubio Ramírez.

De indiscutible interés fueron las visitas de conocimiento a las instalaciones de la Segunda Zona Naval de Talcahuano, Escuela de Grumetes de la Isla Quiriquina, ASMAR, que evidencian el esfuerzo y dedicación de la Armada Nacional en orden a cumplir el importante papel que le corresponde en resguardo de la seguridad nacional y del desarrollo socio-económico de la región.

En la visita a la Universidad de Concepción, sus autoridades máximas dieron a cono-

cer la organización, aspectos administrativos y docentes de ese importante Centro de Estudios Superiores, efectuándose posteriormente, por los alumnos, un recorrido por Laboratorios y otras dependencias del Plantel, apreciándose el importante papel que cumple para el desarrollo regional y nacional.

De vital interés resultaron las visitas efectuadas a las instalaciones y faenas de las Empresas del Estado ENACAR y CAP, constándose en el terreno mismo el alto grado de desarrollo que han alcanzado éstas, que las hacen comparables con otras similares del extranjero, en cuanto a su eficacia y capacitación industrial.

*



Curso de Administración Pública 1976.

Por su parte el Curso de Administración Pública, y cumpliendo finalidades de perfeccionamiento, se dirigió a la XII Región, la más austral de nuestro territorio.

Esta delegación fue presidida por el Jefe del Departamento de Ciencias Políticas, Jurídicas y Sociales, coronel de Carabineros don Jorge Appel Mellado.

De acuerdo al programa elaborado se visitaron los Astilleros y Maestranzas de la Armada en Punta Arenas, donde su Director

dio a conocer la organización, funcionamiento y proyecciones de tan importante instalación, procediéndose a continuación al recorrido de las diferentes dependencias.

En las Empresas "Pesquera Camelio" se observó el proceso de faenamiento de la centolla, y en la de "Picladero" lo relacionado con el proceso de industrialización del ganado lanar.

Continuando con la gira se procedió a recorrer los diversos pozos petroleros y otros



