

SN

(1) c.10

1976



# Seguridad Nacional



SANTIAGO, CHILE, 1976

# Seguridad Nacional



**SANTIAGO, CHILE, 1976**

Publicación de la  
**ACADEMIA SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL**

JULIO - AGOSTO DE 1976



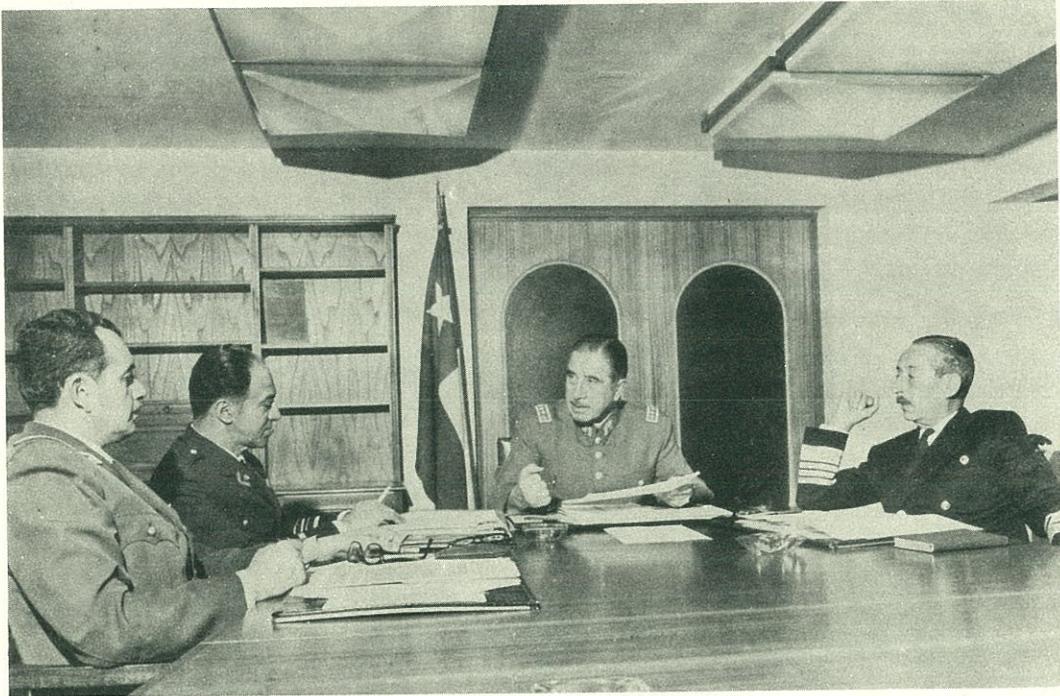


GENERAL DE EJERCITO  
AUGUSTO PINOCHET UGARTE  
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

© 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

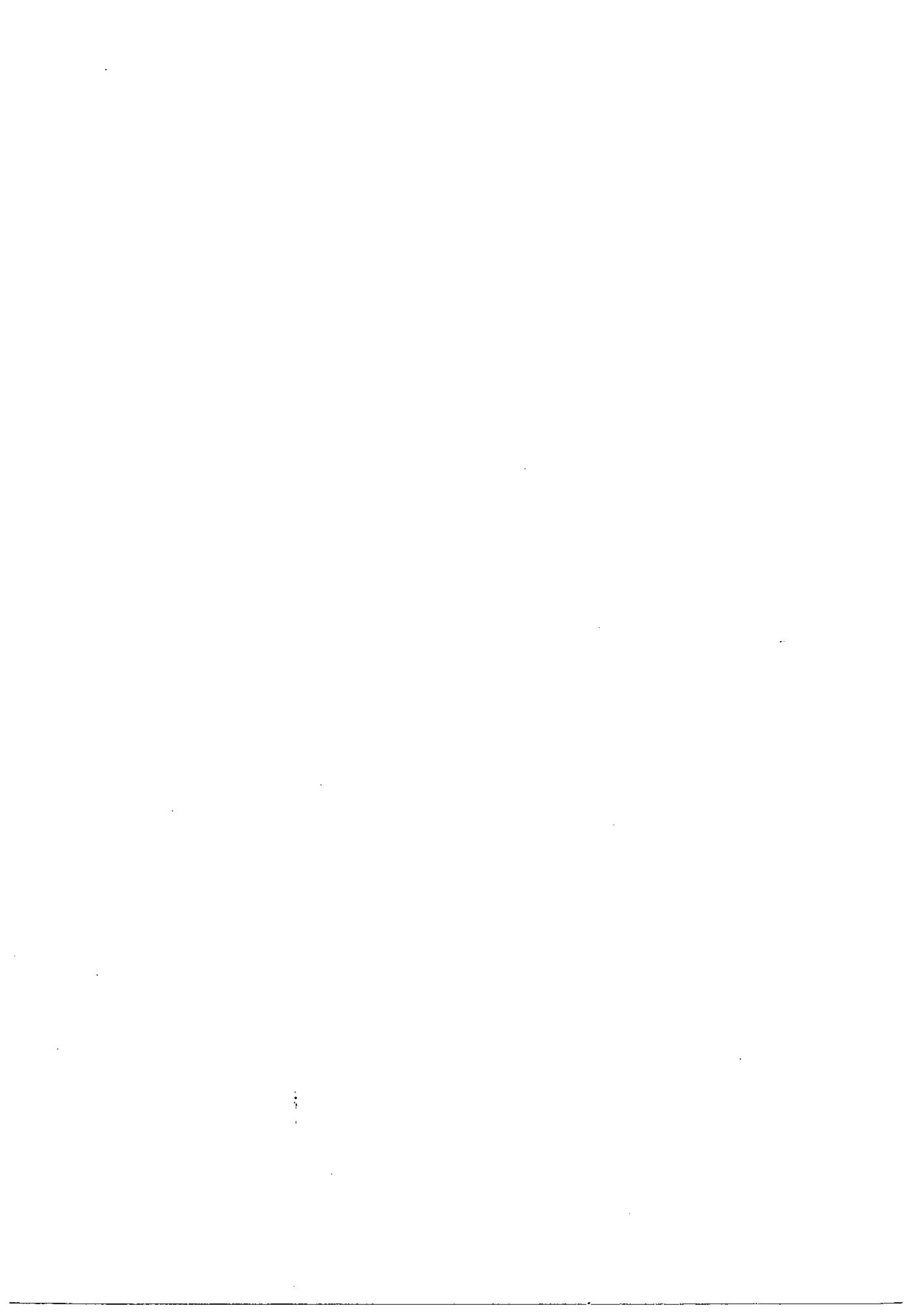


*La H. Junta de Gobierno integrada por S.E. el Presidente de la República, General de Ejército don Augusto Pinochet Ugarte, Comandante en Jefe del Ejército; por el Almirante don José Toribio Merino Castro, Comandante en Jefe de la Armada Nacional; por el General del Aire don Gustavo Leigh Guzmán, Comandante en Jefe de la FACH; y por el General de Carabineros don César Mendoza Durán, General Director de Carabineros.*

*El fin del Estado es el bien común general, entendiéndose por tal el conjunto de condiciones de todo orden que permita a todos y a cada uno de los miembros de la sociedad alcanzar su verdadero bien individual.*

*El bien común general impone a la Autoridad que rige el Estado la obligación de proporcionar a la población un ambiente de orden y estabilidad que haga realmente factible alcanzar el desarrollo nacional, previniendo o superando con éxito cualquiera interferencia o amenaza a la que pudieran verse expuestos los miembros de esa sociedad, en la búsqueda de su plena realización personal.*

*Esta condición, que es vital para todos los seres humanos que integran el Estado, y que exige por lo tanto su contribución a todas las actividades nacionales, es la Seguridad Nacional.*





GENERAL DE DIVISION  
HERMAN BRADY ROCHE  
MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL

# CONSEJO CONSULTIVO

*Presidente:*

GENERAL DE BRIGADA

GUILLERMO TORO DÁVILA

*Vocales:*

CAPITÁN DE NAV. (IM)

HUGO OPAZO STEVENTON

CORONEL (EJÉRCITO)

ELIO BACIGALUPO SORACCO

CORONEL (CARABINEROS)

JORGE APPEL MELLADO

GRAL. BRIG. A ÉREA (R)

RICARDO SOLARI THOMAS

*Director:*

CORONEL (EJÉRCITO)

ELIO BACIGALUPO SORACCO

*Secretario:*

ABOGADO

ELEAZAR VERGARA RODRÍGUEZ

ACADEMIA SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL

*Departamento IV      Extensión Académica*

Eliodoro Yáñez N° 2760.

Teléfono 235896.

SANTIAGO - CHILE

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

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

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

## S U M A R I O

Editorial . . . . .	13
<i>General de Brigada Juan Guillermo Toro Dávila</i>	
Principios del Gobierno de Chile . . . . .	15
<i>Arturo Fontaine Aldunate</i>	
El Estado y la Seguridad Nacional . . . . .	29
<i>Coronel Elio Bacigalupo Soracco</i>	
La política exterior como parte integral del Proyecto Nacional . . . . .	43
<i>Jorge Berguño Barnes</i>	
La política económica de Chile a partir de septiembre de 1973 . . . . .	55
<i>James Locke Garnitz</i>	
La reactivación económica . . . . .	63
<i>Andrés Passicot Callier</i>	
Desarrollo Social Chileno . . . . .	71
<i>Coronel Carlos Castro Sauritain</i>	
Trayectoria y perspectivas del Sector Público Chileno . . . . .	79
<i>Humberto Ledezma Rey</i>	
Antecedentes y análisis del Proceso de Regionalización . . . . .	89
<i>Helio Suárez Godoy</i>	
Academia Superior de Seguridad Nacional . . . . .	99
<i>General de Brigada Aérea (R) Ricardo Solari Thomas</i>	



## EDITORIAL

*En el mes de diciembre de 1974, Su Excelencia el Presidente de la República, dio creación a la Academia Superior de Seguridad Nacional, en orden a consolidar, sobre la base de doctrinas comunes, los conocimientos necesarios para que Oficiales Superiores de la Defensa Nacional y Funcionarios Civiles de alta categoría, ejerzan funciones vinculadas con el desarrollo socioeconómico del país y la seguridad nacional, que los capaciten para afrontar situaciones derivadas de conmociones internas, externas o catástrofes naturales.*

*Hoy, ya creada la Academia y en pleno funcionamiento, nace esta Revista que será el órgano de difusión oficial, como una de las formas de extensión académica, que tendrá gran importancia en el cumplimiento de la misión de carácter nacional que le corresponde a la Academia, y que ya ha sido reseñada en el párrafo anterior.*

*El espíritu que la guía y anima, es crear una conciencia de unidad nacional, a nivel de civiles y uniformados, que informe, analice y difunda los objetivos nacionales del Supremo Gobierno, orientados a la construcción de un régimen político institucional basado en la concepción cristiana del hombre y la sociedad, la subsidiariedad del Estado que le es inherente, y en una definición auténticamente nacionalista que permita el desarrollo político y socioeconómico, al servicio de todos y cada uno de los chilenos.*

*Estas publicaciones tendrán, en consecuencia, que abordar aspectos políticos, entendidos éstos en un sentido altruista y constructivo, como arte de gobernar, en análisis doctrinarios positivos y concordantes con los postulados señalados.*

*De igual modo se preocupará de las facetas más importantes que plantea la conducción geopolítica del Estado, dando a conocer y proyectando las medidas u orientaciones encaminadas al desarrollo futuro del país.*

*Será motivo de principal importancia el análisis de la estrategia, y en lo fundamental de la seguridad nacional, que permita y garantice la supervivencia de la nación como Estado soberano, tanto en períodos de paz como de guerra, y cuya meta está dirigida al bienestar de los individuos y desarrollo integral del país.*

*Nos interesa que los intelectuales de nuestro país, en base a los planteamientos formulados, concurren con su aporte generoso a publicar artículos o estudios relacionados con estas materias, que sean concordantes con el espíritu que informa esta Revista.*

*La Revista tendrá un lugar especialmente dedicado a los "Graduados" del Instituto, por un lado, para que puedan escribir sobre temas relacionados con lo que aquí aprendieron y sus actuales funciones, y, por otro, para mantenerlos infor-*

*mados de aquellas actividades importantes que la Academia vaya desarrollando a través del año.*

*Deseamos, en especial, que sus páginas vayan dirigidas fundamentalmente a quienes tienen mayores responsabilidades en la vida del Estado, y encuentren en ellas el pensamiento rector que inspira al Supremo Gobierno en el logro de los objetivos y planes generales.*

*Coincide la aparición de este primer número con el Tercer Aniversario del Pronunciamiento Militar del 11 de septiembre de 1973, que liberó a la patria de la opresión del régimen marxista, cuyo significado ha conmovido la conciencia mundial, a la vez que reafirmó en nuestro pueblo una voluntad unitaria y colectiva de destino, en la creación de una nueva institucionalidad basada en principios de dignificación del ser humano, a través de un gobierno nacionalista cuyo fin último no es otro que el bien común general, el que exige la participación de cada chileno en el proceso de rectificación y reconstrucción histórica.*

## PRINCIPIOS DEL GOBIERNO DE CHILE

A seis meses del pronunciamiento militar, esto es el 11 de marzo de 1974, la Junta de Gobierno presidida por el general don Augusto Pinochet Ugarte, formuló una *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*, documento esencial del régimen establecido el 11 de septiembre de 1973 e inspirador principal de la conducta de sus autoridades.

No es frecuente que un Gobierno entregue una declaración de los principios que guiarán su acción. En las democracias de corte liberal, los candidatos formulan exposiciones programáticas en forma de promesas de su futura obra en el poder, pero no siempre esos programas entran en real vigencia, y, en todo caso, tales exposiciones no tienen el carácter solemne y de compromiso histórico que revisite la declaración de los cuatro hombres de armas bajo cuyo mando y responsabilidad se había realizado la acción militar del 11 de septiembre.

Declaraciones programáticas iniciadoras de regímenes políticos se encuentran en casos muy singulares. La más ilustre de ellas es la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, firmada en Filadelfia, el 4 de julio de 1776, y cuyos principios continúan animando el pensamiento político norteamericano.

