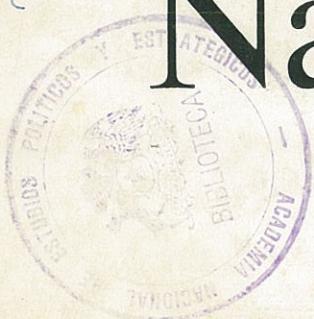


SN
(4)
1977
c.6



Seguridad Nacional



SANTIAGO, CHILE, 1977

Años de la Patria - 1810-1960
Años de la Patria - 1810-1960
Años de la Patria - 1810-1960

Seguridad Nacional



Nº 4
SANTIAGO, CHILE, 1977

Publicación de la
ACADEMIA SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL

ENERO - FEBRERO - MARZO DE 1977

© Academia Superior de Seguridad Nacional, 1976

Inscripción N° 45.638

Impreso en

EDITORIAL UNIVERSITARIA

San Francisco 454 - Casilla 10220

Santiago - Chile

IMPRESO EN CHILE/PRINTED IN CHILE

"En un mundo cada vez más interdependiente, el Gobierno de Chile plantea su carácter nacionalista en la seguridad de que nuestra patria constituye un todo homogénico, histórica, étnica y culturalmente, no obstante su disímil geografía. No afirmamos que Chile sea superior o inferior a otros pueblos. Sostenemos que es diferente, en cuanto tiene un nítido perfil que le es propio. Pero la búsqueda de una reorganización a partir de las entrañas mismas del alma nacional, no significa que el actual Gobierno plantea un nacionalismo que empequeñezca la visión de universalidad que el mundo contemporáneo reclama.

Con respecto a los principios de sujeción estricta a los tratados internacionales, de no intervención en los asuntos de otros estados y de autodeterminación de cada pueblo, que tradicionalmente ha aceptado nuestra Cancillería, el Gobierno de Chile buscará el mayor acercamiento a la convivencia internacional y, en especial, a los países amigos. En tal sentido, el actual Gobierno reitera su voluntad de mantener relaciones internacionales con todos los países cuyos gobiernos no pretendan intervenir, indebidamente, en nuestros propios problemas.

Dentro de una sobriedad que nos aleje de toda absurda pretensión de liderazgo más allá de nuestras propias fronteras, la política internacional de Chile se orientará a desarrollar el "poder nacional", entendido como la capacidad real y potencial del Estado de defender y promover su interés nacional frente al resto de las naciones. Supuesto indispensable de dicha tarea será afianzar en todos los campos la dignidad nacional, restituyéndole a nuestro país el prestigio mundial que tradicionalmente tuvo y que el gobierno marxista debilitara en importantes aspectos.

Un nacionalismo chileno de vocación universalista deberá conjugar simultáneamente una tradición histórico-cultural que nos liga a la civilización occidental y europea, con una realidad geoeconómica que, recogiendo e incorporando esa misma tradición, proyecta a nuestro país dentro del continente americano y, en especial, de Iberoamérica, a la vez que le abra perspectivas insospechadas hacia otras civilizaciones y culturas a través del Pacífico, cuyas posibilidades y riquezas para Chile deberán ser aprovechadas integralmente".

De la
DECLARACION DE PRINCIPIOS DEL
GOBIERNO DE CHILE

CONSEJO CONSULTIVO

Presidente:

GENERAL DE BRIGADA GASTON ZUÑIGA PAREDES

Vocales:

CAPITAN DE NAVIO (IM)	HUGO OPAZO STEVENTON
CORONEL (AVIACION)	NELSON SEPULVEDA BRITO
CORONEL (EJERCITO)	CAROL LOPICICH DAVIDSON
CORONEL (CARABINEROS)	JORGE APPEL MELLADO

Director:

CORONEL (EJERCITO) JULIO FRANZANI PINOCHET

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, necesariamente, 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

Editorial	7
La nueva Institucionalidad de Chile	9
<i>Pedro Ibáñez Ojeda</i>	
Errores de la dialéctica marxista	17
<i>Daniel Concha Martínez</i>	
El proceso de regionalización y su instrumentación jurídica	27
<i>Arturo Aylwin Azócar</i>	
La dotación de capacidad administrativa	43
<i>Narciso Contreras Lisboa</i>	
El principio de subsidiariedad y la acción cooperativa	59
<i>Miguel Luis Amunátegui Monckeberg</i>	
Eficiencia en el apoyo estatal	75
<i>Enrique Goldfarb Sklar</i>	
La expansión territorial soviética	83
<i>Julio Von Chrismar Escutti</i>	
Consideraciones sobre computación e informática	111
<i>Ronald Chertter M.</i>	
Acontecer Académico	117

EDITORIAL

El Bien Común General, fin último del Estado, sólo es posible lograrlo en la medida que exista un adecuado equilibrio entre desarrollo y seguridad nacional. Ambos conceptos se encuentran íntima y estrechamente vinculados, sin que sea viable concebirlos en forma independiente y separada.

De ahí que aparece cada día, con mayor insistencia y necesidad, que todos los chilenos dimensionen, en toda su magnitud y significación, la importancia que reviste el crear una conciencia de seguridad nacional que se proyecte a todos los ámbitos y niveles del quehacer de la vida del país.

Todos, en la medida de sus posibilidades, deben orientar sus esfuerzos en orden a su consecución, tarea que no es patrimonio exclusivo de las Fuerzas Armadas, como se ha confundido, sino de todos y cada uno de los chilenos, ya sea en forma individual o colectiva.

Este año la Academia, prosiguiendo con su labor docente, recibe a la tercera promoción de alumnos de los cursos regulares de Alto Mando, Seguridad Nacional y Administración Pública, los que estarán integrados, al igual que en años anteriores, tanto por civiles como uniformados. A ellos les corresponderá en el futuro, del mismo modo que las promociones ya egresadas de sus aulas, continuar con la difusión de la doctrina de Seguridad Nacional a nivel nacional, regional y comunal. A través de la proyección e incremento de las finalidades de ésta, serán los encargados de hacerla posible en sus actividades, tanto de orden estatal como privado.

Esta Academia, consciente de la especial importancia que adquiere la significación de la Seguridad Nacional, a través de este órgano de difusión, ha orientado sus esfuerzos en orden a la formación de esa conciencia. Sin embargo, es necesario recalcar que a esta tarea deben incorporarse, inicialmente, los intelectuales y las Universidades del país, a fin de que sean éstos, conjuntamente con la Academia, los que la proyecten a todos los niveles de la actividad nacional.

En la medida que esta finalidad se logre, se posibilitará la interrelación entre Desarrollo y Seguridad Nacional, que constituyen los pilares básicos para la obtención del Bien Común General, entendido éste como el conjunto de condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los chilenos alcanzar su plena realización personal, en el orden espiritual, moral, intelectual, psicosocial y material.

LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE CHILE

PEDRO IBÁÑEZ OJEDA. Empresario. Ex Presidente de la Cámara Central de Comercio (1954). Ex Presidente del Consejo Interamericano de Comercio y Producción, CICYP (1961/64). Ex Presidente del Banco del Estado de Chile (1958/60). Ex Decano de la Facultad de Comercio y Ciencias Económicas de la Universidad Católica de Valparaíso (1961/66). Ex Senador de la República (1961/73). Miembro del Consejo de Estado.

Desde todos los ámbitos y con creciente insistencia se reclaman “reglas de juego”. No es tarea fácil satisfacer este anhelo, porque esas reglas suelen necesitar de otras, que son las leyes, y éstas, a su vez, de una instancia más alta, la “Constitución”.

¿Qué ha pasado con la tradicional armazón jurídica del país? ¿Están vigentes los principios constitucionales? ¿Hay que revivirlos, modificarlos o rehacerlos?

Es preciso formularse estas preguntas tanto más que ahora se habla de “nueva institucionalidad”, vocablo que describe la realidad social que emerge del colapso que ha tenido Chile, y define, a la vez, la organización formal jurídica –el nuevo régimen de derecho y la nueva forma de gobierno– que impone dicha realidad.

Para entender lo sucedido y desentrañar el confuso presente y algo de nuestro borroso futuro, analicemos la institucionalidad pasada, sus fundamentos y el proceso que condujo a su colapso.

NUESTRAS IDEAS POLITICAS PROVIENEN DEL SIGLO XVIII

Si nos preguntamos ¿qué relación existió entre la nación chilena y las instituciones políticas que nos rigieron durante más de un siglo?, nos encontramos con las respuestas siguientes:

La piedra angular de nuestro sistema político fue una compilación de preceptos, una “Constitución”, mecanismo institucional inventado por los norteamericanos. Pero antes de 1776, y sin constitución alguna, también hubo “institucionalidad” y no pocas veces admirable. Inglaterra, desde luego, se ha negado hasta hoy a adoptar constituciones por temor, precisamente, a debilitar su legendaria institucionalidad.

El pensamiento y las instituciones políticas que rigen hoy en Occidente datan del siglo XVIII y se basaron en la utopía de que tales instituciones podían estructurar una sociedad ideal: aquélla con la que se soñaba en ese siglo.

Además, las constituciones que nacieron de ese pensamiento político sólo reglan los mecanismos para acceder y ejercer el poder, pero nada dicen sobre la finalidad con que debe ser ejercido, porque la Constitución y las leyes se sustentaban, tácitamente, en el marco moral de la sociedad. Y cuando éste se debilita, o cuando se esfuma, como sucede ahora, las instituciones políticas se derrumban.

Notemos, por último, que la rapidez de la evolución social configura realidades siempre novedosas, complejas e imprevisibles, por lo que la vida de los pueblos se desenvuelve, en mayor o menor medida, dentro, fuera o al margen de las normas de una constitución política.

EL CASO DE CHILE

La trayectoria histórica de Chile ilustra las afirmaciones anteriores.

Es sabido que a partir de los Borbones (1701), el imperio español, incluido Chile, se gobierna por lo que hoy llamamos tecnócratas. Son gobiernos de administración, sin ideología política, algunos superlativamente notables como los de Manso de Velasco y Ambrosio O'Higgins. Chile vivió, así, en el siglo XVIII, un largo período de esplendor.

Pero en ese siglo llega a España una infiltración ideológica proveniente de Francia. Es la Ilustración que abre camino a las ideas y a la ideología liberales. Y hasta Floridablanca y Campomanes, ministros de Carlos III, resultan ser hombres de la Ilustración cuyos pensamientos políticos se difunden también en Chile.

Son estas ideas venidas desde España, aunque originarias de Francia, las que prenden en los espíritus criollos y dan ímpetu a nuestra independencia.

El movimiento que se inicia el 18 de septiembre de 1810 con una apacible declaración de adhesión al Rey, se transforma a poco andar en lo que, en la perspectiva de hoy, fue una revolución que desembocó en una guerra civil. Por ambos bandos luchan chilenos y con no poca frecuencia cambian, como en toda guerra civil, de posición o bando.

En 1818, triunfante O'Higgins —que había recibido fuerte influencia liberal inglesa— inicia la dura labor de dar gobierno a un país traspasado de ensoñaciones y fervores ideológicos. Su obligada abdicación en 1823 vino a dejar abierto el camino a los extravíos y desatinos de mentes afiebradas por espejismos políticos que en el curso de los siete años siguientes conducen al país hasta los últimos extremos de la anarquía. La descripción de esa época, en el tomo IX de la Historia de Encina, muestra un paralelismo impresionante con el período de anarquía que precedió al 11 de septiembre de 1973, y que el historiador no alcanzó a vivir.

Al igual que en la época nuestra, es la extrema gravedad del peligro lo que da origen a una reacción energética del cuerpo social, que encuentra en aquellos años, en la persona de Portales, el intérprete genial para retornar a su cauce el río político desbordado y pasional. En 1833 tenemos, pues, una Constitución seria, inspirada en las ideas constitucionales de entonces. Pero Portales, que obliga a respetarla escrupulosamente, basa su sistema en lo que él denomina “el peso de la noche”, esto es, en la vigencia de las fuerzas morales y espirituales de la sociedad, cuya solidez les ha permitido sobrevivir a los estragos de la guerra, la intoxicación ideológica y la anarquía final. De este modo, Portales proyecta la Constitución del 33 mucho más lejos que lo que cabía esperar de las meras disposiciones de su texto.

Retorna entonces Chile, y durante tres decenios, a gobiernos no partidistas, de administración, y ello permite que el país se organice, consolide y destaque. Pero, restañadas las heridas de la lucha y olvidado el pavor de la anarquía, comienza a revivir el intoxicante fermento ideológico. Se expresa ahora en un parlamentarismo que, no por ser incipiente, deja de amagar el poder del gobierno. Resulta pertinente señalar, siquiera de paso, el parecido notable de esa época con la que vive España hoy, al término, también, de más de tres decenios de la era franquista.

IDEOLOGIAS Y PARTIDISMO

Al finalizar el período de Montt, ya no resulta posible prolongar la era portaliana mediante la designación de Varas. Se teme el estallido de una lucha civil, y para evitarla se transa en la persona de Pérez, durante cuyo mandato se inicia el gobierno de partidos con el debilitamiento consiguiente del poder presidencial. Sin embargo, deberán transcurrir varios años para que se impongan, en 1874, las reformas constitucionales liberales que entronizan los gobiernos partidistas. Coincidente con ese momento político se manifiesta la inflación que persistirá, agotándonos, hasta el día de hoy. Pero tuvieron que transcurrir todavía otros diecisésis años para sepultar, con Balmaceda, el último aunque tardío intento de restaurar la autoridad presidencial.

Entre 1891 y 1925 el país vive una orgía parlamentaria cuya solución natural e ineludible no pudo ser otra que un gobierno militar. La lamentable experiencia que debió vivir don Arturo Alessandri dejó su sello en la nueva Constitución de 1925 que, redactada por él, retorna a los principios presidencialistas de la de 1833.

Hoy podría decirse que todo ese esfuerzo resultó en buena medida infructuoso, porque las tendencias sociales que configuran la vida de la nación y que discurren por cauces propios continuaron su curso disociador y descendente. En efecto, en los cuarenta años que siguen, nuevamente las infecciones ideológicas nublan los entendimientos, y los insaciados apetitos de poder encuentran en el Congreso su escenario natural.

Aparecen, además, factores nuevos: la agresión imperialista soviética, la intromisión norteamericana y el estatismo creciente que al entrelazar intereses políticos y económicos desemboca, en su etapa última, en la destrucción de nuestra capacidad productiva y en el descrédito y aniquilación de nuestra institucionalidad política.

No obstante transitorios repuntes, esta curva descendente y decadente remata de modo inexorable en el gobierno marxista.

DEBILITAMIENTO DE LA AUTORIDAD

De este somero recuento se desprenden algunas conclusiones. El orden político, la acertada conducción del país y los períodos de esplendor son coincidentes con el ejercicio claro y enérgico de la autoridad; mientras que la dispersión de los esfuerzos nacionales, la ofuscación mental y las egoístas luchas por el poder, coinciden con la

anulación de la autoridad del gobierno y con la sustitución de ésta por las decisiones anónimas y con frecuencia irresponsables que adopta el parlamento.

Los altibajos de la democracia liberal chilena, ilustran esta afirmación. Las luchas que presenciamos entre el Congreso y el Presidente de los EE.UU., la confirman.

Una segunda conclusión es que los regímenes políticos no son los que determinan el comportamiento y la felicidad de los pueblos, como ingenuamente se creía en el siglo XVIII. La verdad es lo contrario. Una sociedad sana, capaz de destacarse por sus fuerzas morales, por su nítida distinción entre el bien y el mal, y por la elevación de quienes deben mandar, así como por el voluntario acatamiento de quienes deben obedecer, posibilitan un buen funcionamiento del sistema político, por imperfecto que sea. Inversamente ningún sistema político tendrá la menor eficacia, si la sociedad que lo adopta se encuentra enferma o en trance de declinación.

Notemos, por último, que las democracias liberales de todos los países tuvieron carácter aristocrático, primero, y oligárquico, después. Sólo a partir de la crisis económica de 1930 y, más notoriamente, después de la Segunda Guerra Mundial, comienza la participación de grandes masas en las luchas políticas de los pueblos. Pero bastan veinte años –1950 a 1970– de auténtica “democratización” para que este régimen decaiga, se corrompa y, en el caso de Chile, se destruya.

Los efectos adversos del sufragio universal tuvieron, por lo demás, una clara atenuación debido a que las funciones sociales claves no aceptan la concepción democrática como forma de generar la autoridad.

La Iglesia, la Educación, las empresas económicas, el Poder Judicial, las FF.AA., son instituciones jerárquicas y autocráticas. En todas ellas el poder se genera y se ejerce desde arriba.

LAS CRISIS POLÍTICAS REFLEJAN QUEBRANTAMIENTOS SOCIALES

Es evidente que la declinación política que se advierte en las democracias de Occidente –la de Chile debe considerarse un primer anuncio de la que viene en otras naciones– es consecuencia de un grave quebrantamiento social. La pérdida de vigencia de los ideales occidentales, el debilitamiento de las normas morales y de la fe religiosa, la erosión del principio de autoridad y jerarquía, la despreocupación por los asuntos públicos y el abandono de las responsabilidades políticas, son procesos que avanzan en la misma medida en que se desplaza el eje de la sociedad hacia la satisfacción de ansias de bienestar y hacia la primacía consiguiente de intereses y preocupaciones económicos.

Con visión original y certera Ortega y Gasset ha explicado la quiebra de la institucionalidad política como mero reflejo de un quebrantamiento o agotamiento de la sociedad. En *Una Interpretación de la Historia Universal*, libro póstumo editado en 1960, Ortega pinta con vivos colores el cuadro de lo que acontece en Roma entre las postrimerías de la República y el comienzo del Imperio, y advierte que realiza este estudio porque la similitud entre aquel proceso y lo que hoy acontece en Occidente, arroja una luz clarificadora sobre los conflictos políticos contemporáneos.

He aquí sólo breves líneas de ese estudio notable y visionario: "A la desintegración de las creencias y del sistema normativo de las costumbres, es decir, de las conductas, sigue inmediata la desintegración de la legalidad del poder público... No se cree ya en el Senado (romano) ni se le respeta, entre otras cosas porque las familias senatoriales han sido las primeras en degenerar, y son miembros sobresalientes de ellas los primeros que revolucionan contra su venerable autoridad... Una a otra van a seguirse todas las subordinaciones... pero bajo todas ellas late la convicción creciente de que un enorme bienestar es posible, y que todos pueden participar en él. Es lo que en aquella civilización corresponde a la conciencia vigente hoy en Occidente de que el hombre posee una "riqueza ilimitada, que la hay para todos, y que hay que reclamarla con petulancia y con violencia...".

Para Ortega "el Estado no consiste en legitimidad, sino que ésta —dice él— es un feliz añadido, una afortunada virtud de que logran dotarla los pueblos en sus siglos mejores".

Explica que la ilegitimidad no es característica de una determinada situación política, sino de la sociedad toda, y en consecuencia Ortega se pregunta: "¿Qué hacer cuando la vida de toda una civilización entra en la etapa de constitutiva ilegitimidad?". Y responde diciendo que él no se ha comprometido a contestar esta pregunta, "pero sí puede decir qué es lo primero que hay que hacer, y ello es, simplemente, reconocer esa tremenda coyuntura si se quiere afrontarla y corregirla". Recomienda pues "hacerse buen cargo de que esa ilegitimidad de la sociedad es la profunda realidad que constituye la época y que no debe eludirse atribuyéndola a insubordinaciones e indocilidades de este o aquel hombre, grupos o clase. No se puede resolver un problema —agrega— si no se ve claramente su existencia y su consistencia. Por eso, lo primerísimo que hay que hacer con la ilegitimidad es... tragársela. Luego ya veremos".

INFLUENCIAS, ALTERACIONES E INMUTABILIDAD EN EL COMPORTAMIENTO CHILENO

Siguiendo esa metodología, hagamos un recuento de los hechos que en alguna medida importante han venido a alterar la contextura de nuestra sociedad.

Tenemos, por de pronto, un gobierno militar, de administración, no partidista. Han desaparecido la lucha y el proselitismo ideológicos alentados por la confrontación de partidos. Los marxistas militantes están fuera de las fronteras de Chile y se ha reducido en importante cuantía la inoculación del veneno que secretaban.

Se ganó en Chile una gran batalla. No obstante, la guerra continúa.

Estamos en la primera trinchera de la máxima confrontación contemporánea determinada por la agresión soviética. Y también estamos sometidos a la intromisión norteamericana, a interferencias eclesiásticas, a la presión del "desarrollo económico" y a los efectos de los medios de comunicación de masas.

Se puede decir, sin embargo, que tales factores no deberían amedrentar a nadie porque, cambiando nombres, forman parte del repertorio de problemas políticos de todos los gobiernos en todas las épocas.

Es preciso ocuparse ahora del factor principal en la crítica coyuntura que vivimos. ¿Cómo se comportan los chilenos? ¿Qué rasgos de su carácter se mantienen, cuáles han variado y cuáles prevalecen? ¿Qué mutaciones permitirían pensar que ha comenzado a perfilarse una nueva conducta social?

Hoy vivimos, sin duda, con más orden y también con más esfuerzo y sacrificio. Están bajo control severo, elementos que anarquizaban la vida social y corrompián las costumbres. Son notorios también los avances de la limpieza, la veracidad, la disciplina. Y cada cual, en la medida de sus fuerzas, lucha por surgir, porque la política económica con su sostenida exigencia, ha iniciado un cambio lento pero profundo de las actitudes y comportamientos de vastos sectores chilenos.

Pero hay otros sectores que no cambian. Permanecen intocadas profundas tendencias inconvenientes: la ciénaga burocrática, esto es la mentalidad que hace posible la subsistencia de organismos estatales monstruosos, inefficientes y centralizadores; el espíritu frondista, aprovechador y destructivo; la educación, que si bien mejora en aspectos formales, aún no puede renovar sus concepciones de fondo; perdura también el pensamiento socialista alejando la esperanza de una acción benefactora del Estado que relaja el esfuerzo personal.

Desaparecida la amenaza marxista inminente, ella no ha sido reemplazada por una formulación política capaz de desplegar, con igual energía, la voluntad que demostraron los chilenos en los años de lucha.

LAS SOCIEDADES NO SON ESTRUCTURAS QUE SE CREAN NI MECANISMOS QUE SE FORJAN

Como se ve, falta todavía completar muchas etapas en la evolución que está en camino, para formalizar una organización institucional adecuada a la realidad social que se gesta.

El país requiere, sin embargo, un mínimo de normas legales. Es una necesidad objetiva y hasta imperiosa que responde, además, a una sólida tradición chilena que nadie puede ignorar.

La solución adoptada por el Gobierno, de promulgar Actas Constitucionales, es la respuesta práctica que se ha dado a esta necesidad.

Dichas Actas restablecen, por una parte, la legalidad perdida y por otra, intentan con prudencia, casi con timidez, el esbozo de nuevas ideas políticas. Quede en claro que las Actas son, por su propia naturaleza, transitorias, y no cabe considerarlas sino como un expediente jurídico, válido mientras las nuevas formas de la sociedad se decantan con el transcurso del tiempo. Sólo entonces —en un futuro aún lejano— será posible establecer una ordenación jurídica más acorde con los tiempos que vivimos y con las profundas mutaciones sociales en curso.

Churchill expresó en forma gráfica y lúcida la conducta política a seguir en estos casos: "Los seres humanos y las sociedades humanas —dijo— no son estructuras que se crean ni mecanismos que se forjan. Son plantas que crecen y como tales deben ser cuidadas". Y en otra ocasión agregó un sabio consejo envuelto en su ironía y humor característicos: "Cuidado con las innovaciones innecesarias... especialmente cuando estén guiadas por la lógica".

El problema político esencial consiste en conciliar la tradición del país —de la que nadie puede desprendérse— con las exigencias de la realidad actual. La solución que da Churchill a esta aparente disyuntiva la explicó diciendo que "la única forma en que un hombre puede permanecer constante en medio de circunstancias que cambian, es cambiando con ellas; pero sin abandonar jamás lo que es fundamental en sus propósitos". Es ésta una flexibilidad de buena ley porque reconoce el límite infranqueable de los principios morales.

Los fundamentos morales inmutables para Chile y los chilenos, quedaron expresados en la Declaración de Principios del Gobierno, documento por muchos conceptos notables. Pero la aplicación de tales principios a la norma legal, a la organización del poder público, a la acción cotidiana de los gobernantes, choca muchas veces con pensamientos y actitudes obsoletos, que quisiéramos ver terminados, pero que sobrenadan arrastrados por la inercia social.

IMPOSIBLE RETORNO A CONCEPCIONES POLÍTICAS OBSOLETAS

La situación es, pues, muy diferente a la de la época de Portales. Pudo él vigorizar la Constitución de 1833 con el respaldo del "peso de la noche", de las fuerzas morales y espirituales de la sociedad de su época. Pero hoy no sólo no contamos con esa ayuda sino que debemos luchar en contra de las fuerzas que desarticulan la sociedad contemporánea y que suplantan sus valores o destruyen sus modelos. La tarea, como se ve, es bastante más difícil, pero de ninguna manera imposible.

Espíritus superficiales o pusilánimes no divisan otra solución que un lento y disimulado retorno a añejas formulaciones constitucionales impregnadas de errores y utopías. Políticos mediocres de todas las latitudes que sienten ceder el suelo bajo sus pies, nos señalan con voz muy alta la necesidad de ese retorno. Pero todas esas esperanzas y esos interesados consejos, son meras ilusiones que revelan, cuando más, la debilidad, los apetitos o los temores de los que los propician.

El análisis de la crisis chilena nos lleva, por el contrario, a tener que aceptar y acostumbrarnos a la idea de que la democracia parlamentaria es cosa del pasado. Puede, no obstante, revivir en forma artificial y efímera, como las restauraciones monárquicas realizadas en Francia después de la Revolución y que no perduraron porque carecían de consistencia y validez.

Es preciso decir, entonces, que la nueva institucionalidad que habrá de surgir —no del proceso político chileno sino de la crisis de la sociedad de Occidente— se perfila-

rá con lentitud y no sin dolor; y que hace falta todavía tiempo, bastante tiempo, para que dicha institucionalidad sea plenamente perceptible y aceptada.

¿Deberemos, por consiguiente, aguardar en forma pasiva a que maduren las reacciones de Occidente ante su visible declinación? En manera alguna. Porque hay graves problemas chilenos, concretos e inmediatos, que es preciso resolver y que deben concentrar nuestra atención y estimular nuestra voluntad.

CHILE Y SUS TAREAS URGENTES

Necesitamos, por de pronto, una política de gobierno y un sistema administrativo que permita, en el plano interior, una más íntima vinculación con el país real; y en el plano de la política internacional, una acción más eficaz ante las agresiones e intromisiones que intentan doblegar la voluntad de nuestra nación.

Completada ya la etapa de ordenación de nuestro sistema educacional, es preciso abordar la renovación completa de las ideas que lo inspiran a fin de no dejarlo circunscrito a una mera instrucción que transmita más o menos conocimientos, sino orientarlo a lo que debe ser su propósito esencial: corregir nuestros defectos, cultivar virtudes, formar el espíritu y forjar la voluntad; en una palabra, educar.

Hay que revitalizar el país descentralizando efectivamente el poder del Estado; hay que reducir el tamaño de éste a las necesidades reales de la colectividad, y hay que poner atajo a la anemia que ocasiona el enorme crecimiento de Santiago.

Los pasos que se han dado para mejorar los mecanismos de legislación, necesitan todavía una complementación considerable hasta crear un órgano legislativo de máxima eficacia y con indiscutido dominio de ésta complejísima labor.

Señalemos, por último, la necesidad de precaver a las Fuerzas Armadas del tremendo desgaste y de los constantes conflictos que son la contrapartida ineludible del ejercicio del gobierno.

Una nítida distinción entre régimen y gobierno, entre el poder de decisión y la función ejecutiva –fórmula que ya ha sido propuesta–, permitiría la utilización de valiosos elementos civiles en las difíciles y controvertidas funciones de gobierno; al paso que las FF.AA. podrían retener, sin menoscabo alguno, la totalidad del poder público.

He aquí una sucinta enumeración de materias que requieren atención urgente para proteger y consolidar a nuestra nación. Los propósitos sugeridos facilitarían, asimismo, la evolución social y allanaría los obstáculos materiales, los prejuicios y las rutinas mentales que hoy dificultan y retardan la transformación de Chile.

Sólo en la medida que tal transformación se haga palpable, se perfilarán los atributos jurídicos y la ordenación política requeridos por la nueva institucionalidad –por aquella que emerge del colapso– que tuvimos y que se nutre de nuestra decisión de arrancar de raíz las causas que lo originaron.

ERRORES DE LA DIALECTICA MARXISTA

DANIEL CONCHA MARTINEZ. Coronel de Ejército (R) (Artillería). Oficial de Estado Mayor. Profesor Militar en Organización y Movilización. Especialista en Inteligencia. Agregado Militar a la Embajada de Chile en la República del Paraguay. Egresado de la Academia Superior de Seguridad Nacional "Curso de Administración Pública", 1975.

PROLOGO

Si realmente nos propusieramos pensar en profundidad, en todo lo que esta acción o esfuerzo significan, tal vez entenderíamos mejor muchas situaciones, hechos o problemas que, especialmente en esta segunda mitad del siglo, nos acosan desde diversas direcciones. De ahí que no es aventurado decir que las exigencias impuestas o que se presentan para satisfacer las múltiples necesidades del diario vivir mantienen al hombre casi aislado de su propio existir fundamental, lo conducen a desconocerse a sí mismo y, por ende, a sus semejantes en forma tal que su existencia, como ser esencialmente racional, pasa inadvertida para él.

En el marco general de la situación señalada y que es de especial importancia, el hombre no dispone de tiempo ni tiene la oportunidad adecuada para pensar en los problemas y temas más importantes de su vida individual y colectiva llegando, con ello, a perder la capacidad —o a disminuirla peligrosamente— para concentrar su espíritu en la investigación y en el análisis filosófico o simplemente psicológico.

Pues bien, en este estado de cosas y de situación del individuo en general una teoría —que se autocalifica de doctrina con leyes propias— se ofrece a la mente de las personas sorprendiéndolas de falsedades con viso de verdad. Lo extraño de esto es que dichas personas se convencen de la verdad de su creer y se ven compelidas, consciente o inconscientemente, a imponer sus pensamientos, no importándoles cuál sea el procedimiento utilizado, ni los errores ni las consecuencias derivadas.

Al respecto conviene recordar que, en el discurrir filosófico, el criterio impositivo o argumento de autoridad es el más negativo e improcedente. Además, es sabido que un objeto o ser, una realidad concreta en cuanto a tal no puede al mismo tiempo y bajo las mismas circunstancias y condiciones, ser y no ser o, en otras palabras, estar en acto y en potencia simultáneamente. Estos principios servirán, directa o indirectamente, para conducir el tema de manera que el lector pueda llegar a sus propias conclusiones que, seguramente, no serán opuestas a las que aquí puedan expresarse.

En todo caso, con lo que se diga no se pretende agotar el tema. Este ensayo sólo es el comienzo del análisis *in extenso* que cada cual puede iniciar para satisfacer sus inquietudes de saber lo correcto.

En la edición bimestral, correspondiente a septiembre y octubre de 1976, de la revista **SEGURIDAD NACIONAL**, aparece el artículo titulado "El antimarxismo chileno de hoy", que ha movido al autor de estas líneas a materializar, aunque sólo en parte, lo que se ha permitido considerar un error filosófico del marxismo, error que queda en evidencia cuando a dicha hipótesis materialista se le somete al análisis basado en los principios del pensamiento occidental del fundamento cristiano.

Para exponer el tema y lograr acceso eficiente es preciso ser sencillo y claro aun so pena de cometer algunos errores superficiales, los que, en todo caso, se tratará de evitar.

El trabajo no es del todo fácil, está expuesto a peligros de interpretaciones divergentes e incluso a potencial empleo de un vocabulario inadecuado. Lo anterior, empero, no impide iniciar la tarea, ya que se estima que la decisión de hacer constituye, en sí, una gran parte del esfuerzo total.

Al intentar de expresar la existencia del error de orden filosófico es necesario, desde todo punto de vista, señalar que por tal error entendemos el pensamiento o raciocinio que está reñido con la lógica o con la realidad, que repugna el buen sentido o que, simplemente, es equívoco en su concepción o esencia. Además, es fundamental pensar que conclusiones basadas en premisas de contenido imaginativo están reñidas con el correcto juicio y razonamiento.

Puesto así a la luz de la sana razón, el error del cual se habla, la conclusión aparece de inmediato en toda su verdad, y como la verdad respecto de algo o alguien es una sola, ya que no pueden existir dos verdades sobre el mismo tema o cosa, en relación con lo específico de lo cual se trate, sólo puede definirse una solución, una idea, una realidad, un concepto solo.

Ahora, en cuanto al tema mismo es posible decir que la base filosófica y piedra angular del edificio marxista, de su teoría e hipótesis materialista, es el conjunto de las tres leyes referidas al análisis dialéctico de la Naturaleza y que ellos expresan en la siguiente forma general:

- Ley de los contrarios
 - Ley de la negación
 - Ley de la transformación.
- Antes de entrar en la materia del tema es preciso conocer algo del proceso que significa la dialéctica pura, como procedimiento para la búsqueda de la verdad.

Al respecto, el concepto que ella encierra y que representa la aceptación usual, es el de ser el arte de rebatir para defender una opinión, una posición referida a algo. En lo profundo y básico, ella consiste en la discusión de dos contrincantes que afirman, razonando, para rebatirse mutuamente las aseveraciones emitidas por cada cual.

En resumen el proceso es el siguiente:

TESIS

Representa el enunciado de lo que se afirma que es la verdad sobre algo o alguien.

Aparece como el nacimiento de la idea correspondiente, es decir, es lo primero que se asevera. Sin lugar a dudas constituye un juicio en cuanto a forma lógica de pensamiento.

Se señala o supone que esta tesis ya contiene en su interior y mención, en forma implícita, el concepto o afirmación contraria y opuesta.

ANTITESIS

Aparece al formularse la afirmación opuesta a la tesis. Por naturaleza propia es el juicio opuesto al anterior.

De la interacción de la tesis y de la antítesis se genera la síntesis.

SINTESIS

Es la verdad resultante de la acción dialéctica de las verdades parciales contenidas en la tesis y en la antítesis. A la vez ella sirve de tesis para un nuevo ciclo repetitivo.

Hasta aquí la dialéctica como procedimiento para esclarecer sobre algo, sobre una idea; parece no contener nada de erróneo, sin embargo, no debe confundirse el procedimiento mismo con la verdad en sí. En todo caso, un hecho es el proceso mental aplicado a una idea y muy otro es tratar de instrumentar el argumento de autoridad cuando se intenta explicar, dialécticamente, la existencia de la materia, la vida, su generación y sus cambios.

LAS "LEYES" Y SU CRITICA BASICA

1. Ley de los Contrarios

Según la teoría marxista en cuanto al materialismo dialéctico, la realidad material es unión de contrarios.

En otras palabras, toda realidad se genera y se mantiene en su ser sólo porque dentro de sí contiene dos principios opuestos, contrarios, en acción constante. Esto lleva a pensar que el ser u objeto producto de esta unión de contrarios, sería la síntesis de ellos, vale decir, sería el resultado de la acción de esos dos contrarios entre sí. Con ello se inicia el proceso de tres fases que constituye el movimiento dialéctico marxista en la Naturaleza.

Conforme a esta interpretación materialista, la existencia de la realidad material quedaría explicada intelectual y físicamente; en lo intelectual, aclararía definitivamente el verdadero origen de la materia; y en lo material, daría satisfacción a las

exigencias que impone el ordenamiento general en la Naturaleza, advertida por el conocimiento y la experimentación científica modernos.

Para cumplir con la intención del tema abordado, se ha permitido estudiar esta llamada ley de los contrarios en cuanto se refiere al mundo material en su generación, etcétera.

Supongamos un ser u objeto material cualquiera, del cual tomamos su porción más infinitesimal pero, a condición de que esta porción sea el producto o resultado de la referida unión de contrarios, supuesta.

En este estudio podemos observar:

- a. La realidad material es un todo completo con características propias definidas, resultado de la integración generada por el movimiento dialéctico de dos contrarios que se influencian recíprocamente, en oposición sin límites de iniciación, de tiempo y sin diferenciación de intensidad ni de oportunidad.
- b. Los dos contrarios existían y estaban separados antes de que la realidad tuviese existencia. Por lo tanto, si estaban separados debieron —en algún momento, lugar y forma— acercarse entre sí para lograr interinfluirse de tal manera que generaron la realidad material citada.
- c. Al generar la realidad, los dos contrarios se transformaron en nuevos contrarios o desaparecieron.

En cuanto a estos tres puntos señalados, es lógico pensar más o menos como sigue:

1) Si dos contrarios, igualmente poderosos, se interinfluyen, ambos contrarios se destruirían o anularían, no cabe aquí una tercera posición.

Si ambos contrarios se destruyen o anulan, nada es creado o formado, y la teoría se derrumba por la base.

Podría ser el caso de dos proposiciones universales de las cuales una es afirmativa y la otra negativa, ¿qué resultado se obtiene?

2) Si ambos contrarios no son igualmente poderosos o capaces o no disponen del poder de accionar en forma equivalente, no se entiende cómo a un concepto o valor positivo específico no se oponga otro equivalente.

3) Si no hay límite de tiempo para la acción de los contrarios en presencia ¿en qué momento la realidad material podrá ser evidenciada o conocida como tal si está en permanente cambio? , ¿cómo puede la materia cambiante ser el vehículo sujeto de los cambios? , ¿Quién cambia, los contrarios o la materia? , ¿cuándo se inició esta acción y cuál es la guía o dirección superior de ella?

4) Si ambos contrarios existen independientemente entre sí, falta explicar cómo es que cada uno de ellos tiene existencia material si cada uno no puede, por lógica elemental e ineludible, estar compuesto a su vez por dos contrarios anteriores, pues de otro modo nada se entiende.

Aun aceptando que existían, lo que ya está demostrado es un error, no hay explicación científica que permita hacer entender el origen o causa de los contrarios posean la virtud o capacidad para lograr acercarse e influenciarse.

Al respecto caben aquí algunos alcances:

- Sólo uno de los contrarios tenía capacidad de aproximación y actuar dialéctico con relación al otro. Entonces lo por preguntar es, ¿por qué un contrario tenía esa virtud y no ambos?, ¿cuál de ellos la tuvo, y por qué esta preferencia unilateral?
- Si la razón del movimiento dialéctico de cada contrario le es propia, falta explicar quién le otorgó tal poder, ya que si la materia es generada por la acción de dos contrarios serían ellos lo primero existente en el universo y no habría existido materia alguna antes sino sólo contrarios. Luego, la materia no sería eterna y habría sido generada o creada en alguna oportunidad; por otra parte, ¿qué son dos contrarios materialmente existentes? Al sano razonar, sólo palabras vacías, es decir, no representan concepto alguno.
- Si se profundiza en esto se llega al poder material y artificial, sin inteligencia, dando vida a capacidades y movimientos con finalidades claramente definidas. La situación así imaginada no puede ser causa eficiente del efecto que se señala es producido.
- Por otra parte, ¿cuántos contrarios fueron los originales, fueron diferentes, los hubo específicos?, ¿existen contrarios materiales aún hoy día y dónde están y qué accionar mantienen? Son preguntas no satisfechas por el falso principio citado.
- Si la causa del movimiento dialéctico es exógena al contrario mismo, habría que concluir que existe un poder inteligente, externo y superior e independiente de dicho contrario que le da vida y capacidad para actuar. Puede sí, pensarse que este poder externo pudiese ser, a la vez, producto de la unión de otros dos contrarios y así sucesivamente hasta el infinito. Si esto se acepta jamás se finalizaría de inventar contrarios y el procedimiento, además, sería anticientífico y opuesto al correcto discurrir; en ningún caso elimina la necesidad de la causa primera.
- Si la materia fuese eterna, ¿cómo se explica esta eternidad cuando por la acción permanente de los contrarios dicha materia está variando siempre hacia su negación y jamás es materia definitiva? Si es eterna, ¿lo es a partir de un determinado momento y ello no se opone a la creación de la materia en o con el tiempo? Si no se ofrece una definición de lo que es materia, es muy fácil hacer con ella o con su concepto toda suerte de lucubraciones imaginativas que conducen a cualquier resultado, menos a la verdad.
- Suponiendo que dos contrarios puedan unirse y dar origen a una realidad material —lo que está demostrado que es imposible— la pregunta que aflora de inmediato es, ¿son los contrarios de naturaleza material, y en tal caso cuál es ella? Por otra parte, los contrarios para unirse deben requerir de determinadas condiciones preexistentes, ¿cuáles serían ellas?

Esta ley de los contrarios es la más importante base de la hipótesis marxista y vemos que no tiene nada de racional.

En resumen, puede observarse que faltan explicaciones racionales y científicas al tenor de la materia expresada y, según los materialistas, se trata de una teoría científica y racional.

2. Ley de la Negación

En apretado resumen puede expresarse que ésta señala que la naturaleza del cambio o movimiento dialéctico es de características tales, que conducen a un ser u objeto a su propia negación.

En lo estrictamente material podría pensarse que así es, sin embargo, lo que la Naturaleza exhibe al conocimiento humano, es el resultado de la transformación material externa de la realidad en otras formas de la materia *primera*. Es decir, se trata del cambio natural originado por la acción de agentes externos y extraños al propio ser. Se trata del cambio que por ser lo que el ser es, le corresponde y no de otro.

Si un ser pudiese llegar a negarse a sí mismo, ¿se entiende por ello su desaparición como tal ser? , y si así fuese ¿mediante qué leyes se rige esto y con qué finalidad existe dicha negación?

Indudablemente que en la naturaleza se comprueba que los seres materiales cambian levemente en sus estructuras externas de orden físico: el hombre se envejece y muere, el árbol se agota, etc. Ello no significa una negación del ser como resultado del movimiento dialéctico de la materia sujeto al azar y a la propia voluntad —si existe— de tipo físico que desde ya es una oposición claramente definida.

No cabe duda que, por lo menos en el ser humano, existen dos elementos diferentes: la materia genérica y específica que ocupa espacio en el ámbito físico; y otro elemento que es portador de la condición de humanidad, racionalidad y potencias connaturales al hombre exclusivamente. Este último elemento, que constituye el concepto y realidad de una persona individual, no obedece a la citada y supuesta ley de la negación. Es la parte espiritual del ser humano.

Continuando con la idea materialista en análisis, cuando una persona toma conciencia de sí misma, al pasar los años, debería llegar a negarse y quedaría en condiciones de manifestar que su yo profundo, su existir como individualidad, es otro. Tendríamos así que una persona se convertiría en tantas otras como le viniese en gana, o según el azar. De ello se derivaría que nadie se haría responsable de nada; que el conocimiento intelectual adquirido sería el correspondiente a otra persona que fue; que las virtudes y debilidades estarían en una persona que jamás es ella en definitiva porque siempre se está transformando hasta llegar a la negación total. Se trataría de una persona en movimiento dentro de otra, es decir, se está frente a errores filosóficos y psicológicos graves.

Por último, nada es más ajeno a la vida que su autodestrucción.

3. Ley de la Transformación

El marxismo la explica como el resultado del movimiento dialéctico en la materia o de la materia, que da origen a otra nueva, diferente en cualidades. Ello significa que durante el proceso dialéctico existe un desarrollo cuantitativo tal que es posible que, mediante la acumulación de tantas nuevas cualidades, se produzca un cambio brusco en la naturaleza de la realidad y se generen nuevas realidades diferentes al patrón inicial y original.

Extraño aparece que una ley, como tal, se afirme sobre la base de posibilidades o caprichos del azar.

La inquietud que aparece ahora ante el intelecto es más o menos lo siguiente: ¿a qué estado o situación final de la materia conduciría esta ley si todo camina y ha caminado hacia la propia negación con la consiguiente transformación permanente? Sería interesante saber si la actual realidad que conocemos y que es muy variada fue, en algún tiempo remoto, una sola realidad generada por dos contrarios que se interaccionaron y dieron origen a todo lo existente hoy. En tal caso ¿quién dio origen a tales contrarios primitivos?

Por otra parte, si dos contrarios fueran capaces de dar origen al universo que conocemos ¿qué no podrán hacer los actuales contrarios, si es que existen, habiendo tenido tiempo más que suficiente para producir transformaciones?

Ahora bien, en el caso particular de toda individualidad inteligente, ¿es posible decir que en su fuero interno como persona no es hoy lo que ayer fue y que, por lo tanto, lo que aprehendió que era ya no lo es? No cabe dudas que, por lo menos en esta área, la citada ley falla estrepitosamente.

CONCLUSIONES

La dialéctica en sí, como procedimiento del discurrir o raciocinio y mientras las razones utilizadas sean verdaderas, constituye un medio, una vía de investigación para alcanzar la verdad o parte de ella.

Como herramienta dirigida por el materialismo es ineficaz y sólo manifiesta un empleo compulsivo que conduce al error de un positivismo forzado y sin base lógica.

En la investigación filosófica lo fundamental es utilizar la razón y no la imaginación, pues ésta conduce a conclusiones falsas que son rechazadas por el correcto raciocinio.

Los procedimientos científicos de índole material, no pueden o no deben ser empleados en el ámbito de la filosofía, metafísica o teología, ya que son disciplinas de otra naturaleza y jerarquía.

La ley de los contrarios, padece de las siguientes debilidades importantes:

- No explica cuál es el origen, estructura y naturaleza de los contrarios, ni su estado después de la acción dialéctica imaginada.
- Desconoce el ambiente físico de los contrarios antes de que comiencen a actuar.
- No especifica si los contrarios son equivalentes.
- No explica si la acción de los contrarios es violenta, lenta, simultánea o sucesiva.
- No está probado, científicamente, que los contrarios materiales realmente existan, ni que puedan generar una nueva realidad.
- Si los contrarios son conceptos respecto de algo ¿cómo pueden generar materia?
- Utiliza la imaginación al suponer capacidades donde, precisamente, existe ausencia de ella salvo que a cada contrario se le concedan los poderes de inteligencia y volición.
- Erróneamente cree poder sustituir la causa primera, el origen de todo, y para ello se ha montado un sistema imaginativo forzado.

La ley de la negación no explica:

- Cuál es el destino y naturaleza de la materia, ni por qué no aparece destruida ésta después de la acción eterna del movimiento dialéctico.
- Históricamente, ningún ser tiende de suyo y por propia naturaleza a su destrucción, ya que ello representaría la negación de su propio actual existir.
- No deben confundirse los cambios que por naturaleza corresponden a los seres, con el sino fatal de autodestrucción imaginado.

Sobre la ley de la transformación se puede decir:

- Una realidad puede dejar de existir como tal por la acción de fuerzas externas pero su transformación, forzosamente, debe realizarse de acuerdo a su naturaleza, posibilidades naturales y no conforme a un azar que nada dice.
- El momento de la transformación no está señalado en cuanto a tiempo o intensidad y queda sujeto al azar. Si así se acepta, cualquier cosa puede aceptarse, incluso, que una piedra por la vía directa del cambio lento o violento pueda llegar a ser una flor.
- El azar, como ley del universo material, es anticientífico y filosófico inaceptable, ya que la materia se guía por leyes o principios, y la filosofía por el sano y justo razonamiento, y a ambas les es imposible aceptar dicho azar.

De todo lo anterior puede concluirse que la dialéctica marxista de la naturaleza, es producto imaginativo que se creó exprofeso para evitar supeditarse a una verdadera causa original como explicación de todo: DIOS.

Al no satisfacer la inquietud intelectual de las personas y contener en sí tantos vacíos y errores concretos, es de necesidad lógica considerarla como un procedimiento y una hipótesis equivocados que, racionalmente, deben ser rechazados por lo menos por ilógicos y anticientíficos.

Si una teoría no tiene bases lógicas y/o científicas se derrumba como tal, y todo lo levantado sobre su estructura filosófica, necesariamente debe considerarse nulo.

Si una hipótesis no se sustenta en postulados o principios racionales correctos y ciertos, tal hipótesis es falsa.

EL PROCESO DE REGIONALIZACION Y SU INSTRUMENTACION JURIDICA

ARTURO AYLWIN AZOCAR. Abogado. Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Católica de Chile y de la Academia Superior de Seguridad Nacional. Fiscal de la Contraloría General de la República. Ex Asesor de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa. Ex Director de la Escuela de Derecho de la Universidad Católica de Chile y ex Prosecretario de la misma Universidad.

NATURALEZA Y CONTENIDO DE LA REGIONALIZACION

No es del caso insistir en esta oportunidad sobre los fundamentos, objetivos y trascendencia de la regionalización del país, pues ha sido materia de diversos análisis en otros artículos publicados en esta misma revista ("Antecedentes y Análisis del Proceso de Regionalización", de don Helio Suárez Godoy, número julio-agosto de 1976; "La Regionalización: Una Nueva Dimensión para nuestra Seguridad Nacional", del teniente coronel Alejandro González Samohod, número septiembre-octubre de 1976).

Sin embargo, conviene enfatizar una vez más en un aspecto clave para la comprensión de la verdadera proyección del proceso, sea que se le estudie en su globalidad o desde un punto de vista sectorial o especializado. Y ello consiste en que esta nueva forma de estructuración del territorio nacional, está concebida como una reacción en contra de un sistema tradicional de centralización exorbitante, con miras a lograr un desarrollo integral del país a través del aprovechamiento óptimo de cada una de las regiones que lo componen.

No se trata, pues, de un simple problema de índole administrativo, ni de una materia que afecte sólo al sector público, si no que, por el contrario, es un proceso que compromete al desarrollo en su integridad tanto en sus aspectos económico como social y físico, y, en íntima relación con lo mismo, con la seguridad nacional. Es decir, la regionalización compromete y está vinculada a todo el quehacer nacional, ya sea en lo que atañe al Estado mismo, ya sea en cada uno de los elementos que conforman el llamado sector privado.

El proceso administrativo y, por ende, la Reforma Administrativa, tiene un carácter meramente instrumental, de donde resulta obvio que necesariamente debe considerar también la regionalización. Esa es la causa por la cual las nuevas estructuras, sistemas y procedimientos que requieren la actividad de gobierno y de la administración para llevar a efecto la regionalización, son parte integrante de la Reforma Administrativa, pero en cuanto ésta afecta directamente los fenómenos sociales, económicos y físico-espaciales y de Seguridad Nacional inherentes al Desarrollo, interesa de modo vital a las otras disciplinas y acciones que regulan tales fenómenos.

Por lo mismo, es que la regionalización tiene una gran complejidad y los efectos que con ella se pretenden son de una proyección histórica indiscutible.

De no entenderse así este proceso, se pueden producir graves distorsiones y sacarse conclusiones mezquinas frente a la importancia y riqueza de cada uno de los atributos que le son inherentes.

FUNCION DEL DERECHO EN EL PROCESO DE REGIONALIZACION

Sólo con la perspectiva a que antes nos hemos referido, es posible entender realmente esta materia.

El papel del Derecho es fundamentalmente el de regular la conducta individual y colectiva, con el objeto de asegurar un ordenamiento racional en función del logro de los fines públicos que se pretenden y dentro de un sistema que asegure también el respeto de ciertos valores que son esenciales al hombre y a la sociedad.

De ahí la importancia que tiene para el éxito de la regionalización el hecho de que exista un ordenamiento jurídico claro, que precise objetivamente su contenido y efectos, que establezca las estructuras y sistemas, que impongan los deberes y derechos que correspondan a cada nivel y que contemple las normas reguladoras para cada una de sus etapas.

Y esto es, precisamente, lo que se ha pretendido obtener con la dictación del conjunto de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que conforman el régimen jurídico de la regionalización. Esta tarea se ha cumplido de acuerdo con un proceso gradual y flexible e imbuido de un criterio interdisciplinario.

NORMAS JURIDICAS BASICAS¹

Los principales textos que regulan el proceso de regionalización son los siguientes:

A. Textos Constitucionales

Están constituidos por:

- a. El Decreto Ley N° 573, de 1974 (publicado el día 12 de julio de 1974), que estableció el Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado.

Dicho texto, de rango constitucional, modificó substancialmente el régimen consagrado en la Constitución Política del año 1925, imponiendo la nueva división regional, y establece las reglas fundamentales a que deben ajustarse las disposiciones legales y reglamentarias o de otra índole que incidan en el tema, y

¹ Se ha considerado de interés hacer una enumeración de los principales textos normativos de la regionalización, pues no existe ningún documento público que los mencione todos. Un trabajo que contiene la recopilación sistematizada, concordada y analizada de esta legislación, realizada por el autor de este artículo en la Facultad de Derecho de la U. Católica, está aún inédito.

b. El Decreto Ley N° 1.551, de 1976 (publicado el 13 de septiembre de 1976), que aprobó el Acta Constitucional N° 2 sobre “Bases Esenciales de la Institucionalidad Chilena”, en cuyo artículo 1º se dispone lo siguiente: “El Estado de Chile es unitario. El país se divide en regiones y su administración es funcional y territorialmente desconcentrada”.

B. *Textos de Rango simplemente Legal*

Los principales textos de esta índole son:

a. El Decreto Ley N° 575, de 1974 (publicado el 13 de julio de 1974). Dicho texto hizo concretamente la división del país en 12 regiones y la Región Metropolitana de Santiago, señalando sus respectivos deslindes. Al mismo tiempo regula la estructura del Gobierno y de la Administración de los niveles regional y provincial y establece los mecanismos de relación entre ellos y el Poder Central. Ha sido modificado por los artículos 6, 7 y 10 del D.L. N° 1.230; artículos 8 y 9 del D.L. N° 1.317; el D.L. N° 1367, de 1976; artículo único del D.L. N° 1.542, de 1976, que modificó el artículo 4º transitorio, y el D.L. N° 1.612, de 1976, que creó la Secretaría Ejecutiva de la Gobernación Provincial de Arica, derogando el artículo 5º transitorio.

b. El Decreto Ley N° 1.230, de 1975 (publicado el 4 de noviembre de 1975), que estableció la división provincial de las regiones I, II, VIII, XI y XII (regiones llamadas usualmente como Regiones Piloto) y aprobó algunas normas complementarias para el mismo efecto.

c. Decreto Ley N° 1.317, de 1975 (publicado el 7 de enero de 1976), que dispuso la división provincial del resto de las regiones.

d. El Decreto Ley N° 937, de 1975 (publicado el 26 de marzo de 1975), que, en síntesis, regula las siguientes materias:

a) Organización de las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (artículos 1º al 8º, y artículos transitorios).

b) Normas sobre compatibilidad de funciones a nivel regional (artículo 9º).

c) Delegación y desconcentración administrativas (artículos 10, 11 y 12).

d) Creación del Comité Coordinador del Desarrollo Regional (artículo 13).

e. El Decreto Ley N° 889, de 1975 (publicado el día 21 de febrero de 1975, que estableció un “Régimen Aduanero, Tributario y de Incentivos Especiales para las Regiones NOS I, II, III, XI y XII”). Este texto fue modificado por los decretos leyes N° 967 (publicado el 12 de abril de 1975); N° 1.007 (publicado el 6 de mayo de 1975); N° 1.512 (publicado el 8 de julio de 1976), y N° 1.582 (publicado el 4 de noviembre de 1976).

f. El Decreto Ley N° 1.055, de 1975 (publicado el 25 de junio de 1975), que estableció las zonas francas en Iquique y Punta Arenas y autorizó el establecimiento de Depósitos Francos en Arica y otras localidades del país.

g. El Decreto Ley N° 1.611, de 1976 (publicado el 10 de diciembre de 1976), que autorizó el establecimiento de la Zona Franca para Arica.

h. El Decreto Ley N° 1.289, de 1975 (publicado el 14 de enero de 1976), que aprobó la “Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal”. Dicho texto fue modificado por el Decreto Ley N° 1.571, de 1976 (publicado el 4 de noviembre de 1976), que agregó un número a la letra A del Artículo 3º y el Decreto Ley N° 1.680, de 1977 (publicado el 11 de enero de 1977), que modificó los incisos 2º y 3º del artículo 1º transitorio.

i. El Decreto Ley N° 1.612, de 1976 (publicado el 10 de diciembre de 1976), que disolvió la Junta de Adelanto de Arica y creó la Secretaría Ejecutiva de la Gobernación Provincial de Arica.

j. El Decreto Ley N° 1.367, de 1976 (publicado el 11 de mayo de 1976), que establece “Normas para el manejo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional”. Por su parte, las leyes de Presupuestos de los años 1976 y 1977 contienen reglas para la ejecución de los Presupuestos Regionales y Municipales. Los artículos 13 al 21 del D.L. N° 1.603, de 1976 (publicado el 1º de diciembre de 1976), que aprobó el Presupuesto del año 1977, regulan estas materias.

k. El Decreto Ley N° 1.608, de 1976 (publicado el 7 de diciembre de 1976), estableció reglas para los gastos de representación de los intendentes regionales y los gobernadores provinciales (artículo 26).

l. El Decreto Ley N° 1.439, de 1976 (publicado el 14 de mayo de 1976), que declaró que las atribuciones y deberes de los ex intendentes provinciales y gobernadores departamentales se radican en los intendentes regionales y en los gobernadores provinciales, respectivamente, mientras no se dicten las nuevas normas legales sobre el Servicio de Gobierno Interior.

m. También tienen incidencia directa en el proceso de regionalización los siguientes textos legales:

a) El Decreto Ley N° 212, de 1973 (publicado el 26 de diciembre de 1973), que creó la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa.

b) El Decreto Ley N° 1.263, de 1975 (publicado el 28 de noviembre de 1975), que aprobó la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado.

c) El Decreto Ley N° 1.444, de 1976 (publicado el 6 de mayo de 1976), que estableció normas para el servicio y amortización de las obligaciones del Estado y de las municipalidades.

d) El Decreto Ley N° 249, de 1973, modificado por el Decreto Ley N° 479, de 1974, que estableció la Escala Unica de Remuneraciones de la Administración Pública. Por su parte, el D.L. N° 1.608, de 1976 (publicado el 7 de diciembre de 1976), modificó la ubicación de la Escala Unica de algunas autoridades regionales y les señaló reglas específicas para su régimen de nombramiento y de compatibilidades (artículos 22, 23, 24 y 25).

- e) El Decreto Ley N° 1.088, de 1975 (publicado el 7 de julio de 1975), que aprueba el Programa de Viviendas Sociales.
- f) La Ley General de Urbanismo y Construcciones, cuyo texto refundido fue aprobado por el Decreto N° 458, de 1975, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. (Publicado el 13 de abril de 1976).

C. Textos reglamentarios sobre regionalización

Existen numerosos reglamentos, que dictan normas más de detalle.

Entre dichos textos, conviene citar los siguientes:

- a. Decreto N° 43, de 1975, del Ministerio del Interior (publicado el 4 de marzo de 1975), que aprobó el “Reglamento de los Consejos Regionales de Desarrollo”.
- b. Decreto N° 575, de 1975, del Ministerio del Interior (publicado el 11 de junio de 1975), que aprobó el “Reglamento sobre Organización y Funcionamiento del Comité Coordinador del Desarrollo Regional”.
- c. Decreto N° 746, de 1975, del Ministerio del Interior (publicado el 29 de julio de 1975), que aprobó el Reglamento Orgánico de las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación.
- d. El Decreto N° 274, de 1975, del Ministerio de Economía y Fomento y Reconstrucción (publicado el 9 de mayo de 1975), que aprobó el “Reglamento del Decreto Ley N° 889, de 1975, sobre Régimen Aduanero, Tributario y de Incentivos de las I, II, XI y XII Regiones”. Este Reglamento fue modificado por el Decreto N° 613, de 1975, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (publicado el 8 de octubre de 1975).
- e. El Decreto N° 1.355, de 1975, del Ministerio de Hacienda (publicado el 2 de enero de 1976), que aprobó los “Reglamentos de las Zonas y Depósitos Francos”.
- f. El Decreto N° 342, de 1976, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (publicado el 7 de septiembre de 1976), que determinó como fecha de supresión de las Corporaciones de Desarrollo de Atacama, Coquimbo y de Valparaíso y Aconcagua el día 30 de junio de 1976.
- g. El Decreto N° 1.193, de 1976, del Ministerio de Hacienda, complementado por el Decreto N° 17, de 1977, del mismo Ministerio (ambos publicados el 27 de enero de 1977), que regula la modificación de los Presupuestos, conteniendo reglas especiales sobre los Presupuestos Municipales.
- h. El Decreto N° 314, de 1975, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (publicado el 23 de octubre de 1975), que aprobó el “Reglamento para la Aplicación del Decreto Ley N° 1.088 sobre Programa de Viviendas Sociales”.

D. Instrucciones

Interesan especialmente las siguientes instrucciones impartidas por el Supremo Gobierno:

- a. Circular N° 120, de 30 de junio de 1975, del Presidente de la República (publicado en el Diario Oficial del día 7 de julio de 1975), que imparte "Instrucciones sobre las Delegaciones de Facultades previstas en el Decreto Ley N° 937, de 1975".
- b. Circular N° 3.100/203, de 1976, del Presidente de la República (publicado el 13 de septiembre de 1976), que imparte "Instrucciones a los Ministerios para el estudio y proposición de proyectos de reestructuración". Se refieren específicamente a la regionalización los N°s 10, 13, 18, 19, 20 y 21 de esa Circular.
- c. Circular conjunta del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República sobre "Instrucciones para la ejecución Presupuestaria, Movimiento de Fondos e Información" (publicada el día 27 de enero de 1977). En los puntos 4/2 y 4/3, se trata específicamente de los servicios regionalizados y de las municipalidades.

ANALISIS DE ALGUNOS DE LOS ATRIBUTOS MAS SOBRESALIENTES DE LA REGIONALIZACION ESTATUIDOS EN SU ORDENAMIENTO JURIDICO

La mera lectura de los textos antes mencionados, de acuerdo con una concepción globalizada y concordante del conjunto de sus normas, permiten dejar al descubierto los atributos esenciales de la regionalización, que inspiran el sistema y de los cuales no se puede eludir cuando se plantea cualquier duda de interpretación.

Mencionemos algunos de ellos:

a. *La Regionalización como instrumento de desarrollo*

En los considerandos del Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado se declara que la integración nacional debe lograrse a través de "un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional, de manera que se establezcan las bases para un desarrollo más racional de todas las regiones que integran el país" y que el desarrollo "es función preferente del Estado".

En armonía con esa idea, el artículo 3º del mismo texto constitucional ordena que "la ley al determinar las Regiones, deberá propender a que cada una de ellas constituya una unidad territorialmente organizada que contemple todos los aspectos propios de una política de desarrollo económico, cultural, social y de seguridad nacional". Y, por lo mismo, se consagran las políticas y planes de desarrollo local (artículo 7º); se fijan reglas para el desarrollo de las provincias (artículo 12), y se da participación a las municipalidades "en la planificación y ejecución del desarrollo

económico y social de las comunas” (artículo 15). El D.L. N° 575 explica aún más los mismos y consulta el “Fondo Nacional del Desarrollo Regional” (artículo 24).

b. *La Regionalización opera dentro de un Sistema Unitario de Gobierno*

Tanto el Decreto Ley N° 573 como el Acta Constitucional N° 2, son enfáticos en declarar que el Estado de Chile es unitario, lo que supone una asociación política y un solo ordenamiento jurídico. Por eso, nuestra regionalización no puede asimilarse a ningún sistema de federalismo. Ello no impide la aplicación de fórmulas amplias de desconcentración y que, inclusive, existan modalidades de descentralización. (Ej.: municipalidades).

c. *La Regionalización plantea la existencia de un Sistema Nacional de Planificación*

El desarrollo no queda entregado a la improvisación; al contrario, se pretende por todos los medios una aplicación racional y óptima de los recursos disponibles, en función de metas oportunamente definidas.

Por eso es que el artículo 19 del D.L. N° 573, se refiere expresamente al “sistema nacional de planificación”. Y los diferentes textos legales consagran la necesidad de una planificación jerarquizada, en cuya cabeza está el Plan Nacional de Desarrollo, seguido por los planes regionales de desarrollo, eventualmente algunos planes provinciales y los planes comunales de desarrollo. Todo ello en el entendido de que cada plan de menor jerarquía debe adecuarse estrictamente a los planes correspondientes a los niveles más altos. (Ej.: artículos 5º, N° 4, y 31 del D.L. N° 576, y 3º y 49 de la Ley Orgánica de Municipios).

Para asegurar un adecuado apoyo técnico en el estudio de los planes, se crearon las Secretarías Regionales y las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación, integradas al sistema, cuyo organismo rector es hoy ODEPLAN.

d. *Existe un Sistema Financiero Regional*

La vigencia de Presupuestos Regionales y de Presupuestos Comunales y un manejo regionalizado del Presupuesto Nacional en cuanto ello resulte posible dentro de la línea de unidad presupuestaria, constituye otro supuesto básico para el éxito del proceso.

Esa es la razón por la cual se consulta el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, para ser distribuido entre las Regiones, y se da verdadera importancia a los Presupuestos Regionales y Comunales, junto con establecerse medidas para el manejo desconcentrado de los recursos a nivel regional, según lo demuestran los numerosos textos legales, reglamentarios e instrucciones ya citadas precedentemente y que tratan de esta materia.

e. *Una Administración Regional integrada a la Administración Nacional*

En este punto se ha producido un cambio substancial respecto del régimen existente con anterioridad.

En efecto, la Administración del Estado, cuya jefatura máxima corresponde al Presidente de la República, está diseñada en el nuevo sistema sobre la base de que además del factor funcional o sectorial tenga una vigencia efectiva el factor territorial, representado por las regiones.

Debido a esto es que se ha estructurado un régimen específico en que los órganos regionales gozan de bastantes facultades decisorias a fin de enfrentar los problemas típicamente regionales. Aún más, se han impuesto obligatoriamente mecanismos de desconcentración del poder de las autoridades nacionales en las autoridades de cada Región. (Artículos 18 y 7 transitorio del D.L. N° 575, y 10 y 11 del D.L. N° 937).

f. Un sistema de Participación adecuado

En los fundamentos del Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado, se declaró formalmente que “el proceso de integración nacional” debe lograrse, entre otros medios, por una participación efectiva de la población en la definición de su propio destino, contribuyendo y comprometiéndose, además, con los objetivos superiores de su Región y del país”. (Considerando N° 2, letra b).

En plena consecuencia con tal concepto, el mismo Estatuto y los textos legales respectivos consagran un verdadero Sistema de Participación en los diferentes niveles del Gobierno y Administración Interiores.

Para tal efecto, existen principalmente tres órganos de participación.

1) El Consejo Regional de Desarrollo

Es presidido por el Intendente Regional e integrado por los gobernadores provinciales, representantes de los alcaldes, otros personeros caracterizados del sector público y representantes de las actividades más importantes del sector privado de la Región.

Tal Consejo cuenta con el apoyo técnico de la respectiva Secretaría Regional de Planificación y Coordinación y de las Universidades que existan en la Región.

Mediante el funcionamiento del Consejo se pretende ponderar las aspiraciones de la comunidad regional, previniendo cualquier tipo de centralismo, aun dentro de la Región. Pero, a fin de evitar distorsiones o abusos, el Consejo sólo opina en relación con las materias de mayor trascendencia, como son la definición de las políticas y planes de desarrollo y la aprobación de los presupuestos regionales.