La Declaración que firmaron en Santiago de Chile, en la fecha indicada, don *Augusto Pinochet Ugarte*, General de Ejército, Comandante en Jefe del Ejército y entonces Presidente de la Junta de Gobierno; don *José Toribio Merino Castro*, Almirante y Comandante en Jefe de la Armada; don *Gustavo Leigh Guzmán*, General del Aire y Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea; y don *César Mendoza Durán*, General Director de Carabineros, es un hecho sin precedente en la historia nacional desde la Declaración solemne de la Independencia formulada por el Director Supremo, general don Bernardo O'Higgins. Ningún gobierno chileno había enunciado, en su calidad de tal, principios o propósitos de largo alcance en un documento de la naturaleza del que comentamos.

Con la entrega de esta Declaración, la Junta de Gobierno manifestaba que el pronunciamiento militar del 11 de septiembre no tuvo por objeto sólo deponer al Presidente, señor Salvador Allende Gossens, y suprimir el régimen marxista que él encabezaba, sino además, y sobre todo, abrir una nueva era en la historia patria.

A pocos días del pronunciamiento, el comentario político editorial de los domingos en el diario *El Mercurio*, conocido con el rótulo de "La Semana Política", advertía que el pronunciamiento tenía carácter "fundacional". Era realmente el comienzo deliberado de un nuevo régimen y no un interludio administrativo-

militar entre dos regímenes democráticos más o menos similares, a saber: el derrocado y aquél que pudiera recibir el poder de los militares.

Con la Declaración queda a la vista que el Gobierno militar, si bien es continuador de la gran tradición histórica chilena, no se contenta con ser un eslabón transitorio entre los demás gobiernos ni aspira a someterse sin más a las normas y hábitos públicos en que se desarrolló la crisis política que a su vez forzó al pronunciamiento del 11 de septiembre. Tales normas tendrán vigencia en la medida en que sean compatibles con el pensamiento global de la Junta de Gobierno.

La Declaración de Principios comporta, por otra parte, un acto de valor moral. En efecto, resulta difícil a los hombres públicos sentar normas de su propia conducta que envuelvan compromisos para ellos. Los principios conforman una meta ideal a la cual procura asemejarse la realidad de los hechos. La Declaración deja por escrito las grandes líneas inspiradoras de la acción del Gobierno y permite a quien quiera comparar lo declarado con la práctica diaria del régimen.

La Declaración de Principios no tiene valor jurídico obligatorio porque no se compone de reglas de derecho, las que van a contenerse en las Actas Constitucionales, pero son el germen de la nueva institucionalidad en cuanto expresan el pensamiento político y ético general de la Junta de Gobierno, la que a partir del 11 de septiembre de 1973 asumió la plenitud del poder público en Chile, exceptuando el ejercicio de la potestad jurisdiccional reservada al Poder Judicial.

Con estas aclaraciones sobre la naturaleza y alcance de la Declaración de Principios, pasamos a analizar los puntos más fundamentales de la misma, es decir, los que, a nuestro juicio, revisten un carácter doctrinario básico.

#### CHILE EN EL CONTEXTO MUNDIAL

El pronunciamiento militar se produce en un momento histórico determinado e impone a Chile la necesidad de definirse entre las opciones de ese momento.

“Chile inicia su reconstrucción nacional en los momentos en que una profunda crisis conmueve al mundo”, son las palabras con que empieza la Declaración.

En lo económico, bien sabemos la honda repercusión que dicha crisis ha tenido en la marcha de los programas de reconstrucción y el terrible costo adicional que ella representó para tales programas.

Pero la crisis energética y la depresión mundial son apenas síntomas de una más profunda crisis de valores. Parte del fenómeno es la emergencia de los países en vías de desarrollo, con sus necesidades vitales imperiosas no satisfechas y su consiguiente búsqueda de fórmulas que lleven a sus pueblos al bienestar. Chile integra el grupo de países en vías de desarrollo, “aunque no en sus peores grados” asevera la Declaración.

Una fórmula alternativa es el modelo de sociedad socialista, inspirada en el marxismo-leninismo, opción tomada más a la fuerza que voluntariamente por gran parte del mundo en vías de desarrollo. “Dado su carácter totalitario y anula-

dor de la persona humana”, Chile debe rechazar esa alternativa que contradice además nuestra genuina tradición.

No sólo por razones de principio se justifica tal rechazo. “La experiencia demuestra que el marxismo tampoco engendra bienestar, porque su carácter socialista y estatista no es apto para un adecuado desarrollo económico”.

Refiriéndose a la situación imperante en Europa occidental, en sectores de los Estados Unidos y en algunos de América latina, la Declaración sostiene que “mientras otros recién avanzan con ingenuidad por el camino del “diálogo” y el entendimiento con el comunismo, Chile viene de vuelta”. La experiencia de la Unidad Popular y de los años que precedieron a dicho régimen basta para que el rechazo no se funde tan sólo en principios racionales abstractos sino en los hechos concretos sufridos por la población chilena. De ahí el carácter terminante y definitivo de las siguientes palabras:

“Sufrida la experiencia de admitir en su seno democrático al marxismo y de que muchos demócratas intentaran buscar concordancias doctrinarias o prácticas con sectores marxistas, experimentados en carne propia la falacia y el fracaso llamado “vía chilena hacia el socialismo”, nuestra Patria ha decidido combatir frontalmente en contra del comunismo internacional y de la ideología marxista que éste sustente, infligiéndole la más grave derrota de los últimos treinta años”.

Esta posición anticomunista es uno de los nervios centrales de la concepción del Gobierno y se reitera en varios acápites de la Declaración. Al referirse a la necesidad de amparar y defender el derecho de los ciudadanos a discrepar del Gobierno, asevera que deben fijarse los límites admisibles de la discrepancia y añade: “No puede permitirse *nunca más* que, en nombre de un pluralismo mal entendido, una democracia ingenua permita que actúen libremente en su seno grupos organizados que auspician la violencia guerrillera para alcanzar el poder, o que fingiendo aceptar las reglas de la democracia, sustentan una doctrina y una moral cuyo objetivo es el construir un Estado totalitario. *En consecuencia, los partidos y movimientos marxistas no serán nuevamente admitidos en la vida cívica*”.

Avanzando cada vez con más firmeza en esta línea, la Declaración afirma en seguida:

“*De ello se desprende que Chile no es neutral frente al marxismo. Se lo impide su concepción del hombre y de la sociedad, fundamentalmente opuesta a la del marxismo. Por tanto, el actual Gobierno no teme ni vacila en declararse antimarxista. Con ello no adopta una postura “negativa”, porque es el marxismo el que en verdad niega los valores más fundamentales de toda auténtica civilización. Y en política o en moral, lo mismo que en las matemáticas, la negación de una negación encierra una afirmación. Ser antimarxista involucra, pues, afirmar positivamente la libertad y la dignidad de la persona humana*”.

Entre las opciones que se ofrecen al mundo en vías de desarrollo, el Gobierno de Chile rechaza de modo tajante la del comunismo en sus diversas formas y aun

las del “diálogo” o de la admisión del marxismo en la vida cívica chilena. Gran parte de las medidas de hostilidad que adoptan contra Chile muchos medios políticos y periodísticos se debe a esta definición clarísima de nuestro país contra el comunismo y sus aliados. Las influencias económicas y políticas de Moscú se mueven en todo el mundo para cerrar puertas a Chile, para aislarlo y para llevarlo al fracaso. Es la consecuencia de la posición adoptada por el Gobierno y es también el signo de la grandeza ejemplar de esa actitud, ejemplar en el sentido más riguroso por cuanto el ejemplo de Chile provoca no sólo suspicacias y hostilidades sino también admiraciones e imitaciones.

Frente a la opción totalitaria, materialista y atea del comunismo, se ofrece para las naciones en desarrollo la alternativa del llamado mundo libre, el que —con todos sus defectos— presenta un rostro más humano que el de la sociedad cerrada y despótica contra la cual nos previene el célebre escritor Alejandro Solzhenitzin.

La Declaración no opta, sin embargo, por la alternativa capitalista en la forma que se está dando en el mundo de hoy. “Las sociedades desarrolladas del Occidente, si bien ofrecen un rostro incomparablemente más aceptable que las anteriores, han derivado en un materialismo que ahoga y esclaviza espiritualmente al hombre. Se han configurado así las llamadas “sociedades de consumo”, en las cuales pareciera que la dinámica del desarrollo hubiera llegado a dominar al propio ser humano, que se siente interiormente vacío e insatisfecho, anhelando con nostalgia una vida más humana y serena. Esta situación favorece la rebeldía juvenil, que periódicamente aparece bajo diversas expresiones. Todo lo anterior se ve agravado por la exitosa penetración que el marxismo ha alcanzado en esas democracias”.

La pobreza de Chile lo aleja naturalmente de la opción de las espléndidas “sociedades de consumo”. Es importante, sin embargo, que los conceptos materialistas, envueltos en la presión ejercida sobre el consumidor para que haga de su vida un ejercicio del mero apetito de bienestar, no predominen en nuestro país. El Gobierno intenta implantar una economía de mercado, organización de la riqueza que es mucho más apta que la socialista para satisfacer las necesidades de la población. Economía de mercado significa que los bienes y los precios se determinan por el plebiscito libre de los consumidores, o, en otras palabras, que son los deseos de la población los que en definitiva ordenan producir tales mercaderías y a tales precios, desterrando la intervención arbitraria de una autoridad que no puede interpretar fielmente las necesidades del público. De la economía de mercado a la “sociedad de consumo” hay toda la diferencia que existe entre el uso y el abuso. El ahogo y la esclavitud espirituales del hombre que trae consigo la sociedad dedicada nada más que al bienestar creciente y olvidadiza de los valores humanos más esenciales, deben rechazarse con energía.

La Declaración dice bastante sobre el punto. Agreguemos que la profunda humanidad de Chile, la hospitalidad de su pueblo, la bondad de sus mujeres, la forma de compartir la pobreza, podrían considerarse raras maravillas en esta

época y por ningún motivo debiéramos abandonarlas. Un embajador que se aleja de Chile, el del Gobierno socialista de Austria, el señor Ségur-Cabanac, ha declarado a la prensa que la humanidad de la población chilena es algo que ya no se encuentra en las sociedades industriales de Occidente.

La firme línea anticomunista de Chile no debe significar en modo alguno la adhesión a los principios materialistas de la civilización industrial contemporánea. El mercado es una herramienta económica; no una opción espiritual. Tiene importancia advertirlo para que no sobrevenga la resignación frente a tentativas de desviar el profundo significado humano de los programas económicos y conducir el país hacia necias aventuras materialistas, tal vez no tan amenazantes como el comunismo, pero, en el fondo, esclavizantes y destructivas de nuestra esencia nacional.

La Declaración asevera que no corresponde a Chile plantear fórmulas de supuesta proyección o validez universal, pero “es, en cambio, necesario que busque un camino que siendo propio y original trate de superar los distintos factores de crisis que hoy sacuden a otras naciones”.

Chile, en el contexto mundial, rechaza enérgicamente al comunismo y se previene con no menos firmeza contra el materialismo de las llamadas sociedades de consumo, en que la droga, la delincuencia y la rebeldía juveniles, la degradación sexual y la violencia en todas sus formas, rebajan la dignidad humana hasta extremos casi inimaginables.

#### DERECHOS NATURALES

La Declaración sostiene que “entendemos al hombre como un ser dotado de espiritualidad”; punto fundamental para el edificio jurídico en que se exprese la nueva institucionalidad, la creada precisamente bajo la conducción de las Fuerzas Armadas.

El concepto de espiritualidad y las diversas menciones a lo cristiano en la Declaración están lejos de significar una toma de posición religiosa, que pudiera alarmar a sectores laicos ajenos al pensamiento y a la concepción del catolicismo y de la religión cristiana. La versión espiritualista y cristiana del mundo, según la Declaración, pudiera ser admitida en sentido estricto hasta por la Grecia Clásica (siglos antes de Cristo), también por Roma y por Europa a lo largo de su complejo desenvolvimiento. De lo que se trata es del valor eterno de la esencia humana, del valor del hombre por encima de las circunstancias materiales y exteriores así como por encima de las presiones del Estado.

Una de las más significativas afirmaciones del régimen militar es aquella —que contiene la Declaración— según la cual “el hombre tiene derechos naturales anteriores y superiores al Estado”.

De acuerdo con lo dicho, no siendo el Estado el que concede tales derechos “tampoco (el Estado) podría jamás negarlos”. Los regímenes liberales del pasado, tan críticos del totalitarismo, jamás llegaron a aceptar la preeminencia ab-

soluta de los derechos de la persona humana, independientemente del reconocimiento que de ellos hicieran las Constituciones o los Gobiernos.

“Tanto desde el punto de vista del ser como desde el punto de vista del fin —sostiene la Declaración— *el hombre es superior al Estado*. Desde el ángulo del ser, porque mientras el hombre es un ser substancial, la sociedad o el Estado son sólo seres accidentales de relación. Es así como puede concebirse la existencia temporal de un hombre al margen de toda sociedad, pero es, en cambio, inconcebible, siquiera por un instante, la existencia de una sociedad o Estado sin seres humanos. Y también tiene prioridad el hombre desde el prisma del fin, porque mientras las sociedades o estados se agotan en el tiempo y en la historia, el hombre los trasciende, ya que vive en la historia, pero no se agota en ella”.

Este aspecto de la Declaración me parece el más rico en significado y el más novedoso, dada la mentalidad moderna. El que un régimen militar proclame que “el hombre es superior al Estado”, con todas las consecuencias que ello implica, debiera sorprender a los observadores y demostrarles que Chile está lejos de tener o aceptar un régimen totalitario; que el país afirma con más y más certeza la primacía del hombre y sus derechos, y que la aplicación de las severas medidas de emergencia, en estado de sitio, son de carácter excepcional y no van en desmedro del respeto de nuestra organización jurídica por los derechos humanos.

Quienes desde el exterior describen el régimen militar chileno como a un conculcador sistemático de los derechos humanos debieran por lo menos tener en cuenta la Declaración de Principios. Ella no prueba naturalmente que en todos los casos haya respeto a los derechos humanos en los diversos niveles jerárquicos del Estado, pero indica por lo menos la orientación general y la voluntad del Gobierno. Para el Estado chileno, los derechos humanos son superiores y anteriores al Estado mismo, lo que habitualmente no se dice en las versiones críticas a propósito de las tareas indispensables que cumplen en nuestro país los servicios de seguridad.