2) El Comité Técnico Asesor del Gobernador Provincial

Es integrado, también, por representantes del sector público y del sector privado. Su composición es establecida según la realidad de cada provincia, pero lo importante es que el Gobierno consulte a la comunidad a través de este organismo antes de decidir materias de trascendencia para el desarrollo de aquélla.

3) El Consejo de Desarrollo Comunal

El artículo 17 del D.L. N° 573, dispone que “en cada Municipalidad habrá un Consejo de Desarrollo Comunal, presidido por el Alcalde e integrado por jefes de oficinas municipales y por representantes de las principales actividades de la comuna”.

El artículo 15 de la Ley Orgánica de Municipalidades especifica que un cuarto del Consejo representará a la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, otro cuarto a la Unión Comunal de Centros de Madres y otras organizaciones comunitarias, otro cuarto a las actividades económicas más representativas y sólo el último cuarto está integrado por jefes municipales. Es decir, a nivel comunal, se enfatiza la participación de la comunidad, lo que tiene especial trascendencia dado el papel preferente y dinámico que se pretende dar a los municipios en lo relativo al desarrollo social.

Pero, al igual que lo que ocurre a nivel regional, este Consejo Comunal asesora obligatoriamente al Alcalde en el proceso de elaboración de los planes y programas de desarrollo comunal, en la aprobación de los presupuestos comunales y en otras materias de trascendencia general que se encuadren en lo estrictamente municipal, sin poder inmiscuirse en tareas administrativas propias del Alcalde.

g. Papel Dinámico del Sector Privado

La regionalización descarta la posibilidad de un estatismo absorbente, sin que ello signifique renunciamiento de la autoridad a sus atribuciones básicas en cuanto a dirección, planificación y control. Por lo mismo este régimen supone un papel dinámico, de la más amplia iniciativa y compromiso, de todas las personas que constituyen el sector privado. Aún más, se pretende una integración del sector público y del sector privado, de modo de asegurar una actuación en conjunto y armónica. No sólo se expresa esta idea en los considerandos de Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado, sino que ella queda de manifiesto en el contexto de sus disposiciones y en las leyes que lo complementan.

h. Sistema Nacional de Control

En realidad nada se dice en los textos legales sobre la existencia de este Sistema. Sin embargo, hay varias circunstancias que demuestran que la intención es que opere un régimen de fiscalización de la Administración del Estado debidamente desconcentrado en las regiones, pero en todo caso armónico y bajo tutición centralizada. Del mismo modo, tal sistema no sólo contempla la fiscalización propia de la Contraloría General de la República, conforme a un concepto moderno de control de resultados, de auditoría operativa y de cumplimiento de los fines previstos por el legislador, sino también fiscalización administrativa que es propia de toda autoridad y la evolución técnica que corresponde a los órganos especializados. Tal régimen de fiscalización se da de la mano con un régimen adecuado de supervigilancia del Poder Central.

Numerosos preceptos permiten confirmar esta aseveración: arts. 5, 12, 15 y 23 del D.L. N° 573; arts. 5, N° 7, 12, N° 4, 18, 26, N° 3, y 31 del D.L. N° 575, arts. 12,

letra j); 19, letra d); 30, 38, 64, 65 y 73 de la Ley Orgánica de Municipalidades y Administración Comunal, etcétera.

LAS POTESTADES REGIONALES

Si analizamos la regionalización desde otro punto de vista, podemos diferenciar nítidamente las actuales regiones de las antiguas provincias que consultaba la Constitución Política del año 1925, en el hecho de que aquéllas gozan de potestades efectivas para participar y resolver sus problemas a diferencia de éstas, que no tenían poder de ninguna especie.

Al respecto, cabe citar la existencia de las siguientes potestades en cada Región:

- a. La potestad para plantear sus propias políticas de desarrollo y participar en un papel preponderante en su proceso de discusión y aprobación;
- b. La potestad para elaborar sus propios planes y programas de desarrollo, sin perjuicio de su adecuación a la planificación nacional y de la supervigilancia del Poder Central;
- c. La potestad de participar activamente en la preparación de su propio Presupuesto Regional y de contar con este instrumento para la ejecución práctica de las obras y servicios que por su naturaleza regional deban financiarse con cargo al mismo. Todavía más, el manejo de ese presupuesto queda entregado íntegramente a las autoridades de cada Región, y
- d. Las potestades jurídicas para el *mando* de toda la Administración en materias propias del nivel regional; de carácter reglamentario, para dictar normas de general aplicación, de carácter ejecutivo, para hacer cumplir las decisiones de sus autoridades competentes; de carácter sancionador, para castigar las infracciones administrativas, y de carácter fiscalizador, en los términos analizados anteriormente.

Naturalmente que el ejercicio de estas potestades corresponden a las autoridades regionales, conforme a un sistema jerarquizado de competencias.

UN PROBLEMA DIFÍCIL: LA COEXISTENCIA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL CON LA ADMINISTRACION TÍPICAMENTE REGIONAL

La Administración Regional está inserta y es parte integrante de la Administración Nacional, que es, por su naturaleza, indivisible. Por eso es que los municipios integran también la Administración del Estado y no son entes separados, por mucha autonomía operativa que posean para actuar en la solución de los problemas locales que les son propios.

Con todo, el hecho de que en una misma Región existan autoridades regionales, con bastantes facultades para decidir en las materias típicamente regionales y, simultá-

neamente, existan autoridades que actúen por los Ministerios y Direcciones de los servicios públicos racionales, plantea un problema eventual de conflictos de competencia o de falta de coordinación.

Con el objeto de prever este problema, además del mecanismo necesario de delimitación de las respectivas facultades, conforme al nivel de cada cual, la ley ha consagrado la existencia de las Secretarías Regionales Ministeriales. Tales Secretarías Regionales coordinan y tienen las facultades delegadas que les entregue su respectivo Ministerio en relación con todos los servicios e instituciones estatales que integran sus respectivos sectores existentes en la Región.

Su tarea se ejerce en un doble ámbito:

Por una parte, son los colaboradores directos del Intendente Regional y están bajo su mando para los efectos de cumplir las políticas, programas y proyectos regionales, con cargo al Presupuesto Regional.

Por otra parte, son los representantes de los ministros respectivos, y están bajo su mando, para el desempeño de las tareas centralizadas, de carácter nacional, que se efectúen en su Región, sin perjuicio de las delegaciones específicas que puedan concedérseles.

Cabe señalar que en lo técnico siempre priman las pautas que imparten los Ministerios.

Es evidente que la tarea de estos funcionarios es básica para el éxito del sistema. A ellos corresponde velar por que las acciones regionales se concilien con las políticas sectoriales de carácter nacional y que, a su vez, las autoridades nacionales estén debidamente informadas respecto de las aspiraciones y del actuar regional a fin de asegurar su adecuada ponderación y sincronización.

Este carácter complejo de las Secretarías Regionales es lo que determina la participación conjunta de las autoridades nacionales y regionales en su nombramiento y que la ley contemple también mecanismos de solución a nivel superior para cuando se produzcan conflictos insuperables.

La lectura de los artículos 14 al 17 del D.L. N° 575, relativo al tema, nos evitara extendernos sobre el particular, lo mismo que referirnos al papel de los directores regionales de los servicios, regulado por los artículos 18, 19 y 20 del mismo texto legal.

RELACIONES ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE ADMINISTRACION DENTRO DE CADA REGION

Como es sabido, la regionalización contempla tres niveles internos: la Región, la Provincia y la Comuna.

a. *La Región*

Desde el punto de vista del Gobierno y de la Administración, la autoridad máxima es el Intendente Regional, en quien radica la plenitud de las potestades a que ya nos hemos referido. En consecuencia, él es quien tiene la responsabilidad de las políticas, planes, programas y presupuesto regional, goza de la facultad de dictar reglamentos y posee las más amplias atribuciones para dirigir, coordinar y controlar la Administración Pública en todo lo que es inherente a la Región, sin perjuicio de la competencia que le corresponde en el ámbito del Gobierno, como delegado directo del Presidente de la República.

No obstante, los poderes del Intendente Regional no son omnímodos, pues éste debe actuar obligatoriamente con el apoyo del Consejo de Desarrollo Regional, de la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación y de las Secretarías Regionales Ministeriales, en las materias atingentes a sus respectivas competencias, y está sometido a la supervigilancia del Poder Central a través del Ministerio del Interior.

b. *La Provincia*

Corresponde al concepto de microrregión, ya analizado en trabajos anteriores.

La autoridad máxima es el Gobernador Provincial, quien tiene sólo potestades de coordinación y de fiscalización de todo el aparato administrativo del Estado existente en la Provincia, sin perjuicio de las facultades que le corresponden en cuanto autoridad del servicio de Gobierno Interior y las que les delegue o encomiende el Supremo Gobierno o el Intendente Regional respectivo.

Como ya se dijo anteriormente, el Gobernador actúa asesorado por el Comité Técnico Asesor.

c. *La Comuna*

Es un nivel típico de administración, de tal manera que los aspectos políticos, propios del Gobierno Interior, quedan marginados de su ámbito.

La Comuna es administrada por la Municipalidad, organismo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con bastante autonomía operativa para atender los problemas de índole comunal. Para dicho efecto, la Ley Orgánica de Municipalidades dota a estos organismos, integrantes de la Administración del Estado, de bastantes facultades, algunas exclusivas, otras compartidas con diversos entes estatales, pero en todo caso sujetas a la supervigilancia y a las potestades de coordinación del Gobernador Provincial respectivo.

No es la oportunidad de referirse a la organización y funcionamiento de los municipios, pues ello daría para otro trabajo. Sólo interesa destacar que la autoridad máxima y representativa de la Municipalidad es el Alcalde, quien actúa con el apoyo del Consejo Comunal de Desarrollo y de los órganos de planificación, de ejecución y de control que señala la ley de acuerdo con su tipología.

Lo importante es que las autoridades correspondientes a cada uno de los niveles señalados, cumpla cabalmente las funciones que les son propias y no caigan en la tentación de inmiscuirse en las tareas de los otros. Esto significa que el Intendente Regional debe preocuparse de las funciones generales y de primerísima importancia que la ley entrega a su competencia y no se rebaje a decidir materias que por su naturaleza están radicadas en los gobernadores o en los alcaldes. Igualmente los gobernadores deben limitarse a realizar sus funciones, respetando las atribuciones de las municipalidades, respecto de las cuales sólo tienen la supervigilancia y la coordinación, evitando transformarse en superalcaldes. Desde otro ángulo, las autoridades municipales deben encuadrarse a sus atribuciones, sin poder absorber funciones propias de los niveles superiores, respetándose así el sistema jerárquico que constituye una de las bases esenciales de la administración.

Todo lo anterior es sin perjuicio de las amplias facultades que existan para delegar (Ejs.: delegados de los gobernadores, delegados municipales, etc.).

LA ADMINISTRACION METROPOLITANA

La complejidad de los problemas que se dan en la metrópoli ha determinado que el artículo 21 del Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado consulte la posibilidad de establecer regímenes especiales para las áreas metropolitanas.

Es lo que ha dispuesto el artículo 30 del D.L. N° 575, respecto de la Región Metropolitana de Santiago.

Los estudios sobre el Gobierno Metropolitano de Santiago están avanzados y se espera poner en marcha el régimen especial que le corresponde a partir del 2 de enero de 1978.

EL COMITE COORDINADOR DEL DESARROLLO REGIONAL

El proceso de regionalización es muy complejo y requiere de la acción coordinada de todo el aparato estatal, con el apoyo del sector privado.

Por eso mismo es que la responsabilidad y dirección superior pertenece al propio Presidente de la República, en su condición de Jefe de Estado.

Son varios los ministerios y organismos directamente comprometidos y que tienen mayor ingerencia en la regionalización.

- a. El Ministerio del Interior, en su condición de responsable del Gobierno Interior y como ejecutor del proceso;
- b. El Ministerio de Hacienda, quien imparte las pautas para la elaboración y ejecución de los Presupuestos Regionales y para la formación y distribución del Fondo Nacional del Desarrollo Regional;

- c. La Oficina Nacional de Planificación, que apoya técnicamente a los órganos regionales de planificación y prepara los planes y programas nacionales a los cuales debe encuadrarse la planificación regional;
- d. La Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, como órgano encargado de asesorar técnicamente al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo en todo lo relativo al proceso de la Reforma Administrativa, que incluye la regionalización en todo lo atingente a estructuras y sistemas y procedimientos administrativos;
- e. El Ministerio de Defensa Nacional, en cuanto a regionalización compromete la Seguridad Nacional y afecta directamente la destinación de los mandos militares; y
- f. La Contraloría General de la República, por su papel rector en la fiscalización de la Administración Pública, incluidos los órganos regionales.

A fin de asegurar una acción concordante de estos organismos, es que el artículo 13 del D.L. N° 937 creó el Comité Coordinador del Desarrollo Regional, que es presidido por el Ministerio del Interior e integrado por representantes de los ministerios e instituciones ya enunciados.

LA GRADUALIDAD DEL PROCESO

Las normas transitorias de los decretos leyes N°s 573 y 575 disponen expresamente que el proceso de regionalización es gradual. Esto significa que la implementación correspondiente que importa el establecimiento de las nuevas estructuras y sistemas y la dotación necesaria en recursos técnicos y materiales, debe hacerse conforme a un criterio realista, según las posibilidades y circunstancias propias del país, de cada sector y de cada región.

Por eso esta gradualidad ha sido acompañada también de una gran flexibilidad de operación.

Esa es la razón por la cual comenzaron a regir primero las llamadas Regiones Piloto, y el resto de las regiones empezó a funcionar sólo el 1º de enero de 1976, en tanto que aún no entra en vigencia el nuevo sistema metropolitano de Santiago. Esa es también la razón por la cual se han establecido incentivos especiales para algunas regiones, como apoyo necesario para el éxito del proceso. Y esa es la razón por la cual algunas regiones y sectores han podido implementarse con mayor celeridad que otros.

El fenómeno anterior no plantea un vacío de poder o de desorden administrativo, puesto que, tal como lo dispone el artículo 1º transitorio del D.L. N° 573, mientras no entren a operar los órganos y sistemas previstos en la regionalización “continuarán rigiendo, en cuanto no sean modificados específicamente, la actual división territorial del país, su sistema de Gobierno y Administración Interior y la organización y competencia territorial de los Tribunales de Justicia”.

Cabe señalar que por acuerdo del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial se estudia actualmente la adecuación de los Tribunales de Justicia a la Regionalización.

EL PORVENIR DE LA REGIONALIZACION

Es evidente que el proceso de regionalización se ha incorporado al ser nacional y ha sido un factor de motivación importante para incentivar la acción ciudadana en pos de las grandes metas del país.

Es evidente también que la consolidación y perfeccionamiento del sistema ayudará de un modo vital al desarrollo de Chile y de cada una de sus regiones, dentro de un contexto de equilibrio y armonía.

Pero, para que ello tenga pleno éxito es absolutamente necesario crear una clara conciencia sobre el nuevo régimen, de tal manera que la actuación de todos, sea la de aquellos que integran el sector privado, sea la de aquellos que integran el sector público, sea la de los ciudadanos de Santiago o de los que viven en cualquier otra región del país, resulte plenamente consecuente con la regionalización. Es decir, se trata de crear una conciencia colectiva de repudio a cualquier tipo de centralismo enervante y un afán de superación, imbuido del máximo de iniciativa, a nivel regional.

La preparación de cuadros técnicos, la ejecución de programas masivos de enseñanza del nuevo sistema, un alto grado de desconcentración, el establecimiento permanente de incentivos regionales, la claridad en las reglas del proceso, la motivación, el compromiso y la ayuda irrestricta del sector privado, acompañado de mucha generosidad para desprenderse de la mentalidad centralista tradicional traspasando a las autoridades regionales parte del poder que se posee, y una gran comprensión del hombre de cada región para entender al país como un solo todo, son algunos de los factores que condicionan el éxito futuro de esta reforma de trascendencia histórica.

LA DOTACION DE CAPACIDAD ADMINISTRATIVA

NARCISO CONTRERAS LISBOA. Ingeniero Comercial. Contador Auditor. Diplomado del Instituto Europeo de Administración de Empresas (INSEAD). Profesor de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile. Profesor de la Academia Superior de Seguridad Nacional en la asignatura de “Administración de Empresas”.

Hablar de administración no siempre es fácil en un artículo breve y sin pretensiones teóricas. El término mismo “administración” es equívoco, pues la captación de su alcance y significado depende en gran parte de la situación del lector. Este, según su especialización profesional y sus vivencias, lo restringirá a labores oficinares más o menos rutinarias, lo extenderá hasta las decisiones de dirección superior, a veces lindantes con la formulación de políticas, o a niveles de abstracción teórica, haciéndolo sinónimo de ciencia o conocimiento administrativo.

Para evitar este problema y situar en forma más precisa el tema objeto de este artículo, se entrega a continuación un esquema simple que permitirá dejar de lado algunos significados del término administración y precisar el concepto que nos preocupa.

Administración como actividad

En toda empresa, servicio público o cualquier entidad organizada, existe una tarea o función con características propias que consisten, fundamentalmente, en dar un sentido de unidad a múltiples acciones que, si bien pueden ser diferentes y especializadas, confluyen en un sentido único. Es por ello que se ha definido la acción administrativa como “la coordinación de los esfuerzos de un grupo humano para alcanzar un objetivo predeterminado”.

De acuerdo a lo anterior, en una empresa productora o en cualquier otra entidad, la actividad administrativa estará orientada a establecer, mantener y desarrollar los indispensables vínculos entre individuos y grupos de individuos que ejercen actividades diferentes pero complementarias. De ahí que la acción administrativa se ejerza, principalmente, por medio de las decisiones que toman sus “ejecutivos” apoyados en sistemas de información, comunicaciones y control. Como característica esencial de esta actividad, se puede señalar su tendencia a la generalidad *versus* la especialidad de los cometidos funcionales técnicos. En otras palabras, la acción administrativa no solamente coordina esfuerzos humanos, sino también técnicas y procedimientos de trabajo.

Los agentes de la acción administrativa tienen orígenes diferentes: prácticos, a los cuales la experiencia ha dotado de la capacidad necesaria para el desempeño de su papel; administradores profesionales, en que una preparación sistemática ha formado criterios de actuación y patrones de conducta que les permiten tomar las decisiones

adecuadas y, a veces, administradores improvisados, en los cuales aptitudes naturales o instinto administrativo suplen el déficit de experiencia o de escuela. Unos y otros de los nombrados están en situación de desempeñarse eficientemente. Pero, cualquiera que sea el caso, es indispensable que para ello reúnan algunos requisitos básicos. Estos requisitos han sido señalados por diversos autores y no vale la pena repetirlos aquí, aunque es conveniente insistir en que esos requisitos son relativamente escasos en un medio social determinado. Esto principalmente si los comparamos con las aptitudes y requisitos puramente técnicos o con las habilidades intelectuales. Una comprobación de este aserto la constituye el hecho de que, en general, el nivel de remuneraciones de los ejecutivos es más bien alto.

Administración como disciplina

Si bien la actividad administrativa es tan antigua como la humanidad, la administración considerada como una disciplina del saber es bastante reciente. Sin tomar en cuenta algunos esfuerzos esporádicos anteriores, es posible afirmar que la sistematización del conocimiento administrativo es cosa del presente siglo. Se acostumbra a señalar como punto de partida a los escritos de Taylor en EE.UU. y de Fayol en Francia.

La administración como toda disciplina en formación, no presenta un cuadro muy claro y lógico. Sin embargo, están como evidencia de su existencia real y de su personalidad propia, un conjunto bastante notable de obras de autores de prestigio internacional, numerosas técnicas administrativas ampliamente desarrolladas, investigaciones de alto nivel académico sobre la materia y numerosos centros de enseñanza de la administración, entre los cuales se destacan algunos de renombre mundial.

El desarrollo de la disciplina administrativa no ha seguido una línea única, sino que hoy se encuentran diversas orientaciones o enfoques, designados corrientemente como "escuelas del pensamiento administrativo".

La administración como capacidad acumulada

Un sentido completamente distinto de los anteriores tiene el concepto de administración cuando con él se quiere expresar la posesión, en un determinado medio social, de un nivel o grado de capacidad para afrontar con éxito los problemas de orden administrativo. Así, suele afirmarse que en una empresa cualquiera existe capacidad administrativa o que un determinado país el grado de desarrollo de su capacidad administrativa es bajo.

Lo anterior también se expresa a veces en términos históricos, destacando, por ejemplo, el notable éxito administrativo del Imperio Romano, la eficiente administración de sus colonias por parte de la Inglaterra Imperial o la capacidad administrativa manifestada por Alemania en apoyo a su maquinaria bélica en las dos guerras mundiales.

Dentro de este concepto, la administración debe ser considerada como un factor de producción intangible, sin el cual el uso de los otros factores: recursos humanos,

capital, técnica operativa, puede resultar infructuoso. A este respecto, el economista Galbraith señala:

"... la amarga experiencia nos ha enseñado que las cosas son diferentes. Donde faltan los preexistentes ingredientes europeos del éxito, no es de extrañar que falle el poder de hacer milagros. Se puede influir en los gobiernos, pero, cuando éstos son débiles y su poder es insignificante, puede preverse que el poder implícito en la influencia sobre ellos será también despreciable. Donde faltan la capacidad y la habilidad de organización, de administración y de técnica —en una palabra, donde no hay base o experiencia industriales—, la economía no responde a una inyección de capital. Porque el capital no es el único ingrediente que falta".¹

En consecuencia, se debe pensar en que la dotación de capacidad administrativa, en una empresa, en el servicio público o en un país en su conjunto, constituye un *activo*, tanto o más valioso que los edificios, las máquinas, las patentes y los especialistas técnicos.

ALCANCE DEL ARTICULO

Supuesta la existencia, en un medio social determinado, de una mayor o menor dotación de capacidad administrativa y las posibilidades de que ésta sufra variaciones en el tiempo, interesa mostrar, primeramente, su imprescindible necesidad.

Luego se examinarán las condiciones básicas para su existencia, los factores que en mayor grado intervienen en su deterioro y las medidas conducentes a desarrollarla.

Finalmente, se plantearán, someramente, las vinculaciones de este problema en relación a la seguridad nacional.

Tomando en cuenta la extensión del artículo, el propósito anunciado puede aparecer demasiado ambicioso y en realidad lo sería si tratásemos de agotar el tema en sus múltiples interrelaciones con los problemas de orden económico, social y antropológico. Pero no se trata de eso, sino de destacar un problema de primera importancia y bosquejar un cuadro en que puedan observarse los aspectos más relevantes de la cuestión.

LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA: MATERIA PRIMA INDISPENSABLE

La empresa moderna presenta algunas características que es necesario señalar porque todas ellas redundan en un alto grado de complejidad de manejo y control y, por tanto, en exigencias crecientes en cuanto a los conocimientos, habilidades y aptitudes para su administración. Las más relevantes de estas características son las siguientes:

¹ Galbraith, John Kenneth, *Economía y Humor*, Ed. Plaza & Janés S.A., Barcelona, 1976.

Magnitud

La empresa tiende, por lo general, a aumentar su envergadura. Esto viene a ser un resultado de los adelantos técnicos en los equipos productivos que implican niveles más altos de producción económica. Paralelamente, la amplificación de los mercados, derivada del progreso en las comunicaciones y en los transportes, hace necesario un volumen de producción más elevado. La aparición de las empresas transnacionales no es sino una comprobación de la existencia de estas "economías de escala".

Lo que interesa para este artículo es la repercusión que en la administración tiene el hecho anotado y que no es otra que un aumento en la complejidad del problema administrativo. Mayor envergadura significa mayores recursos humanos, materiales y financieros que coordinar. Significa también una imprescindible programación de actividades, la que a su vez demanda estudios y sistemas de información. Todo ello explica que la concertación de un grupo humano amplio, provisto de elementos materiales masivos, exija una mayor capacidad de dirección administrativa respecto a empresas pequeñas o tradicionales.

Diversidad funcional

También el progreso tecnológico ha traído como consecuencia una intensificación de la división del trabajo en las empresas. Ello implica la aparición creciente de especialidades con técnicas propias y aun con un lenguaje particular. El obtener de toda esta múltiple diversidad funcional una acción concertada en pos de los objetivos de la empresa, superando las diferentes perspectivas y las barreras de comunicación que se dan entre los especialistas y, por otra parte, combinar objetivos de diferente nivel y funcionalidad que aisladamente tienden a buscar una optimización que no encaja en la eficiencia total del conjunto, representa una tarea extremadamente difícil.

Relaciones humanas

Las dos características anteriores significan volumen y diversidad de personal, lo que a su vez dificulta la mantención de un nivel de "relaciones humanas" compatible con las exigencias de una producción eficiente.

En esta materia, se deben señalar dos aspectos que en las empresas de hoy tienen especial importancia: uno de ellos es el significado que tiene el aporte creativo individual y personal en los resultados, en lo que se refiere a calidad y cantidad de productos. En efecto, es un hecho que, a pesar de la creciente mecanización, o tal vez debido a ella, las decisiones individuales, las actitudes y el comportamiento humano en general se reflejan cada vez en forma más notable en la eficiencia.

Lo anterior explica la necesidad y las exigencias de una mayor "participación", la que muchas veces no se define y delimita en forma adecuada, pero cuya presencia no es más que un reflejo del creciente valor que tiene la *creatividad* individual en la obra de conjunto.

Una consecuencia de lo expresado es la mayor complejidad que en la empresa moderna tienen las relaciones de organización, tales como líneas de autoridad y dependencia, comunicaciones, definiciones formales, liderazgo e iniciativa individual, etc., pues todas ellas no pueden sujetarse a principios rígidos o unilaterales, sino más bien deben buscar un equilibrio que asegure el aprovechamiento de elementos que actúan, por lo general, en forma contrapuesta. Por ejemplo, organización formal *versus* organización informal, disciplina *versus* iniciativa, normatividad burocrática *versus* impulso creador.

En resumen, es posible afirmar que en la empresa moderna las "relaciones humanas" revisten un creciente grado de complejidad, la que a su vez exige equipos directivos dotados de habilidades y aptitudes sobresalientes para su buena conducción.

Características particulares del servicio público

En las unidades que componen la administración del Estado se encuentran las mismas características ya señaladas para la empresa productiva, afectadas por algunas circunstancias que son propias del servicio público. Entre estas últimas, se debe señalar la masificación del personal público, que implica problemas especialmente económicos y financieros, además de los ya antes señalados por su cuantía.

También tiene un significado especial la normatividad jurídica a que está sujeta la administración pública y que plantea problemas en cuanto a su permanente adecuación a los cambios técnicos y al desarrollo administrativo propiamente tal. El problema de salvaguardar, por una parte, el indispensable marco jurídico y, por otra, lograr que éste constituya realmente un factor de apoyo y no de entrabamiento, plantea también un desafío importante a la capacidad administrativa.

Finalmente, la vinculación de los problemas administrativos del sector público con las decisiones de gobierno hacen indispensable, por parte de los administradores públicos, un alto grado de capacidad técnica y conceptual.

Las características antes señaladas apuntan hacia una creciente complejidad administrativa de las empresas y del servicio público. Es, por lo tanto, evidente que la dotación de una capacidad administrativa, que no sea consecuente con el aumento de complejidad a que nos hemos referido, provocará un tropiezo bastante grave a las posibilidades de desarrollo económico y social.

Esta preocupación ha existido, en los últimos años, también en Europa, al tomar como referencia de desarrollo administrativo el caso de los EE.UU. Un alto ejecutivo europeo ha dicho:

"Lo que me inquieta no es tanto el *technological gap* —ya que en realidad no hay un hiato, sino un mero desajuste que puede superarse si se adoptan las medidas necesarias— cuanto el *management gap*, y más aún quizás el *distribution gap*..."².

² Fritz Philips, presidente de la Compañía Philips, citado por Hetman, François, *Los Secretos de los Gigantes Norteamericanos*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1971.

Si existe esta preocupación en un medio desarrollado como el europeo, en el que se supone existe una capacidad administrativa acumulada durante siglos, mayor será el problema en países subdesarrollados con una industrialización incipiente y con deficiencias culturales más o menos graves. En este último caso, habrá una desventaja ya en el punto de partida, sin contar con la progresiva ampliación de la brecha más arriba señalada.

Resulta obvio que no es posible adecuar los objetivos nacionales o los de una empresa a la capacidad administrativa disponible, aunque este ajuste suele darse en la práctica. En consecuencia, surge la urgencia en dotar a la comunidad con este capital intangible tan indispensable como todos los otros capitales físicos y asegurar su mantención y desarrollo.

CONDICIONES BASICAS PARA LA EXISTENCIA DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA

La dotación de capacidad administrativa que exista en un grupo humano determinado, no se refleja exclusivamente por la presencia de un número importante de individuos que la posean en grado notable. Sin duda, el hecho de que capacidades administrativas de excepción salpiquen el cuerpo social, constituye un elemento catalizador de primera importancia, aún más, podría decirse que es una condición necesaria, aunque no suficiente para que el grupo en su conjunto desarrolle una real capacidad administrativa.

Sin embargo, la verdadera dotación de capacidad administrativa en el conjunto humano está dada por la agregación de capacidades de distinto nivel, rango y función. Esto es lógico porque las decisiones de carácter administrativo no son solamente aquellas que toma una *élite* de administradores, sino también otras que competen a los llamados "mandos medios" y a jefaturas de alcance más modesto y limitado.

En consecuencia, la capacidad administrativa general del grupo debe considerarse como un concepto global que involucra tanto a los individuos destacados como a los que tienen un papel más oscuro, pero no menos importante. Por ello, es necesario destacar que existen otras condiciones básicas para que en una sociedad aparezca esta capacidad de administrar que hemos bosquejado.

Así, la existencia de un nivel cultural relativamente desarrollado, la difusión y real captación de conocimientos básicos, los valores éticos de las actitudes frente al trabajo que predominan en el medio, constituyen elementos sin los cuales es ilusorio pretender un desarrollo real y permanente de la capacidad administrativa.

Debe reconocerse que todos estos factores o condiciones básicas sólo pueden ser modificados en forma lenta y progresiva, pero es importante señalar el papel que cumplen en esta difícil tarea los sistemas educacionales y los medios de comunicación de masas.

DETERIORO DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA

En la empresa productiva

Una empresa puede haber alcanzado un nivel relativamente estable en cuanto a capacidad administrativa, mínimo, satisfactorio o de excelencia, pero en todos los casos enfrentará el problema de mantenerlo. Dicho resultado no se alcanza en forma natural o automática, sino, por el contrario, es fácil observar una serie de fuerzas que más bien tienden a su deterioro.

Como hemos visto, la dotación de capacidad administrativa es posible radicarla, principalmente, en los cuadros ejecutivos, en la estructura orgánica formal e informal y en los sistemas de comunicaciones e información. Fallas o inadecuaciones que se produzcan en estos elementos indudablemente producirán una disminución de la capacidad administrativa en el conjunto. Hay que hacer notar que muchas veces estas fallas se producen en forma lenta e imperceptible, pero siempre progresiva.

Un deterioro bastante corriente de la capacidad administrativa de una empresa se produce por envejecimiento biológico de los cuadros ejecutivos, los cuales en el punto de partida pudiesen presentar una conveniente distribución de edades entre quienes los componen, pero que con el transcurso del tiempo, y por no haberse atendido precautoriamente a reemplazos con sujetos jóvenes, pueden llegar a mostrar un promedio de edad demasiado alto.

Una situación parecida se presenta cuando el envejecimiento no es de carácter biológico, sino de los conocimientos o habilidades de los componentes del grupo. Esta obsolescencia de los cuadros ejecutivos con la consiguiente disminución de la capacidad administrativa del conjunto implica, naturalmente, un deterioro grave.

En otras ocasiones, el deterioro no se deriva de una insuficiencia real de capacidad administrativa, sino de un mal uso de ella. Si en una empresa, por razones de política interna, de estructura defectuosa, de sistemas de promoción inadecuados u otras, no se entregan funciones administrativas a individuos realmente capacitados para ejercerlas, reteniéndolos en posiciones puramente técnicas operativas o secundarias, también repercutirá en una menor eficiencia del conjunto.

El mismo efecto anterior se encuentra cuando se produce una deserción de la función administrativa por parte de las personas que potencialmente estarían capacitadas para desempeñarlas en mérito de sus conocimientos y aptitudes. Esta deserción adquiere a menudo caracteres sutiles, tal como una excesiva preferencia por las tareas de "estudio", "planificación", "representación", etc., es decir, todas aquellas que no significan afrontar decisiones y una real responsabilidad administrativa. Sin desconocer la importancia que tienen estas otras funciones, es conveniente destacar que una hipertrofia de ellas tiende a erosionar la dotación real de capacidad administrativa.

Finalmente, en este somero recuento se debe mencionar el éxodo de elementos administrativos calificados que ocurre en algunas empresas, ya sea en forma coyuntural o crónica, este último en los casos en que existe un alto índice de

rotación de ejecutivos. El origen de este fenómeno puede ser diverso: deficiencia de la organización, de las comunicaciones o de las relaciones humanas. Con todo, se debe destacar que las razones más frecuentes residen en un sistema de promociones que no abre oportunidades a elementos jóvenes o en la insuficiencia del nivel de remuneraciones.

En la administración pública

Aunque la mayoría de las causas de deterioro señaladas para la empresa se reproducen en la administración pública, las características especiales de ésta hacen necesario reseñar algunas circunstancias adicionales en el proceso y destacar el alcance que ellas tienen en este caso especial.

En todos los estados modernos se plantea la oposición entre el desiderátum de una administración pública eficaz, de un tamaño manejable y que represente un costo económico aceptado por la comunidad y, por otra parte, el hecho evidente de una tendencia a una relativa menor eficiencia, a una gran envergadura y a un costo poco soportable. Desde el punto de vista puramente administrativo no existe una razón de fondo que justifique esta oposición, pues la técnica de la administración, en su esencia, no discrimina en cuanto al objeto de ella, ya que en los dos casos, empresa y servicio público, se trata de un grupo humano con diversidad de funciones y en que el problema central es coordinar los esfuerzos para encarar el objetivo común.

Pero la realidad nos muestra dos órdenes de factores que hacen que la administración pública presente algunas características especiales que van a incidir en una mayor probabilidad de deterioro de la capacidad administrativa que ella pueda haber alcanzado en un momento histórico.

En el primer grupo encontramos algunos factores reales, como son la mayor vinculación del servicio público con las decisiones de orden político nacional, el ordenamiento jurídico que le es propio y la gran magnitud que alcanzan algunos órganos del Estado en razón de las exigencias sociales.

En el segundo grupo, aparecen algunas circunstancias menos reales en cuanto a su significado, pero que, por su presencia en diversos medios nacionales y por su persistencia, tienen que ser tomados en cuenta como factores importantes. Así, por ejemplo, el mito de la relativa ineficiencia de la administración pública en comparación con la administración de empresas, el des prestigio social del administrador público en muchas comunidades y la creencia generalizada de que las decisiones políticas están tan estrechamente integradas a las decisiones administrativas públicas que no es posible alcanzar un alto grado de tecnificación de éstas.

Ambos órdenes de elementos, reales y míticos, se mezclan y confunden al examinar las principales causas del deterioro de la capacidad administrativa, hasta el punto en que aparecen íntimamente relacionados en forma de círculo vicioso, no pudiendo distinguirse entre la causa y el efecto.

No hay duda que la falta de un prestigio social adecuado del funcionario público constituye un factor que tiende a alejar del servicio público a elementos capacitados

y, por lo tanto, a ser causa de un progresivo deterioro, pero, a su vez, este des prestigio está vinculado a otros factores, tales como la imagen "burocrática" de la función pública, el relativo bajo nivel de las remuneraciones con la consiguiente pérdida de *status*, las menores exigencias selectivas del personal público y la permanente observación de que los individuos más capacitados del servicio público no permanecen en él sino que se desvían hacia la empresa productiva.

Pero si observamos separadamente estas supuestas causales del des prestigio, vemos que se están influyendo mutuamente y que las causas más profundas de todas ellas se enmarañan en tal forma que una discusión que pretenda dilucidar el inicio resulta superflua.

Así, la imagen "burocrática" señalada como una causante del des prestigio descansa en la percepción del hombre común, del grado de ineficiencia de la administración pública, hasta el punto de hacer sinónimos burocracia e ineficiencia. Pero en esta imagen se incorpora también el llamado excesivo "legalismo" que se percibe también como un elemento negativo, llegándose a desconocer la necesidad de un ordenamiento jurídico burocrático, en el buen sentido del término. Se termina así en que des prestigio del servidor público, ineficiencia, ordenamiento jurídico administrativo y estructura burocrática del sector público, se confunden, redundando en un solo efecto final: desinterés de los administradores capacitados por el servicio público y consiguiente deterioro de la dotación de capacidad administrativa.

Al bajo nivel relativo de las remuneraciones de la administración pública contribuyen tanto el prejuicio como una real deficiencia, en la medida que ésta redunda en un mayor costo de operación de los servicios, lo que a su vez no permite al Estado sufragar el financiamiento respectivo. Pero dicha ineficiencia, aparente o real, se deriva en gran parte de las menores exigencias selectivas del sector público, ya que esto significa reemplazar cantidad por calidad en el uso de los recursos humanos.

Los hechos antes señalados, al interactuar entre sí, agregan un nuevo efecto. Este no es otro que la tendencia a alejarse del servicio público de los elementos que dentro de él han adquirido conocimientos y habilidades. Esta última circunstancia constituye un serio factor de desmoralización y des prestigio, al reforzar la imagen de que los ambientes de trabajo ajenos a la administración pública son más propicios desde el punto de vista económico y de autorrealización personal.

El deterioro de la capacidad administrativa en el sector público se presenta más difícil de superar, pues la magnitud del mismo crea una inercia propia que tiende a acentuarlo. Esta aceleración del deterioro se ve agravada por la dificultad en encontrar el punto de ataque que permitiría cortar el círculo vicioso antes indicado.

En el medio nacional

La dotación de capacidad o el grado de desarrollo administrativo de una comunidad nacional en su conjunto, puede también verse afectada por los factores de menoscabo que se han examinado en el caso de las empresas y de la administración pública. En el ambiente nacional éstos se agregan y refuerzan entre sí y a ellos suelen sumarse

otros componentes de carácter político, social o económico. Entre éstos pueden mencionarse los trastornos de orden político, la pérdida de la confianza en que la selección de los directivos de la administración pública y privada se efectúe sólo en razón de su capacidad, el marginamiento de las funciones directivas de individuos valiosos por prejuicios sociales, ideológicos o religiosos, el éxodo de administradores al extranjero, etc.

Este deterioro es grave para cualquier país, siéndolo mayor aún para aquellos en que el punto de partida es relativamente bajo, es decir, en que el grado de desarrollo administrativo general es incipiente. Como se vio al comienzo, un elemento clave del desarrollo económico es justamente la capacidad administrativa, sin la cual otros factores como la riqueza natural, los capitales internos y externos y las tecnologías operativas pueden resultar estériles por falta del aglutinador o fermento.

DESARROLLO DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA

El repaso de las causas de un posible deterioro de la capacidad administrativa constituye un llamado de atención tendiente a prevenirlo y tomar las medidas de urgencia en el caso de que él se llegue a producir. Sin embargo, la atención preferente, en un medio en que la dotación de esta capacidad no es satisfactoria, debe ser puesta en lograr su acrecentamiento y desarrollo. Esto constituye un imperativo para los países en que el desarrollo económico y social tropieza con limitaciones impuestas por la naturaleza, la escasez de recursos materiales valiosos o la deficiencia de capitales acumulados. En estos casos la capacidad administrativa adquiere un peso o valor relativo considerablemente mayor. Además siendo fundamentalmente un aporte humano, tiene las mismas posibilidades de desarrollo que presenta el hombre como ser que busca la perfección.

La capacidad administrativa, hablando en términos de economía internacional, puede llegar a constituir una real "ventaja comparativa" que compense otras deficiencias o limitaciones, pues, en último término, se reflejará en menores costos de producción, en mayor capacidad de penetración en mercados y en un mejor aprovechamiento de recursos financieros escasos.

Desde el punto de vista social, una alta dosis de capacidad administrativa se agrega como un suavizante de las tensiones que afectan la relación entre capital y trabajo, entre funcionarios y usuarios de los servicios públicos y entre los miembros de la comunidad en general. Está a la vista de todos que muchas veces la ineficiencia administrativa es el verdadero origen de conflictos, repulsas y tensiones que aparentemente tienen causas puramente económicas, legales, o de otro orden. Es bastante conocido el hecho de que los contribuyentes a menudo resisten la tributación más por el engorro y demora de los trámites que por el sacrificio económico que les representa.

El aumento de la dotación de capacidad administrativa en un medio social amplio no es fácil. Se ha visto que no constituye una solución el preparar exclusivamente una *élite* de dirigentes, sino que el problema tiene caracteres masivos. La capacitación

administrativa debe alcanzar a todos los niveles y cubrir aspectos diferentes, tales como el progreso cultural, la ampliación de los conocimientos científicos y técnicos, el adiestramiento o dotación de habilidad práctica y el cultivo de hábitos y actitudes. En este último aspecto, hay elementos que a menudo se descuidan sin reparar en la importancia que tienen para la potencialidad administrativa de un grupo humano. Entre éstos se pueden señalar características como la puntualidad, la atención, la iniciativa y la prolijidad y cuidado en el quehacer diario.

A pesar de estas limitaciones básicas, es posible destacar algunos aspectos claves en el desarrollo de la capacidad administrativa. Estos corresponden a aquellos puntos críticos en que existe por lo menos una posibilidad de quebrar el círculo vicioso de las causas y efectos de la administración deficiente. Por supuesto no son todos ni tampoco pueden ser utilizados como remedios aislados, pero sí forman parte importante de un tratamiento que pretenda dar mayor fortaleza a la administración pública y privada.

Capacitación en administración

El término capacitación es muy amplio y caben dentro de él diversas formas u orientaciones de ella. A menudo, se confunde la capacitación con la enseñanza formal de un conjunto de técnicas administrativas. Sin duda, esta última constituye solamente un aspecto de la primera que, de no ser complementado con otros elementos, puede ser inefectivo y provocar la frustración, tanto a los inspiradores como a los sujetos del programa.

La capacitación administrativa incluye un conjunto de acciones en las cuales se integran la enseñanza formal y sistemática de conocimientos y técnicas correspondientes al saber administrativo, el desarrollo de habilidades propias del administrador —siendo la principal de éstas la toma de decisiones—, la formación de hábitos y la creación de un notable sentido de responsabilidad y disciplina.

Todos estos elementos tendrán una importancia relativa diferente, según el nivel administrativo o la función específica del grupo que se capacita, pero en su conjunto deben orientar la capacitación hacia la “profesionalización” de la tarea administrativa, entendiendo como características esenciales de esta profesión la satisfacción personal en su ejercicio, la preocupación permanente por el mejoramiento del propio trabajo y el espíritu de formación de los subordinados. Sin estas características, el trabajo administrativo no pasa de ser el cumplimiento de una mera rutina establecida por otros y en la cual se pretende gastar un esfuerzo mínimo.

Dentro de la capacitación administrativa tiene especial relevancia la de los niveles o mandos medios. No debe olvidarse que en las empresas y en la administración pública los niveles medios constituyen, en forma preponderante, la base de selección de los directivos superiores y que éstos dependen a su vez de la efectividad de aquéllos para asuntos tan vitales como la información y el real cumplimiento de las decisiones, instrucciones y órdenes.

Muchas veces se olvida lo anterior y se otorga una atención preferente a la formación de ejecutivos profesionales de *élite*, especialmente en lo que se refiere a su capacitación en las técnicas más sofisticadas. Y es justamente la aplicación de estas técnicas la que más fácilmente falla o se desvía de su objetivo cuando los niveles medios no son capaces de sustentárlas.

La capacitación administrativa de mandos medios e inferiores presenta ciertas características que no hacen fácil su aplicación en la práctica. En la preparación de administradores para los niveles superiores juegan un papel primario los profesores capacitados en transmitir conocimientos y técnicas novedosas y en el análisis de situaciones complejas. En el caso de los mandos medios e inferiores, el sistema de enseñanza sistemática pierde importancia, la que pasa a la formación propiamente tal y a la dotación de habilidades, lo que exige técnicas pedagógicas y metodologías especiales.

La capacitación tendiente al desarrollo de la eficiencia administrativa no es una acción aislada, sino que forma parte de un proceso permanente que debe incorporarse como una parte o elemento del trabajo y que debe estar sujeta a evaluación y revisiones periódicas.

Reclutamiento y selección del personal

Mientras el reclutamiento y selección de administradores escape a una metodología tan racional y exigente como la aplicada a los profesionales, técnicos y operarios calificados, o mientras los individuos se incorporen a una carrera administrativa por la simple razón de estar marginados de otras oportunidades, no existirá posibilidad alguna de acelerar el desarrollo de la capacidad administrativa.

Como cualquier otra tarea o actividad humana, la administración requiere conocimientos, habilidades y aptitudes especiales. Si todos estos aspectos no se detectan mediante procedimientos científicos, indudablemente ingresarán a las funciones administrativas individuos ignorantes, inhábiles o ineptos, cosa que no es fácil superar una vez producida y consolidada. A pesar de que esto constituye una verdad de Perogrullo ocurre con frecuencia en la práctica, en la que a veces no existe selección técnica de los candidatos a las funciones administrativas o para la cual los requisitos son siempre los que contienen el mínimo de exigencias.

Se ha visto cuán relacionada está esta situación con el prestigio de la función administrativa y de los efectos negativos que desencadena la falta de ese prestigio en el uso de la administración pública.

Las deficiencias en la selección de los administradores está estrechamente relacionada con el proceso de "selección negativa" a que antes se ha hecho referencia, puesto que los individuos más progresistas y ambiciosos tienden a desertar de estas tareas para afrontar el desafío de exigencias más rigurosas en otras áreas, las que conllevan mejores expectativas económicas y de *status*.

La selección de administradores a que se hace referencia en este párrafo es amplia y no se reduce solamente a su incorporación inicial, sino que abarca también a los pasos posteriores, es decir, las transferencias a puestos o tareas diferentes. Por lo tanto, está íntimamente relacionada con los sistemas de promoción o ascenso, que en el fondo no son sino nuevas selecciones. Es lógico pensar que un inadecuado sistema de promoción tiene los mismos efectos que la deficiencia en los sistemas de selección.

Remuneraciones

Por estar este problema íntimamente relacionado con el problema económico nacional, presenta una dificultad mayor tanto para su planteamiento como para su solución. Es por ello que se debe dejar en claro que lo que se dice a continuación se refiere a sus implicaciones administrativas y a su utilización como un instrumento para el desarrollo de la capacidad administrativa de las empresas privadas y de los servicios del Estado.

El sistema de remuneraciones de cualquier entidad, es decir, la relación que existe entre el salario que se pague a un determinado trabajo en relación a los asignados a otros trabajos que existan en el mismo medio, constituye un factor que puede influir positiva o negativamente en el desarrollo de la capacidad administrativa. Y esto en forma independiente del nivel general de salarios dentro de la empresa o administración pública. La remuneración que se paga por un trabajo, además de su valor económico propiamente tal, tiene implicaciones en cuanto a medida de autovaloración de la función, posición en el mercado de trabajo, símbolo de *status* y a expectativas de progreso individual.

En efecto, si un determinado grupo de funciones o tareas como las administrativas están evaluadas en forma manifiestamente inferior a otras especialidades, o si el tramo que cubren las remuneraciones asignadas a ellas es corto dentro de una escala amplia, evidentemente se desincentivarán al personal respectivo, en cuanto a su perfeccionamiento, a su permanencia y a su esfuerzo productivo.

Por todo esto, la definición del sistema de remuneraciones, incluyendo las escalas de sueldo, la clasificación y evaluación de los cargos y la determinación de los máximos y mínimos, si es que éstos son necesarios, constituye una herramienta fundamental que puede utilizarse provechosamente para impulsar un desarrollo de la capacidad administrativa. Una política formulada para lograr este desarrollo deberá, pues, incluir decisiones básicas acerca de esta materia.

Pero si, por una parte, son importantes las posiciones relativas de las tareas dentro del conjunto de las remuneraciones, también lo es el nivel general en que éstas se sitúan, ya que una correcta evaluación de cargos, que otorgue a los salarios una adecuada interrelación, puede perder todo mérito si el nivel general es inferior al de las remuneraciones existentes en otro medio que pueda servir para fines de referencia o comparación.

En este aspecto, situaciones coyunturales que afecten a una empresa o restricciones económicas que deba soportar la administración pública son difícilmente superables,

pero no por eso debe perderse de vista el efecto negativo que ellas tienen en cuanto al desarrollo administrativo de las entidades afectadas. Y este efecto negativo es el que entra a formar parte del círculo vicioso del deterioro a que nos hemos referido, intensificando los problemas iniciales.

Algo análogo puede decirse del achatamiento de las escalas de remuneraciones que también tiene sólidas justificaciones desde un punto de vista social o económico, pero que para un enfoque administrativo significa un serio entorpecimiento del mejoramiento de la eficiencia. En este caso se limita la posibilidad de discriminar respecto a las funciones prioritarias, las que, desde el punto de vista de un bien entendido esfuerzo de desarrollo administrativo, deberían ser favorecidas económicamente para fines de selectividad e incentivación.

Tanto en lo que se refiere al nivel general como a la amplitud de las escalas de remuneración no es conveniente olvidar este ángulo del problema de carácter netamente administrativo, sobre todo miradas las cosas en una perspectiva amplia, pues en el largo plazo, un alto grado de desarrollo de la capacidad administrativa compensará con creces los costos que en primera aproximación aparezcan demasiado onerosos o que rompan moldes de orden económico, jurídico o social.

LA DOTACION DE CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y LA SEGURIDAD NACIONAL

A lo largo de este artículo se ha insistido en considerar a la capacidad administrativa disponible en una comunidad nacional como un bien real o como un activo intangible, susceptible de deteriorarse o desarrollarse. Este bien o partida del activo es indispensable para realizar en buena forma todas las operaciones que comprende la actividad nacional ordinaria. Y los resultados de esta actividad serán tanto más fructíferos cuanto mayor sea la proporción del ingrediente.

Pero si lo anterior es válido para la situación normal, en que gran parte de los eventos se presentan de acuerdo a un patrón relativamente conocido y la mayoría de las decisiones correspondientes son programables, no sucede lo mismo cuando se trata de actividades impuestas por acontecimientos inesperados, situaciones de emergencia o hechos bélicos. En estos casos, la capacidad administrativa se hace doblemente necesaria.

Un terremoto relativamente destructivo obliga a hacer converger hacia un punto del territorio la ayuda material necesaria, a suspender trabajos no indispensables, a canalizar el movimiento de personas y a reprogramar las actividades de muchas empresas y servicios públicos. Hay que agregar a lo anterior los factores de conmoción sicológica y de urgencia en las decisiones. Sin duda todo ello implica un enorme desafío a la capacidad administrativa, que no siempre es enfrentado con pleno éxito.

En el cuadro precedente es fácil observar la diferencia que se produce si realmente existe o no existe una reserva de capacidad administrativa. Esto es, si en la emergencia es posible disponer de las informaciones necesarias, tomar las decisiones

justas y oportunas y hacerlas cumplir con la efectividad que la situación requiere. En este caso, la coordinación de dos operaciones, el despacho oportuno de suministros, vehículos o documentación y la asignación de lugares de trabajo adecuados al personal constituirán los elementos básicos de la acción.

La capacidad administrativa necesaria para afrontar estas situaciones no se improvisa, sino debe estar consolidada como un patrimonio nacional y, como todo patrimonio, cuidadosamente protegido y aumentado.

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y LA ACCION COOPERATIVA

MIGUEL LUIS AMUNATEGUI MONCKEBERG. Abogado. Profesor de Ciencia del Derecho de la Universidad de Chile. Miembro transitorio de la Comisión Legislativa N° 2. Presidente de la Confederación General de Cooperativas.

I. INTRODUCCION

La Declaración de Principios del Gobierno de Chile, así como la formulación de los Objetivos Nacionales, son coincidentes en puntualizar que es función propia del Estado, la realización del bien común.

Al mismo tiempo, definido ese concepto como “El conjunto de condiciones sociales que permiten a todos y cada uno de los chilenos, alcanzar su plena realización personal”¹, se ha fijado como marco de referencia, a la acción del Estado y de los particulares, el denominado principio de subsidiariedad, que se traduce en que corresponde a los hombres, por sí solos u organizados, ejecutar las tareas que competen a su perfección y fin último, conforme a su libre iniciativa y en armonía con el bien común, y en que “ninguna sociedad superior puede arrogarse el campo que respecto de su propio fin específico pueden satisfacer las entidades menores”².

Así planteadas las cosas, toca al Estado promover las condiciones para lograr el bien común, y entre ellas, asumir directamente todas aquellas funciones ordenadas al fin de los individuos o de las organizaciones privadas que, siendo necesarias, no puedan éstos satisfacer.

Es problema delicado, entonces, determinar qué tareas corresponden al fin propio de cada cual y cuándo los individuos o las organizaciones están o no en condiciones de satisfacer por sí mismos este fin.

Como se comprenderá, una muy amplia gama de posibilidades cabe dentro de estos márgenes, por lo que el principio exige evitar, de una parte, el abuso del poder del Estado o la actitud paternalista con su correspondencia en la pasividad perniciosa de los individuos y, de otra, el abuso del arbitrio de los particulares cuando el Estado no se mantiene alerto.

Serán en definitiva opciones políticas las que el gobernante debe adoptar, en forma pragmática, pero ilustrado por los principios, para plasmar en la realidad esta

¹ Declaración de la Junta de Gobierno sobre prescindencia política en la administración pública. Diciembre de 1973, recogida en *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*, pág. 14, impreso en Talleres Editora Gabriela Mistral, 1974.

² Declaración de la Junta de Gobierno sobre prescindencia política en la administración pública. Diciembre de 1973, recogida en *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*, pág. 17, impreso en Talleres Editora Gabriela Mistral, 1974.

concepción y lograr con prudencia, a la vez que con decisión, un sistema equilibrado, razonable, no extremo.

Supone esta tarea un constante intento de coincidencia entre las diversas acciones del Estado y tales principios y una constante y activa participación de la comunidad para asumir sus responsabilidades.

El tema se ha puesto de gran actualidad no sólo con el análisis que se ha hecho en torno al gran volumen de inversión y participación en la actividad productiva que aún mantiene el Estado sino que, también, en torno a la denominada concentración del poder económico. Conviene, entonces, reflexionar sobre él con el mayor cuidado.

No abordaremos, sin embargo, en esta oportunidad, la cuestión relativa a cual sea el fin específico del Estado o de los individuos u organismos intermedios, sino que circunscribiremos el tema a la pregunta para saber cuándo se considera que los individuos u organizaciones intermedias se encuentran en condiciones de satisfacer por sí mismos su propio fin o qué se podría hacer, si se piensa que no lo están, para ponerlos en condiciones rápidamente, supuesto que ello es también responsabilidad del Estado y de los particulares³. Obviamente, no agotaremos la materia sino tan sólo enunciaremos algunas perspectivas de análisis.

Sobre el papel del Estado y sobre sus perspectivas, y sobre Los Principios del Gobierno de Chile escribieron interesantes artículos en *SEGURIDAD NACIONAL* de julio-agosto y septiembre-octubre de 1976, Arturo Fontaine, Humberto Ledesma y Emilio Sanfuentes. Nuestra colaboración puede ser considerada como complementaria en muchos aspectos de aquéllas.

Nosotros reflexionaremos sobre la oportunidad y condiciones en que el Estado, para cumplir con el postulado de la subsidiariedad, debe transferir funciones que habría acumulado en exceso y de cómo evitar los vacíos que se han producido o podrían producirse con ocasión de la aplicación de esta política de traspaso. Como Sanfuentes, también diremos que “en el análisis que haremos, convergen, simultáneamente, juicios de hechos y juicios de valor. No hay solamente criterios económicos para resolver tan importante cuestión, lo que, de partida, exige la adopción de posturas políticas o ideológicas, de manera indiscutible”.⁴

II. VOLUNTAD POLITICA DE REGIRSE POR EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Hemos hecho referencia a las definiciones de bien común y principio de subsidiariedad contenidos en la Declaración de Principios de la H. Junta de Gobierno y a los Objetivos Nacionales del Gobierno de Chile. En ellas, así como en las Actas Constitucionales, y en numerosas y formales declaraciones del Presidente de la

³ Véase *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*, pág. 17.

⁴ “El Papel del Estado en una sociedad libre”, *Seguridad Nacional*, Sep.-Oct. 1976, pág. 109.

República, así como de los ministros de Estado, se ha expresado la voluntad política de regirse por el principio de subsidiariedad.

En efecto, el considerando 4º del Acta Constitucional N° 2 expresa textualmente:

“4. Que entre los valores esenciales en que estas bases se sustentan (se refiere a las bases a que deberá sujetarse todo el ordenamiento jurídico), coincidentes con la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno de Chile, de 11 de septiembre 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”.

Por su parte el artículo 2º de la misma Acta prescribe:

“Artículo 2º. *El Estado debe promover el bien común* creando las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad alcanzar su mayor realización espiritual y material posible 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.

El Estado propenderá a la integración armónica de todos los sectores de la nación. En consecuencia, se rechaza toda concepción de la Sociedad inspirada en el fomento de antagonismos sociales.

La familia es el núcleo fundamental de la Sociedad. El Estado la protegerá y propenderá a su fortalecimiento.

El Estado reconoce a los grupos intermedios de la comunidad”.

S.E. el Presidente de la República por su parte expresó textualmente en el Mensaje de 1976:

“En mi mensaje del año pasado reseñé los tres objetivos de largo plazo a que apunta nuestra política económica y social.

Se señaló que el primero de ellos es el de una reasignación de nuestros recursos productivos, procurando su traslado gradual hacia aquellos rubros en los que, como el minero, el agrícola, el forestal, el pesquero y el agroindustrial, podemos producir con mayor eficiencia comparativa, sin perjuicio del desarrollo de aquel sector industrial que sea capaz de adaptarse a estas exigencias.

Agregué, en segundo término, que otro objetivo fundamental para el actual Gobierno, es la reducción del tamaño del sector estatal, redefiniendo su rol subsidiario en la economía, y privatizando la gestión de todas aquellas actividades o empresas que no sean vitales o estratégicas para la nación.

Manifesté, finalmente, que el tercer objetivo de la acción gubernativa en este campo, es el de un constante equilibrio entre desarrollo económico y progreso social, porque el primero no es sino un medio para lograr el segundo, esto es, un bienestar espiritual y material cada vez mayor disfrutado en una convivencia social efectivamente justa”⁵.

Los ministros de Interior, Hacienda, Economía, de Planificación y Trabajo entre otros, en forma continua, han expresado planteamientos coincidentes con los propósitos presidenciales y de la Honorable Junta con ocasión de comentar cada una de las políticas básicas emprendidas, ya se trate de la política social, tributaria, financiera, arancelaria, de comercio exterior, de ataque a la extrema pobreza o de la política laboral, de la empresa y la previsión.

Las expresiones aludidas han buscado traducirse en una efectiva y paulatina implementación, en la práctica, de este principio según podremos observar con algunos ejemplos:

1. Las normas de saneamiento tributario que, por una sola vez en ya casi 4 años, dieron lugar al comienzo, a un saneamiento, con notificación de que en el futuro cada cual asumirá los riesgos y el castigo, forman parte de este nuevo esquema político.
2. La reforma tributaria que obligó a los particulares y a las empresas del Estado al pago de tributos semejantes y a expresar los patrimonios en valores reales y al pago de los impuestos en forma periódica y casi mensual para evitar abusos.
3. El establecimiento del IVA que entraña descargar sobre los particulares el control, en cascada, del pago de impuestos fiscales, es, sin duda, parte de un esquema que obliga a éstos a asumir un papel más activo y más responsable del desarrollo nacional.
4. El establecimiento de cortos plazos de prescripción en los procesos de reclamos de asignación de tierras ha exigido de los particulares también una actitud más activa para defender sus intereses, evitando que se siga esperando siempre un favor del Estado para el negligente.
5. La disminución del gasto público y la consiguiente disminución del tamaño de la Administración.
6. El término de las franquicias y subsidios a vastos sectores industriales operado a través de las políticas tributaria y arancelaria.

⁵ *El Mercurio*, 12 Sep. 1976, pág. 28.

7. La exigencia por la misma razón anterior de competir con la industria extranjera y buscar mercados externos en una alternativa dramática de vender o quebrar, impone un estilo nuevo a la empresa, que se ha dado con apoyo estatal a través de Pro-Chile y ahora con créditos del Banco Central de Exportación y, principalmente, con la imaginación y esfuerzo del empresario chileno.

8. La creación del Mercado de Capitales que impone una nueva mentalidad para la necesaria agilidad en el uso de los recursos.

Sin duda el costo del dinero y la política de revalorización impone al empresario la obligación de responder ante los socios, los accionistas y la comunidad por la más eficiente asignación de los recursos.

9. La investigación y establecimiento de las zonas de extrema pobreza, unida a las políticas sociales diseñadas para ayudar en forma directa a estas zonas y sectores, evitando subsidios indiscriminados que beneficiaban por igual a los que lo necesitaban y a los que no, es indicativa, también, del ánimo del Estado de regirse por el mismo principio.

10. El traspaso real y efectivo de un cuantioso número de empresas que CORFO había acaparado para que sean los particulares los que las adquieran y conduzcan, es el signo más inequívoco de esta política.

11. Las exigencias que se insinúan de una mayor responsabilidad de los particulares en el pago de la educación o la protección de la salud, para quienes pueden hacerlo.

12. El reconocimiento del tripartismo en las relaciones sociolaborales es también signo de que se desea que cada sector asuma aquí su responsabilidad, y lo propio se puede decir del contenido del Estatuto Social de la Empresa y el de Capacitación. Han de comprender empleadores y trabajadores, que la promoción y capacitación del hombre de trabajo es tarea que compete fundamentalmente a la empresa como conjunto.

13. La política previsional ya anunciada, se inscribe en estas mismas líneas programáticas, desde que serán los propios usuarios los que administrarán sus recursos. Su relación es bipartita, trabajador-Estado, desapareciendo antiguos conceptos que atribuían al empleador facultades o responsabilidades ficticias. Aquí está en juego el interés del trabajador y el interés público.

14. El proceso de asignación de tierras que se mantenían en asentamientos y que aceleradamente ha hecho ya más de 15.000 propietarios para llegar a 60.000, es también otro índice de esta política.

15. La política de los ministerios de Interior y Economía de buscar solución de abastecimiento, con el Sector Privado, mediante los Aucos, se inscribe en la misma dirección y de igual modo lo hace el interés que está demostrando el ministro de Economía en la organización de los consumidores para que defiendan sus propios intereses en el mercado.

16. Incluso la política de regionalización al descentralizar efectivamente el poder del

Estado, pone a los particulares mucho más cerca de sus propias y autónomas soluciones.

Así se podría continuar con una extensa enumeración de medidas. Sin embargo, es cierto que algunas dudas se han planteado sobre la coincidencia entre estas medidas y los principios que las sustentan. El párrafo siguiente lo destinaremos a analizar algunas de estas dudas, dejando constancia que nos hemos servido para este análisis, sólo de las medidas económicas y en parte sociales, circunscribiendo la concepción más general de la subsidiariedad, en este artículo, sólo a estos campos que son los que presentan mayor interés por ahora.

III. ALGUNOS PROBLEMAS EN LA VELOCIDAD, NATURALEZA Y CONDICIONES DEL TRASPASO

Pronunciarse sobre si el tamaño del Estado es aún excesivo o no, recién comenzando el proceso, o si se ha producido una concentración del poder económico en unos pocos grupos, resulta prematuro, atendida la carencia de datos y más aún si no se analiza el aspecto sociológico del poder real de las Fuerzas Armadas, por sobre el poder que pueda estarse generando con la propiedad de los medios de producción.

Nos hemos limitado por ello, en estos comentarios, a consignar el flujo que se está produciendo, a partir de una voluntad política de transferir operaciones, bienes y algunas funciones desde el Estado hacia los individuos u organizaciones privadas.

No deseamos con ello escamotear la responsabilidad de opinar si se dan o no, las bases para una concentración perniciosa de la riqueza o si ha habido o no, daño para el bien común en algunos casos. Nuestra intención es indicar, en términos generales, pero analizando situaciones concretas, algunas modalidades que podrían ponerse en práctica para evitar que la velocidad del traspaso o en algunos casos, la naturaleza del mismo o la forma y condiciones en que se ha hecho o pueda hacerse, produzca un vacío entre la actitud pasiva que debe asumir el Estado y la actitud activa que debe asumir la población y que tal vacío la perjudique gravemente en beneficio de unos pocos o sin beneficio para nadie.

Para nosotros es, en todo caso, un hecho importante, aceptado y aplaudido, que los gobernantes intenten hacer vigente el principio de subsidiariedad a la mayor brevedad y que en su implementación se cumpla rigurosamente con la voluntad manifestada por la Honorable Junta y por el Presidente de la República en orden a que:

1. Es deber del Estado promover el bien común.
2. Es deber del Estado propender a la integración armónica de todos los sectores de la nación.
3. El Estado reconoce los grupos intermedios de la comunidad.
4. Es objetivo del Gobierno la búsqueda de un constante equilibrio entre desarrollo económico y progreso social.

5. Es objetivo del Gobierno la reducción del tamaño de la Administración redefiniendo el papel subsidiario del Estado en la economía y privatizando aquellas actividades o empresas que no sean vitales o estratégicas.

Desentrañar en su profundidad estas expresiones que condensan los propósitos del Supremo Gobierno, nos parece entonces de gran importancia práctica.

Desde el punto de vista teórico, los siguientes elementos son algunos de los que, implícitos en los propósitos gubernamentales precedentemente sintetizados, deben jugar un papel básico en la implementación del principio de subsidiariedad:

a) *Pasividad del Estado*

Supuesto el hecho de que los individuos o las organizaciones privadas estén en condiciones de asumir como corresponde la responsabilidad de operar determinadas empresas o tareas, el Estado está en la obligación de transferir tales bienes, empresas o funciones pasando de una actitud activa a una pasiva.

El principio de subsidiariedad lo conduce en tal caso a su papel de promotor del bien común que se traducirá, siguiendo el análisis de Sanfuentes⁶, en vigilar y fomentar activamente la competencia y la libertad económica, evitar los monopolios, corregir diferencias entre costos y beneficios sociales, redistribuir el ingreso, estabilizar la economía, velar por la adecuada asignación de los recursos y producir los bienes colectivos que no pueden ser suministrados a través del mercado, todo ello sin perjuicio de las funciones políticas y de Seguridad Nacional que por esencia le competen.

b) *La actividad de los particulares*

Pero la situación prevista en el párrafo anterior supone, como se dijo, una determinada capacidad de los particulares de asumir los bienes, empresas o funciones que se desea transferir o delegar, y una determinada capacidad no sólo significa aptitud para su buen y eficiente manejo, sino que, además, actuar en condiciones en que el bien común no se vea vulnerado. De otro modo se obligaría al Estado a reiniciar la actividad que se desea evitar para salvar el vacío que se produciría o para pagar su error y el de los particulares.

Si se diere tal capacidad, entonces es exigible que sean los particulares quienes acometan el cumplimiento de tareas y fines que bajo otras concepciones políticas y económicas ha asumido el Estado.