#### EL BIEN COMÚN

Desde el Renacimiento (siglos XV y XVI en Italia), el Estado, como agrupación humana superior, aparece con un brillo y un poder determinantes. La gloria temporal suprema se vincula necesariamente a este instrumento maravilloso, que conjuga fuerzas, ambiciones y valores en servicio de la paz y del bien común.

El movable y poderoso instrumento de poder, que es el Estado, ha inducido a muchos a considerarlo como un fin en sí mismo y como una entidad superior a las personas naturales. Estas falacias están facilitadas por el hecho verdadero de que el Estado es más poderoso y durable que los hombres que lo forman. Sin embargo, hay que tener presente la enérgica declaración del Gobierno militar: “el hombre es superior al Estado”, ciertamente a causa de que el hombre, y no el Estado, es portador de valores eternos.

Ahora bien, el fin del Estado es el bien común general, definido en otro documento oficial de la Junta de Gobierno (sobre presidencia política en la administración pública. Diciembre 1973), como “el conjunto de condiciones sociales que permita a todos y a cada uno de los chilenos alcanzar su plena realización personal”.

Sutil para nuestras mentalidades modernas es el concepto de bien común. No es el bien del Estado ni el de la mayoría ni, por cierto, el de la minoría. No es tampoco la suma de los bienes individuales, ni mucho menos el bien colectivo abstracto prescindiendo y en contra del bien de las personas que componen la sociedad. ¿Qué es entonces el bien común? “Es el conjunto de condiciones que permita a todos y a cada uno de los miembros de la sociedad alcanzar su verdadero bien individual”, afirma la Declaración. Debemos citar aquí una iluminadora sentencia de santo Tomás de Aquino, eximio doctor y filósofo del siglo XIII: “El bien común es el fin de las personas que existen en la comunidad, como el bien del todo es el fin de cada una de las partes”. Y otra sentencia del Aquinate: “A la vida buena de la multitud se ordenan, como a un fin, cualesquier bienes particulares que los hombres se procuren, ya sean riquezas, ya ganancias, salud, elocuencia o erudición”.

El bien común no se opone al bien particular, sino al contrario. Permítasenos insistir en otra frase ilustrativa de Tomás de Aquino. Dice lo siguiente: “El que busca el bien común de la multitud, también busca de un modo consiguiente el bien particular suyo, por dos razones: la primera, porque el bien particular no puede subsistir sin el bien común de la familia, de la ciudad o de la patria. De ahí que Máximo Valerio dijera de los primeros romanos que “preferían ser pobres en un imperio rico a ser ricos en un imperio pobre”. La segunda, siendo el hombre parte de una casa y de una ciudad, debe buscar lo que es bueno para él por el prudente cuidado en torno al bien de la multitud, ya que la recta disposición de las partes depende de su relación con el todo”.

El fin del Estado es el bien común general, pero la magnitud y nobleza del objetivo obligan a reconocer que nunca podrá lograrse completamente. Se trata más bien de indicar una meta, un desafío, una marca a la cual debe tenderse continuamente.

El Derecho, la regla y la organización jurídica, son los instrumentos para promover el bien común general. No sólo la ley misma sino la actividad directa del juez están encaminadas a preservar los derechos de los ciudadanos y a construir en términos concretos lo que constituye el bien común.

#### EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

“Siendo el hombre el fin de toda sociedad, y emanando ésta de la naturaleza humana, debe entenderse que las sociedades mayores se van formando para satisfacer fines que las menores no pueden alcanzar por sí solas”. Hasta aquí la Declaración de Principios del Gobierno.

El filósofo griego afirma que el hombre es por naturaleza un animal político o social. Pocas cosas puede, en efecto, procurarse el hombre por sí mismo, y hasta para la satisfacción de sus más elementales necesidades requiere del concurso de otros. De ahí que los antiguos enseñaran que el hombre vive en sociedad por imposición de la naturaleza.

Para cumplir sus fines el hombre vive inserto en sociedades de distinta esencia y jerarquía, todas las cuales en su órbita específica merecen el respeto que el propio hombre merece. Surge de este modo la sociedad familiar con sus derechos y deberes, así como su recinto privado e inviolable. Aparecen el vecindario, la comuna, el sindicato, la provincia, la empresa, la universidad, etcétera. En la cumbre de las sociedades terrestres perfectas se encuentra el Estado. (Las organizaciones internacionales, en cambio, aunque amplias, han de considerarse imperfectas, porque no poseen sobre sus miembros la plenitud de autoridad que tiene el Estado sobre los suyos).

Cada agrupación social mayor nace para cumplir fines que no puede cumplir la menor. Así el municipio se justifica porque atiende objetivos que sobrepasan la capacidad de la familia, y la sociedad comercial reúne recursos y capacidades que no poseía el comerciante individual.

Ahora bien, el respeto a la dignidad del hombre exige que la sociedad mayor no trate de absorber a la menor, la que debe tener autonomía suficiente en su campo propio. Así el alcalde no puede tomar decisiones privativas del jefe de familia.

En este concatenamiento de sociedades que se respetan mutuamente y que se ordenan todas ellas al servicio de los fines del hombre, entra en juego el llamado "principio de subsidiariedad". La Declaración dice al respecto: "Ninguna sociedad superior puede arrogarse el campo que respecto de su propio fin específico pueden satisfacer las entidades menores, y en especial, la familia, como tampoco puede ésta invadir lo que es propio e íntimo de cada conciencia humana".

El principio de subsidiariedad se analiza habitualmente en cuanto a la relación del Estado con las sociedades intermedias que existen entre éste y el individuo. En tal sentido, la Declaración afirma que al Estado "le corresponde asumir directamente sólo aquellas funciones que las sociedades intermedias o particulares no están en condiciones de cumplir adecuadamente, ya sea porque de suyo soborden sus posibilidades (caso de la Defensa Nacional, las labores de Policía o las Relaciones Exteriores), o porque su importancia para la colectividad no aconseja dejar entregadas a grupos particulares restringidos (caso de los servicios o empresas estratégicos o fundamentales para la nación), o porque envuelven una coordinación general que por su naturaleza corresponde al Estado". Y después de mencionar las funciones que normalmente sobrepasan a la capacidad o al derecho de las sociedades intermedias o particulares, se refiere a las funciones que puede asumir el Estado en caso de deficiencia de aquéllas. "Respecto al resto de las funciones sociales —continúa la Declaración—, sólo puede entrar a ejercerlas directamente cuando las sociedades intermedias, *por negligencia o fallas* no lo hacen, después de que el Estado haya adoptado las medidas para co-

*laborar a que esas deficiencias sean superadas. En este caso, el Estado actúa en subsidio, por razón de bien común”.*

La subsidiariedad, que se analiza en la relación del Estado con los particulares, es consecuencia de la libertad humana y de la organización naturalmente jerárquica de la sociedad civil (jerarquía que por desgracia han olvidado las sociedades contemporáneas), pero admite aplicaciones más amplias que la de la indicada relación.

En efecto, y sólo para una adecuada comprensión de dicho principio, pondremos ejemplos distintos y que se refieren al funcionamiento de la subsidiariedad entre individuos: a) Lo normal es que un hombre administre sus propios bienes desde que llega a la mayoría de edad. Pero ¿qué ocurre si le sobreviene una demencia? No puede administrar por sí solo y el juez le nombra un curador; b) Un padre de familia tiene el derecho y el deber de educar a sus hijos. Pero ¿podrá por sí solo darles la instrucción completa? Necesitará acudir a la escuela, al liceo, a la universidad, etc.; c) Entrando en un ejemplo militar que no me compete, añadiré que un comandante de regimiento no tiene porqué desempeñar funciones de teniente o de sargento, pero la historia registra casos en que el comandante ha debido combatir personalmente en la medida en que caían los hombres que empuñaban las armas.

Vemos que el principio de subsidiariedad no significa que el superior (en el caso concreto, el Estado) quede jerárquicamente rebajado porque actúa “en subsidio”. Por el contrario, la subsidiariedad consiste en que el comandante (para seguir el ejemplo militar) sólo combate con el fusil o con la pieza de artillería cuando el responsable del arma no puede emplearla con éxito.

El principio de la subsidiariedad es una consecuencia de la dignidad y jerarquía propias de las funciones humanas a la vez que representa la clave para apreciar el grado de libertad efectiva que reina en una sociedad.

Dicho principio puede violarse de dos modos, a saber: por entrometimiento del superior en el campo propio del inferior, cuyo caso típico es el estatismo, la hipertrofia burocrática, la pretensión del Estado de tomar sobre sí tareas de comerciante, de productor y otras que pertenecen de suyo a los particulares; y segundo, por inacción del superior, el cual no reemplaza las deficiencias del inferior, lo que acarrea anarquía, injusticia y desorden, cuyo caso típico es el liberalismo extremo, indiferente al deber que tienen el Estado y demás entidades superiores de actuar en resguardo del bien común. Otro caso de violación del principio por inacción es la llamada sociedad “permissiva”, en que gobernantes, padres y maestros abdican de sus respectivas autoridades, entregando a los jóvenes un verdadero derecho de licencia.

## EL ESTADO Y LA SUBSIDIARIEDAD

La Declaración ha puesto el acento en el valor del hombre, aceptando que la sociedad y el Estado son para aquél, y no el hombre para el Estado. Al sostener que

el hombre es el fin de la sociedad, el objetivo y la razón de la existencia de ésta, el Gobierno militar rechaza todo tipo de totalitarismo.

En esta perspectiva, compete al Estado el campo en que no tienen posibilidad legítima las sociedades intermedias o los particulares. Pero ciertamente no es reducido este campo en la época contemporánea. Resulta, por el contrario, muy extenso y decisivo; prueba de ello es cómo cambian las condiciones de vida de los particulares según la orientación que se le imprima al Estado y cómo no hay verdadero bien privado que no se vincule de alguna manera a la gestión superior de la comunidad.

En la órbita propia del Estado se encuentran naturalmente: la política y sistemas de seguridad nacional; la política de relaciones internacionales; la política financiera, monetaria, arancelaria y cambiaria; la Policía y el Gobierno Interior; la administración de Justicia; la programación de la infraestructura básica u Obras Públicas, y otras de similar importancia.

Hay materias como la Seguridad Social, la Salud, la Vivienda, 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.

En tercer lugar hay servicios o empresas que, por costumbre o por tener valor estratégico o por su necesario carácter monopólico, se reservan al Estado: Correos y Telecomunicaciones, Energía, Gran Minería del Cobre, etc.

Existe, finalmente, el caso en que el papel del Estado es supletorio de la acción de los particulares: medios de transportes a lugares lejanos; abastecimiento de poblaciones distantes y aisladas; recepción del ahorro popular; extensión agrícola, policía forestal, etc.

La extensión de la acción del Estado y, en consecuencia, la práctica del principio de subsidiariedad varían mucho según las circunstancias concretas. En efecto, en una economía de guerra la órbita del Estado crece hasta abarcar virtualmente la actividad entera de la nación. En un período normal, el papel del Estado debiera reducirse a lo esencial y permitir que la iniciativa de los particulares se expanda dando lugar al espíritu creador y pionero en todos los planos de la existencia.

#### PROPIEDAD E INICIATIVA PRIVADA

“No cuesta advertir —dice la Declaración— que el principio de subsidiariedad presupone el derecho a la libre iniciativa en el campo económico”.

Dado el hecho que los particulares pueden y deben realizar actividades productivas, corresponde que sean respetados en este campo que es el suyo propio, para cumplir así el principio de subsidiariedad. La idea se refuerza al considerar que generalmente los particulares son más eficientes que el Estado en el desen-

volvimiento de actividades económicas y que además no pueden compararse la prosperidad y bienestar a que han llegado los países que liberan la iniciativa privada con el triste universo de los países socialistas o centralmente planificados.

La Declaración afirma que el ejercicio de actividades productivas por parte de éstos es un derecho que les asiste y que no puede serles negado conforme a los Principios del Gobierno. Asevera enseguida que este "es el único camino que permite un verdadero desarrollo de la economía"...Sostiene, en tercer término que la centralización excluyente de toda actividad económica por el Estado conduce a negar prácticamente la libertad personal. Añade, por último, que la sustitución de la capacidad creadora de los particulares en el terreno empresarial por el burócrata perjudica el surgimiento de nuevas fuentes de producción y de trabajo.

La resuelta aceptación de la libre iniciativa de los particulares en materia económica no excluye "la activa y principalísima labor que compete al Estado" en este campo. La protección de la competencia leal y sana, la eliminación del monopolio abusivo y la regulación del monopolio inevitable, son las labores que, junto con la planificación general, se señalan al Estado en este aspecto de la economía. Ya hemos visto que el Estado tiene otras funciones económicas que la Declaración alude al analizar el principio de subsidiariedad.

Si el derecho de iniciativa económica surge del principio de subsidiariedad, de aquel derecho fluye el reconocimiento del derecho de propiedad privada.

"Sería inútil admitir la iniciativa de los particulares en el campo económico, si no se reconoce conjuntamente el derecho de propiedad privada, tanto sobre bienes de consumo como sobre medios de producción", afirma la Declaración.

"El referido derecho de propiedad fluye como una consecuencia ineludible de la concepción del hombre y la sociedad antes esbozada, como asimismo del principio de subsidiariedad que de ella se deriva".

Los Principios del Gobierno contienen, pues, una afirmación categórica del derecho de los particulares a tener y mantener propiedad sobre bienes de cualquiera especie. No han faltado quienes, negando en el fondo el derecho de propiedad, lo admitían en apariencias el reconocerlo para los bienes de consumo. Dicha propiedad restringida existe de algún modo en todos los regímenes políticos socialistas. En efecto, será difícil que el Estado dispute a un particular el derecho a usar su vestido y de conservar los muebles de su casa o la comida que guarda para el día siguiente. Admitir, por tanto, el derecho de propiedad sobre los bienes de consumo es prácticamente no admitir nada. El derecho de propiedad adquiere importancia y se hace controvertible por los socialistas en cuanto versa sobre los bienes de producción, esto es en cuanto permite a los particulares tomar iniciativas económicas y desarrollar libremente empresas productoras. Por consiguiente, al establecer la Declaración el derecho de propiedad como consecuencia de la concepción general del Gobierno sobre el hombre y el Estado, ha debido necesariamente proclamar el derecho de propiedad sobre los bienes de producción.