Naturalmente, habrá diferencias grandes si la función, empresa o bien que el Estado estima conveniente transferir, es de aquellos de alta rentabilidad o si la demanda que sirve, es muy inelástica o si la rentabilidad muy reducida o ninguna. De la misma manera, también se darán diferencias grandes si las connotaciones del bien, empresa o función que se transfieren, son marcadamente sociales.

⁶ Citado supra nota 4.

Es fácil prever, según las situaciones que se nos presenten, desde la constitución de canonjías o monopolios hasta la prestación ineficiente de servicios o el desinterés por absorber la función. Todas estas situaciones extremas deben evitarse.

Se trata, entonces, de encontrar entre los particulares, agentes activos y capaces de conducirse y en número tal, que puedan competir en equilibrio y que no se provoque desintegración sino al revés. Si no se da tal situación, deben el Estado y los particulares obrar de consumo para producir tal capacidad o por último, obrar el Estado en apoyo transitorio de los más débiles, hasta dejarlos en condiciones de organización y capacidad para participar y defender sus intereses, sea otorgándoles asistencia técnica, crédito de fomento y otro tipo de estímulos, hasta la normalización de las relaciones y la obtención de un adecuado equilibrio. Además, debe también pensarse que, para atender estas funciones, pueden las organizaciones intermedias constituirse, normalmente, en opciones de asignación de recursos más eficaces y de mejor rendimiento, evitando el efecto de mantención de la burocracia que se desea disminuir. Para ello deben destinarse recursos que fomenten las organizaciones no lucrativas que sean capaces de satisfacerlas en competencia y con adecuados mecanismos de control propios de un mercado. Ejemplos de acciones como éstas pueden darse, según se verá más adelante, y en virtud de los cuales el Estado delega funciones de apoyo o asistenciales con pleno éxito.

c) *La comunicación*

Elemento indispensable para operar estos traspasos sin provocar estos vacíos de que hablamos, es una auténtica comunicación entre las autoridades cedentes y la comunidad receptora y de la comunidad entre sí.

El flujo de información de las políticas del Gobierno, así como el flujo de información económica, científica, tecnológica y social en la comunidad, debe adquirir tal liquidez, que existan los menores misterios o confusiones posibles. Sólo una comunidad muy bien y eficientemente informada, en sus más amplios niveles, está en condiciones de vivir con intensidad su papel protagónico, en la implementación real del principio de subsidiariedad. Sólo una comunidad así informada, dejará de acudir a diario al Estado, como quien acude al padre frente a cada problema. Por el contrario, la burocracia del trámite y del misterio es la gran conspiradora contra el principio que comentamos. De la misma manera el misterio que tradicionalmente se ha hecho en Chile por los empresarios, acerca de sus propias empresas, ha sido también gran causante de la regresión de la subsidiariedad, porque tal actitud retrae la confianza de la población inversionista, consumidora y trabajadora.

El flujo de información permite, además, a la autoridad, formarse juicio acerca de la capacidad o madurez de los distintos estratos o sectores y para evaluar si están o no en igualdad de condiciones unos con otros para competir, o si se dan muy marcadas diferencias que deba intentar disminuir antes o simultáneamente el traspaso.

Sobre este mismo aspecto, es ya casi un axioma que el propio Estado tiene serias dificultades para controlar y supervisar y que la organización intermedia de la población puede, con más eficiencia ella misma, controlar mejor, en su propio

interés y beneficio, lo que ocurre. La comunicación e información recíproca en estos casos conduce normalmente a decisiones más adecuadas.

d) *La integración*

Denominamos aquí integración al proceso mediante el cual el Estado y los particulares confluyen en el esfuerzo de coordinar, fomentar y capacitar a los órganos intermedios a fin de que éstos sean aptos para buscar y lograr por sí mismos su propio fin sin desmedro del bien común.

Integrar la sociedad para regirla por el principio de subsidiariedad, consiste en detectar la insuficiencia y en fomentar su solución armónica, no para retardar el proceso sino para operarlo con racionalidad.

Supone la integración, la elección de opciones más eficientes en la asignación de los recursos. Supone que cuando no se presentan riesgos para el bien común, el desarrollo de la comunidad libre, hace necesario el más rápido traspaso y que cuando los hay, deben ser medidos a fin de evitar el mayor costo social del error.

Se trata, en definitiva, de generar alternativas realmente eficaces para una mejor orientación de los recursos productivos nacionales, entendiendo como ineficaz la alternativa de tener que recuperar la actividad o porque se transformó en un monopolio o porque sirvió para empobrecer a muchos en beneficio de unos pocos o porque asumieron la tarea personas incompetentes o inescrupulosas. Bien es cierto que estos riesgos siempre existirán, pero también lo es que puede resultar más barato, a la vez que más directamente conducente al bien común, la ponderación a que se alude y los caminos que se mencionan.

Integrar, entonces, la comunidad es fomentar las organizaciones intermedias a fin de cimentarla en bases sólidas y equilibradas que permitan a todos ser maduros partícipes de las actividades económicas, sociales, culturales y políticas, con autonomía y adecuado acceso a las fuentes de información.⁷ La pluralidad de organizaciones con fines semejantes o diferentes permite al hombre no desaparecer en una sociedad de masas sino, por el contrario, realizarse de una mejor manera, asumiendo las funciones que el Estado no tiene porqué realizar en forma permanente.

Esto es lo que ha propuesto el Acta Constitucional N° 2 cuando dispone que es deber del Estado propender “a la integración armónica de todos los sectores de la nación”, y cuando “rechaza toda concepción de la sociedad inspirada en el fomento de antagonismos sociales”.

Esto es lo que ha propuesto el acta referida al establecer que “El Estado reconoce a los grupos intermedios” y esto es, sin duda, lo que nos ha propuesto el Presidente de la República en su mensaje de 1976, muy en especial, al referirse como uno de los tres objetivos de largo plazo de su gobierno, a la búsqueda de un “constante equilibrio entre desarrollo económico y progreso social”.⁷

⁷ Mensaje del Presidente de la República de 1976, *El Mercurio*, 12 septiembre 1976, pág. 28.

IV. LA COINCIDENCIA ENTRE PRINCIPIOS Y HECHOS

Sería infantil pretender que en una tarea de tanta magnitud como la que muy someramente se ha mencionado y que el propio Presidente de la República ha definido como la búsqueda del "constante equilibrio entre desarrollo económico y progreso social" no se produzcan desequilibrios transitorios, algunos más breves, otros más prolongados, algunos más profundos, otros menos.

- Y es que entre los propósitos y la forma de implementación, median muchas veces personas que no alcanzan a ver el problema en toda su magnitud, funcionarios que ningún interés ponen en la tarea que asumen, errores legítimos y, a veces, también concepciones distintas. Lo importante, en todo caso, es que puede advertirse que, en muchas ocasiones en que estos desequilibrios se han producido y se ha dado la situación de una adecuada comunicación entre la comunidad y los gobernantes, se han buscado soluciones de aproximación a estos principios, sin ceder a intereses de grupos, resguardando el interés general.

¶ El caso más reciente ocurrió con la crisis del sector financiero.

Fue evidente que la creación del mercado de capitales, en aras de la urgencia, dejó claros vacíos en el papel que cabía al Estado. Se pecó de confianza en la capacidad de los particulares y el Estado asumió inicialmente un papel pasivo en el control de la fe pública, con lo que la ignorancia y el abuso operaron en perjuicio de la comunidad; no obstante, a los primeros síntomas que evidenciaron esa situación, el Estado rápidamente tomó medidas para restablecer el equilibrio.

Por su parte, son también claro indicio de esta actitud las acertadas iniciativas del ministro de Economía que, reconociendo las dificultades de los consumidores para lograr la suficiente información para adoptar decisiones (los elementos de comunicación e integración), ha tomado la resolución de promover la organización de los mismos, para que defiendan sus intereses y coadyuven a la regularización de los mercados.

Nos parecería oportuno, entonces, que tal como se operó en el lanzamiento del mercado de capitales y se buscó el medio de equilibrar la balanza, sin abjurar del principio de subsidiariedad, se analice, por ejemplo, la política de venta de empresas de Corfo, en cuanto a precios y plazos considerando, entre otros, el caso de la adquisición de empresas por los trabajadores o el de las agroindustrias, por los grupos de cooperativas de agricultores.

En tales casos, la venta en pública subasta era uno de los requisitos objetivos. Tal vez la búsqueda de ese "equilibrio constante" nos conduzca a pensar que es distinto para lograrlo, que hayan comprado los trabajadores y los agricultores estas empresas, a que su adquisición fuera hecha por un particular cualquiera. Hay aquí factores de progreso social evidente, que de tenerse en vista, habrían podido cambiar las condiciones de plazo de pago sin violentar la justicia ni el bien común; más bien, por el contrario, tal vez nos habrían acercado mejor a ese equilibrio económico y social.

De igual manera, cabe proponerse la evaluación de la política agraria, a fin de buscar

soluciones que sirvan para dar asistencia técnica y apoyo económico suficiente a los campesinos y pequeños agricultores, cuya capacidad y recursos financieros los dejan en débil posición para competir. No se trataría de volver a acrecentar el tamaño del Estado pero sí de buscar con los órganos intermedios las fórmulas para asignar recursos que estos mismos puedan administrar y de los que deban responder con resultados en asistencia técnica y capacitación de los campesinos.

Pensamos que esta es una tarea permanente, y que debería extenderse a otros campos de la actividad del Estado.

Pero es evidente que a esta importante acción del Estado debe corresponder una respuesta también importante de los órganos intermedios para acudir y organizarse con agilidad en la búsqueda de soluciones.

V. EL APORTE DEL COOPERATIVISMO

Las cooperativas son empresas, como lo son las empresas lucrativas, colectivas o anónimas y como también lo son las corporaciones o fundaciones no lucrativas o las empresas de interés general, sean estatales o particulares.

Ellas deben convivir en competencia con los otros tipos o modelos empresariales y configurar una conveniente sociedad plural, es decir, que admite diversas formas de organización de los factores de la producción.

Tienen de común con la empresa privada que su condición de existencia es la independencia y autonomía del Estado y su trabajo es en interés directo de sus asociados.

La empresa en general tiene una responsabilidad social que se debe expresar en buenos servicios, con productos de buena calidad, evitando dañar el *habitat* y contribuyendo a mejorar permanentemente la condición de los hombres que en ella trabajan.

- * La cooperativa debe llevar esa responsabilidad social mucho más lejos, ya que a los fines propios de una empresa agrega un fin específico suyo: la solidaridad. Ella debe perfeccionar en todo sentido a sus socios y a sus trabajadores y atendidas sus posibilidades de agrupar grandes conjuntos de personas, ella debe abordar tareas a las que no está llamada *per se* la empresa lucrativa o porque escapan de sus objetivos o porque no presentan ni interés ni rentabilidad para ella.

La cooperativa, entonces, está habilitada por su propia esencia para emprender operaciones rentables que sirvan a sus socios, en plena competencia con otros tipos de empresa; está habilitada para emprender tareas cuya rentabilidad no puede medirse en padrones comunes de utilidad en un balance y que representan un servicio indispensable para los socios que nadie más, salvo el Estado, podría darles, e incluso, para realizar tareas más pesadas desde el punto de vista financiero por ser de marcado interés social.

En efecto, los hombres se han organizado en cooperativas para darse más barato el crédito, los seguros, sus bienes de consumo, la comercialización de sus productos; el abastecimiento de insumos, o para la producción de ciertos bienes, y en tales casos, sin duda han actuado en la más total competencia con otras con una sola diferencia: a las cooperativas les ha costado más reunir su capital porque los aportantes son pequeños ahorrantes que desean abaratarse un costo o mantener una fuente de trabajo, y no grandes inversionistas que desean hacer un negocio.

Enseguida, se dan también las empresas que han operado en donde no llegó la competencia por la poca rentabilidad de la operación o por el marcado carácter social de la tarea emprendida. Es el caso de las cooperativas que distribuyen agua potable o energía eléctrica en zonas de poca densidad poblacional o las cooperativas de salud porque significan tan sólo organizarse para darse un servicio al costo, o las pequeñas cooperativas de ahorro y crédito y, para qué decir, las de vivienda o educación.

Se comprenderá fácilmente, entonces, la enorme importancia que atribuimos a este sistema si se desea desarrollar un país en forma armónica, en un constante equilibrio de su progreso económico y su bienestar social. La consolidación de diferentes tipos de empresas, que cubran diversas finalidades y servicios, compitiendo en algunos casos y abordando en otros tareas que de otro modo necesariamente debería emprender el Estado con su secuela de gastos y burocracia, conduce más directa y económicamente a cumplir tales finalidades.

La cooperación constituye así una importante herramienta, cuyos aportes más específicos vale la pena destacar aquí describiéndolos somera pero sistemáticamente, de la siguiente manera:

a) *Perfeccionamiento de la competencia*

- La capacidad demostrada del cooperativismo de reunir grandes grupos humanos en torno a finalidades solidarias, le permite orientar eficientemente hábitos, costumbres y conductas, lo que las hace especialmente útiles cuando se trata de regularizar los mercados para hacer efectivos los beneficiosos efectos de la competencia y cuando se trata de defender el presupuesto familiar o de orientar la consistencia de la dieta.

En Chile, la sola aparición de las cooperativas de Seguro obligó a la competencia a buscar medios técnicos para abaratar costos y dar mejores servicios. Puede anotarse que, en efecto, se renovó el interés por proyectar mejores servicios y se envió gente a perfeccionarse al extranjero.

En el cooperativismo de Consumo puede uno legítimamente preguntarse: ¿Qué sucedería si Unicoop, Sodimac, Coopempart, la Cooperativa de Carabineros, la Cooperativa Militar, la Cooperativa de la Armada y algunas más que sirven a más de 700.000 familias dejaran de operar? ¿Los niveles de precios serían los mismos para los consumidores? ¿Los niveles de consumo serían los mismos? ¿El acceso de bienes al mercado sería el mismo?

Por otra parte, ¿qué pasaría con los precios de los productos agrícolas si cada cual vendiera su producción por su cuenta o por intermediarios en lugar de comercializar a través de su cooperativa? Productores y consumidores conocen la respuesta.

Sin duda el potencial de las cooperativas no está aprovechado, aún, en su totalidad por su lenta capitalización, pero puede bien pensarse qué sucedería si todas estas entidades, con una buena coordinación y algunos recursos, pudieren agilizar la fluidez de la comunicación de que hablábamos y entregar a los consumidores información oportuna y suficiente para defender sus intereses, prevenir riesgos jurídicos y económicos, elegir las opciones de precio y calidad más convenientes; elegir las posibilidades de inversión de sus ahorros más ventajosas, realizar campañas antimonopólicas o luchar por un *habitat* ecológicamente más sano. Hasta ahora esta importante función se ha estado cumpliendo en la medida de las fuerzas, y sus frutos no son nada desdeñables para la población. Si aumentan, ellos cimentarían una gran estabilidad social cuyo beneficio difícilmente se puede medir o comparar con su costo directo.

b) *Aumento y racionalización de la producción*

Los productores pequeños o medianos separadamente no pueden lograr su integración a economías de escala y aprovechar el uso pleno de los recursos escasos de cada cual. La unión de entidades cooperativas les permite un mejoramiento tecnológico, un mejor uso de los recursos de todos y por lo tanto racionalizarse, producir más y lograr una mejor llegada a los mercados. También este aporte contribuye significativamente a establecer una sociedad armónica y pacífica.

c) *Incorporación de nuevos sectores*

Uno de los efectos más interesantes del sistema es su comprobada capacidad de incorporar a las actividades económicas y de desarrollo social a sectores marginales de la población que, aislados como están, o sólo pueden vivir mediante la asistencia del Estado con costos muy altos para la comunidad o no pueden tener acceso al bienestar de los sectores de mejores ingresos.

En efecto, la cooperación en Chile ha demostrado que es posible incorporar a grandes masas de la población a sistemas de ahorro popular que de otro modo no se dan. Cien mil modestísimos ahorrantes de cooperativas de Ahorro y Crédito así lo comprueban. En ellas no sólo han encontrado un sistema de ahorro sino también un sistema de formación y un estímulo a la superación personal.

De igual modo, enormes cantidades de chilenos han logrado comprar sitio y obtener su casa agrupándose en cooperativas, lo que les permitió coordinarse y protegerse en la búsqueda de asesoría profesional adecuada, en la obtención de créditos y en la construcción de la vivienda, lo que aisladamente era una tarea imposible. No podemos olvidar que en los años de mayor construcción de viviendas más de un 16% de las que hizo el sector privado eran de cooperativas. Hoy sobrepasan las 100.000 familias las afiliadas a cooperativas de Vivienda. Tampoco podemos olvidar

que aquel que buscaba una solución, sin esta coordinación, por regla general fue objeto de estafas por loteos brujos o de maquinaciones de seudoprofesionales.

Es difícil medir el ahorro que este esfuerzo solidario ha significado al Estado y el enorme daño que significaría a la comunidad su discontinuación.

Lo mismo puede señalarse de la importantísima misión desarrollada por UNICOOP en las poblaciones más pobres. Se ha logrado orientar el consumo, abaratarlo y aproxi-marlo a sectores que estaban a merced de almacenes en que calidad y precios no se compatibilizaban. Otro tanto puede señalarse de la labor de IFICOOP en los medios rurales de bajos y medianos ingresos.

Es prueba fehaciente, también, de lo señalado, la experiencia de las cooperativas multiactivas de la Reforma Agraria que agrupan a miles de campesinos y la de las cooperativas campesinas propiamente tales.

Aislado el asignatario de tierras, es un paria de la sociedad a merced del más grande. Reunido en estas entidades compra insumos, comercializa sus productos, tiene acceso a las máquinas y a la tecnología y recibe asistencia técnica, transformándose en agente de la producción y del desarrollo.

d) *Incremento del nivel sociocultural*

Otra de las tareas que permite el cooperativismo, al incorporar a estas masas marginales a una corriente más dinámica e innovadora, es la de incrementar la cultura y la posición social de los partícipes. La cooperativa no tiene sólo fines económicos sino también finalidades socioculturales que los otros modelos no tienen incorporadas a sus metas y que para éstas se requieren, obviamente, recursos que son siempre muy escasos.

Sin perjuicio de que otros muchos rasgos, aparte de los cuatro que hemos señalado, podrían también agregarse a este análisis, dada la extensión de este artículo, concluiremos señalando que el cooperativismo está habilitado para ser un activo agente privado para implementar la política de subsidiariedad, no sólo en el ámbito de la empresa rentable, sino también en el de aquellas funciones de marcadas connotaciones sociales.

Sin embargo y no obstante el gran éxito obtenido en casi todo el mundo y también en Chile, necesario es reconocer que el sistema, por la naturaleza de sus acciones, por los bajos ingresos de los grupos humanos que aglutina y por las finalidades que persigue, es muy lento para reunir los fondos de capital suficiente para su más eficaz acción. Por ello, en todos los países en que opera y en donde se ha apreciado su aporte al desarrollo armónico y sin tensiones excesivas de una sociedad, ha sido objeto de políticas de fomento por parte del Estado hasta que logra significación.

Un programa de fomento que destine recursos a estudios y promoción de estas entidades y a capacitar a sus administraciones o que otorgue créditos de fomento a largo plazo con tasas bonificadas o que delegue funciones asignando recursos fiscales para acometerlas, se justifica plenamente si se compara, por una parte, el costo

alternativo del tamaño del Estado y su ineficiencia y el de estas organizaciones que están sometidas al control de sus propios usuarios y supervigilados por el Estado, y que son capaces de promover efectos de comprobado beneficio social y económico a la comunidad.

El cooperativismo ha demostrado ser un eficiente aliado de las políticas del Estado que conducen a la formación de una sociedad libre y competitiva. Por ello pensamos como Arturo Fontaine cuando expresa:

“Hay materias como la Seguridad Social, la Salud, la Vivienda, la Educación, que en principio pueden ser abordadas por sociedades intermedias o particulares (municipios, cooperativas, empresas, etc.), pero que exigen una vasta intervención del Estado en la misma medida en que los particulares no tienen fuerzas o competencia para atenderlas debidamente. En estos casos pueden darse modalidades de acción mixta del Estado y de los particulares”⁸.

Nos parece que, tratándose de los beneficios sociales que producen la eficiente operación de las empresas cooperativas, cabe aplicar aquí la función del Estado que Sanfuentes denomina “la corrección de diferencias entre costos y beneficios sociales y privados”⁹. Hay aquí las denominadas “economías externas” que la comunidad recibe por la acción de las cooperativas y que por ello puede exigirse una compensación por parte del Estado para igualar las rentabilidades social y privada y, por lo tanto, para responder por la economía que la sociedad y el Estado han hecho por el esfuerzo de las cooperativas.

Un legítimo programa de fomento del que es acreedor al sistema cooperativo podría permitir, sin duda, dinamizar estos beneficios sociales en el campo de la vivienda, en la defensa de los consumidores, en el sector rural de bajos ingresos, en programas nutricionales y de salud, en la prevención de riesgos jurídicos, en la previsión social, en la educación, en la preservación del medio e incluso en la bonificación dirigida y la asistencialidad, con el aliciente de que el Estado puede así continuar descargándose de la operación y concentrarse en la supervigilancia.

⁸ “Principios del Gobierno de Chile”, *Seguridad Nacional*, julio y agosto 1976, pág. 24.

⁹ “El Rol del Estado en una sociedad libre”, *Seguridad Nacional*, julio y agosto 1976, pág. 113.

EFICIENCIA EN EL APOYO ESTATAL

ENRIQUE GOLDFARB SKLAR. Ingeniero Comercial. Universidad de Chile. Master en Economía de la Universidad de Chicago, EE.UU. Jefe del Departamento de Estudios ODEPLAN. Profesor de Desarrollo Económico, Escuela de Economía. Universidad Católica de Chile.

Por complejas que puedan parecer las teorías que explican el crecimiento económico de un país, ellas descansan en fórmulas de fundamentos sencillos y de lógica impecable. Son dos los aspectos básicos que se hacen presentes en todo momento: por una parte, la necesidad de contar con ahorros o capitales disponibles para la inversión y, por otra, la asignación eficiente de los recursos con que se cuenta.

Mientras más pobre es un país, como lo es relativamente el nuestro, más exigente debe ser asimismo en cuanto al destino de los exigüos capitales que se disponen, por cuanto ello depende de la prosperidad futura de la nación.

LOS COSTOS SON INEVITABLES

Habitualmente, son innumerables las razones que se esgrimen en pro del apoyo o protecciónismo estatal o de programas para ser llevados a cabo por el Estado. No se puede negar que ellas siempre cuentan con algún grado de justificación, en algunos casos, razones de fuerte peso, en otros, consideraciones mucho más débiles. Sin embargo, el análisis no quedará completo si no se toman en cuenta los costos en que incurre el país para llevar a cabo dichas medidas o programas.

En general, se pueden dividir en dos grandes grupos las políticas de ingerencia estatal. Por un lado están aquellas que comprenden protecciones o tratamientos favoritarios a alguna empresa, sector productivo, grupo o región. Por otro, están los programas financiados o llevados a cabo directamente por el Estado.

Este primer tipo de ingerencia tiene una menor resonancia aparente en cuanto a los costos que significa para la sociedad como un todo su implementación, y es quizás éste uno de los motivos por los cuales se ha hecho uso de ella en una forma muy amplia en el pasado. Pero la minimización de sus costos son mucho más aparente que reales.

Un ejemplo podrá servir de ilustración. Por mucho tiempo se ha dado en Chile una protección exageradamente alta a la producción industrial, en base a una mezcla de prohibiciones para la importación y de subidos aranceles. Con la tentación de emplear primeros razonamientos, se procuró gravar prohibitivamente la importación de los bienes finales y dejar con cargos muy bajos o inexistentes las importaciones de materias primas o bienes de capital.

De esta manera, se pensaba tener lo mejor de ambos mundos. Productos considerados suntuarios no podían ser obtenidos del exterior, se desplegaba un paraguas de protección para dar trabajo a la industria nacional y no se mermaba "aparentemen-

te" el potencial de cualquier actividad que decidiera colocar sus productos en el extranjero.

Lo que es más importante destacar, tendía a pensarse que este proceso de protección industrial se lograba sin colocar un solo impuesto a excepción de aquel del producto importado, el que en todo caso era fácilmente evitable por el sencillo expediente de no importar el producto final.

Sin embargo, tal política implicaba impuestos, que por muy implícitos que fueran, no eran por eso menos reales.

Existía, por una parte, el encarecimiento del producto que sustituía importaciones, y que con el transcurso del tiempo y en la medida que se hacía más intensivo el proceso, se fue trasladando a procesos intermedios. Tal encarecimiento podía originarse ya fuera por una menor eficiencia o por mercados monopólicos, o por ambos.

Existía el costo de orientar nuestros escasos recursos en la producción de bienes altamente protegidos, es decir... suntuarios.

Regía el costo de la producción nacional de insumos a alto precio, orientados a la industria en general y, a aquella de potencialidad exportadora en particular, lo que quitaba pie de competencia para nuestros productos en el exterior.

Pero quizás la repercusión más profunda de nuestra política de sustitución de importaciones se dio en el otro lado del espectro: en el área de las actividades exportadoras. Ellas dependen fundamentalmente del nivel que alcanza el precio del dólar y es justamente porque la sustitución de importaciones tiende a deprimir el precio de la divisa, la razón por la que nuestras exportaciones debieron pagar el "impuesto implícito" de la política en la forma más gravosa.

El axioma fundamental en Economía de que la "protección a un sector implica necesariamente la desprotección de otro", ha aflorado en las discusiones de política económica tan sólo recientemente, cuando en realidad debió haber sido tema de discusión por muchos años.

Cuando se imponen aranceles altos, las personas disminuyen la demanda por bienes importados de la misma manera como cuando sube el precio de cualquier bien. Al demandar menos bienes importados, demandan también... menos dólares, lo que hace bajar (o tiende a que no suba) el precio de equilibrio del dólar, esto es el tipo de cambio.

Si el resultado es tener un tipo de cambio 10 cuando de otra manera debió ser de 20, la protección es equivalente a imponer en impuesto a las exportaciones del orden del 50%!

Los tipos de costos recientemente enumerados son reales y cuantificables. Las medidas empleadas podrían haber sido reemplazadas perfectamente por otras que consistieran en impuestos y subsidios explícitos y haber producido exactamente los mismos resultados excepto por un aspecto muy importante: este es que la especificación y clarificación de los costos se hubiera hecho tan maciza y evidente, que

existieran muchas industrias incapaces de justificar beneficios superiores a los costos incurridos.

Esto hace de las medidas directas, en conjunto con la mayor precisión de los objetivos conseguidos, las herramientas más deseables de apoyo estatal.

EL IMPACTO ECONOMICO DE LOS IMPUESTOS

También las medidas de financiamiento directo por el Estado, ya sea que éste las ejecute por sí mismo o descansen en terceros para ellos, requiere reflexión.

Los impuestos, vale decir, la vía por la que el Estado obtiene recursos financieros, no son neutros en la actividad económica.

Piénsese, por ejemplo, en los impuestos aparentemente "más justos" para financiar algún programa social de gobierno, como pueden serlo los impuestos a las utilidades de las empresas. Cuando las empresas deciden acometer una inversión, estudian su rentabilidad, esto es, las ganancias netas de impuestos que obtendrán con los recursos invertidos; estos recursos tienen habitualmente un costo alternativo: si son recursos prestados, deben devolverlos con intereses y si son propios, esperan obtener cierta rentabilidad mínima sea en el país o en el exterior.

En la medida que más altos sean los impuestos dentro del país, más atractivo tiende a hacerse el exterior como posible destinatario de los capitales, o bien, cada vez menos actividades productivas permiten obtener los ingresos suficientes como para reponer el capital prestado, pagar los impuestos y permitir una cierta capitalización.

De esta manera, las inversiones que no se realizan, el producto que no se genera, los impuestos que no se pagan y, en general, la riqueza que no se obtiene con el bienestar directo que ello implica, constituye el costo de la recaudación de impuestos.

En forma similar, cuando el peso que el Estado ha tomado para sí mismo es demasiado grande, tiende a perderse de vista el propósito redistributivo para solamente tomar en consideración la capacidad recaudatoria de los impuestos. Del impuesto "justo" tiende a caerse en los impuestos más "injustos" y que son recaudados muchas veces de la misma fuente, o muy cercana a ella, que se pretende beneficiar.

Como nuestra propia experiencia pasada se ha encargado de demostrar el no recurrir a impuestos como medio de financiamiento y usar las emisiones del Banco Central, repercute en uno de los impuestos más agresivos, el impuesto inflación. Este impuesto sobre los saldos monetarios, carcome el poder adquisitivo en todos aquellos que perciben renta fija y perjudica directamente a los trabajadores.

La toma de conciencia de los costos de los programas del Estado no son un argumento para no realizarlos. Como se mencionara anteriormente, en muchos casos pueden haber razones sociales, distributivas, estratégicas u otras que justifiquen el

apoyo del Estado. Sin embargo, el peso de los beneficios que se desprendan deben ser lo suficientemente poderosos como para justificar los costos en que se incurrirá.

Más aún, en la medida que mayor es la importancia que tiene el gasto público en la economía, más exigente se debe ser con los beneficios de los programas estatales, toda vez que los impuestos que se deberán recaudar tenderán a repercutir más y más en sectores cada vez más modestos del país.

CLARIFICACION DE PROPOSITOS Y METODOS ADECUADOS

Cuando las consideraciones en pro de un determinado apoyo estatal son suficientemente poderosas e irrefutables, se hace necesario estudiar la forma de proceder. Y esto, a su vez, hace imprescindible tener muy en claro el propósito que se pretende conseguir.

Esto que puede parecer de lógica elemental o de perogrullo no siempre resulta muy claro.

Por ejemplo, todos sabemos de nuestra historia de protecciónismo industrial, pero no encontraremos respuestas similares o correctas si se pregunta a distintas personas por qué creen que se protegió a la industria, especialmente después de la década de los cuarenta.

Muchas podrán decir que el motivo fue para dar trabajo a chilenos, a través del aporte de valor agregado con mano de obra nacional.

Sin embargo, la historia del protecciónismo en el mundo demuestra otra realidad distinta. Uno de los argumentos más populares en pro del protecciónismo en los países industrializados es aquel del “trabajo paupérrimo”.

Resulta que la tendencia en una economía abierta al exterior, en una economía desprotegida, es a especializarse en los rubros de mayor ventaja comparativa, esto es, en aquellos sectores que usan más intensivamente el factor productivo más abundante. Como los países industrializados son más abundantes en capital, se pensaba que una orientación muy fuerte hacia el exterior robustecería aquellas actividades que usan más intensivamente el capital y deprimiría a aquellas que usan más intensivamente el trabajo, el factor productivo más escaso. De esta manera se hizo uso de la protección (en la agricultura) para revertir el sentido de la especialización a la actividad que usaba más intensamente el trabajo. En este caso, la protección era equivalente a proteger a aquellas actividades que usaban más intensamente el trabajo.

Sin embargo, la realidad de los países que tiene mayor abundancia de mano de obra relativa al capital es diametralmente opuesta. Los rubros de ventaja comparativa son aquellos que usan intensivamente la mano de obra y, la apertura, al exterior, robustecerá a aquellos sectores y beneficiará al trabajo.

La protección de sectores menos eficientes, como es la industria, revierte la tendencia y tiende a beneficiar el factor productivo más escaso, como es el capital.

En realidad, nuestro proteccionismo intentaba fortalecer un sector de alto valor agregado y de fuerte componente tecnológico, lo que resultaba contraproducente por tres razones: en primer lugar, esto que en sí es deseable resulta ser muy costoso y, en consecuencia, se determinaba invirtiendo gran cantidad de capitales en sectores poco intensivos de mano de obra, es decir, nuestro factor más abundante; en segundo lugar, se tendía a crear monopolios asegurados que no permitían una rápida reposición de tecnología moderna; en tercer lugar, y debido en gran parte a la razón anterior, eran sectores poco dinámicos en el sentido que una vez copado el mercado interno no tenían capacidad de penetración en el exterior. En consecuencia, el argumento del "trabajo" resulta ser el argumento opuesto para la protección y en el caso de apertura hacia el exterior, el argumento correcto.

SUBSIDIOS INDIRECTOS E INEFICIENCIA ASOCIADA

Contrariamente a su deseabilidad, los subsidios indirectos han sido usados copiosamente a lo largo de nuestra historia económica. Ha contribuido a ello, en parte, la poca claridad que se tiene sobre sus efectos y también, sin duda alguna, la impopularidad que conlleva optar por la vía directa y mantener los precios en sus niveles reales.

Las medidas tendientes a elevar el poder adquisitivo de ciertos estratos de la población, es decir, elevar sus ingresos reales, pueden tener dos caminos alternativos: el primero, consiste en mover los precios hacia abajo para aproximarlos a los ingresos; el segundo, es ajustar los ingresos hacia arriba.

Ambas, aparentemente, son muy distintas en cuanto a los efectos que producen.

Cuando los precios se fijan artificialmente bajos, bonificando con cargo del Estado la diferencial entre precio y costo del productor, lo que se está haciendo es subsidiar a todos los consumidores que compran el bien, en tanto que el objetivo de la autoridad es generalmente subsidiar solamente a personas de escasos recursos. Además, cuando el precio de un bien es artificialmente bajo, se tiende a derrochar su uso, tanto de parte de los ricos como de los pobres.

Tal ha sido el caso de muchos productos y servicios "populares", como el pan, leche, electricidad, agua potable, etcétera.

El problema consistía muchas veces en que, partiendo con un precio artificial, al gobierno se le hacía muy difícil justificar ante sus electores un alza para ponerlo a niveles reales. Los *slogans* en curso tendían a poner el acento en uno de los aspectos, ignorando el problema general. Subir el pan significaba encarecer el alimento a los pobres, olvidándose, de paso, que también se lo encarecían a los ricos y olvidando que el Estado debería recolectar menos impuestos para subsidiar el pan de estos últimos.