El reconocimiento del derecho de propiedad a los particulares que lo han adquirido legítimamente no priva, por cierto, al Estado del derecho y el deber de poseer bienes para el cumplimiento de sus fines, es decir, para el bien común general. Normalmente el Estado poseerá bienes por título originario (tratándose de los que carecen de otro dueño) o mediante las modalidades de derecho común para adquirir. Podrá además expropiar bienes que pertenecen a particulares, en caso de efectiva necesidad de bien común e indemnizando justa y oportunamente al afectado.

La Declaración admite que el Estado se reserve “la propiedad de aquello que, por su carácter estratégico o vital para el país, no sea prudente dejar en manos de un grupo limitado de particulares”. Señala que la consagración del derecho de propiedad debe ir acompañada de la exigencia de que éste cumpla su función social. Plantea la necesidad de que este derecho se difunda en todos los estratos sociales. “Se trata de hacer de Chile una nación de propietarios y no de proletarios”. Y agrega: “El derecho de propiedad privada requiere de garantías jurídicas que impidan el despojo”.

En suma, los Principios del Gobierno implican un amplio y contundente reconocimiento del derecho de propiedad privada, precisando que la forma natural de ésta es la propiedad individual y afirmando que nadie puede ser obligado a entrar o a permanecer en una propiedad común. La Declaración sienta así las bases para el máximo desarrollo de la iniciativa y libertad económica de los particulares.

#### RECAPITULACIÓN Y OBSERVACIÓN FINAL

Las presentes notas son un comentario de los principios más universales de la Declaración.

Nos hemos referido en efecto a la definición de Chile en el contexto mundial, tratando de desarrollar la Parte I de la Declaración. Luego hemos ido glosando los contenidos de la Parte II, cuyo título es la “Concepción del Hombre y de la Sociedad”. Aquí hemos aludido a la dignidad humana esencial, al carácter originario y natural de ciertos derechos, a la posición del hombre frente al Estado, al concepto de bien común, al principio de subsidiariedad, al derecho de iniciativa económica de los particulares y, finalmente, al derecho de propiedad privada.

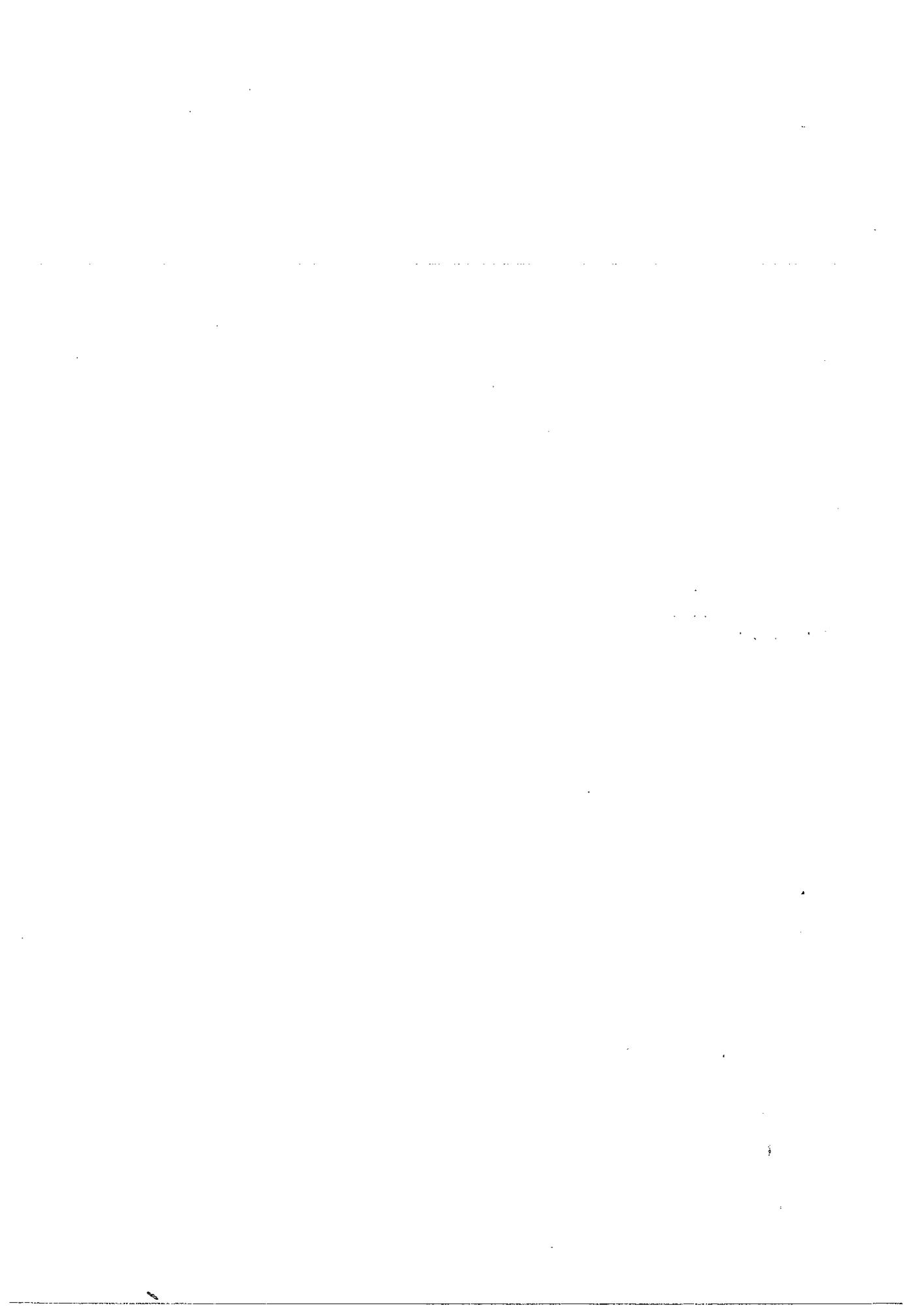
Después de formular la Declaración aquellos principios de validez universal, en su Parte III y última entra a señalar los elementos de la realidad chilena que complementan aquella visión filosófica y doctrinaria. El título de la Parte III. es “Inspiración nacionalista, realista y pragmática”.

En la imposibilidad de comentar esta última parte, nos permitimos recordar sencillamente su contenido que ayudará a comprender mejor los principios antes examinados:

Se trata de hacer de Chile una gran nación, a base de la unidad nacional y de la integración espiritual de los chilenos. Debe diseñarse un “Proyecto Nacional”

para el empleo eficiente de las potencialidades del país y, dentro del marco de la subsidiariedad, un "Sistema Nacional de Planificación". La Declaración proclama el principio del Gobierno autoritario, impersonal y justo. Viene en seguida el enunciado de los valores y estilo del Gobierno nacionalista: justicia e igualdad ante la ley, dignidad del trabajo, moral del mérito y el esfuerzo, austeridad y Administración apolítica. Como quinto punto, la Declaración respalda un orden jurídico respetuoso de los derechos humanos. Esboza más adelante los rasgos de la nueva institucionalidad y se refiere después al deseable equilibrio del desarrollo económico y el desarrollo social con el progreso moral. La Declaración se cierra con los temas del nacionalismo de vocación universalista, la familia, la mujer y la juventud.

Al contemplar con la perspectiva que dan los dos años y medio transcurridos desde la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, es justo asegurar que ella contiene el germen de una concepción política humanista y nacional capaz de proyectarse con fecundidad en el porvenir, señalando al chileno un horizonte de justicia, de paz y de dignidad.



# EL ESTADO Y LA SEGURIDAD NACIONAL

## INTRODUCCION

El concepto de Seguridad Nacional ha estado siempre presente en la vida de los estados. Sin embargo, por razones de índole muy variada, no ha sido exactamente ésta la denominación con que se le ha conocido en épocas pasadas ni han sido muchas las personas que han comprendido realmente su verdadero alcance y significado.

Es así como ha sido común confundir Seguridad Nacional con Defensa Nacional, llegándose a creer que los únicos responsables de la concepción y materialización de la Seguridad Nacional son las Fuerzas Armadas, no cabiéndole a la población civil participación alguna en este proceso. Como consecuencia de ello, a menudo se le asigna a esta importante materia un carácter exclusivamente bélico.

Por otra parte, existe la tendencia a considerar que la Seguridad Nacional constituye solamente una doctrina y, lo que es más grave, que ésta es aplicable por igual a todos los estados que la sustentan, reconociendo como única diferencia su mayor o menor grado de desarrollo relativo, medido en el Poder Nacional de cada uno de ellos.

Trataremos de analizar estas ideas y algunas otras directamente relacionadas, a la luz de la experiencia histórica, del Objetivo Nacional del Gobierno y, fundamentalmente, de la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, a fin de deducir coherentemente qué entendemos por Seguridad Nacional y cuáles son sus objetivos, en lo que a nuestro país se refiere.

Previamente es necesario precisar que en el presente estudio debe entenderse el término NACION como sinónimo de PUEBLO, POBLACION, GRUPO SOCIAL, es decir, como uno de los componentes del Estado. En igual forma es conveniente advertir que no deben confundirse los términos ESTADO y AUTORIDAD, ya que ambos tienen distinto significado, como se apreciará a lo largo de este análisis.

## EL ESTADO

Sin pretender hacer un estudio profundo ni abarcar materias que no están dentro de nuestro campo de acción específico, para poder llegar a una definición más o menos clara de lo que llamamos ESTADO, es preciso comenzar analizando su razón de ser, el elemento que hace necesaria o posible su existencia, el que le da vida y dinamismo: el hombre. Y para ello nos basaremos en los conceptos expuestos en la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, la que en el capítulo referido a la concepción del hombre y de la sociedad, en lo que dice directa relación con nuestro tema, establece:

“En consideración a la tradición patria y al pensamiento de la inmensa mayoría de nuestro pueblo, el Gobierno de Chile respeta la concepción cristiana sobre el hombre y la sociedad”.

“De acuerdo con lo anterior, entendemos al hombre como un ser dotado de espiritualidad”.

Dé lo expuesto podemos deducir que se reconoce que el hombre ha sido creado por Dios; que además de materia tiene espíritu, constituyendo un compuesto substancial de cuerpo y alma, por lo que su existencia transcurre en el orden temporal, pero se proyecta más allá de éste, haciendo del hombre un ser trascendente, con un destino eterno.

Dice además la Declaración de Principios:

“El hombre tiene derechos naturales anteriores y superiores al Estado... que arrancan de la naturaleza misma del ser humano, por lo que tiene su origen en el propio Creador”.

Dios, al crear al hombre, le ha determinado un fin y le ha dado una naturaleza apta para alcanzarlo.

Como ser racional, característica que le otorga el hecho de poseer inteligencia y voluntad, el fin del hombre es el perfeccionamiento de su naturaleza humana, es decir, tratar de obtener su pleno desarrollo físico y espiritual. La inteligencia le permite tratar de conocer la verdad y la voluntad le da la posibilidad de buscar el bien. Es aquí donde se encuentra la esencia de la libertad del ser humano, ya que tiene la posibilidad material de seguir el camino de la ley moral natural, o apartarse de ella, pero en este último caso no alcanzará su fin o perfección, traicionando así el contenido y objetivo básico de la libertad; posee pues capacidad de decisión para alcanzar su bien individual y éste es el más importante de los derechos naturales y deberes morales del hombre. Así lo reconoce la Declaración de Principios al agregar que “... El estado debe reconocerlos y reglamentar su ejercicio, pero no siendo él quien los concede, tampoco podrá jamás negarlos”.

Ahora bien, el hombre no puede vivir solo, por cuanto su naturaleza lo hace ser sociable y, además, porque aisladamente no podría alcanzar su perfeccionamiento ni aún generalmente sobrevivir; surge como consecuencia la necesidad imperiosa de convivir con otros seres humanos, es decir, coexistir libre y conscientemente, para lograr su fin mediante una acción mancomunada. Esta convivencia da origen a una sociedad que agrupa a seres humanos, con fines que de algún modo les son objetivamente comunes, y cuya relevancia dependerá de la naturaleza del vínculo que la ha hecho nacer.

Pero esta convivencia, para que tenga permanencia y haga posible que el ser humano busque su pleno desarrollo, requiere de cierta organización, de un ordenamiento adecuado, de tal modo que cada uno de los hombres que integran esta sociedad alcance su propio bien, en la mayor medida posible, en armonía con el mismo derecho que tienen los demás seres humanos que forman parte de ella.

Este ordenamiento, este orden social, es lo que en teoría política se llama bien común, o sea, el bien de cada uno de los componentes de una sociedad y el de todos

ellos simultáneamente. Así lo establece la Declaración de Principios al expresar que el bien común “es el conjunto de condiciones que permite a todos y a cada uno de los miembros de la sociedad alcanzar su verdadero bien individual... pero no de alguno de éstos, sean mayoría o minoría, sino de todos y cada uno de ellos”.

Este adecuado orden social no se hace solo, en forma espontánea, tampoco es permanente, ya que toda sociedad es dinámica, tanto como lo son los seres humanos que la integran. Por último es indispensable asegurar que este ordenamiento cumpla su finalidad y sea respetado por la comunidad.

De aquí surge la necesidad de que alguien dicte las normas que configuren ese adecuado ordenamiento, las modifique de acuerdo a la evolución o progreso, y garantice a los miembros de la sociedad que ellas serán cumplidas. Y ese alguien es la autoridad. Su existencia es la única forma de asegurar que la sociedad sobreviva y que todos sus miembros puedan convivir en un ambiente de justicia, contribuyendo cada uno al bien común en la medida que sea necesaria.

La sociedad fundamental es la familia. En ella los seres humanos que la conforman alcanzan una serie de satisfacciones, pero no todas; hay muchas necesidades que esa sociedad no puede satisfacer, por lo que se van creando otras asociaciones distintas, que amplían la oportunidad de perfeccionamiento del ser humano, llegando a conformarse una multiplicidad de sociedades intermedias que coexisten simultáneamente en el tiempo y en el espacio, y todas interrelacionadas, por cuanto tienen miembros comunes a varias de ellas. Obviamente, cada una de estas sociedades tiene su propio bien común particular. Nace entonces la necesidad de buscar un ordenamiento social, que correlacione adecuadamente a estas sociedades y a los hombres que la componen, dando origen así a una sociedad superior, que se ocupe del bien común general en el orden temporal. Esta sociedad es el Estado, denominación relativamente moderna para un concepto de agrupación política suprema, que en realidad ha existido siempre.

El Estado es la forma jurídica de agrupación más amplia que se registra en cada momento histórico determinado, y se caracteriza porque tiene en sí mismo todos los medios necesarios para hacer posible la plena realización o perfección temporal del ser humano, no necesitando para ello otra forma jurídica de agrupación superior.

La Declaración de Principios expresa que “... el Estado debe estar al servicio del hombre”, porque “tanto desde el punto de vista del ser como desde el punto de vista del fin, el hombre es superior al Estado. Desde el ángulo del ser, porque mientras el hombre es un ser sustancial, la sociedad o el Estado son seres accidentales de relación. Es así como puede concebirse la existencia temporal de un hombre al margen de toda sociedad, pero es, en cambio, inconcebible, siquiera por un instante, la existencia de una sociedad o Estado, sin seres humanos. Y también tiene prioridad el hombre desde el prisma del fin, porque mientras las sociedades o estados se agotan en el tiempo y en la historia, el hombre los trasciende, ya que vive en la historia, pero no se agota en ella”.

De lo expuesto podemos deducir, una vez más, que el elemento fundamental, la

causa material de la existencia del Estado, es la población, y su causa formal y final es su ordenada convivencia social, organizada políticamente y con un adecuado respaldo jurídico, dirigido eficientemente por la autoridad, en pos de la meta deseada que es el bien común general. El Estado existe nada más que por y para el hombre.

Pero esta pluralidad de seres humanos, aun cuando esté adecuadamente organizada, no es todo el Estado. Para constituir establemente un Estado, se requiere que esta población esté asentada en un espacio territorial determinado y exclusivo, con fronteras definidas, dentro del cual la autoridad pueda ser ejercida independientemente de otros estados y que justamente delimite las áreas de competencia entre todos ellos. Y en esta forma estamos llegando a otro elemento clave del Estado, la soberanía, que es la característica central de la comunidad política, ya que en un territorio dado sólo puede haber una autoridad suprema que se encargue de la aplicación y observancia de las leyes.

La soberanía es aquella cualidad del poder del Estado, en virtud de la cual las normas que la rigen no derivan su validez de ningún ordenamiento jurídico positivo superior; sólo está limitada por el derecho natural. Es ejercida por la autoridad, que la identificamos con el poder del Estado, entendiéndose por poder, la fuerza, pero no en el sentido de violencia, sino más bien como elemento que da eficacia al derecho.

El Diccionario de Relaciones Internacionales (Universidad del Oeste de Michigan), dice que el Estado es el "concepto legal que describe un grupo social que ocupa un territorio definido y está organizado de acuerdo con instituciones políticas comunes y un gobierno eficaz". Define al gobierno como "proceso institucionalizado, mediante el cual se ejercen los aspectos internos y externos de la soberanía del Estado. Todos los Gobiernos promulgan leyes y las ponen en vigor, proporcionan servicios a sus ciudadanos y administran justicia". En cuanto a soberanía, expresa que es "la suprema autoridad para crear decisiones y para ponerlas en vigor, poseída sólo por el Estado y por ninguna otra institución social". En lo externo "la conducta estatal está condicionada por las restricciones del derecho internacional, así como por las reglas de los diferentes organismos internacionales a que pertenece".

Definido ya el Estado, precisemos cuál es su fin.

La Declaración de Principios del Gobierno establece que "el fin del Estado es el bien común general, definido... como el conjunto de condiciones sociales que permita a todos y a cada uno de los chilenos alcanzar su plena realización personal. Esta definición traduce una concepción del bien común que difiere por igual de la que sustentan el individualismo liberal y el colectivismo totalitario. El individualismo liberal concibe el bien común como la simple suma de los bienes individuales, que cada cual procura obtener con casi total prescindencia del de los demás. El colectivismo se sitúa en el extremo opuesto y entiende el bien común como un concepto colectivo o estatal, frente al cual el bien individual de cada persona desapa-

rece por completo”. Esto “revela un desconocimiento absoluto de que la persona humana... goza de un ser y de un fin último que le conceden derechos que ninguna autoridad humana puede legítimamente atropellar”.

La propia definición del bien común general nos está diciendo que éste sólo abarca el orden temporal, no teniendo tuición, en consecuencia, sobre el fin sobrenatural del hombre. Esto en modo alguno excluye la obligación que el Estado tiene de impedir aquellas ideologías que atentan directa o indirectamente contra el bien común general.

Por otra parte, el bien común general abarca múltiples y variados aspectos. Desde luego, contiene los derechos naturales del ser humano y aquellos que deben ser regulados por el Estado atendiendo a su finalidad fundamental. Incluye, asimismo, la institucionalidad jurídica, o sea el ordenamiento adecuado para la convivencia de la población del Estado. Contiene elementos tan trascendentales para la convivencia humana, como son el orden y la paz, tanto en lo interno como en lo externo. También comprende la autonomía social que abarca a todas las sociedades enmarcadas dentro del Estado, estableciendo que éste debe “asumir directamente sólo aquellas funciones que las sociedades particulares o intermedias no estén en condiciones de cumplir adecuadamente, ya sea porque de suyo desbordan sus posibilidades... o porque su importancia para la colectividad no aconseja dejar entregadas a grupos particulares restringidos... o porque envuelven una coordinación general que por su naturaleza corresponde al Estado”. En la misma forma éste debe intervenir cuando las sociedades intermedias, aptas para asumir determinadas funciones, no lo hacen por fallas o por negligencia, a pesar de haber adoptado el Estado, previamente, las medidas para colaborar a que esas deficiencias sean superadas (Principio de Subsidiariedad).

Para que el Estado cumpla realmente con su finalidad de hacer posible la mayor perfección del hombre, o sea, el bien común general, debe fijarse objetivos, metas por alcanzar. Y estos objetivos no pueden ser otros que aquellos que persigue el hombre mismo, vale decir, su perfeccionamiento, su plena realización; en otras palabras su constante desarrollo en todo orden de cosas.

Y dentro del Estado es la autoridad la que debe promover constantemente ese bien común general, buscando el mejor camino en cada momento histórico, para hacer viable que todos y cada uno de los seres humanos que lo integren alcancen el mayor bien individual posible.

De aquí nacen los objetivos nacionales, es decir, las aspiraciones del grupo social interpretadas por la autoridad, que es la responsable del adecuado ordenamiento de esa sociedad llamada Estado.

Estos objetivos deben conducir a la satisfacción de las necesidades de la comunidad nacional, dentro de un marco de realismo, de objetividad y de justicia.

Es básico y fundamental que la autoridad —es decir el Gobierno— interprete y armonice estos anhelos, estas aspiraciones del grupo nacional, de acuerdo a las posibilidades reales del Estado y con la participación de los gobernados mediante la estructura política que cada Estado se ha dado.

Naturalmente que la variedad, la prioridad y la profundidad de estas aspiraciones, dependerán del grado de desarrollo que tenga el Estado.

No cabe duda que la obtención plena y total de estos objetivos es imposible; pero ellos deben ser orientadores de la acción de la autoridad, para avanzar hacia su logro en la mayor medida posible.

El Objetivo Nacional del Gobierno de Chile, publicado el 23 de diciembre de 1973, expresa que “la República de Chile, en pleno y permanente ejercicio de su soberanía y con amplia participación de la ciudadanía en la construcción de su destino histórico, orientará sus esfuerzos a conservar su independencia y su integridad territorial”.

Expone enseguida el firme propósito de “hacer realidad en todas sus partes y cada vez en mayor medida, la Declaración de Principios del Gobierno”.

Establece el objetivo de construir un régimen político —institucional basado en la concepción cristiana del hombre y de la sociedad, en el principio de subsidiariedad del Estado... y en una definición nacionalista que proyecte a Chile con fidelidad a su legítima tradición nacional. Ello exigirá conjugar siempre armoniosamente la autoridad y la libertad y favorecer la selección de los mejores hombres para las tareas de Gobierno”.

En seguida expresa en forma clara su intención de procurar un Desarrollo Integral, que teniendo como base la Unidad Nacional y en armonía con la comunidad internacional, abarque “un cuerpo de valores morales y espirituales, que constituyan el fundamento del progreso cultural de nuestra sociedad”, así como “un adecuado desarrollo político, económico y social que permita avanzar siempre hacia un mayor Bien Común General, al servicio de todos y cada uno de los chilenos”.

Junto con hacer pública la “vocación pacifista y la colaboración internacional de la República”, establece que los esfuerzos en pos del desarrollo “deberán realizarse en permanente concordancia con los requerimientos de la Seguridad Nacional”.

De aquí podemos deducir con claridad que el objetivo fundamental es la búsqueda permanente del bien común general, entendido como fin último y supremo del Estado en su conjunto, logrado con la participación de la ciudadanía toda, atendiendo a la capacidad y esfuerzos personales de cada uno de los miembros de la comunidad. El objetivo fundamental es el Desarrollo Nacional, teniendo como meta la Justicia Social.

Esto implica, en el fondo, tratar de lograr el máximo de bienestar que sea posible, en la medida en que cada hombre haga esfuerzos personales y participe activamente en su obtención.

Este bienestar, conocido más comúnmente como desarrollo, no es sólo de índole material, no es sólo el desarrollo económico... Cuando hablamos de desarrollo, estamos refiriéndonos a aspectos morales, espirituales, intelectuales, además de lo material. Es un desarrollo integral. Y por ser guiado por la autoridad del Estado —el Gobierno— y para cada uno y todos los componentes de la Nación, lo llamamos Desarrollo Nacional.

Desarrollo significa progreso, y éste no termina nunca. Busca la perfección y aunque sabemos positivamente que ésta no se alcanza en plenitud en la vida terrenal, debe constituir nuestro fin. Y por consiguiente el Gobierno de la Nación va tras esa meta.

El desarrollo político busca perfeccionar las instituciones de la conducción del Estado, tanto en lo interno como en lo externo. El desarrollo social busca mejorar y perfeccionar la educación moral, espiritual, intelectual y física. El desarrollo económico pretende mejorar el bienestar material, el nivel de vida, la autonomía e independencia del Estado, para hacer cada vez mejor y más justa la distribución de la riqueza dentro del grupo social.

Podemos agregar que este desarrollo nacional incluye, en forma muy importante, el lograr el desarrollo de una conciencia nacional, es decir, un sentimiento de pertenencia al grupo social; significa lograr la incorporación de toda la población como participante activa en la vida nacional; persigue, en otras palabras, la "unidad nacional" en lo político, en lo social, en lo cultural, en el conocimiento y conservación de las tradiciones históricas, en la exaltación de los valores patrios; significa la cohesión indispensable para que el grupo social sea realmente una nación.

En consecuencia, el fin del Estado se materializa en el Desarrollo Nacional, es decir, un ambiente propicio para que todos y cada uno de los seres humanos que lo integran puedan lograr su plena realización personal, su propio bien individual. El Desarrollo Nacional constituye el objetivo primario del Estado, en su búsqueda del bien común general.

#### LA SEGURIDAD NACIONAL.

El ser humano, para lograr su fin, necesita sobrevivir. El instinto de conservación forma parte, no sólo de la naturaleza del hombre, sino de todos los seres vivos.

Son muchas las necesidades que debe satisfacer el hombre para vivir. También son numerosas las amenazas que debe enfrentar para sobrevivir.

Aunque sería extenso analizar el ambiente que ha debido enfrentar el hombre desde su aparición en la tierra hasta nuestros días, no está de más recordar que en un principio tuvo que defenderse no sólo de las bestias salvajes y de los elementos naturales que le eran adversos, sino que también debió luchar por conquistar sus medios de subsistencia, enfrentándose a otros hombres que también buscaban satisfacer sus necesidades vitales en ese mismo lugar.

Desde que nació el primer grupo humano organizado, surgió la necesidad de contar con un sistema que le permitiera asegurar su alimentación, la libertad y la vida de cada uno de sus integrantes, así como la posibilidad de lograr el desarrollo de la comunidad. Esto era indispensable, ya que en el mismo espacio físico vivían otros grupos que trataban de arrebatarles sus alimentos, de esclavizarlos o de darles muerte para impedir que llegaran a ser más fuertes que ellos, puesto que en este caso el proceso sería inverso.

De aquí que es lógico afirmar que esta necesidad de protección, de seguridad, de defenderse contra estos peligros, es uno de los factores que debemos incluir dentro de la naturaleza sociable del ser humano, porque ella contribuyó a que sintiera la necesidad de integrarse en sociedad, desde la más primitiva hasta la que hoy denominamos Estado.

El Estado a menudo se ve enfrentado a antagonismos que interfieren en la búsqueda de sus intereses, en el logro de sus objetivos nacionales, porque aunque muchas de las necesidades y aspiraciones de los pueblos son coincidentes, hay otras que difieren y hasta llegan a ser totalmente contrapuestas, pasando así a constituirse en amenazas al Estado.

Es así como hay una variada gama de objetivos nacionales. Existe el objetivo eminentemente activo, en que todo el proceso de desarrollo nacional procura alcanzar el máximo poder nacional, con el fin de buscar la satisfacción de las aspiraciones del Estado más allá de sus fronteras, no sólo empleando medios políticos, económicos y de todo orden, sino también el poder bélico. En el extremo opuesto encontramos el objetivo pasivo, en que el gobierno persigue el máximo bienestar de su pueblo buscando el progreso dentro de los límites del Estado, sin por ello excluir el plano de las relaciones internacionales como una forma de obtener un mayor desarrollo.