Las tarifas eléctricas artificialmente bajas significaron subsidiar la electricidad de los pobres y los ricos, determinaron provocar un exceso de demanda producto del derroche que implicaba un servicio casi gratuito que gravitaba fuertemente sobre el

erario fiscal, derroche que se puede atribuir tanto a pobres como a ricos y presionaron por un mayor endeudamiento externo para conseguir los créditos que financiarían la expansión de la capacidad instalada de las plantas.

SUBSIDIOS DIRECTOS Y EFICIENCIA ASOCIADA

Los problemas anotados recientemente se pueden obviar mediante la práctica inversa, es decir, suplementar los ingresos del grupo o grupos que se intenta favorecer.

De esta manera los precios, que son universales, se mantienen sin distorsión, indicando con ello cuál es su escasez o abundancia relativa en la economía, dando indicaciones precisas a los grupos de consumidores cuanto más o cuanto menos conviene que se economice en su consumo, dando indicaciones a los productores en forma clara y directa cuán conveniente o no es que se produzca de ese bien, y reforzando la capacidad de compra justamente a quienes el Estado pretende favorecer con la redistribución de ingresos.

El problema de los subsidios directos se presenta en el aspecto administrativo, en la forma y oportunidad de cómo hacer llegar el aporte del Estado; sin embargo, por problemático que pueda parecer, los esfuerzos que se desplieguen en este sentido siempre se verán compensados con el ahorro de la ineficiencia asociada a los mecanismos indirectos.

MAPA DE EXTREMA POBREZA Y PUESTA EN PRACTICA DE LA IDENTIFICACION DEL BENEFICIARIO

El excesivo nivel a que había llegado el Gasto Público en 1973, obligó a hacer un serio esfuerzo de racionalización de dicho gasto. Uno de los aspectos que mereció el mayor cuidado residió en los Gastos Sociales, por el fuerte contenido redistributivo puesto en ellos.

Teniendo en cuenta el propósito perseguido, la redistribución de ingresos, se comenzó por examinar quiénes habían sido los beneficiarios del Gasto Público.

Para ello se *partió* elaborando el Mapa de Extrema Pobreza, que indicaba quiénes son, dónde están y qué hacen los extremadamente pobres del país. Si el objetivo es distribuir ingresos, la primera prioridad obvia debe ser la erradicación de la extrema pobreza, lo que a su vez requiere conocer quiénes son los pobres en este país, para cuantificar el esfuerzo que se hace en este sentido.

Sin embargo, parece que el "detalle" del Mapa fue olvidado, por lo que hubo de comenzarse con su confección.

El presupuesto de 1974, que recogió la inercia del año 1973, sirvió para hacer un examen crítico de la forma como se asignaba el Gasto Público tradicionalmente en nuestro país.

En Salud, por ejemplo, se encontró que Coquimbo, la zona más pobre del país, tenía menos de la mitad de camas per cápita que Magallanes, con el índice de Extrema Pobreza más bajo y la zona más rica del país.

Aisén, cerca del doble de pobre de Valparaíso, contaba con tan sólo el 66% de camas per cápita que este último¹.

Similar regresividad se registraba en el gasto anual per cápita en Salud a lo largo del país.

Respecto a la Educación, se descubrió que menos del 2% del Gasto Público se orientaba a la Extrema Pobreza, en tanto que más del 10% llegaba a beneficiar a sectores de altos ingresos.

Estos hechos y muchos más de índole similar demuestran que no basta gastar para dar beneficios sociales. Ello sería menospreciar el costo que para el país significan los impuestos y además implica postergar la meta de lo que se pretende conseguir con los programas sociales.

El Gasto Social de los últimos años se ha caracterizado por una cada vez más fuerte orientación hacia los sectores más necesitados, de manera de maximizar el impacto social de los fondos públicos y procurar minimizar el peso impositivo del país.

SUBSIDIOS DIRECTOS, SOBERANIA DEL CONSUMIDOR Y EFICIENCIA PRODUCTIVA

Existe un punto en especial por el cual el recurrir a subsidios directos se hace tan deseable. Uno, que ya se anotara, es la identificación del usuario, lo que permite ahorrar costos al reducirse o eliminarse la posibilidad, que estratos, grupos o personas ajenas al propósito de la autoridad, reciban los beneficios del Estado. El impacto en los costos es inmediato, toda vez que generalmente hay una relación directa entre el gasto total y cantidad de bienes o servicios producidos o prestados.

El segundo, es que la estructura de precios tiende a mantenerse en niveles reales, lo que da indicaciones precisas y confiables tanto a la demanda como a la oferta en la actividad que se trate.

El punto que interesa resaltar es que el grupo beneficiado, al recibir directamente el subsidio para ser gastado en una determinada área, puede elegir entre diferentes empresas o servicios a aquella que sea capaz de entregarle lo mejor por el mismo precio, produciéndose una saludable competencia entre ellas.

Bien sabido es que lo que más beneficia al consumidor es la posibilidad que éste pague contra el beneficio recibido. No se puede esperar la misma atención médica, por ejemplo, cuando el servicio hospitalario recibe una cantidad fija de dinero ya sea para atender 5 personas o 50 personas, que cuando cada persona le paga por el servicio que recibe. O bien que al servicio se le pague una determinada cantidad por persona atendida, si ésta no tiene otra alternativa donde recurrir.

De esta manera, se presenta un beneficio adicional a todos los anteriormente

¹ Estas cifras relativas al gasto público y un examen crítico de ellas se encuentran en *Política Económica y Desarrollo Social de Chile*, de Miguel Kast (mimeo, ODEPLAN).

anotados, que es el mejoramiento en términos de calidad o de costos de la oferta en cuestión.

Siguiendo un paso más adelante, uno puede llegar a la conveniencia de ir dejando cada vez más flexible el área de beneficio del subsidio. Para citar un ejemplo, en los EE.UU. hace algunos años, las autoridades estimaban que el déficit de viviendas sociales era una determinada cantidad, pero decidieron entregar el subsidio en dinero en vez de asignar casa directamente. Vieron después de mucho tiempo, y con mucho asombro, que las casas adquiridas por los beneficiarios eran mucho menos que las que se habían pensado, indicando ya fuera una sobreestimación de los cálculos o una idea equivocada de cuáles eran las prioridades que los grupos beneficiarios tenían.

Evidentemente, problemas culturales pueden llevar a prioridades equivocadas por parte del beneficiario, por ejemplo, descuidando la vivienda o la salud para ponerse a beber. Sin embargo, existen determinadas canastas de consumo por la cual la autoridad se sentirá indiferente y, en este caso, el subsidio en lugar de ser en bienes, conviene que sea en dinero.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Se ha intentado mostrar diferentes aspectos que conviene tener en cuenta cuando se diseñan políticas con algún contenido social, distributivo u otro que merezca el apoyo estatal.

Lo primero, es el hecho de vivir en un país relativamente pobre, hace doblemente necesario fijarse en los costos que significan los programas estatales, tanto por lo que en sí significa el gasto, como porque los capitales con que se cuenta para el desarrollo son muy exiguos. Se mencionó el hecho que esto no significaba la negación a acometer determinado tipo de programas o políticas, sino más bien a sopesar adecuadamente los beneficios que se pretenden conseguir, induciendo a una búsqueda de la alternativa óptima de acción.

Se destacó que el tener en claro los propósitos que se pretenden conseguir, es una premisa básica. Que en ocasiones, lo que se piensa que es una política que conduce al mayor empleo, no lo es. Que el recurrir a subsidios indirectos, implica beneficiar grupos ajenos al propósito de la autoridad, además de otras ineficiencias; esto lleva a que el costo efectivo, esto es, el costo por beneficiario, sea más elevado, por lo que siempre habrá alguna alternativa más eficiente. Esta alternativa siempre apunta hacia la medida directa, el subsidio directo, el que además tiene la ventaja de respetar, en ciertos grados, la soberanía del consumidor y tiende a mejorar la eficiencia productiva.

Entendiendo así zonas e islas pobres, en función de la geografía, de la

LA EXPANSION TERRITORIAL SOVIETICA

JULIO VON CHRISMAR ESCUTTI. Coronel de Ejército (Infantería).

Oficial de Estado Mayor. Profesor de Academia en las asignaturas de Geografía Militar y Geopolítica y Organización y Personal. Observador Militar de Chile en Naciones Unidas, en el Canal de Suez, año 1970.

“Toda célula de espacio (Estado) tiende a hacerse más extensa, es decir, a crecer, debido a que el aumento de territorio proporciona mayores posibilidades a la economía y al poblamiento, facilita la defensa y ensancha el horizonte político” (Otto Maull).

INTRODUCCION

Ilustres pensadores de nuestro tiempo han estudiado a la Unión Soviética y, junto con reconocer la enorme importancia política que este Estado tiene en el mundo actual, han apreciado el inminente peligro que ella significa para la supervivencia de Occidente, especialmente para Europa y América, debido a su tendencia y posibilidades de pretender el dominio Universal.

Para Chile, único país que ha logrado liberarse de las garras del imperialismo soviético, y cuya situación geopolítica lo convierte en una permanente y preciada posición de control entre los dos más grandes océanos del planeta, en los ámbitos americano antárticos, es de gran interés estudiar y analizar a este imperio gigante contemporáneo, que puede amenazar nuestra seguridad nacional.

Sir Halford MACKINDER, en su célebre conferencia dictada ante la Sociedad Geográfica Real, en 1904, decía en uno de sus párrafos:

“¿No es la región pivote de la política mundial esa extensa zona de Eurasia que es inaccesible a los buques, pero, que antiguamente estaba abierta a los jinetes nómades, y está hoy a punto de ser cubierta por una red de ferrocarriles? Han existido y existen en esa zona las condiciones de una movilidad de poder militar y económico que tiene un carácter trascendente, y sin embargo, limitado. Rusia reemplaza al Imperio Mogol. Su presión sobre Finlandia, Escandinavia, Polonia, Turquía, Persia, la India y la China reemplaza a los ataques centrífugos de los hombres de la estepa. Ocupa Alemania en Europa. Puede atacar por todos lados, y puede también ser atacada por todos lados, excepto el Norte. El completo desarrollo de su moderna movilidad ferroviaria es simplemente una cuestión de tiempo”.

Agregaba más adelante: “El vuelco del equilibrio de poder en favor del estado pivote como un resultado de su expansión por las tierras marginales de Eurasia, permitiría la utilización de los amplios recursos continentales para la construcción de una flota, y el Imperio del Mundo estaría a la vista”.

Estas reflexiones y profecías geopolíticas, tras la derrota de Rusia por Japón en 1905 y por Alemania durante la I Guerra Mundial, parecieron haber perdido

efectividad. Pero, después de la II Guerra Mundial, y después del término de la Guerra de Vietnam, última etapa de lo que SOLZHENITSYN considera como la III Guerra Mundial, ya librada, el cuadro previsto por MACKINDER comienza a dibujarse nítidamente.

La Unión Soviética disputa actualmente el cetro de la hegemonía mundial, junto a Estados Unidos de América y a China, y parece llevarles bastante ventaja en varios aspectos, tanto de potencialidad militar como de posición territorial.

Sólo en el factor económico aún Estados Unidos lleva la delantera y China en lo geohumano, con una población numerosísima y homogénea.

Sin embargo, aún no puede apreciarse claramente cuál será el vencedor, ya que factores tan importantes como el "resto del mundo" —entre los cuales América del Sur ocupa un lugar relevante— y la conquista verdadera y definitiva del espíritu de sus propios pueblos como de sus contrincantes, unido a la influencia determinante de la ciencia y tecnología, pueden modificar el resultado.

Unión Soviética ha sido, pues, la mejor alumna y ejecutora de las predicciones de MACKINDER. Podría decirse que la política internacional después de la II Guerra Mundial e incluso de esa guerra, ha girado en torno a la zona pivote, en lo que MACKINDER designó como el *ringland*, el área anillo alrededor de la zona pivote. Ese es como un lugar geométrico que contiene los principales teatros de guerra de la postguerra: Europa Oriental, Chipre, Suez, Yemen, Pakistán, India, Vietnam, Malasia, Corea.

Pero, después de estas "guerras de la postguerra" o III Guerra Mundial, según SOLZHENITSYN, la Unión Soviética ha penetrado y traspasado parte del *ringland* y amenaza directamente regiones de África, América y de otras partes del "Océano Mundial" e "islas exteriores", según las expresiones de MACKINDER.

Especialmente después de la Guerra de Vietnam, la Unión Soviética no sólo ha consolidado posiciones en Eurasia y África, sino que desembozadamente ha iniciado la conquista del Mediterráneo, el África y el Índico, como áreas importantes o anexas a la "Isla Mundial".

Al respecto, es interesante advertir que, así como el eje de la zona pivote de Eurasia se encuentra en el área crítica ubicada entre Europa y Asia, entre los montes Urales y el mar Caspio, enorme puerta por donde penetraron en Europa las sucesivas históricas invasiones asiáticas, así también, dentro del denominado "Océano Mundial" existe un área crítica de alto valor geopolítico internacional, formada por los pasos interoceánicos australes entre los océanos Pacífico y Atlántico, entre Sudamérica y Antártida.

El control de esa área será decisivo para la potencia que pretenda la hegemonía mundial.

Este hecho y otros factores geográficos y políticos, hacen de Chile uno de los más importantes objetivos actuales y futuros para la potencia rectora mundial, motivo

más que suficiente para que nuestro país, y con él los demás países sudamericanos, poseedores de enormes potencialidades humanas y económicas y de importantes posiciones geoestratégicas, se preparen para afrontar la amenaza presente y futura.

Es, pues, de gran interés estudiar las principales características que ha tenido y tiene la expansión soviética, como fenómeno geopolítico.

En el presente trabajo analizaremos cómo se ha desarrollado este proceso, especialmente desde el punto de vista de la expansión territorial, sin que esto signifique menospreciar la enorme importancia del fenómeno sociológico de la lucha por las mentes que será posiblemente el más trascendente y determinante para el resultado final.

Recordemos las palabras del gran historiador griego POLIBIO DE MEGALOPOLIS, en su obra *Historia Universal bajo la República Romana*: “¿Quién puede haber tan torpe y descuidado que no quiera saber cómo y con qué forma de gobierno todas las regiones del ecumene han caído en menos de cincuenta y tres años –lo que constituye un acontecimiento sin precedentes– bajo un solo dominio, el dominio romano? ”.

ALGUNOS ANTECEDENTES GEOGRAFICOS E HISTORICOS DEL ESTADO RUSO

A. GEOGRAFICOS

1. El Territorio

El vasto espacio soberano de lo que es hoy la URSS (más de 22 millones de km²), constituye un enorme territorio continuo, políticamente unificado, que corresponde aproximadamente a toda la mitad septentrional de Eurasia, con más o menos dos tercios en Asia y uno en Europa.

Está formado por numerosos y diversos países y regiones naturales, entre los cuales están los siguientes:

- Llanura Rusa (incluida Ucrania).
- Carelia.
- Países Bálticos.
- Llanura de Siberia Occidental.
- Estepa de las Kirguisses.
- Turkmenia.
- Transcaucasia.
- Siberia Central.
- Transbaikalia.
- Amuria.
- Lejano Oriente Siberiano.

De todos ellos, el más importante es la Llanura Rusa que, junto a la Llanura de Siberia Occidental y a la Estepa de las Kirguisses, forma una especie de trébol, que sirve de núcleo y eje geográfico y político de todo el territorio.

El centro de este trébol coincide con la célebre área crítica del río Ural, ubicada entre estas tres llanuras, a horcajadas de Europa y Asia, entre el extremo sur de los montes Urales y el mar Caspio.

Esta ancha puerta ha sido hollada por sucesivas invasiones de pueblos asiáticos hacia Europa, desde los albores de la historia: escitas, cimmerios, hunos y mongoles (Batú en 1223 y Tamerlán en 1395).

La morfografía, la vegetación y el clima, han impuesto al territorio de la URSS, largas barreras naturales que lo enmarcan por el norte y por el sur; mares helados, tundras, bosques (Taiga) y frío por el norte; desiertos y altas montañas por el sur. Pero, en el medio, queda una ancha franja territorial, que se angosta en su parte oriental, y que presenta bastante continuidad y condiciones favorables para el poblamiento, los cultivos, el pastoreo y las comunicaciones, salvo en los confines de la Siberia Oriental y en la Amuria, donde choca con barreras montañosas de importancia. Ella ha sido el eje Este-Oeste, que desde la Llanura Rusa, pasando por el área del río Ural y, además, entre la Llanura de Siberia Occidental y la Estepa de las Kirguisses, se extiende por los cursos superiores de los grandes ríos siberianos hasta el Valle y Llanura del Amur, donde toma contacto con el Pacífico. Este es el eje general que siguieron las invasiones y que sigue también el trazado del F.C. Transiberiano.

De todo el territorio actual de la URSS el país más importante es la Llanura Rusa, la cual sirve de zona eje y de base de su núcleo vital y de principal solar a la nación rusa. Posee amplia comunicación terrestre con Asia y con Europa Central, y por vías terrestres y marítimas con Europa Septentrional y Meridional. Esta excelente ubicación en una posición central, le facilita la influencia y el dominio sobre todas esas áreas, en caso de estar habitada por una nación poderosa, como es actualmente la URSS.

Los conceptos de MACKINDER resuenan con ecos dramáticos en las escuelas geopolíticas europeas: "Quien domina la Europa Oriental, domina el "corazón terrestre". Quien domina el "corazón terrestre", domina la "isla mundial". Quien domina la "isla mundial", domina el mundo".

Sin incluir la invasión de la Llanura del Dnieper por los vikingos en el siglo IX, por lo menos en tres ocasiones, alguna potencia europea ha intentado cumplir el objetivo geopolítico de dominar, desde Europa Septentrional o Central a la Europa Oriental; Suecia, hasta el desastre de Poltava; Francia, hasta el fracaso de la "Grande Armée" y Alemania hasta estrellarse ante Leningrado, Moscú y Stalingrado.

La constante histórica ha sido, por consiguiente, que la nación que habita en la Llanura Rusa ha logrado rechazar todas las invasiones provenientes desde Europa, salvo la de los vikingos, pero ha sucumbido ante todas las invasiones provenientes desde el Asia.

Sabido es que el proceso histórico y geopolítico de crecimiento y expansión de un Estado, debe estudiarse considerando como eje y principal promotor del fenómeno, al Estado que haya logrado conservar su identidad desde su nacimiento como núcleo

originario, y que sea la nación que domine políticamente a todas las que alberga dentro de sus posesiones.

En el caso de la URSS esa nación es Rusia. Es por tal razón que, al estudiar su crecimiento y expansión territorial, debemos partir de esa extensa y rica llanura que contiene a las hoyas hidrográficas del Volga y del Dnieper, y que ha servido de enorme crisol abierto y de tránsito, dentro del cual se han vaciado distintos pueblos asiáticos, para, presionando e invadiéndola, mezclarse con aquellos que les habían precedido. Recordemos las palabras de MACKINDER: "Os pido, por lo tanto, que por un momento miréis a Europa y a la historia europea como subordinadas a Asia y a la historia asiática, porque la civilización europea es, en un sentido muy real, el producto de la lucha secular contra la invasión asiática".

2. *La Población*

La URSS está formada por numerosas naciones, pueblos y nacionalidades de diferentes características raciales y culturales.

Los 255 millones de habitantes de la Unión Soviética (1975), de origen caucásico y mongólico, pertenecen a numerosas naciones y nacionalidades de distintos orígenes, religiones, idiomas y costumbres, que habitan sus respectivos territorios, bajo soberanía soviética, en forma bastante similar a los antiguos imperios, pero bajo una constitución común.

La nación principal es la rusa, con aproximadamente la mitad de la población total de la Unión. Otras naciones importantes son, en orden de población: Ucrania con un 20%, Kazajia con un 6%, Uzbekia con otro 6% y Rusia Blanca con un 4%. Otras naciones menos populosas son: Azerbaiyán, Georgia, Armenia, Kirguizia, Tadzhikie, Estonia, Letonia, Lituania y Moldavia.

La República Rusa comprende aproximadamente un 77% del territorio de la URSS, quedando un 23% para los territorios de las naciones ya nombradas, que están organizadas como repúblicas.

Es así como toda la Siberia, hasta el estrecho de Bering, y la Amuria, hasta el puerto de Vladivostok; Sajalín, Kamchatka, la Transbaikalia y Tanutuva, son partes del territorio de la República Rusa.

Es por esto que la República Rusa alberga en su suelo no sólo a la nación rusa, que habita principalmente la Llanura Rusa, sino también a otras numerosas nacionalidades, entre las cuales debemos mencionar: en la Carelia, los fineses; en las Tundras árticas, los samoyedos, los yakutos, los yuhartos, los koriaks y los chukchis; en la Taigá, habitan: ostyakos, lamutos y otros pueblos; y en las estepas asiáticas, los tártaros.

La distribución espacial de la población de la Unión Soviética, muestra un núcleo vital bastante definido en la Llanura Rusa, con focos principales en las hoyas del

Dnieper (Ucrania), del Dniester; cuencas del Donetsk y del Don; curso superior del Don, y en el eje del Moskowa, Oka-Vola-Kama; además, hay núcleos secundarios en el área de Leningrado, en los Urales meridionales; en la Caucasia y Transcaucasia; en la Siberia Occidental y en los valles de los ríos Syr Daria y Amu-Daria, más una angosta franja de poblamiento a lo largo del trazado del F.C. Transiberiano, hasta las costas del Pacífico y algunas franjas menores que parten desde el F.C. Transiberiano a lo largo de los grandes valles de los ríos siberianos hacia el norte.

En síntesis, por origen étnico y cultural, por cantidad y por distribución espacial, la población de la Unión Soviética es principalmente blanca, indoeuropea, eslava y rusa, y tiene su núcleo vital dentro de la Europa Oriental.

B. HISTÓRICOS

Los pueblos antecesores del Estado Ruso, habitaron durante milenios las llanuras centrales de Eurasia. La más importante de estas llanuras, la Llanura Rusa, por sus características geográficas y especialmente por su situación geográfica relativa, constituyó un centro de atracción para los pueblos vecinos, que la invadieron y se instalaron en ella, cada vez que fueron más fuertes que sus anteriores dueños.

Es así como, desde varios siglos antes de Cristo, los escitas habitaban estas llanuras.

Eran una nación nómada ecuestre, de lengua indoeuropea, que llegó a las llanuras del Volga, del Don y del Dnieper, desde el Turquestán, hacia el siglo VII a.C.

Ya HERODOTO DE HALICARNASO describía a este pueblo y se admiraba de su habilidad para hacer la guerra: "Es menester confesar que la nación escítica ha hallado cierto secreto o arbitrio en que ninguna otra de las que yo sepa ha sabido dar hasta ahora, arbitrio verdaderamente más acertado, si bien por lo demás no tiene cosa que me dé mucho que admirar. Y consiste su grande invención en hacer que nadie de cuantos vayan contra ellos se les pueda escapar, y que si ellos evitaren el encuentro no puedan ser sorprendidos. Unos hombres, en efecto, que ni tienen ciudades fundadas ni muros levantados, todos sin casa ni habitación fija, que son ballesteros de a caballo, que no viven de sus sementeras y del arado, sino de sus ganados y rebaños, que llevan en su carro todo el hato y familia, ¿cómo han de poder ser vencidos en batalla u obligados por fuerza a venir a las manos con el enemigo?" (LOS NUEVE LIBROS DE LA HISTORIA. MELPOMENE. XLVI).

Desde fechas no precisadas, tal vez desde el siglo VII a.C., cuando arribaron los escitas, surgieron también los pueblos eslavos, también de origen indoeuropeo, algunos de cuyos grupos más orientales se establecieron en la actual Rusia, ocupando principalmente las zonas de bosques y praderas del centro de la Llanura Rusa, en forma sedentaria, especialmente como agricultores, después de expandirse desde un centro de dispersión que —según algunos autores— estuvo entre la hoyuela del Vístula y la del Dnieper (VICENS VIVES *Atlas de Historia Universal*: XIX: HERMANN KINDER y WERNER HILGEMANN *Atlas de Historia Mundial*, 32).

En el siglo III d.C. la Escitia fue invadida desde la cuenca danubiana, por los godos, un pueblo germano y, por lo tanto, indoeuropeo, quienes se apoderaron de gran parte del país y se instalaron en él.

A comienzos del siglo IV a.C., otro pueblo iranio o indoeuropeo, los sármatas, cuya tribu más poderosa fueron los alanos, presionó a los escitas y ya a fines del siglo II los había desplazado, para ocupar las costas del mar Negro.

En el siglo siguiente, un pueblo amarillo de origen turco-mogol, de gran capacidad militar, los hunos, invadió las llanuras de Europa Oriental, apareciendo repentinamente desde el Asia Central a través del área crítica entre los Urales y el Caspio.

Otro pueblo de origen turco-mogol, los fineses, invadió más o menos simultáneamente con los hunos, la parte norte de Rusia, ocupando las áreas boscosas a ambos lados de los montes Urales.

En el NO de Rusia habitaba en esa época otro pueblo de lengua indoeuropea: los baltos o lituanos.

Tras la muerte de Atila (453 d.C.), los hunos decaen y sus posesiones se contraen, ante la presión de los pueblos eslavos y sármatas, quedando reducidos a la zona de Azov, donde se les conoció con el nombre de búlgaros.

Así tras largos años de luchas y de resistencia, vasallaje y mezcla, las antiguas tribus eslavas orientales y sármatas, se impusieron transitoriamente a los pueblos turco-mogoles y presionaron, a su vez, durante varios siglos contra los frentes del Imperio Bizantino, y en el siglo VII lograron penetrar al sur del Danubio y ocupar gran parte de la península de los Balcanes.

Nuevas olas e invasiones continúan complicando aún más el panorama étnico de los pueblos que ya habitaban en Rusia: ávaros, perseguidos por los turcos altaicos y éstos que se mezclan con los hunos búlgaros para dar origen a los khazares, quienes organizan un Estado hacia mediados del siglo VII d.C. A su vez, parte de los búlgaros se mezclan con los eslavos, produciéndose un fenómeno de transculturación en que persistió el elemento eslavo.

Hacia la segunda mitad del siglo VII d.C., los pueblos eslavos eran aliados y en parte vasallos del Estado de los khazares, que era el más强大的 y les daba protección contra las invasiones árabes, procedentes del sur. Pero, los khazares fueron derrotados por los árabes el año 737, y éstos penetraron al norte del Cáucaso y hasta el Don.

Los eslavos o rus, como ya se les denominaba, buscaron nuevos aliados poderosos, encontrándoles en el creciente poderío de los vikingos, quienes apoyaron a los eslavos y los organizaron contra los bizantinos, árabes y khazares.

La más célebre expedición de los vikingos fue la de los varangianos, procedentes de Frisia y Jutlandia, quienes al mando de Rurik, penetran en Rusia hacia el año 856 d.C., a lo largo de los ríos Volkhov, Lovat y Dnieper (actual Ucrania) e inician la organización del Estado Ruso, mezclándose los suecos con los rus eslavos. Este,

generalmente, es considerado el hecho histórico que marca el nacimiento oficial del Estado ruso.

Los rus eslavos o habitantes nativos de Rusia, fueron organizados políticamente en principados. Los más importantes fueron inicialmente el de Kiev y el de Novgorod, los cuales compitieron entre sí en poder, y avasallaron a los demás principados, menos poderosos.

Hacia 1223, los mogoles, al mando de Batú, invaden a Rusia y destruyen a Restov, Vladimir, Moscú, Riazán, Targek y otras ciudades. Novgorod se salva debido a las intensas lluvias. Por esos mismos años, los lituanos invaden a Kiev, los alemanes someten a los países bálticos y los suecos conquistan a Finlandia.

En 1239 reaparecen los mongoles de Europa. Destruyen a Kiev en 1240 e invaden a Polonia y Hungría.

Los alemanes, aliados con los suecos, tratan de conquistar al principado de Novgorod, pero son rechazados por los rusos.

Hacia 1260 el Estado fundado por Batú, el Khanato de la Horda de Oro, comienza a decaer. Ocupaba casi toda la Llanura Rusa y su capital era Serai, a orillas del Volga, cerca de Stalingrado.

El principado de Moscú fue el núcleo originario desde donde se inició la independencia de la Horda de Oro, bajo Iván I.

El Estado de Moscú ocupaba una posición central en la Llanura Rusa, con muy buenas comunicaciones hacia el resto de ella. Desde allí, creció por medio de sucesivas conquistas, anexando a sus dominios a los demás principados y pueblos de la Llanura Rusa. Iván III conquista y anexa parte de Novgorod. Basilio IV termina de conquistar Pakov y gana Smolensk a los lituanos.

Iván IV el Terrible, conquista a Rjev, el resto de Novgorod, Seversk, Rostov y Riazán (1517); anexa las hoyas del Don y del Donetsk y completa el dominio sobre toda la hoyada del Volga. Kazán y Astrakán son conquistados en 1552 y 1554-7, respectivamente.

Tras la conquista de la Llanura Rusa, sigue la expansión en Europa y en Asia.

El avance a través de Siberia se realizó rápida, pero gradualmente: la línea general del Irtysh-Obi, en la Siberia Occidental, es alcanzada en 1594; el Yenissei es poblado en 1600, al Lena se llega en 1620; al Pacífico en 1533; a la península de Chukotka, en el extremo nororiental de Asia, en 1648; al lago de Baikal, en 1652, y Kamchatka es rusa, desde 1697.

Bajo Pedro I, en 1696, Rusia se apodera de Azov; después ocupa a Ingria, Carelia y Livenia; termina la conquista de Siberia y toma posesión de las islas Kuriles y de las costas del mar Caspio.

En 1709, derrota a los suecos en Poltava, convirtiéndose en potencia europea.

Hacia 1735 se conquista el país de los Kirguisses y parte de Crimea.

Ya en 1740, el Imperio Ruso cubre un área de más de 16 millones de km².

En 1743, por el Tratado de Abo, Rusia obtiene a Fredikshan, Viborg y Nystadt.

El país de los Oestes, en el Cáucaso, es anexado en 1748; y las islas Aleutianas, en 1750, junto con la ocupación de toda la península de Kamchatka.

Durante el siglo XIX la expansión sigue impertérrita su curso y el Imperio Russo semeja un tintero volcado sobre el mapa de Eurasia; Georgia (1801) y Mingrelia (1802), en el Cáucaso; parte sur de Daghestán (1813), parte occidental de Polonia (1815); Eriván, en Transcaucasia (1828); Temitario del Amur, en el Lejano Oriente (1858); Circasia, entre el río Kubán y el mar Negro (1864); Turquestán, conquistado entre 1864 y 1868; Sajalín (1875), y Kars, en la Meseta de Armenia arrebatado a Turquía después de la guerra ruso-turca de 1877.

En 1812, Rusia rechaza la invasión de la "Grande Armée" de Napoleón, incidente de gran importancia histórica para esta nación, como antes lo fuera la victoria de Poltava, contra los suecos.

En 1855, a la muerte de Nicolás I Rusia tiene casi 21 millones de km².

En 1905, después de la desastrosa guerra contra Japón, Rusia le entrega la parte meridional de Sajalín y las Kuriles.

En 1918, Turquía recupera a Kars, y en 1919 Rusia pierde a Finlandia, Estonia, Latvia, Lituania, Polonia y Besarabia.

En 1937, la Unión Soviética ocupa la isla Francisco José o Fried Nanssen. Al comienzo de la II Guerra Mundial, la URSS firma con Alemania el Tratado de Brest-Litovsk (septiembre de 1939), que reparte a Polonia, ocupando Rusia la parte oriental.

En 1940, la URSS anexa la región adyacente al lago Ladoga, los Estrechos Bálticos y la Besarabia.

Terminada la II Guerra Mundial, la Unión Soviética se hizo cargo de la base naval finlandesa de Porkhala, que controla la entrada al golfo de Finlandia. Además, anexa la parte septentrional de Prusia Oriental y la provincia checa de Ruthenia.

En Asia, anexa la parte meridional de Sajalín (Karafuto), las islas Kuriles y, en el interior del continente, a Tannu Tuva.

En resumen, tras la II Guerra Mundial, la Unión Soviética obtuvo: en Europa: 441.500 km²; y en Asia 210.000 km², lo que da un total de 651.500 km², área mayor que la de todo el imperio japonés en 1939.

A partir de lo que se ha denominado la "Guerra Fría", entre la Unión Soviética y los Estados Unidos, esa potencia ha logrado romper el *Ringland* de Eurasia y ha avanzado, ideológica, política y estratégicamente por casi todos los continentes y océanos, estableciendo bases ideológicas y militares en numerosos países.

Aunque en algunos casos no ha participado en forma directa, la URSS ha influido en el desenlace de todas las denominadas "guerras de la postguerra", como en el caso del Medio Oriente, del Pakistán, de Corea, del Vietnam, de las ex colonias portuguesas y de otros muchos casos actuales, especialmente en África.

FORMA COMO SE HAN CUMPLIDO O SE ESTAN CUMPLIENDO LAS LEYES DE EXPANSION EN EL ESTADO SOVIETICO

Necesidad vital del crecimiento

Para la URSS fue vital crecer por lo menos hasta ocupar toda la llanura rusa, lo que aseguró su existencia como Estado soberano. En consecuencia, su crecimiento obedeció a razones estratégicas, más que a motivos económicos.

Evolución biológica de los Estados

El Estado soviético ha tenido un solo ciclo biológico, desde su total independencia del Khanato de la Horda de Oro, en el siglo IX (Iván III, el Grande). Anteriormente, el Estado moscovita (Principado de Moscú), tuvo una corta existencia independiente, desde cuando fue organizado por Rurik en el siglo X, hasta su conquista por Batú en 1223.