De aquí, entonces, que todo Estado esté permanentemente expuesto, quiéralo o no, a la amenaza de la guerra exterior, es decir, al riesgo de verse agredido por otro Estado. Por eso la historia del mundo se encuentra permanentemente activada por conflictos políticos, ideológicos, económicos... bélicos. Porque a pesar de las incontables gestiones de innumerables personalidades y organismos, el sueño de terminar con este flagelo no ha pasado de ser una utopía. Es cierto que en las últimas décadas se ha logrado evitar, hasta ahora, una nueva guerra mundial. ¿Pero a qué costo? ¿Quiénes han sido en definitiva los más perjudicados?

Desconocer que la antigua concepción de guerra ha sido reemplazada por otra moderna, que por los métodos distintos que emplea aparece menos evidente, es sencillamente negar una realidad. Hoy los conflictos bélicos son localizados, reducidos generalmente en tiempo y circunscritos a espacios determinados. Y naturalmente que las diversas formas de agresión existentes no provocan el mismo impacto que los grandes enfrentamientos de fuerzas militares en el campo de batalla. Pero el daño que producen las modernas formas de agresión es tal vez más profundo y más injusto que las formas de guerra clásica. No son las grandes potencias, los países altamente desarrollados los que sufren el rigor de la agresión. Son justamente los estados en vías de desarrollo y especialmente los subdesarrollados, los que se debaten en periódicas guerras externas o en permanente conmoción interna. La sorda y continuada disputa de las grandes potencias —una con persistente afán de conquista ideológica hegemónica, la otra haciendo desesperados esfuerzos para evitar un enfrentamiento nuclear— se ha estado llevando a cabo en estos pequeños estados, muchas veces peligrosamente atrasados en su desarrollo, o en estados que no saben o no quieren darse cuenta que están siendo

“utilizados”, y si lo saben, no tienen la capacidad para evitarlo. Parece que el equilibrio nuclear ha fomentado las guerras localizadas.

En todo caso subsiste permanentemente el peligro de la guerra y ningún país podría sustraerse, en forma alguna, a la agresión exterior de otro, por lo que debe estar siempre preparado aunque su objetivo nacional y su actitud exterior sean totalmente pacifistas.

Resulta evidente, para el observador objetivo, que la agresión exterior en cualesquiera de sus manifestaciones, sólo puede acarrear retraso, detención y hasta retroceso en el proceso de desarrollo nacional de los estados que reciben sus efectos.

Pero la situación anterior se ve seriamente agravada ante la situación de conmoción interna que se ha extendido incuestionablemente por el mundo. Y una vez más son los países más pobres y atrasados —sin excluir a los del mundo occidental independientemente de su grado de desarrollo— los que se ven afectados.

La acción eminentemente psicológica que desemboca inevitablemente en el terrorismo y finalmente en la guerra subversiva, es tan peligrosa y perjudicial, que afecta directamente al bien común general de los estados que la sufren dentro de su propio territorio. Las causas son generalmente de orden ideológico y para llevarla a cabo se pretextan aspectos sociales, económicos y políticos, que a ningún ser humano con un nivel de cultura básica debieran engañar. El objetivo fundamental, que para las sociedades atrasadas y que sufren directamente los efectos del subdesarrollo resulta atrayente, es en realidad destruir el orden jurídico institucional para obtener el poder. En otras palabras cambiar la autoridad política nacional por una élite internacional que busca aumentar su poder y proyectarlo al mundo tras la conformación de un imperio totalitario en que el ser humano no tiene bien individual alguno.

Para muchos resulta difícil admitir que el mundo está viviendo una situación de guerra permanente, pero es indudable que la mayor parte de las naciones está desenvolviéndose en un ambiente que no es precisamente de orden, de estabilidad y de paz, lo que obviamente atenta contra el bien común general del Estado.

Es aquí donde aparece en toda su trascendencia el eterno dilema entre “autoridad y libertad”. Para poder conducir el Estado, es indispensable el poder político con que debe estar revestida la autoridad.

Por otra parte, el ser humano ha sido creado inteligente y dotado de voluntad, es decir, es un ser racional. Por este solo hecho es libre, pero recordemos que lo es en cuanto a su capacidad de decidir el camino para alcanzar su fin objetivo. Además se asocia con otros seres humanos para alcanzar el bien individual y adquiere de hecho un compromiso voluntario con la sociedad, que consiste en la restricción de una parte de sus deseos o aspiraciones en beneficio del bien común.

La autoridad existe para establecer y regular el bien común, basándose para ello en las leyes naturales y positivas, ordenando racionalmente a la sociedad para proporcionar el ambiente adecuado, a fin de que cada uno y todos sus miembros obtengan su plena realización personal.

El exceso de poder de la autoridad conduce al totalitarismo.

La falta de una suficiente autoridad conduce en cambio al libertinaje, a la anarquía, es decir, al caos.

Es difícil encontrar el justo término medio, el ideal. En todo caso se ha tenido una variada gama de experiencias a este respecto y es fácil observar las consecuencias. Basta para ello pasar revista a los medios de comunicación de masas para apreciar los resultados en uno u otro caso. Sobre el respeto a los derechos humanos —tema que tan manoseado ha sido por los enemigos de nuestra patria en estos momentos históricos de emergencia— a pesar de las cortinas de hierro y de todo tipo tras las cuales se esconden los gobiernos totalitarios, resulta monstruoso conocer cómo son conculcados en forma casi absoluta. Sobre la realidad de la aplicación del principio de autoridad en muchos países llamados democráticos, resulta alarmante conocer a diario cómo el extremismo y la subversión disponen a su arbitrio de la vida de los seres humanos, sin que éstos tengan seguridad, es decir, el ambiente de paz y orden indispensable para buscar su bien individual. ¿Qué derechos humanos les quedan a los habitantes de los Estados colocados en cualquiera de esos extremos?

A este respecto resulta altamente interesante exponer cuales son los principios en que se basa el Gobierno de Chile:

“Conforme a la inspiración portaliana que lo guía, el Gobierno ejercerá con energía el principio de autoridad, sancionando drásticamente todo brote de indisciplina o anarquía. Despersonalizará el poder, evitando todo caudillismo ajeno a nuestra idiosincrasia. Se colocará siempre por encima de todo grupo particular de cualquiera naturaleza, desterrando el juego de las influencias, protegiendo al más débil de todo abuso por parte del más fuerte, y siendo el árbitro que resuelva sin complejos ni favoritismos, en la mira únicamente del bien común y de la justicia”.

Esto es lo que la Declaración de Principios denomina como un “Gobierno autoritario, impersonal y justo”.

En cuanto a la libertad y a los derechos humanos, expresa:

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

Y agrega: “Otra importante característica de nuestra tradición jurídica ha sido el respeto por la libertad de conciencia y derecho a discrepar. Ambos aspectos deberán ser preservados por el Estado de Derecho que el movimiento del 11 de septiembre se propone recrear, pero cuya vigencia fundamental ha sido mantenida dentro de las medidas de emergencia que él mismo contempla”.

Hay otra clase de fenómenos que afectan al bien común general: las catástrofes naturales. La mayor parte de ellos son normalmente impredecibles e im-

posibles de contener; sólo es posible prepararse para aminorar sus efectos, especialmente en lo que respecta a la población, por cuanto la destrucción de recursos e infraestructura no deja otra alternativa que su posterior recuperación, si ella es factible.

Los tipos de catástrofes naturales que pueden afectar a un Estado son numerosos e indudablemente de su magnitud y de sus efectos dependerá el grado de amenaza que representen para la Seguridad Nacional. En Chile tenemos repetidas y dolorosas experiencias en este sentido.

Hay estados que se ven sometidos periódicamente a uno o más tipos de catástrofes naturales y es mediante una acertada planificación y una adecuada educación y preparación de la comunidad, como pueden atenuarse sus efectos.

De lo expuesto hasta aquí debemos deducir que las amenazas a la supervivencia del Estado —y por consiguiente del grupo social que lo integra— no son producto de la imaginación de algunos hombres; constituyen hechos reales, concretos, innegables, desde el momento en que no sólo ocurren en la época actual sino que ocupan la mayor parte de las páginas imborrables de la historia.

Dios ha hecho al hombre imperfecto y si bien es cierto que lo ha dotado de una racionalidad potencialmente apta para perfeccionarse, no es menos cierto que su progreso distará siempre de una utópica plenitud.

El hecho es que las amenazas a la seguridad del Estado existen y ningún gobernante tiene el derecho de eludir la responsabilidad de preservar la supervivencia del Estado que conduce. Por ello tiene el deber de mantenerlo permanentemente preparado, no para buscar la guerra sino para evitarla; no para dificultar la convivencia de su pueblo sino para armonizarla; para que cuando la naturaleza ponga en peligro la vida y el bienestar del grupo social, sea posible paliar los desastrosos efectos de las catástrofes naturales.

El Estado tiene la obligación de asegurar el libre ejercicio de su soberanía, la absoluta integridad de su territorio y la preservación del orden jurídico institucional, para hacer factible el Desarrollo Nacional. De la definición del bien común general contenida en la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, dedujimos que éste abarca múltiples y variados aspectos; entre éstos, además de la institucionalidad jurídica y del ordenamiento adecuado para la convivencia humana, figuran elementos tan importantes como el orden y la paz, tanto en lo interno como en lo externo.

En otros términos, el Estado debe proporcionar una condición de orden y estabilidad que garantice su supervivencia en forma libre y soberana, precaviendo o superando con éxito todo tipo de amenaza que ponga en peligro el cumplimiento de los objetivos nacionales.

Y esto es justamente Seguridad Nacional, con lo que no cabe duda que élla constituye otro factor integrante del bien común general como finalidad del Estado.

Sin un adecuado grado de Seguridad Nacional el Estado queda expuesto a desaparecer —como le ha ocurrido a algunos estados en determinados momentos históricos— ante situaciones de guerra o de conmoción interna, con lo que obvia-

mente los seres humanos que lo conforman quedan privados de buscar su perfeccionamiento, de alcanzar su plena realización personal, dentro de las condiciones sociales que requieren para ello.

Pero para poder alcanzar ese grado adecuado de Seguridad Nacional, es preciso que el Estado alcance el Desarrollo Nacional que haga posible obtener el poder necesario para ello.

El Poder Nacional está constituido por factores de todo tipo; comprende todas las capacidades y disponibilidades del Estado, es decir, sus recursos humanos, naturales, políticos, económicos, sociales, psicológicos, militares. Es un conjunto de poderes que abarca todos los campos de acción del Estado. Sus efectos se manifiestan en lo interno y en lo externo.

Como dice en su obra "Geopolítica" el Coronel don Augusto Pinochet Ugarte (hoy General de Ejército y Presidente de la República), "la fuerza organizadora de la vida social, en el más amplio sentido, que tiene el Estado, la constituye el "poder nacional", que es la resultante orgánica que tiene para dirigir sus destinos como política de poder. Luego "poder" comprende la organización de la población, para ejercer dominio sobre el espacio y sobre la masa humana ubicada dentro de los límites del Estado, para llevar a la práctica, en forma esencialmente dinámica, la voluntad del Estado".

Naturalmente que este Poder Nacional es dinámico, evolutivo, tanto cuanto varíe el Desarrollo Nacional, ya sea positiva o negativamente. Es por ello que en la medida que aumente el Desarrollo aumentará el Poder del Estado y será factible contar con un grado de Seguridad Nacional adecuado y realista.

De aquí se pueden deducir algunos aspectos interesantes:

En primer lugar, es imperativo buscar la justa ecuación entre desarrollo y seguridad, ya que cualquier aumento en favor de uno de estos fines, se reflejará negativamente en el otro. Naturalmente que la decisión que se adopte dependerá fundamentalmente de la intención contenida en el objetivo nacional y de las potenciales amenazas a que esté expuesto el Estado.

Por otra parte, debido a que la guerra exterior y la conmoción interna, especialmente en sus variados tipos de agresión propios de la época actual, afectan a la totalidad de los componentes del Estado, la Seguridad Nacional no es problema exclusivo de las Fuerzas Armadas. Hoy en día toda la población del Estado tiene una participación ineludible en este proceso. Más aún, para un Estado como Chile, de manifiesta vocación pacifista, el poder militar será el último recurso que se use para solucionar un inevitable conflicto. Antes deberán agotarse todos los otros medios que conforman el Poder Nacional.

Para ello el Estado dispone de un sistema de Seguridad Nacional armónico y funcional, el que, entre otros elementos, debe contar con una estructura orgánica ordenada jerárquicamente, con la finalidad de materializarla integralmente. Esta estructura contiene los organismos encargados de la dirección, planificación y ejecución de la Seguridad Nacional. La ejecución, idealmente, se realiza

a través de la estructura orgánica general del Estado, la que normalmente se manifiesta en los diferentes campos de acción.

Ahora bien, esta estructura orgánica es la encargada de materializar la política basada en la doctrina de Seguridad Nacional, la que a su vez se deduce de los objetivos nacionales. De aquí que la ideología de la Seguridad Nacional no sea la misma para todos los Estados; es más, difiere tanto como difieren los objetivos nacionales de los estados, y ya vimos, aunque en forma muy general, que hay toda una variada gama de objetivos nacionales. He aquí por qué no se puede generalizar en esta materia, suponiendo a dos o más países las mismas concepciones.

Por último, es conveniente enfatizar que en cualquier caso, por motivo alguno, podría la Seguridad Nacional ser desatendida ni por los gobernantes ni por los gobernados, por cuanto siendo un factor importante del bien común general, y constituyendo éste el fin del Estado, es absolutamente indispensable mantenerla constantemente en el nivel de máxima eficiencia, para contribuir así a lograr el conjunto de condiciones que permita a todos y a cada uno de los chilenos, alcanzar su plena realización personal.



# LA POLITICA EXTERIOR

## COMO PARTE INTEGRAL DEL PROYECTO NACIONAL

### Reflexiones sobre sus metas, prioridades y ámbitos de acción

La finalidad de este estudio es poner en un plano de adecuado relieve la fundamentación doctrinal de la política exterior de Chile y mostrar el desarrollo posible de los principios que la informan dentro del contexto revolucionario y cambiante de las relaciones internacionales contemporáneas. No aspira a constituir, dentro de los limitados marcos que se ha fijado, un programa de acción internacional, pero sí a indicar fines, metas y objetivos; y a fijar, consecuentemente, grandes prioridades en la búsqueda de tales propósitos. Con todo, su afán principal es de tipo conceptual, pues pretende explicitar en un sistema general de relaciones externas el proyecto político nacional.

La Declaración de Principios del Gobierno de Chile afirma la dignidad de la persona humana; los derechos naturales de ésta, que son anteriores y superiores al Estado; el carácter instrumental del Estado y su finalidad propia que es el bien común; y el principio de subsidiariedad, en virtud del cual recobran su autonomía, en áreas específicas de su competencia, las comunidades intermedias. Destaca la inspiración nacionalista, realista y pragmática del régimen y la inspiración portaliana del emergente sistema político chileno. La defensa y protección de los derechos humanos es un marco fundamental de la política del Estado, pero "Chile no es neutral frente al marxismo" y no permitirá que grupos destructores erosionen la unidad nacional. La tesis de que el nacionalismo chileno mira hacia la universalidad y el bosquejo de un "Proyecto Nacional", concebido como imagen factible y deseable, como modelo de desarrollo que la nación se propone alcanzar y como indicador de su papel propio en el mundo de nuestros días, presentan un interés particular para nuestro estudio.

Todas las naciones, al igual que otras formas comunitarias, viven bajo el imperio de intereses vitales que proyectan reacciones emotivas y convicciones racionales, pero que, en su conjunto, dan al pueblo y a sus clases directivas un comportamiento histórico unitario. En la profundidad de su proceso histórico subyacen energías espirituales y fuerzas materiales que, una vez canalizadas, se convierten en aspiraciones permanentes. Tales aspiraciones representan una herencia común y durable, son compartidas por todos los grupos sociales y son la resultante decantada de una selección discriminatoria del proceso histórico.

Es esta selección de valores y actitudes la que sirve de directriz para la acción del Estado y la que se encarna válidamente en el "Proyecto Nacional", entendido como específico proyecto político de una determinada comunidad nacional. La Declaración de Principios ha cumplido esta función trascendental de discriminar y sintetizar los aspectos más medulares de nuestra experiencia colectiva. Esta

síntesis tendrá posibilidades de aplicación tanto mayores, tanto en el campo interno como en el internacional, conforme la capacidad del pueblo y de sus líderes.

Para efectuar nuestro análisis tomaremos como eje o concepto central ordenador el del "Proyecto Nacional". Pero ello nos lleva a examinar la noción de proyecto en su máxima radicalidad, es decir, en su relación con el sentido de la existencia humana. Ante el estímulo del medio, el hombre no se limita a reaccionar sino que lo enfrenta con un "proyecto". Su conducta se resuelve en acciones, se sustenta en realizaciones pasadas y aspira a realizar proyectos futuros. De ahí que la acción humana, en cada presente, esté impregnada de un tiempo pasado grávido de experiencias y de un tiempo futuro pletórico de esperanzas.

Ahora bien, este proyecto humano se hace designio social y político comparado por toda una colectividad cuando reúne ciertas y determinadas condiciones. Para el tratadista francés Bertrand de Jouvenel, la noción de acto político "puro", de proyecto político, surge cuando la idea de agrupar tiene como única finalidad la edificación o conservación de una colectividad humana querida por ella misma<sup>1</sup>.

Sin embargo, el secreto del Estado Nacional, en su peculiar inspiración como tal, reside en su política misma y no en principios biológicos o geográficos que sustentan su conservación. Siguiendo en esto a nuestro maestro Ortega y Gasset, pensamos que los dos elementos fundamentales del Estado son: a) la convivencia total como proyecto o empresa común a realizar en el mañana; b) la adhesión de los individuos a este proyecto incitante de vida en común.

Renán, en su conferencia "Qu'est-ce qu'une nation?", señalaba como respuesta: "Tener glorias comunes en el pasado, una voluntad común en el presente, haber hecho juntos grandes cosas, querer hacer otras más; he aquí las condiciones esenciales para ser un gran pueblo... En el pasado, una herencia de glorias y remordimientos; en el porvenir un mismo programa que realizar... La existencia de una nación es un plebiscito cotidiano".

Esta idea de la nación como plebiscito cotidiano opera sobre nosotros —dice Ortega— como una fuerza liberadora, en cuanto que sangre, lengua y pasado comunes pueden llegar a aprisionarnos con su rigidez. Sitúan a la nación a nuestras espaldas, sin posibilidades de acción de nuestra parte. En cambio, si nos parece deseable un porvenir en el cual nuestra nación continúe existiendo, nos movilizamos en su defensa. Pues al defender la nación, defendemos nuestro mañana, no nuestro ayer. Pero además del proyecto de convivencia total en una empresa a realizar en el mañana, la nación es la adhesión de los individuos a este proyecto sugestivo, la cual se produce cuando los súbditos se transforman ellos mismos en el Estado Nacional y sienten su proyecto político como encarnado en profundidad en sus propias vidas.

Ortega pone como ejemplo de realización de la primera Nación, del primer Estado Nacional moderno, a España. Primero España es León, pero no Castilla:

<sup>1</sup> BERTRAND DE JOUVENEL. De la Souveraineté. A la recherche du bien politique. Paris, 1955. Pp. 32-33.

luego es León y Castilla, pero no Aragón; por último, es España como círculo y empresa a realizar frente a otros grupos más distantes y extranjeros. Tardíamente surge en la obra orteguiana una nueva dimensión, la de la Supernación, Europa, como forma de rehabilitar la empresa nacional oteando en nuevos y más vastos horizontes.

En todo caso, para los efectos de nuestro análisis nos interesa destacar la fecunda observación del filósofo hispano de que España es la primera en iniciar largas, complicadas trayectorias de *política internacional* como síntomas de su genio nacionalizador. Porque las grandes naciones no se han hecho desde dentro, sino desde fuera; sólo una acertada política internacional, la cual supone ya la conciencia de ser nación, hace posible una fecunda política interior<sup>2</sup>.

Pero si elegimos como concepto central el del "Proyecto Nacional", cabe preguntarse si no estamos abogando por una forma de idolatría de la nación en detrimento de lo intrínsecamente humano, es decir, del primer postulado de nuestra Declaración de Principios que coloca a la persona humana, con sus derechos naturales específicos, en situación de anterioridad y de superioridad frente al Estado. Cabe aquí formular la siguiente reflexión: para el hombre de nuestro tiempo, el carácter ontológico de su "estar en el mundo" se presenta concretamente bajo la forma de "estar en la nación". Si bien, en la perspectiva de la teoría de la historia, somos llevados a reconocer la historicidad de la nación y, por tanto, su eventual aunque problemática caducidad, nada hay de común entre tal constatación y la precipitación visible en algunos espíritus al declarar efímero o próximo a extinguirse el Estado Nacional.

La doctrina aquí expuesta no postula ningún exclusivismo nacional y, por el contrario, sustenta que el "Proyecto Nacional" constituye un proceso funcionalmente integrador en lo interno y en lo internacional. Postula, sí, que la totalidad del mundo universal, en sentido histórico y geográfico, es aprehendida por mediación necesaria de la totalidad nacional. Es a lo largo de los caminos abiertos por nuestro proyecto comunitario que realizamos la exploración y progresivo descubrimiento del contorno ecuménico mundial.

En otro aspecto, la concordancia entre los principios universalistas de un humanismo cristiano y la filosofía nacionalista del "Proyecto Nacional", se establece en los tres planos de finalidad que distingue el politicólogo francés Julien Freund:

- "Fines" últimos.
- "Metas" específicas.
- "Objetivos" concretos<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> JOSE ORTEGA Y GASSET. La Rebelión de las Masas. JOSE HERNANDEZ-RUBIO. Sociología y Política en Ortega y Gasset. Barcelona, 1956.

<sup>3</sup> JULIEN FREUND. L'Essence du Politique, Paris, 1965. Pp. 650-651. También del mismo autor "Qu'est-ce que la politique? Paris, 1965.

Los fines últimos consisten en aspiraciones generales a la justicia, la libertad, la felicidad, que se sitúan en el plano de los valores universales a los cuales se ordena toda sociedad. Este no es el nivel del proyecto específico de una sociedad nacional determinada. Sin embargo, en armónica continuidad y graduación, tales fines se derraman hacia el escalón siguiente de las metas y, en tal forma, los intereses y valores de las sociedades históricas vienen a ser una concreción de las aspiraciones generales de toda sociedad humana.

El "Proyecto Nacional" tampoco se sitúa en el plano inferior de los objetivos o actos concretos, empíricos, a través de los cuales se cumple la realización material del proyecto político específico de la nación. No es un plan de acción, pero señala las pautas que orientan tales acciones en el sentido de una maximización del bien común social: seguridad interna y externa; prosperidad económica; concordia social; y promoción de los valores característicos de la nacionalidad.

Antes de enunciar las metas y modalidades de cumplimiento del "Proyecto Nacional" en su versión de política internacional chilena, hemos de examinar brevemente las características del sistema internacional actual, pues toda política exterior coherente debe conocer y utilizar en plenitud el repertorio de situaciones, recursos y posibilidades que ofrece dicho sistema. Y también porque implícito en la noción de "Proyecto Nacional", está el designio global de transformación del medio para servir al interés nacional y alcanzar las metas previstas en el proyecto político nacional.

Lo que pretendemos proporcionar es lo que el historiador norteamericano Charles A. Beard llamaba una cierta "visión del mundo y de la nación como parte del mundo". Más allá de la incertidumbre radical y de la convicción de que vivimos en una era de transición, hay algunas tendencias que, si bien no alcanzan a revelarnos la futura arquitectura de nuestro mundo, nos sugieren el sentido de interdependencia y de solidaridad que ha de predominar en él. Particularmente sugerentes de una nueva textura son las siguientes tendencias:

- a. El surgimiento de centros ideológicos y étnicos y de grupos regionales.
- b. El desarrollo de entidades y alianzas supranacionales.
- c. El desarrollo extraordinario de los transportes, medios de comunicación y de la información misma.
- d. El advenimiento de la Revolución Científica y Tecnológica.
- e. La importancia creciente del océano Pacífico.
- f. La problemática de una personalidad internacional de América latina.

Todas estas tendencias deben ser unificadas en un marco conceptual en cuyo contexto ha de ser definida la viabilidad del "Proyecto Nacional" del Estado chileno.

A. Hasta después de la Primera Guerra Mundial, los imperios coloniales y las naciones europeas dominaban en la mayor parte de los espacios de Asia y Africa; en alguna medida América latina y Oceanía también aparecían en subordinación a los intereses y actividades europeos y a las alternativas de las relaciones intraeuropeas.

En los años siguientes, y principalmente a partir de la Segunda Guerra Mundial, este universo se desintegró. El nuevo sistema internacional pareció encontrar una base de coherencia en la influencia directiva de las dos superpotencias: los Estados Unidos y la Unión Soviética. Sin embargo, esta bipolaridad ha sido debilitada por el resurgimiento de Europa, la irrupción de China y Japón, el creciente policentrismo del movimiento comunista mundial y la indisciplinada fuerza emergente de las constelaciones de naciones del Hemisferio Sur. La reestructuración del sistema internacional no se ha producido y las inestabilidades subsistentes son formidables en su proyección.

B. Las necesidades económicas, unidas a los requerimientos de la eficiencia militar, han trabajado en favor de la creación de unidades espaciales más amplias, sujetas a una planificación común y orientadas hacia finalidades de dominación. El desarrollo de todo tipo de comunicación, el nacimiento de configuraciones políticas de gran magnitud, una cierta crisis de la idea decimonónica del Estado Nacional parecieran llevarnos al umbral mismo del mundo utópico de George Orwell (1984), con unos cuantos superestados empeñados en una interminable y estéril pugna por la superioridad. Simultáneamente, en un mundo que tiende hacia la universalidad y la estandarización, reclaman su derecho a participar en él múltiples actores secundarios que, para preservar su identidad histórico-cultural, se ven forzados a actuar en amplios bloques o a integrarse en organizaciones supranacionales.

C. El mundo actual dispone de transportes sorprendentes en sus magnitudes de calidad, velocidad y seguridad; lo que, unido al desarrollo igualmente notable de las telecomunicaciones y de la información, ha reducido el mundo al nivel de un vecindario, la "aldea global" de que habla Marshall McLuhan. Ello acentúa la conciencia de la Humanidad de su identidad e igualdad, abriendo a la par las compuertas de aspiraciones no limitadas por la contrapartida de un correlativo deber moral, aumentando el desarraigo en los integrantes de una nación respecto de sus valores culturales propios y generando el riesgo de una desintegración social a escala mundial.

D. Mientras los efectos de las revoluciones industriales de los siglos XVIII y XIX se hicieron sentir gradualmente, la revolución científica y tecnológica de nuestros días se genera en un medio universal intercomunicante y, por efecto de su dinámica propia, acentúa las polarizaciones existentes entre Este y Oeste, y singularmente entre Norte y Sur. La concentración de recursos económicos y de conocimientos científicos y tecnológicos se manifiesta a un ritmo acelerado, y la posesión de tales bienes se transforma en un instrumento de conflicto. Basta recordar que el 89% de los ingresos, el 95% de la capacidad de investigación científica, el 93% de la producción de acero y el 72% de la generación de energía en el mundo se concentran únicamente en treinta naciones.

E. El avance soviético en dirección al Oriente, el ascenso de China a un *status* de potencia mundial y el desafío que tal desarrollo gesta tanto para la Unión Soviética como para los Estados Unidos, unidos al despertar del Japón, Canadá, Australia, los países andinos y el microcosmos de naciones oceánicas, entre otros factores, están acentuando la importancia del océano Pacífico, que está asumiendo gradualmente el papel que la historia concedió primero al Mediterráneo y después al Atlántico. En este contexto es legítima la pregunta ¿los avances de la tecnología militar han reducido la eficacia del mar como franja de protección y de seguridad? En cierto sentido, sí; pero no hasta el punto de que bases y flotas no jueguen su papel fundamental. Por el contrario, su superior movilidad hace que las unidades navales sean más adecuadas que los ejércitos y aeronaves para la guerra actual. Un geógrafo norteamericano, Karl Renner, una vez denominó al Pacífico “Océano del Futuro”, y bien puede ser que en los espacios marítimos del mar del Sur, del Paso de Drake y de la Antártida pueda estar determinándose la estructura del futuro mundo político-geográfico. Pero lo cierto es que Chile ya no podrá estar geográficamente aislado de la lucha por el poder mundial.