En la actualidad, la URSS ha alcanzado una enorme extensión territorial e indudablemente se encuentra en un período de acelerado desarrollo económico y bélico. Nunca antes tuvo una potencialidad relativa tan alta como ahora, en que, junto con Estados Unidos de América y China, aspira al cetro de la hegemonía mundial.

Aumento de la cultura

A través de su historia, Unión Soviética ha aumentado en forma considerable su cultura, especialmente en las siguientes oportunidades:

- a. Invasión de los vikingos al mando de Rurik.
- b. Matrimonio de Iván III con Sofía de Constantinopla e influencia de la cultura bizantina.
- c. Reformas y adopción de costumbres occidentales bajo Pedro el Grande y Catalina II (despotismo ilustrado).
- d. Inmigración forzada de numerosos científicos alemanes después de la II Guerra Mundial.

Aumento de la Capacidad ciudadana

Se estima que fuera de las ocasiones indicadas en el párrafo anterior, la capacidad militar de los ciudadanos soviéticos se puso a prueba y aumentó notablemente en las siguientes:

- a. Guerra de los eslavos contra los fineses.
- b. Guerra de los rusos contra los tártaros y mongoles (resistencia a la invasión y posteriormente guerra de independencia).

- c. Guerra contra Kasán y Astrakán (Iván IV, el Terrible).
- d. Guerra contra Suecia (batallas de Narva y Poltava; Pedro el Grande).
- e. Guerra contra Turquía y Lituania (Catalina II).
- f. Guerra contra Napoleón (Moscowa, Alejandro I).
- g. Edicto de emancipación de los siervos (1861).
- h. II Guerra Mundial. Rechazo de la invasión alemana

Estas "pruebas superadas" han ido aumentando la capacidad ciudadana de los soviéticos, especialmente en sus cualidades militares. La reciente victoria sobre Alemania en la II Guerra Mundial, devolvió a la URSS la confianza en sí misma, perdida desde la guerra contra Japón y también tras la I Guerra Mundial. A la vez, ha servido para consolidar y sellar la Revolución de 1917, afianzada indirectamente en 1918 por la intervención extranjera, ya que la guerra contra Alemania unió a todos los ciudadanos en una empresa común de carácter nacional. Sucedió algo más o menos semejante a lo acontecido con la intervención de las potencias europeas contra la Revolución Francesa la que se afianzó contra los resultados perseguidos, con la victoria de Valmy y posteriormente se consolidó con las campañas napoleónicas, que cubrieron y aún cubren de gloria a la nación francesa.

Queda claramente establecido que las revoluciones políticas, sociales, militares o de cualquier índole, no sólo no aumentan la capacidad ciudadana sino que la hacen disminuir, ya que se pierde esfuerzos, tiempo, energías y posibilidades, y se autodestruye la capacidad ciudadana.

Lo que sí puede hacer aumentar la capacidad ciudadana es la necesidad de superarse ante un peligro exterior: si esto sucede durante, o inmediatamente después de una revolución, puede consolidarla definitivamente, en caso de una victoria contra el invasor.

Areas valiosas

Al comenzar la expansión territorial de Rusia, tras la independencia del Estado moscovita de los tártaros y mongoles (Iván III), orientó su crecimiento externo inicialmente contra Novgorod y después contra Kazán y Astrakán (Iván IV, el Terrible), para destruir el peligro que significaba contra su seguridad la existencia de esos estados adversarios y ocupó sus territorios, los que le abrían las puertas del Báltico y del Asia y le facilitaban su posterior expansión.

Después, bajo Pedro I el Grande, la expansión se orientó preferentemente hacia el mar de Azov (desembocadura del Don) y hacia el mar Báltico (golfo de Finlandia, fundación y engrandecimiento de San Petersburgo). Estas áreas tienen gran valor económico (salidas al Atlántico por el Báltico, el mar Negro y el Mediterráneo) y estratégico (zonas críticas que facilitan la defensa de Rusia y su avance hacia Europa y Mediterráneo).

Posteriormente, el avance en Asia, iniciado también bajo Pedro el Grande, persiguió dominar toda la extensa llanura siberiana y las estepas del Asia Central, consiguiendo dominar las costas del mar Caspio, afirmar las fronteras sobre obstáculos naturales

(cordillera del Asia Central) y tomar contacto con el océano Pacífico a través de los mares marginales: de Ochkosk y del Japón.

El dominio sobre Murmansk en el norte de Escandinavia, le permitió contar con un puerto marítimo abierto durante todo el año, gracias a la influencia benéfica de la tibia corriente del golfo, y la posesión de Vladivostok le abrió la ruta marítima en el Pacífico, ya que más al norte de este puerto no existen bahías o puertos naturales que no se cubran de hielo durante el invierno.

Otras áreas valiosas, de importancia económica y estratégica, son: Ucrania (producción agrícola y minera), la cuenca del Donetz (producción minera e industrial), Bakú (petróleo) y la Siberia, extenso territorio de incalculables riquezas que además le permite contar con un enorme espacio de seguridad ante cualquier avance mongol o chino sobre el núcleo vital ruso (llanura rusa).

Después de la II Guerra Mundial, la URSS ocupó y aún ocupa toda la isla Sakhalín, las islas Kuriles, la región de Carelia adyacente a Leningrado, la base naval de Port Khala, en el golfo de Finlandia, los Estados Bálticos y parte de Prusia Oriental.

El control político y militar sobre Polonia, Alemania Central (República Democrática Alemana), Checoslovaquia, Hungría, Bulgaria y Rumania, no sólo le significa mayor seguridad estratégica, sino también la posibilidad de preparar estos estados para su futura anexión política y económica.

El avance soviético sobre ambas regiones polares, constituye también una demostración de su tendencia a dominar y controlar áreas de importancia estratégica mundial.

Si bien es cierto que el Ártico es una de las fronteras de la URSS y, por lo tanto, su presencia allí se justifica plenamente, no puede decirse lo mismo del continente antártico. Se estima que la URSS estaría tratando de dominarlo con los siguientes propósitos:

1. Controlar los pasos interoceánicos australes.
2. Disminuir las posibilidades económicas y estratégicas de otras potencias mundiales (EE.UU. y Gran Bretaña, especialmente).
3. Reservar un territorio de posible riqueza para el futuro.
4. Controlar un área de gran interés científico y técnico en la futura navegación espacial (facilidad para salir del planeta o regresar a él, eludiendo las fajas de radiaciones de Van Allen).

La influencia política, económica e ideológica de URSS sobre numerosos estados de todos los continentes, aunque pueda aparecer a primera vista como amorfa o indiscriminada, es muy probable que obedezca a un sistemático y metódico plan, uno de cuyos factores determinantes sería la existencia de áreas valiosas, de importancia económica, política o estratégica, que es preciso controlar para negárselas a otras potencias, y preparar así el futuro dominio del planeta.

Por ejemplo, podemos encontrar cierta sospechosa relación entre la Revolución Española y Gibraltar; entre la ayuda a Egipto y el Istmo y Canal de Suez; entre las

insurrecciones en el Yemen y Adén y el estrecho de Bab el Mandeb; entre las subversiones en Grecia y el mar Egeo; entre la ayuda a los estados de la Liga Arabe y la riqueza petrolera del Medio Oriente; entre las sangrientas revoluciones del Irán y el control soviético del mar Arábigo y una futura salida hacia el océano Indico; entre las guerras civiles en los estados africanos y el control de las enormes riquezas en minerales estratégicos allí existentes (uranio, hierro, cobre, etc.), entre la influencia soviética en el mar Caribe y la cercanía del estratégico canal de Panamá y de la península de Florida (Cabo Kennedy); entre la infiltración ideológica en Canadá y la cercanía de la frontera ártica soviética, entre la guerra de Corea y la cercanía del Lejano Oriente ruso, etcétera.

~~Las causas que impulsaron tanto a la URSS como a sus aliados a expandir sus dominios, no eran tan sólo la ambición de conquistar territorios y dominios, sino también la necesidad de obtener materias primas y mercados para su desarrollo económico.~~

Motivos económicos

Estos han influido en forma importante en la expansión soviética, tanto hacia Europa como en dirección al Pacífico. Muchos de ellos, constituidos por el control de áreas de valor económico, han sido mencionados en el párrafo anterior.

Influencia expansiva y atractiva de los minerales

Las principales regiones de importancia minera de la URSS son:

En carbón: Cuenca del Don, Kuznetsk, montes Urales y Moscú. Además, existen enormes yacimientos en la cuenca del Tunguska y en la del Lena, en la Siberia Oriental.

En petróleo: Bakú, Grozny y Maikop.

En hierro: Ucrania, montes Urales, Siberia y Moscú.

Además existen importantes yacimientos de: bauxita (aluminio), cromo, cobre, oro, plomo, magnesio, manganeso, molibdeno, níquel, fosfatos, platino, sulfuros, estaño, tungsteno, zinc, gas natural, plata, sal, mercurio, potasa, asbestos, uranio, antimonio, fluorito, vanadio, iridio, cobalto, cadmio, mica, diamantes y esmeraldas.

Las principales regiones ricas en diversos minerales son: Carelia finesa, el Cáucaso, los montes Urales, Turquestán, Siberia Central y Tranbaikalia.

Estimamos que, fundamentalmente, los minerales influyen en la expansión de los estados de dos formas:

1. Originando ambiciones;
2. Aumentando el poder nacional, el progreso y el desarrollo; es en esta última forma como se ha ejercido con mayor fuerza la influencia de este factor, en el caso de la URSS. Esto no excluye que, junto con otros factores geográficos o áreas relativamente valiosas, la influencia atractiva de los minerales pudo haber tenido también un papel importante en los motivos de la expansión soviética.

Anexión de unidades políticas menores

Esta ley se ha cumplido claramente en la expansión territorial soviética. Largo sería enumerar todas las áreas, regiones o estados anexados sucesivamente durante su crecimiento externo. Bástenos mencionar, como ejemplos típicos, los siguientes: Carelia, Ingria, Livonia, Estonia, Letonia, Lituania, Ucrania, Ruthenia, Moldavia, Besarabia, Bukovina, Transbaikalia, Amuria, Tannu-Tuva.

Regiones interiores: como Kasán, Astrakán y todas las provincias autónomas de la URSS, se encuentran en proceso de absorción.

Las repúblicas socialistas soviéticas, excepto Rusia misma, que es la unidad política mayor (Armenia, Georgia, Azerbaiyán, Rusia blanca, Tajikistán, Kirghiztán, Uzbekistán, Turkmenistán, Ucrania, Kazakhstán, Moldavia, Lituania, Letonia y Estonia), se encuentran en fase de amalgamación.

Las áreas fusionadas al término de la II Guerra Mundial, se encuentran también en plena fase de amalgamación.

Conquista pacífica o violenta

La mayoría de las anexiones que Rusia ha hecho durante su expansión, han sido de carácter violento (Kazán, Astrakán, Carelia, Smolensk, Rostov, Prusia Oriental, etc.).

Pueden considerarse como conquistas pacíficas las siguientes:

- Algunas regiones siberianas (Dauria, Lejano Oriente, Kamchatka, península de Chutky, islas del Comandante).
- Tannu-Tuva.
- Islas Articas, Nueva Zembla, Nueva Siberia, islas Francisco José.
- Parte oriental de Polonia (Tratado de Brest-Litowsk, septiembre de 1939).

Trasmisión y aceleración de la tendencia de crecimiento

Esta ley ha tenido una gran aplicación en el caso de la expansión soviética. Las primeras etapas del crecimiento, dentro de la llanura rusa, fueron lentas y difíciles, para después, expandirse en el Asia con mayor velocidad y facilidad.

Estados cuñas, topes o amortiguadores

Se estima que, actualmente, cumplen esta función entre la URSS y otras potencias, los siguientes Estados:

- | | | |
|--------------|-------------------|---------------|
| ■ Noruega. | ■ Polonia. | ■ Irán |
| ■ Finlandia. | ■ Austria. | ■ Afganistán. |
| ■ Suecia. | ■ Checoslovaquia. | ■ Mongolia. |

Menor esfuerzo o líneas de menor resistencia

Analizadas las actuales fronteras de la URSS, presenta las siguientes direcciones de aproximación, obstáculos y zonas críticas:

Direcciones de aproximación:

Mar de Noruega (Corriente del golfo).

Golfo de Finlandia, mar Báltico, estrechos daneses.

Llanura norte-europea, hasta Francia.

Llanura húngara.

Mar Negro, Bósforo, Dardanelos, mar Mediterráneo.

Mar Caspio, Irán (Persia), Mesopotamia, Golfo Pérsico.

Mar Caspio, Irán, océano Índico.

Dzungaria, China, mar Amarillo.

Amur, Manchuria, mar Amarillo.

Lejano Oriente, mar del Japón, Japón.

Sakhalín, Yeso, Honshu (Japón).

Siberia Oriental, estrecho de Bering, Alaska.

Obstáculos:

Lagos y selvas finlandesas y pueblo finlandés.

Alpes, Cárpatos y Alpes de Transilvania.

Estados centrales de Europa (República Federal Alemana, Francia, Austria y Suiza).

Península, montañas, mesetas y pueblo de Turquía.

Montañas y pueblo persa.

Montañas de Asia Central.

Frontera con China y con Mongolia y estas naciones.

Pueblo japonés.

Mar de Okhotsk.

Tundras y océano Ártico (hielo).

Zonas críticas:

Murmansk.

Golfo de Finlandia, Carelia.

Estrechos daneses, Jutlandia, sur de Suecia y sur de Noruega.

Prusia Oriental.

Ruthenia.

Besarabia (desembocadura del Danubio).

Bósforo.

Dardanelos.

Batum.

Bakú.

Dzungaria.

Sinkiang (China).

Manchuria.

Vladivostok.

Estrecho de La Perousse.

Estrecho de Bering.

Variación de las fronteras

Esta ley también se ha cumplido fielmente en el fenómeno del crecimiento del Estado soviético. Uno de los ejemplos típicos es la variación de las fronteras entre URSS y Japón (isla Sakhalín e islas Kuriles). Otro caso típico es la fluctuante posesión o independencia de los estados bálticos.

Formas espaciales de la expansión

La expansión soviética constituye un caso característico de expansión tipo "mancha de aceite" o continua.

La única discontinuidad actual es la base naval y territorio adyacente de Porkhala, en el golfo de Finlandia (punta de crecimiento marítima soviética).

Redondeo del espacio poseído

En general, el territorio de la URSS, es bastante compacto y de forma más o menos centrada, a pesar de tener una mayor longitud en la dirección E-O, que en la N-S. Esto se debe a la existencia de grandes obstáculos paralelos en sus fronteras norte y sur (hielos, tundras y taiga en el norte; desiertos y montañas en el sur).

Las únicas zonas donde podría buscarse redondear más el espacio poseído, sería en la península de Escandinavia (poseerla en su totalidad) o en Manchuria.

Puntas de crecimiento terrestre

Actualmente las fronteras soviéticas no presentan salientes ni entrantes de importancia, salvo en áreas costaneras, donde más bien influye la ley de la tendencia a ampliar las salidas al mar. La única saliente notable es la del nudo de Pamir, en plena zona montañosa. Desde el punto de vista étnico, la frontera no coincide exactamente con la división étnica ni lingüística y presenta puntas de crecimiento, tanto positivas como negativas para la URSS, pero que se encuentran en áreas demasiado accidentadas, como para tener gran trascendencia o significar un peligro importante.

Así, tenemos que una gran parte de la Carelia se encuentra habitada por carelo-fineses; Moldavia y Besarabia tienen gran cantidad de rumanos; entre Batum y Trebisonda (mar Negro) hay una faja costera donde abundan los caucasicos; los kurdos viven a ambos lados de la frontera entre Armenia y Turquía, y los tártaros de Azerbaiyán, residen también al otro lado de la frontera, en territorio iranés.

En la frontera con Afganistán, los turcomanos habitan a ambos lados de la frontera, hasta los faldeos de los Hindu Kush, en pleno territorio afgano.

Esta posible punta de crecimiento de la URSS, coincide con el curso superior del Amu-Daria, cuyas nacientes están también dentro del territorio de la URSS. En consecuencia, podría ser esta zona una futura punta de crecimiento hacia el sur, a expensas de Afganistán, orientada hacia el Belukistán o el Valle del Indo para salir hacia el océano Indico. Sin embargo, los montes Hindu Kush, constituyen una formidable barrera natural que dificulta cualquier expansión a través de ella.

A su vez, los afganos tienen una importante punta de crecimiento étnica dentro de la URSS, ya que la URSS de Tajik está habitada por un pueblo de origen iranio igual al afgano. Pero, considerada la potencialidad relativa entre ambos estados (Afganistán y la URSS), no representa un peligro importante para la URSS.

En la frontera china, existen también grandes puntas de crecimiento étnicas de la URSS, especialmente en el Turquestán Oriental y en la Dzungaria. Tampoco significan un inminente peligro para ninguna de las dos potencias.

En la Transbaikalia, existen zonas habitadas por mongoles, dentro de las fronteras de la URSS.

La parte sur de la isla Sakhalín, y las islas Kuriles están habitadas por japoneses, lo que puede significar una tendencia a la futura reivindicación de estas áreas.

Enclaves étnicos y territoriales

Dentro del territorio de la URSS no hay enclaves territoriales.

Existen, sí, pequeños enclaves étnicos de pueblos: polacos, alemanes, rumanos, búlgaros, fineses y mongoles, que, por su tamaño y por estar muy diseminados y normalmente lejos de las fronteras, no constituyen mayor peligro.

Hay también "pueblos o naciones enclavadas" dentro de los territorios de las repúblicas de la URSS, pero que no tienen relación o afinidad con otros estados. Por consiguiente tampoco representan ningún peligro actual ni en el futuro inmediato.

Estos "pueblos enclavados" no están organizados como repúblicas de la URSS, sino como "provincias autónomas" o como repúblicas autónomas, dentro de la República SSF de Rusia (Transbaikalia, Yakutia, etc.).

Tampoco la URSS tiene enclaves étnicos ni territoriales asentados en otros estados, aunque, sí, ha formado verdaderos "enclaves ideológicos y políticos" más allá de sus fronteras (países satélites).

Homologías geopolíticas

El Estado más parecido a la URSS y al Imperio Russo es, sin duda, el Imperio Mongol, en tiempos de Gengis Khan. Sin embargo, no era muy semejante a la URSS, ya que no correspondía exactamente a los mismos territorios. El Imperio Mongol abarcó no sólo gran parte de la actual URSS (excepto sus áreas septentrionales), sino que comprendió también las siguientes regiones:

- Mongolia actual.
- Gran parte de la China actual.
- Parte de la India y Pakistán actuales.
- Irán.
- Parte del Medio Oriente.

Otra diferencia fundamental es que su núcleo vital se encontraba en Mongolia; y el pueblo principal era el tártaro, de raza amarilla o mongólica. En cambio la URSS tiene su núcleo vital en la Llanura Rusa, siendo la nación dominante la rusa, de raza blanca, o caucásica.

Independización de la periferia

Como el núcleo vital ruso se encuentra en una posición excéntrica, una importante preocupación del Gobierno de la URSS, es colonizar y civilizar las zonas periféricas más alejadas, vale decir: la Siberia y el Lejano Oriente Siberiano.

Esta última región se encuentra próxima a los núcleos vitales de China, Mongolia y Japón y, por lo tanto, está expuesta a recibir intensa influencia de ellos.

Por este motivo toda la Siberia pertenece, política y administrativamente, a la República Socialista Soviética Federativa de Rusia y no a otra República Federativa de la URSS. Tampoco hay en Siberia otras repúblicas federativas de la URSS. En otras palabras, a pesar de existir en Siberia varias naciones o pueblos distintos a los demás de la URSS, éstas no constituyen repúblicas "independientes", dependiendo, en cambio, directamente del Gobierno de Moscú.

Además, Rusia ha formado y sigue organizando "núcleos secundarios" o "polos de crecimiento" en varias zonas periféricas para aumentar su influencia y obtener un desarrollo más armónico de todo el Estado. Ellos se encuentran en: Leningrado, Ucrania, Cáucaso, Turkmenistán y a lo largo del Ferrocarril Transiberiano hasta Vladivostok. Estos núcleos secundarios están, a su vez, apoyados desde dos núcleos principales: uno situado en la llanura del Volga, con centro en Moscú, y otro que se ha formado en la región existente al este de los Urales.

Otro aspecto interesante que puede deducirse de la aplicación de esta ley geopolítica en la división administrativa de la URSS es que las "provincias autónomas" están en el núcleo vital o en el *hinterland*, mas no en la periferia y que todas las repúblicas "independientes" de la URSS están próximas a la capital y al núcleo vital del Estado ruso.

También los "países satélites" de la periferia están férreamente sometidos y controlados por la fuerza de las armas, no permitiéndose deserciones de ninguna índole.

Aspiración a poseer salida al mar

La primera salida al mar la obtuvo el Estado Moscovita al conquistar a la República de Novgorod (Iván III), tomando así contacto directo con el Báltico y el Ártico.

Ampliación de la salida al mar

Esta ley se ha cumplido claramente en las costas del Báltico (Estados Bálticos, Prusia Oriental, base naval de Porkhala), en el mar Negro (Moldavia, Crimea, Batum), en la parte norte de la antigua frontera con Finlandia —actualmente con Noruega— (Murmansk, fiordo de Varanger) y en el mar del Japón (Vladivostok y Sakhalín).

Aspiración a poseer salida a mares distintos

La expansión rusa buscó salida hacia el Báltico, mar Negro, océano Artico y océano Pacífico. Lo inutilizable de las costas árticas y de gran parte del Pacífico le dio gran importancia a los puertos abiertos durante todo el año: Murmansk y Vladivostok; por otra parte, Leningrado, los Estados Bálticos y las costas septentrionales del mar Negro han tenido gran importancia económica y estratégica para Rusia, ya que constituyen sus costas más próximas al núcleo vital y a las principales rutas marítimas mundiales.

Glacis continental y costas opuestas

Durante la expansión rusa, esta ley se ha manifestado particularmente en las siguientes áreas:

- a) Posesión de las costas meridionales del mar Caspio (provincias persas de Mazenderán y Asterabad), entre los años 1723 y 1730.
- b) Anexión de la isla Sakhalín frente a las costas del Lejano Oriente Siberiano.
- c) Posesión del Territorio de Alaska, frente a la península de Chutki, hasta 1867, año en que fue vendido a Estados Unidos.

Para el futuro, podría cumplirse en las siguientes direcciones:

- | | |
|------------------------------|------------|
| a. Costas de Suecia. | d. Japón. |
| b. Costa sur del mar Negro. | e. Alaska. |
| c. Costa sur del mar Caspio. | f. Canadá. |

"Mare Nostrum"

Esta ley no ha podido cumplirse integralmente aún, en ningún mar importante al cual tenga acceso la URSS. Sin embargo, la tendencia existe y se manifiesta en los siguientes mares, todos marginales de la URSS:

- | | | |
|-----------------|--------------------|-------------------------|
| a. Mar Báltico. | c. Mar Caspio. | f. Mar de Bering. |
| b. Mar Negro. | d. Mar del Japón. | g. Océano o mar Artico. |
| | e. Mar de Okhotsk. | |

Además, la URSS, está construyendo un enorme mar interior en el Asia Central, que anegará extensas estepas y desiertos de poco valor económico y que constituirá un importante nexo físico y espiritual y un poderoso moderador del clima de las regiones adyacentes.

También la URSS está convirtiendo en *mare nostrum* precisamente al Mediterráneo, al océano Índico, y trata de avanzar en el Atlántico y el Pacífico.

"Pasos Marítimos"

a. *Control parcial actual*

1. Entrada al golfo de Finlandia (base naval de Porkhala y costa letona).

2. Estrecho de La Perousse.

3. Estrecho de Bering.

b. *Control total actual (ambas orillas)*

1. Estrecho de Kerch.

2. Golfo o manga de Tartaria. (Se hiela durante el invierno).

c. *Estrechos cercanos que le interesarían para el futuro*

1. Salidas del Mar Báltico.

2. Bósforo y Dardanelos.

3. Tsuchima.

4. La Perousse (control total). Este estrecho no se hiela durante el invierno.

5. Bering (control total). Se hiela durante el invierno, transformándose prácticamente en istmo o puente.

d. *Estrechos o pasos marítimos lejanos (para poder aspirar a la hegemonía mundial)*

1. Pasos interoceánicos australes, especialmente el de Drake (Chile).

2. Estrecho de Gibraltar.

3. Istmo y canal de Suez.

4. Estrecho de Bad el Mandeb.

5. Estrecho de Singapur.

Puntas de crecimiento marítimas

1. Islas en el Ártico.

2. Base Naval y territorio adyacente de Porkhala.

3. Isla Sakhalín.

4. Islas Kuriles.

5. Islas del Comandante.

Influencia unificadora y expansiva de las vías de comunicaciones

Las principales vías de comunicaciones internas y fronterizas internacionales de la URSS son:

a. Red ferroviaria, especialmente el F.C. Transiberiano.

- b. Líneas marítimas en los siguientes mares:
1. Mar Báltico.
 2. Mar Negro.
 3. Mar Caspio.
 4. Mar del Japón y mar de Okhotsk.
- c. Ríos navegables, casi todos con sus cursos orientados en la dirección: N-S.
- d. Canales navegables que unen los principales ríos navegables entre sí. Merecen especial mención: Volga – Báltico – Mar Blanco y Moscú – Volga.
- e. Además se encuentra en construcción un extenso mar interior y un sistema de canales que unirá a la Llanura Rusa con el Pacífico, aprovechando parcialmente los cursos de algunos ríos navegables.

Aspiración al dominio total de la cuenca hidrográfica

Cuenca del R. Dnieper – Besarabia y Moldavia.

Cuenca del R. Danubio (Rumania).

Cuenca del R. Aras (Armenia).

Curso superior del R. Amur.

Curso superior del R. Ili.

Curso superior del R. Irtish.

Curso superior del R. Yenisei (Tannu-Tuva).

Cuenca del R. Amur.

Influencia del clima sobre la expansión

- a. Expansión hacia el este y el oeste en climas semejantes al de la URSS. No así hacia el sur, vale decir, hacia climas más benignos, pero donde los obstáculos montañosos se presentan sumados a desiertos o nieves eternas. Tampoco hacia el norte (Artico), ni hacia Canadá, debido al formidable obstáculo de los tundras y mares helados del océano Artico.
- b. Rechazo de las invasiones de Carlos XII (Poltava), de Napoleón (Moscawa), de Alemania (Leningrado, Moscú, Stalingrado).

Primer impulso expansivo

- Invasión civilizadora de los vikingos (Rurik). Recibió y asimiló su cultura superior.
- Independencia del yugo tártaro-mongólico. (Similar a la Reconquista española).

Oportunidad de la expansión

Esta ley se ha cumplido plenamente.

Un ejemplo es la expansión sobre Europa Central y en el mar de Okhotsk, al término de la II Guerra Mundial (derrota de Alemania y Japón).

Variabilidad y aceleración de la velocidad de la expansión

La expansión territorial soviética vista a través de toda su historia, ha sido constante y progresiva. Sin embargo, presenta períodos de regresión parcial, como la venta de Alaska a EE.UU. de América y las pérdidas después de la guerra contra Japón y tras la I Guerra Mundial.

La aceleración más marcada se registró en su expansión sobre Siberia, hasta el Ártico y el Pacífico.

Crecimiento lento y orgánico

El crecimiento de la URSS ha sido normal; ni muy lento ni muy rápido, salvo en su expansión a través de Siberia que puede considerarse bastante rápida.

También puede decirse que ha sido bastante orgánico, especialmente en el aspecto fisiográfico, ya que todo su territorio tiene continuidad y es sumamente compacto. Además, no presenta grandes obstáculos o barreras infranqueables internas. En su aspecto étnico no ha sido tan orgánico, ya que ha absorbido numerosas y variadas poblaciones y nacionalidades diversas, incluso de diferentes razas (blanca y amarilla). Sin embargo, aparentemente, la unión se mantiene con bastante afinidad y paz interna, bajo la preponderancia y control de los rusos, principal nación eslava y una de las más importantes de origen indoeuropeo.

Pausas expansivas en las fronteras naturales

Actualmente la URSS ha alcanzado fronteras naturales en el norte (Ártico), este (Pacífico) y sur (mar Negro y montañas del Asia Central). En cambio, en sus fronteras occidentales, con otros estados europeos, sólo las del mar Báltico son naturales. En consecuencia, existe la posibilidad de que se facilite su expansión hacia Europa Central, de la cual no está separada por obstáculos fisiográficos importantes. Los Cárpatos y los Alpes, podrían sólo encauzar dicha expansión, pero no detenerla. Sin embargo, la actitud de resistencia de las naciones centroeuropeas puede frenar e impedir una expansión sobre ellas, siempre que se mantengan unidas y firmes en su actitud.

Un aspecto interesante sería conocer cuál será en definitiva la actitud hacia la URSS de las otras naciones eslavas de Europa central y oriental.

Oscilación rítmica

Dentro del proceso cíclico de formación de sucesivos imperios únicos universales, la URSS, sin duda alguna, se presenta como uno de los posibles candidatos a empuñar el

cetro del dominio universal, para lo cual cuenta con una alta capacidad ciudadana, patriotismo, alta tecnología, enormes recursos naturales, espacio y un fuerte poder nacional y bélico.

Su posición sobre el “corazón de la isla mundial” y su composición étnica (mezcla o adición de diversas nacionalidades de raza blanca y amarilla), más la propagación de ideologías filosófico-políticas, serían los principales factores ventajosos que facilitan la obtención de sus objetivos geopolíticos.

CONCLUSIONES

A. De las tres grandes potencias actuales, la URSS es la de mayor extensión, la segunda en población y la segunda en antigüedad. Es también el Estado tipo continental más vasto que ha existido sobre la tierra, después del Imperio Mongol.

B. Su crecimiento y su expansión han sido casi constante, habiendo registrado sólo tres regresiones importantes:

1. La venta de Alaska a EE.UU. de América.
2. Las pérdidas territoriales después de la guerra contra Japón.
3. Las pérdidas territoriales después de la I Guerra Mundial.

Todas estas pérdidas, salvo Alaska, fueron recuperadas con creces después de la II Guerra Mundial.

C. Desde un punto de vista del crecimiento de este Estado, puede decirse que presenta tres etapas distintas:

1^a El Estado Moscovita, núcleo originario formado como nación, tras las continuas luchas de los pueblos eslavos orientales contra las invasiones del Este y del Oeste y que logró independizarse del Khanato de la Horda de Oro, para expandirse después por toda la Llanura Rusa.

2^a Rusia, como potencia europea que logró ocupar toda la Llanura Rusa, salir a los mares cercanos y desbordarse hacia la Siberia hasta alcanzar el Pacífico y el Asia Central.

3^a El Imperio Russo denominado posteriormente Unión Soviética, que logra rechazar las invasiones europeas y adquiere un rango de potencia mundial, colocándose, tras la II Guerra Mundial, y especialmente tras la Guerra del Vietnam, en condiciones de disputar a Estados Unidos y a China el dominio universal.

D. Las principales constantes geográficas e históricas de Rusia han sido:

1. Su derrota ante las sucesivas invasiones provenientes del Oriente, desde los tiempos más remotos, hasta que logró ocupar toda la Siberia, única forma de poder controlar posibles futuras invasiones sin ser sorprendida.
2. Su constante buen éxito en Europa, con excepción de la I Guerra Mundial, cuyo desenlace no permitió a Alemania gozar de sus conquistas en el Este, y en Rusia provocó la Revolución de 1917.

En todas las demás ocasiones, excluida la expedición de los vikingos, que fue pedida por los propios rusos, las tres grandes invasiones: suecos, franceses y alemanes, fracasaron ante: Poltava, Mascowa y Stalingrado, respectivamente.

Por lo tanto, puede decirse que Rusia ha sido capaz de absorber las invasiones occidentales y luego rechazarlas exitosamente.

3. En Europa, su política ha estado orientada no sólo a defenderse de las invasiones hacia la Llanura Rusa, sino que las salidas a mares calientes han sido un objetivo permanente, que aún no se ha cumplido integralmente, mientras no alcance las costas del mar de Noruega, del mar del Norte, del Mediterráneo y del Índico.

Desde un punto de vista geoestratégico, Rusia buscó en el interior del continente poseer el control del área crítica del río Ural y de las áreas críticas fronterizas con China y Mongolia y afianzar las fronteras, sobre las montañas del Asia Central, que la separan de Afganistán, Irán y los demás países del Oriente Medio. Es por ello que anexó todo el territorio adyacente al mar de Aral y después todo el Turquestán.

En Europa, Rusia ha logrado varias veces alcanzar y dominar el ancho istmo continental de la Península Europea, constituido por la línea más corta que une la Prusia Oriental con el mar Negro. Como su comunicación con la Europa Central es abierta y expedita, Rusia ha tratado de contar siempre con fuerzas poderosas que le den seguridad en el Occidente, ante las potencias centroeuropeas.

4. La geopolítica rusa ha estimulado permanentemente el paneslavismo, con relativo éxito. En la actualidad, puede decirse que todas las naciones eslavas están, en una u otra forma, bajo soberanía o influencia soviética.

E. Algunos factores ventajosos actuales de la Unión Soviética, como potencia mundial son:

1. Su posición en Eurasia en la parte más extensa de la Isla Mundial (conforme a la Tesis de MACKINDER).

2. Su territorio, extenso, continuo, de forma bastante centrada, con buenas fronteras naturales, salvo en Europa Central, y con grandes recursos explotados y potenciales, y que posee un clima duro, pero favorable para forjar naciones emprendedoras y rudas.

3. Su población numerosa, étnica y políticamente unificada, bajo el dominio de la nación y gobierno ruso, que posee más de la mitad de los habitantes y detenta casi todo el poder nacional. La nación rusa se ha amalgamado y unido internamente, especialmente como producto de la II Guerra Mundial.

4. Su poder nacional, basado en fuerzas armadas eficientes y poderosas, dotada de medios modernos, con experiencia de combate y con armas de propia fabricación.

La soberanía soviética es bastante clara en toda la URSS no presentando problemas de enclaves o de áreas de soberanía restringida.

5. Su gran arma ideológica, el marxismo-leninismo, que le permite socavar las bases de las naciones que le interesa anexar o emplear en su beneficio y neutralizar a sus enemigos.

No en otra forma podría explicarse ciertas actitudes de algunas potencias o naciones europeas y americanas que le hacen el juego a la Unión Soviética en sus ambiciones de dominio universal.

F. En cambio, posee algunas deficiencias para lograr sus objetivos:

1. Falta de bases propias en áreas valiosas mundiales, dependiendo de terceras potencias o estados satélites.
2. Problemas económicos.
3. Problemas sociales.
4. Vecindad de una gran potencia, China, la que tarde o temprano podrá invadir el gran espacio vacío de la Siberia.
5. Posibilidad de unidad europea, especialmente de una reunificación alemana, en caso de que la amenaza soviética se haga más palpable, y siempre que la infiltración marxista no logre dividir, neutralizar y ablandar a los vecinos europeos antes que adviertan el peligro.
6. Posibilidad de resurgimiento del Japón.
7. Posibilidad de un despertar de Estados Unidos, y de una férrea unidad de toda América o por lo menos de las naciones iberoamericanas.
8. Finalmente, lo más importante para que la URSS pueda convertirse en potencia mundial, es que aumente su poder humano y económico.

El general AUGUSTO PINOCHET U., en su obra GEOPOLITICA, expresa al respecto: "La gran depresión que cubre la parte septentrional del "corazón terrestre" llega a la planicie de la Alemania del norte; a través de esta depresión, en siglos anteriores, se deslizaron las hordas de caballería que vinieron de las estepas del Asia Central tratando de conquistar Europa; pero fallaron en su intento de conquista, porque carecieron de dos cosas que siempre han faltado en el "corazón terrestre": poder humano y una base de operaciones organizada".

G. La expansión rusa se inició dentro de Europa; posteriormente se orientó al Asia, hasta alcanzar el Pacífico, para continuar después nuevamente en Europa. Así, vista a grandes rasgos, su situación actual, sería de consolidación en Asia y de expansión en Europa, donde también, momentáneamente, estaría viviendo una etapa de consolidación (amalgamación). Por otra parte, y simultáneamente, está proyectando su cultura e ideología política para establecer zonas de influencia en áreas valiosas y áreas críticas de importancia mundial y avanza aceleradamente en sus primeros pasos en la expansión y conquista extraterrestre.

El establecimiento de zonas de influencia, alejadas de su territorio compacto, tendría por objeto:

1. Disminuir la influencia y poder de las otras grandes potencias competidoras;

2. Aumentar su desarrollo económico y su seguridad estratégica; y
3. Propender al futuro dominio del planeta, para constituirse como Estado único universal.

H. Geográfica y étnicamente, la URSS constituye un Estado netamente euroasiático, con predominio del elemento europeo (de raza caucásica) sobre el asiático (raza mongólica).

Su núcleo vital está claramente definido sobre la Llanura Rusa, y crece rápidamente por gran parte de Siberia Occidental.

Puede decirse que la influencia de la población rusa europea sobre la asiática, constituye una verdadera conquista europea sobre Asia; expansión bastante orgánica y que será tal vez más duradera que las de otras potencias europeas, realizadas fundamentalmente por vía marítima (Inglaterra, Francia, Portugal).

En distinto sentido, pero en la misma dirección, a lo largo de las enormes llanuras euroasiáticas, el empuje expansivo de los mongoles contra los eslavos, en el Medievo, con nuevas fuerzas vitales (algunas recibidas con anterioridad, como la de los vikingos), se volcó contra el Oriente y permitió formar un vasto imperio terrestre casi homólogo al de Gengis Khan.

Pero estos estados, algo semejante en lo geográfico, no lo son tanto en lo étnico. Además, el control está ahora en manos de la nación rusa, del "grupo racial" eslavo, de la familia indoeuropea.

I. Analizada la expansión territorial rusa, a la luz de las leyes geopolíticas de expansión de los estados, puede deducirse que, en general, éstas se han cumplido y el crecimiento del Estado ruso ha sido orientado, encauzado y dirigido instintiva o conscientemente, por una línea geopolítica bien definida, en la cual el interés del Estado ha sido siempre el factor determinante y el empleo del Poder Nacional y Bélico, el método usual para impulsar la expansión.

Ahora, el procedimiento es la expansión ideológica, que busca conquistar mentes y hacer la guerra abierta sólo cuando no hay otra solución. Además, se hace fundamentalmente a través de terceros estados, cuyos objetivos nacionales son coincidentes con objetivos parciales de la URSS y constituyen partes del gran objetivo final del Imperio Soviético: el dominio universal.

Al terminar este trabajo, transcribimos un trozo de uno de los discursos del célebre patriota y orador griego DEMOSTENES:

"Aún más, atenienses, no tenéis que perder de vista que ahora podéis escoger si habréis de ser vosotros quienes lleven la guerra allí o si tiene que traerla él a vuestros hogares. Porque si los de Olimia resisten, vosotros haréis la guerra allí y le devastaréis el territorio sin dejar de explotar con plena seguridad este de aquí que es vuestro; mas si Filipo se apodera de Olinto ¿quién le impedirá llegar hasta aquí? ¿Los tebanos? Aunque sea amargo decirlo, en seguida se unirán a la invasión. ¿O los focenses? Estos no son capaces ni de guardar su propio territorio si no los socorréis vosotros o algún otro pueblo".

BIBLIOGRAFIA

- Hamond Historical Atlas*, New Jersey, 1968.
- Rand Mc Nally, Historical Atlas of the World*,
New York, 1965.
- Soviet Russia in Maps*, London Geographical
Institute, Londres, 1943.
- Atlas Histórico Mundial*, Hermann Kinder y
Werner Hilgemann, Madrid, 1970.
- Westermanns Atlas Zur Weltgeschichte*, Dr.
Heinz Quirin und Dr. Werner Trillmich,
Braunschweig, 1956.
- Grosser Historischer Weltatlas*, Bayerischen
Schulbuck, Munchen, 1957.
- General Augusto Pinochet Ugarte, Geopolítica.*
Diferentes etapas para el estudio Geopolítico
de los Estados, Santiago, 1968.
- George Vernadsky, *Historia de Rusia*, Buenos
Aires, 1947.
- Sózhenitsyn, *La Capitulación ante el Comunis-
mo*, Santiago, 1975.

CONSIDERACIONES SOBRE COMPUTACION E INFORMATICA

RONALD CHERTER M. Profesor en la Academia Politécnica Militar del Ejército de Chile.

Durante miles de años, el hombre ha dispuesto de cantidades limitadas de información que no suscitaron grandes problemas en cuanto a su elaboración. Con el paso del tiempo, la cantidad de información disponible empezó a crecer lenta pero ininterrumpidamente, y desde la revolución industrial en el siglo pasado y la puesta en marcha de programas de investigación en la primera mitad de este siglo, así como debido a los cambios en las condiciones económicas, sociales y políticas en todo el mundo, la cantidad de información por manejar ha aumentado vertiginosamente.

Con la invención del computador en la cuarta década de este siglo, primero únicamente como máquina calculadora, y luego, gracias al adelanto de la tecnología de almacenamiento de datos que hizo posible el tratamiento de datos no numéricos, se pudieron procesar grandes cantidades de información en forma sistemática y racional. Como consecuencia lógica el hombre puede y debería reestructurar la información con el fin de obtener mayor provecho de ella y acelerar el desarrollo económico y social de los pueblos por medio de la utilización del computador.

Hoy en día, para los países en vías de desarrollo, es imposible ignorar los efectos de la aplicación de la tecnología de los computadores y las técnicas de la informática en el mundo actual. Esta tecnología está llegando a formar parte de la vida diaria de los habitantes de la mayoría de los países desarrollados; desde las reservas hoteleras y de pasajes a la ordenación del tráfico, desde los bancos de datos médicos o jurídicos a los cálculos de estructuras en complejas obras de ingeniería, desde un sistema automatizado para supermercados hasta un evolucionado control de dispositivos espaciales.

1. ¿QUE ES LA INFORMATICA?

La Informática es la disciplina que se ocupa de los fenómenos y procesos que acompañan a la producción, transferencia y explotación de la información así como de los medios físicos empleados para ello, básicamente computadores y redes de transmisión de datos a distancia.

1.1. *La Informática es una ciencia reciente*

Es una ciencia nueva y, en consecuencia, poco conocida. Por esta razón esta disciplina es considerada privilegio de unos pocos e inaccesible al uso común.

Durante muchos años, el hombre no ha tratado o, lo que es lo mismo, no ha explotado ni utilizado la información de una manera racional y sistemática. Sin embargo,

desde hace veinticinco o treinta años, se han producido dos fenómenos importantes y convergentes:

El descubrimiento del verdadero valor de la información, auxiliada por la teoría de la información y de los sistemas.

El invento de los computadores electrónicos que poseen características tales como:

- sus posibilidades de cálculos rapidísimos (las máquinas más potentes actuales pueden realizar millones de operaciones por segundo);
- su enorme capacidad de almacenamiento de datos (memorias de gran capacidad);
- el hecho de estar programadas, y poder así funcionar de manera automática adaptándose a las circunstancias.

Como consecuencia de esto, resulta evidente que el hombre debería estructurar la información, a fin de usarla racionalmente, y debería, asimismo, aprovecharse del extraordinario poder de los computadores para incrementar así la racionalidad de este tratamiento de la información.

1.2. Informática y computadores

La informática está sometida a numerosas operaciones sucesivas: puede ser producida, conservada (almacenada), tratada, recuperada, difundida y eventualmente destruida. Cada una de estas operaciones puede realizarse manualmente, mecánicamente (mecanografía, máquinas electrocontables) y, por último, electrónicamente (computadores y otros equipos electrónicos) y la elección de cualquiera de los tres tipos señalados debe depender de consideraciones económico-financieras: el computador es caro y para que su empleo sea rentable, es preciso que sirva para poder tratar un volumen importante de informaciones y la realización de procesos repetitivos. En caso contrario, tal vez sea más juicioso atenerse a los métodos tradicionales.

En consecuencia, la informática no se limita al recurso de los computadores. Por el contrario, los progresos alcanzados en el tratamiento racional de la información pueden prescindir del computador.

Sin embargo, esta forma de ver las cosas resulta un poco teórica:

- La potencia de los computadores es de tal naturaleza, que son el único medio disponible para resolver los problemas de la sociedad moderna, cada vez más compleja, facilitando asimismo el acceso a la información cada día más numerosa.

La información correspondiente a un censo, nivel de empleo, impuestos, seguridad social, seguros, cuentas bancarias y muchos otros, implica recurrir a ficheros voluminosos, difíciles y hasta imposibles de manejar sin computadores.

- Los computadores, debido a los avances tecnológicos, resultan cada vez menos costosos.

- Sin la necesidad de rentabilizar las inversiones, el impulso para conseguir un tratamiento más racional de la informática será escaso. El computador es con frecuencia no solamente un instrumento sino también un motor de la informática.

Se podría concluir, entonces, que la informática existe porque existen los computadores.

1.3. Informática y disciplina relacionadas

Cabe admitir que existen disciplinas que guardan relación directa con la informática:

El “proceso de datos”, que trata de encontrar la manera de elaborar la información sistemática y racionalmente, mediante la recopilación, organización, codificación, clasificación, combinación y comparación de datos.

La “investigación operativa”, que puede considerarse como el conjunto de métodos de análisis matemático tendiente a la optimización de los fenómenos de organización. La programación lineal es un típico subconjunto de esta disciplina.

La “simulación”, que comprende la construcción de modelos discretos y continuos utilizados en economía y en control de procesos, y que utiliza grandes cantidades de datos, se ha convertido en un instrumento muy importante para el estudio y la previsión de fenómenos muy diversos.

La “teoría de sistema”, que comprende el estudio y análisis de los sistemas. Esta teoría comprende también la clasificación, simulación y concepción de sistemas.

La “teoría de la estructura de información” que lleva consigo el estudio de la información, analizando sus estructuras y permitiendo de este modo una mejor comprensión de tal información.

La “teoría de las comunicaciones y redes”, que estudia las estructuras físicas que hacen posible la transferencia de información entre dos o más puntos y las propiedades de las redes, prescindiendo de lo que las mismas representan.

La “teoría de la organización”, que tiene su fundamento básico en las obras de Taylor y Fayol y estudia las estructuras orgánicas y jerárquicas y los canales de comunicación de los entes administrativos e industriales, es un factor decisivo en la concepción de los sistemas de información.

Estas disciplinas tienen gran influencia en el desarrollo de la informática y ésta, a su vez, tiende a convertirse en una fuerza impulsiva de su desarrollo.

Es una disciplina de síntesis, que no debe ser confundida ni con las ciencias relativas a las herramientas que utiliza, ni con aquellas que le son más directamente afines.

2. ¿CUALES SON LAS VENTAJAS DE LA INFORMATICA PARA UN PAIS?

Como todo progreso científico y técnico es de todos modos un fenómeno inevitable. Se impone actualmente en todos los países; y las facilidades de comunicación, así

como los progresos alcanzados en el ámbito de la educación, confieren carácter universal a este fenómeno.

2.1. Informática y campos de aplicación

Sabemos que la informática ha hecho posible, en primer lugar, la rápida resolución de cálculos científicos (ecuaciones, funciones, programación lineal) para usos muy diversos, desde necesidades militares a la teoría de autómatas, pasando por el análisis numérico y las aplicaciones industriales, ha ido poco a poco extendiéndose a otros ámbitos: gestión de empresas, control de procesos industriales, manejo de grandes bancos de información administrativa, documentación automática, información médica, etc. Se habla de informática científica, de informática de gestión, de informática documental; los lenguajes de programación reflejan, por sí mismos, esta evolución y esta diversidad de aplicaciones; lenguajes científicos (Fortran), lenguajes de gestión (Cobol) y lenguajes universales (PL1).

La Informática, que invade todos los sectores de actividad, permite la realización de cálculos que, sin ella, hubieran resultado increíblemente largos; sustituye a los medios tradicionales, impotentes para llevar a cabo la gestión de enormes cantidades de información; favorece la planificación mediante la simulación y los modelos constituyen, a veces, una ayuda a una toma de decisión económica. Desde este punto de vista, supone una verdadera revolución intelectual. Puede decirse que ella refuerza las facultades intelectuales del hombre, del mismo modo que la revolución industrial aumentó sus posibilidades físicas.

La consecuencia es que la informática es ya, y lo será cada vez más, una disciplina de uso común, y no hay razón alguna que justifique el que se la considere como algo misterioso. El terminal de ventanilla en un banco, las hojas de pago emitidas mediante impresora, el minicomputador de control de fabricación, la reserva automática de plazas en avión, todo eso, es ya familiar para el hombre moderno, de la misma manera que lo es la televisión, el teléfono o la máquina de escribir.

En algunos casos, gracias a los recursos de los computadores, es el único medio de resolver algunos problemas, debido a la extensión de los cálculos de las operaciones lógicas que deben efectuarse. La exploración espacial sería de todo punto imposible sin computadores; asimismo, la gestión de grandes y complicados problemas administrativos (seguridad social, registro de antecedentes penales) o determinadas aplicaciones industriales (control del tráfico ferroviario), son prácticamente imposibles sin el empleo de computadores, por lo menos a partir de un cierto volumen.

Como quiera que sea, la informática, gracias al esfuerzo intelectual que comporta y al poder de su principal herramienta, el computador, ofrece numerosos aspectos positivos para un país:

- aumenta la rapidez y confiabilidad de tratamiento de la información,
- aumenta la productividad global,
- permite planificar mejor el desarrollo económico y social (porque permite agru-

par y utilizar los datos necesarios para la planificación, así como recurrir a ciertos medios de planificación tales como los modelos y la simulación);

- permite mejorar la calidad de los servicios públicos y privados prestados a la población; uno de los grandes problemas sociales es la lentitud con que se resuelven los problemas inherentes a la seguridad social. Si la informática puede simplificar las formalidades y acelerar los trámites, habría que reconocer que desempeña una función económica y humana muy útil, y

- también es una industria que recurre a una mano de obra altamente calificada (construcción de equipos, desarrollo de programas computacionales, analistas, programadores, operadores, equipos de mantenimiento) que supone un importante potencial de investigación fundamental y aplicada (diseño de máquinas, teoría de autómatas, lenguajes de programación, desarrollo de programas aplicados, cálculo numérico, informática aplicada a la gestión) y que representa un elevado volumen de negocios.

Como ejemplo, basta decir que la facturación por venta de equipos electrónicos (computadores) hace tres años atrás superaba ya los quince mil millones de dólares; y esto tomando en cuenta que la industria de la informática no se limita exclusivamente al computador.

La informática, y la industria relacionada con ella, no es más que un medio; y de nada sirve aumentar su eficacia y su poder, sin tener en cuenta su objetivo fundamental, que es el de ayudar a los países a resolver mejor los problemas fundamentales a los que han de hacer frente en estos momentos, tales como la canalización de la economía nacional, para evitar, a la vez, la inflación y el estancamiento; la fijación de un aprovechamiento mejor, y de una mejor prestación de los recursos nacionales, a fin de promover el desarrollo económico y social. La informática no es, evidentemente el único medio de comprender mejor tales problemas, pero contribuye poderosamente a mejorar la forma de abordarlos y resolverlos.

Todas estas ventajas de la informática implican, sin embargo, que sea utilizada adecuadamente.

- La rapidez y confiabilidad del tratamiento de la información suponen que ésta ha sido recopilada en forma correcta, y que no existen fallas en el sistema (debido a las máquinas, a los programas o a los mismos hombres).
- El aumento de la productividad global necesita que el costo de la informática y de su entorno sea inferior a su rentabilidad, entendida ésta en un sentido amplio y general.
- La formación de la mano de obra es cara, y debe ser también rentable.
- El poder económico de la informática no tiene interés alguno si es, no un motor del progreso, más bien un derroche para la economía del país.

La informática debe incentivarse armoniosamente en la sociedad y sería excesivo que ésta se realizara a cambio de una grave commoción de las estructuras, procedimientos y métodos existentes. Claro es que debe contribuir a aclarar lo que no es conveniente

en el proceso de tratamiento de la información para una empresa o una administración determinada, y tratar de mejorar los métodos aplicables. No es preciso destruir sistemáticamente todo con el fin de utilizar mejor el instrumento informático: lo instrumental debe estar al servicio de la sociedad y no a la inversa. Ahora bien, está lejos la evidencia de que la informática es bien utilizada. Por el contrario, es con frecuencia mal utilizada.

3. CONCLUSIONES

Por último, es importante dejar en claro que la informática y computación no es una panacea que resuelva los problemas administrativos y del desarrollo. El poseer un computador puede crear, al principio por lo menos, igual número de problemas que los que puede resolver. Su uso requiere experiencia de personal calificado (analistas de sistemas, programadores, operadores, etc.). Si ese personal idóneo, el computador no se puede utilizar eficazmente. Es fundamental, además, disponer de información fidedigna que debe reunirse y transcribirse adecuadamente.

Como ejemplo, puede decirse que la elaboración por parte de autoridades estadísticas de informes económicos (comunicaciones) basados en datos suministrados por las empresas, es un trabajo que demanda una serie de etapas que deben cumplir:

a) recolección de datos que se obtienen de las empresas, que deben ser registrados y que sirven para la elaboración de informes económicos que se publican en los medios de comunicación social, a los que se les da el nombre de boletines estadísticos.

b) elaboración de informes estadísticos que se publican en los medios de comunicación social.

c) elaboración de informes estadísticos que se publican en los medios de comunicación social.

d) elaboración de informes estadísticos que se publican en los medios de comunicación social.

e) elaboración de informes estadísticos que se publican en los medios de comunicación social.

f) elaboración de informes estadísticos que se publican en los medios de comunicación social.



ACONTECER ACADEMICO

El día 17 de enero de este año, el general de brigada Juan Guillermo Toro Dávila, procedió a hacer entrega de la Dirección de este Alto Instituto, al de igual grado Gastón Zúñiga Paredes, en breve ceremonia efectuada en el patio principal del plantel. En esa oportunidad el director saliente, nombrado Director de Operaciones del Ejército, destacó el espíritu que guiaba a la Academia, reseñando las principales labores realizadas durante su gestión, y, por su parte, el nuevo director se refirió a la significación, importancia y proyección de ésta en el quehacer nacional.

En aquella oportunidad actuó como interventor el general de brigada Pedro Ewing Hoddar.

Fue ascendido, al grado de general de brigada, el coronel Elio Bacigalupo Soracco, jefe del Departamento II "Ciencias Económicas y Administrativas", quien se desempeñó, además, como

primer director de esta revista. Fue destinado por el Alto Mando del Ejército como Director de Logística de esa rama de las Fuerzas Armadas.

* * *

El general de brigada aérea (r) Ricardo Solari Thomas, jefe del Departamento I "Ciencias Militares", fue designado por el Supremo Gobier-

no, Cónsul General en Miami, viajando, en enero, a EEUU. para hacerse cargo de sus nuevas funciones.

* * *

El ayudante de la Subdirección de esta Academia capitán Aquiles Bustamante Oliva, fue destinado por la Superioridad de Carabineros para

hacerse cargo de una unidad policial dependiente de la Prefectura General de Carabineros de Santiago.

* * *

Dejó el cargo como Jefe de Finanzas, el teniente (I) de Carabineros, Rafael Haddad Moya, ocupando igual cargo en la Escuela de Subofi-

ciales de Carabineros "Fabriciano González Urzúa".

* * *



*Direct. Aviación Civil
27 Dic 65/90*

El coronel de Aviación Nelson Sepúlveda Brito, se hizo cargo del Departamento I "Ciencias Militares" de esta Academia. Es oficial de Estado Mayor; profesor de la Academia de Guerra de la FACh, en el ramo de Geopolítica; profesor de la Academia de Guerra del Ejército en la especialidad de Operaciones, y de Seguridad Nacional en la Universidad Católica de Chile. Su última destinación la cumplió como Cdte. del Grupo N° 10 de la FACh, Guarnición Aérea de Los Cerrillos.

Asumió la Jefatura del Departamento II "Cien-cias Económicas y Administrativas", el coronel de Ejército Carol Lopicich-Davidson. Oficial de Estado Mayor, profesor de Academia en las asignaturas de Geografía Militar y Geopolítica y de Personal. Graduado del Colegio Interameri-cano de Defensa de los Estados Unidos de América, como asimismo, en esta Academia Superior, en el curso del año 1976. Anterior-mente se desempeñó como Director de la Escuela de Caballería (Quillota).



* * *



El coronel de Ejército Julio Franzani Pinochet, se hizo cargo con fecha reciente de la Jefatura del Departamento IV "Extensión Académica". Entre otras funciones que le corresponde tiene a su cargo la Dirección de la Revista *Seguridad Nacional*. Es oficial de Estado Mayor, habiéndo-se desempeñado como Agregado Militar en la Embajada de Chile en Paraguay; jefe de la División de Desarrollo Social y Comunitario del Ministerio del Interior. Es graduado del Primer Curso desarrollado en esta Academia Superior, durante el año 1975.

* * *



La Jefatura de Coordinación Académica fue encomendada al capitán de fragata René Gajardo Alarcón, egresado del Curso de Adminis-tración Pública del año 1976. Ha desarollado los cursos de su especialidad como infante de marina, tanto en el país como en el extranjero. Esta Jefatura tiene como misión fundamental coordinar los aspectos docentes con los jefes de los departamentos de la Academia y sus pro-fesores.



Se hizo cargo de la Jefatura de Relaciones Públicas, de la Academia, el teniente coronel de Carabineros señor Ronaldo Münzenmayer Held. Oficial graduado en el Instituto Superior de Carabineros de la promoción del año 1973. Con anterioridad efectuó un curso de Información Policial en la República Federal de Alemania. Ultimamente cumplió funciones en el Departamento de Fronteras y Límites, en la Dirección General de Carabineros.

En el mes de febrero pasado, se hizo cargo de la

* * *

En el mes de febrero pasado, se hizo cargo de la Jefatura de Relaciones Públicas, de la Academia, el teniente coronel de Carabineros señor Ronaldo Münzenmayer Held. Oficial graduado en el Instituto Superior de Carabineros de la promoción del año 1973. Con anterioridad efectuó un curso de Información Policial en la República Federal de Alemania. Ultimamente cumplió funciones en el Departamento de Fronteras y Límites, en la Dirección General de Carabineros.

Asumió la Jefatura Administrativa de esta Academia, el mayor de Ejército, Patricio Lafourcade Jaramillo, dejando de pertenecer al Regimiento de Infantería Motorizado N° 7 "Esmeralda", de Guarnición Antofagasta.



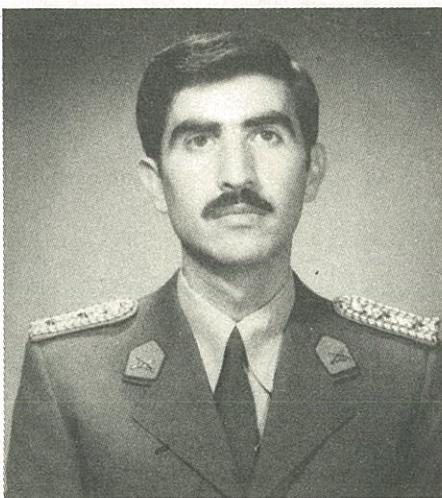
* * *



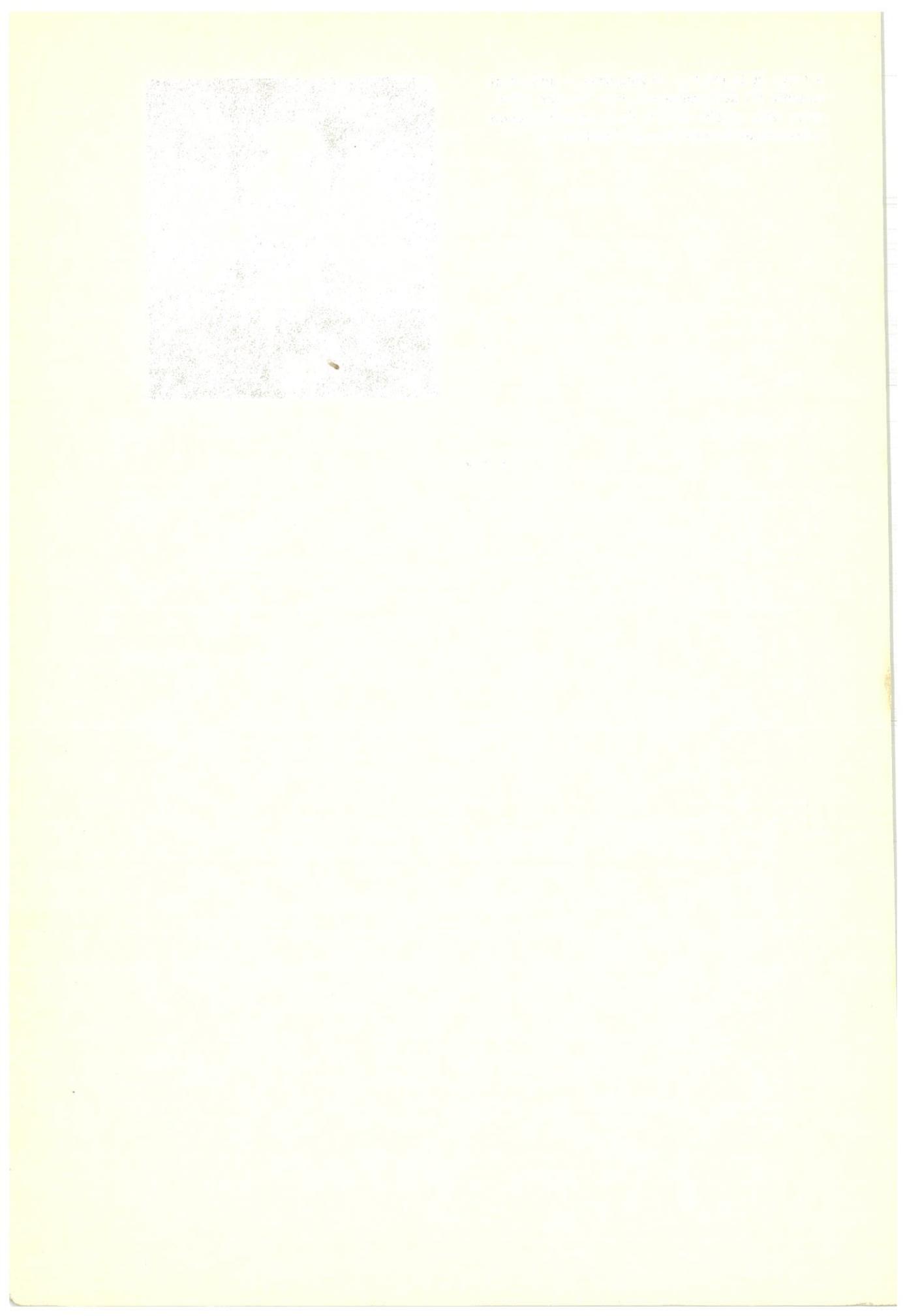
En el mes de febrero pasado, se hizo cargo de la Ayudantía de la Subdirección, el capitán de Carabineros Raúl Sepúlveda Calderón, oficial que se desempeñara anteriormente en la Escuela de Suboficiales "Fabriciano González Urzúa".

En el mes de febrero pasado, se hizo cargo de la Ayudantía de la Subdirección, el capitán de Carabineros Raúl Sepúlveda Calderón, oficial que se desempeñara anteriormente en la Escuela de Suboficiales "Fabriciano González Urzúa".

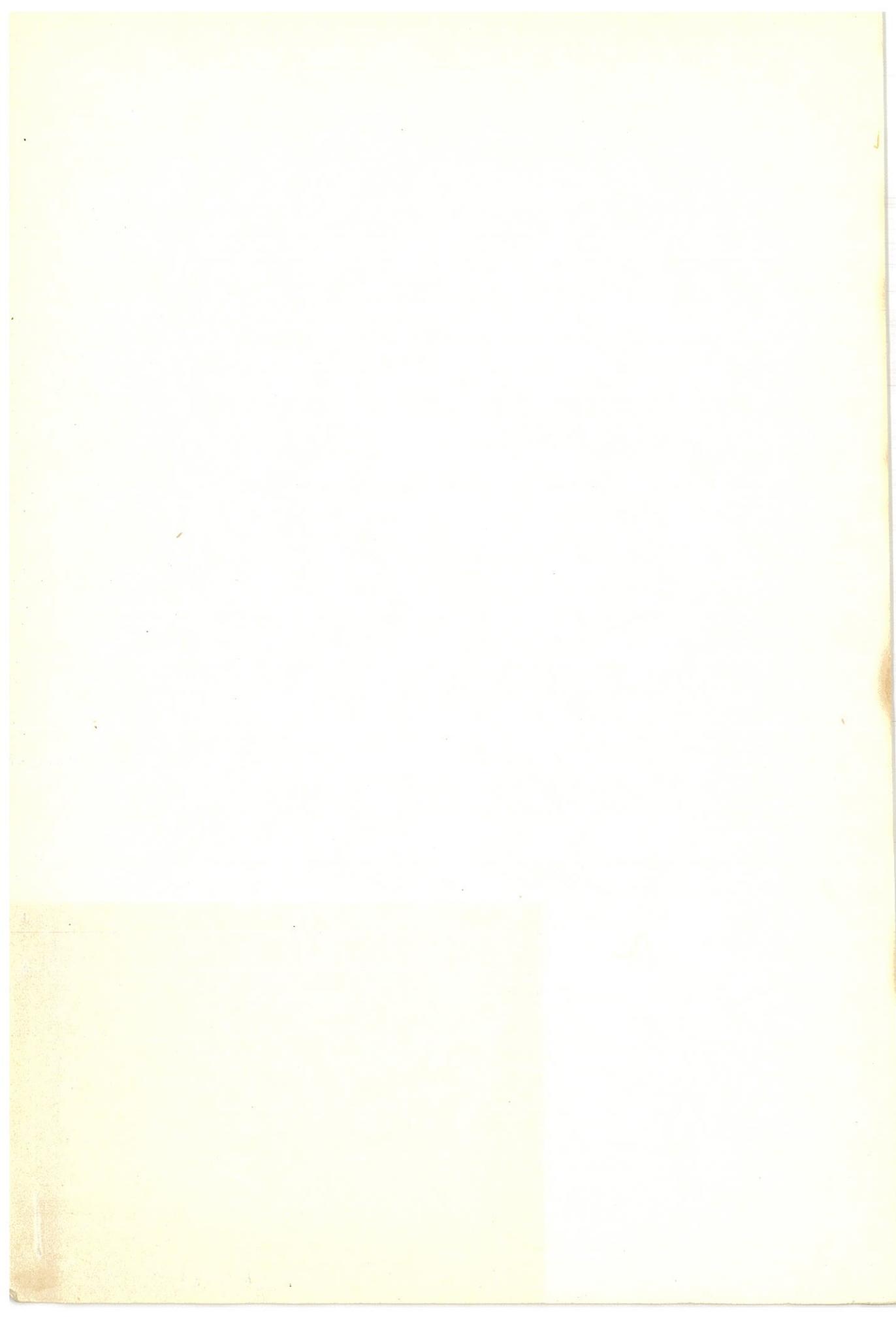
A cargo de la Jefatura de Finanzas, se destinó al teniente (I) de Carabineros, Iván Stuardo Pérez, quien desarrollaba labores de su especialidad en la Escuela de Suboficiales de Carabineros.



* * *







EDITORIAL UNIVERSITARIA