F. En las circunstancias presentes del sistema internacional aflora un nuevo “nacionalismo latinoamericano”, debido a la percepción crítica de que los modelos de desarrollo y las instituciones políticas del Hemisferio Norte no tienen aplicación eficaz en esta parte del mundo. La conciencia cada vez mayor de que otros continentes y subcontinentes —Europa, los Estados Unidos, China, el bloque socialista— tienen unidad y propósitos de los cuales carecen los latinoamericanos, fortalece este emergente sentimiento de nacionalismo regional. Sin embargo, dicho sentimiento carece de madurez suficiente para crear un auténtico estilo, pensamiento y personalidad latinoamericanos, y a menudo se orienta hacia actitudes superficiales de retórica y negativa confrontación.

Dentro de este amplísimo contexto de tendencias, situaciones y riesgos es preciso ubicar el proyecto político nacional. El modelo de sociedad que aspiramos a constituir tendrá que desarrollarse dentro de estos parámetros y conjugarse favorablemente con las posibilidades que le ofrece el sistema internacional. En términos globales puede decirse que las naciones pueden adaptarse servilmente a los requerimientos, valores y “modas” imperantes en el sistema internacional correspondiente a su época histórica; o pueden obstinadamente situarse en contra de las tendencias históricas que prevalecen; o pueden tratar de utilizar con ventaja para sus finalidades propias las posibilidades del sistema, admitiendo a la vez las limitaciones que éste impone. Si en el primer caso desaparece toda independencia y presumiblemente también toda política exterior propiamente tal, en el segundo el proyecto político está destinado a fracasar estrepitosamente; y es sólo en la combinación dialéctica de una política que surge como “proyecto” frente al sistema, pero que se acomoda a la “respuesta” de este último, donde puede encontrarse el secreto del triunfo.

Este axioma de la relación entre el "Proyecto Nacional" y la realidad circundante puede ser interpretado en diferentes formas y, aun sin cuestionar su validez como principio abstracto, cabe una gran diversidad de apreciación respecto a cuál debiera ser la estrategia nacional a seguir para alcanzar las metas propuestas. Precisamente por el hecho de que tales metas suponen el aumento del Poder Internacional del Estado, habrá quienes se dejen influir por un sentimiento de impotencia ante la magnitud de eventuales adversarios; y también existirá el riesgo de una posición estereotipada y paralizante si no se aceptan las "reglas del juego" propias de todo sistema internacional.

Por eso, las discrepancias son muchas respecto al papel que imaginamos para nuestro país en el mundo actual. Algunos lo quisieran como aliado incondicional de un Occidente limitado y abstracto, en una contienda ideológica que suponen definitoria; una minoría antipatriótica lo concibe como integrante de la corte de satélites comunistas; y hay, en fin, toda una gama de posiciones terceristas, sin compromisos con ninguno de los contendientes principales de una eventual conflagración mundial.

En un sentido fundamentador no cabe otra posición que la occidentalista, pues formamos parte de Occidente hasta la más ínfima partícula material y espiritual de nuestro ser. Sin embargo, la pertenencia al Mundo Libre representa un compromiso de ampliación constante de sus bienes y libertades para todos sus miembros; una igualdad fundamental de oportunidades y un respeto estricto a la soberanía de todos los estados. Por tanto, la solución occidentalista no puede ser identificada con cualesquiera formas de subordinación económica y militar y, por el contrario, rechaza la tutela y masificación internacionales.

Es preciso entonces reaccionar en contra de un cierto tipo de "occidentalismo" que encubre ambigüedades y subordinaciones inaceptables. Evoquemos a Andrés Bello, quien nos decía: "Nosotros somos arrastrados más allá de lo justo por la influencia de Europa a la que —al mismo tiempo que nos aprovechamos de sus luces— debiéramos imitar en la independencia del pensamiento... Nuestra civilización será también juzgada por sus obras; y si se la ve copiar servilmente a la europea, aun en lo que ésta no tiene de aplicable, ¿cuál será el juicio que formará de nosotros un Michelet, un Guizot? Dirán: la América no ha sacudido aún sus cadenas; se arrastra sobre nuestras huellas con los ojos vendados; no respira en sus obras un pensamiento propio, nada original, nada característico..."<sup>4</sup>.

En un plano menos conceptual, el "occidentalismo *a outrance*" parte de una apreciación político-estratégica equivocada y de una hipótesis que se traduce en las siguientes notas definitorias: bipolaridad, guerra fría de infinita duración y resultados, y hegemonía final de una de las superpotencias en pugna.

Discrepamos de esta apreciación, pues la guerra generalizada no sólo es evitable sino altamente improbable; la bipolaridad persiste pero conserva su vigencia

<sup>4</sup> ANDRES BELLO. Discurso en el Aniversario de la Universidad. Anales de la Universidad. Santiago, 1848.

original para sólo un número limitado de situaciones; el mundo se encamina hacia una difusión del poder; y, a pesar de o precisamente en virtud de los conflictos localizados, el Este y el Oeste dialogan y negocian en lo político, económico y militar.

No cabe examinar aquí la ideología de los que postulan la anexión de Chile a un sistema satélite de la Unión Soviética, pues tal empeño contradice, por definición, el concepto y las tareas propios del "Proyecto Nacional". Aquí encuentra su más radical e intensa aplicación la máxima de la Declaración de Principios de que "Chile no es neutral ante el comunismo", en cuanto este último amenaza su existencia y se opone al designio libremente asumido por los chilenos de crear, sin sometimiento a foráneas presiones y al ritmo que ellos mismos resuelvan adoptar, una sociedad más libre, igualitaria y justa.

En cambio es preciso detenerse algo más en las actitudes de no alineación que parten del supuesto que la política de los Estados Unidos, en su enfrentamiento con el mundo comunista, no es representativo de Occidente sino un instrumento de sus intereses particulares o exclusivos; o bien se nutren de la noción de que no formamos parte de Occidente sino de un emergente y aún no configurado "Tercer Mundo".

La política exterior de los Estados Unidos, así como la de cualquiera otra gran potencia, se inspira obviamente en los intereses nacionales norteamericanos; pero esta circunstancia no impide que, al mismo tiempo, sirva de básica garantía de seguridad a muchas otras sociedades. Debilitar la unidad del Mundo Libre para conseguir libertad de maniobra adicional en áreas que no son vitales para el Estado que así actúa, constituye un gravísimo error, pues se está poniendo en jaque el destino del mismo proyecto político que se quiere realizar y se está hipotecando una mayor libertad a largo plazo a cambio de una gratificación demagógica o retórica a corto plazo. Por otra parte, una postura de prescindencia, de neutralidad, resulta incompatible con los valores histórico-culturales de la nación que se quiere reemplazar por un oportunismo de muy dudosa utilidad.

Sin embargo, ello no obsta para que la conciencia crítica, libre de amarras a cualquiera configuración que no sea esencial, esté siempre atenta a nuevas y próximas posibilidades de ascensión nacional. Conviene asimismo tomar nota de la conclusión referente a la magnitud de libertad de acción que la situación presente concede en materia de política internacional: sin renegar de nuestra pertenencia a Occidente debemos practicar una política internacional cada vez más soberana, independiente en sus juicios y nacionalista en sus objetivos.

También debe clarificarse progresivamente la relación objetiva de Chile, América latina y el llamado Tercer Mundo. Toda eventual pretensión de presencia solitaria en decisiones que el mundo deberá adoptar a breve plazo, en lo que resta del siglo, está automáticamente excluida. Para la instauración de un Nuevo Orden Internacional que regulará las relaciones entre los centros del Hemisferio Norte y la periferia subdesarrollada; para vencer los obstáculos que oponen al desarrollo el agotamiento de fuentes tradicionales de recursos humanos, la alteración del

equilibrio ecológico y la carrera armamentista; para definir las condiciones en que se plasmará la difusión del poder y su articulación universal; y eliminar la alternativa comunista prosoviética como factor en la evolución de las naciones de América. Todo ello impulsa a una solidaridad creciente y excluye toda opción de aislamiento.

Pero esas solidaridades no son uniformes ni automáticas ni poseen todas la misma prioridad. En el sistema concéntrico de relaciones de Chile, las relaciones vecinales y regionales, y las que tienen una fundamentación histórica y cultural como las que se dan en el contexto latinoamericano, han de primar necesariamente sobre otras. Pero la geografía impone también sus limitaciones y facilidades: el Grupo Andino y el Cono Sur son configuraciones que corresponden, en una u otra formas, a intereses específicos de Chile. El Pacífico Sur es, tal vez en mayor medida, un ámbito propio del accionar internacional chileno en las décadas que vienen. Finalmente, el surgimiento de nuevos centros de poder, en diversos continentes, debe llevar a Chile a estrechar sus contactos con países que dentro de cada área geográfica van adquiriendo el carácter de "bastiones" del Mundo Libre, a la vez que se caracterizan por una movilidad diplomática y política cada vez más acentuada: a título meramente ejemplar podemos citar el caso de países como Egipto, Zaire, Irán, Indonesia y Australia.

En toda esta estrategia solidarista no hay ninguna incompatibilidad con el pensar nacionalista, pues tal pensamiento es algo más que la tentación de poder y aspiración de grandeza de un pueblo. Más o menos conscientemente expresa lo que un pueblo quiere ser para el mundo; no existe de modo aislado; se nutre de la interrelación. Se apoya en la convicción de una misión dentro del conjunto de los pueblos. El Nacionalismo Universalista, afirmado por la Declaración de Principios, se encuentra en la base de las construcciones políticas del futuro, que se harán a un nivel superior, con un alcance más amplio y un contenido más profundo. Tal como lo señala en un reciente ensayo Mario Arnelo, Chile trasciende en la universalidad, pero con las características de su ser nacional, con el rostro y la personalidad labrados por su pueblo<sup>5</sup>.

¿Cuáles son, en consecuencia, las metas específicas que Chile debe alcanzar para realizar su Proyecto Nacional? Debemos retener aquí todo lo que se ha dicho respecto a la división ideológica horizontal y la división estructural vertical del mundo; a las creaciones de grandes unidades de integración; al desarrollo científico y tecnológico; al advenimiento de la Era del Pacífico; y a la problemática de una personalidad internacional de América latina.

En conjunto con otras naciones del continente, Chile debe:

a. Protagonizar la Unión Latinoamericana, sobre la base de la diversidad y el pleno desarrollo de las unidades nacionales, comenzando por el acuerdo político, económico y militar con los estados más próximos. Esta construcción política no

<sup>5</sup> MARIO ARNELLO. Chile, un Nacionalismo que mira hacia la Universalidad. En "Nuestro Camino". Santiago, 1976.

está destinada a debilitar la comunidad hemisférica y no debe desconocer la realidad de unidades geoeconómicas y de otras que, como el Cono Sur, van adquiriendo gradualmente un perfil más acusado.

b. Incorporar a dicha unión nuestro ideario de nacionalismo universalista, nuestro componente racial y cultural y nuestros intereses y aspiraciones geopolíticas en el Pacífico.

c. A largo plazo, constituir, por mediación de la Unión Latinoamericana, el tercer pivote del Mundo Libre, en identidad fundamental de propósitos con los Estados Unidos de América y con Europa, pero en una posición de fuerza relativa y a través de una política exterior coordinada pero independiente, sobre la base del reconocimiento de intereses diferenciados pero complementarios.

Con respecto al mundo comunista dominado por la Unión Soviética:

a. Firme rechazo de toda intromisión en nuestros asuntos, de expansión de sus ideologías y de sus pretensiones a la dominación mundial.

b. Comercio e intercambio con los que lo deseen genuinamente, sobre una base de absoluto respeto en las relaciones entre los pueblos.

Con respecto a China y al Tercer Mundo:

a. Acción mancomunada para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, en cuanto al comercio internacional, disponibilidad de recursos financieros y traspaso de tecnología, la cooperación técnica horizontal y la intensificación de relaciones diplomáticas y comerciales mutuamente ventajosas.

b. Defensa de los recursos naturales, de un nuevo orden jurídico en los Océanos y en el Espacio Exterior, así como del principio del desarme universal garantizado y de la destinación de recursos, hoy empleados en armamentos, para el crecimiento de las regiones postergadas de la Humanidad.

En conjunto con otras naciones ribereñas del Pacífico Sur:

a. Creación de un mecanismo de consulta política entre los países de Oceanía y las naciones sudamericanas de la vertiente del Pacífico. Dentro de este grupo, Chile ocupa un lugar significativo, pues integra con Australia y Nueva Zelandia un núcleo de países miembros del Tratado Antártico; y con los estados archipelágicos mantiene posiciones coincidentes en materia de Derecho del Mar.

b. Constitución de pactos regionales de seguridad; de intercambio científico, cultural y tecnológico; de defensa del ecosistema y de los recursos naturales y de proscripción de las pruebas nucleares; convirtiendo el Pacífico Sur en un auténtico "Mare Nostrum" de los estados ribereños de dicho océano.

c. Participación en programas conjuntos de desarrollo económico de la Cuenca del Pacífico y creación, en último término, de una Zona de Libre Comercio en dicho mar, con participación preeminente no sólo de los ribereños del Pacífico Sur sino también de naciones como los Estados Unidos, China, Japón, Canadá y otras que estén dispuestas a conjugar sus esfuerzos en forma constructiva para este fin.

En esta forma, concebimos la realización del Proyecto Nacional dentro de tres

amplias esferas que ocasionalmente se superponen y ocasionalmente se separan. Una de ellas está constituida por el trípode América latina, Europa y Estados Unidos, y postula una fuerte Unión Latinoamericana. Otra está conformada por China y el Tercer Mundo, con énfasis en la relación con los países "bastiones", y constituye una fuerza de cambio que tiende a democratizar el Sistema Internacional. Y la tercera, que no es ciertamente la última en prioridad, representa la dimensión del Pacífico y posiblemente el principio de una reestructuración del equilibrio geopolítico mundial con un ascenso indiscutible de los Estados del Hemisferio Sur.

A estas alturas, debemos meditar sobre la congruencia entre las metas propuestas y las aptitudes nacionales, así como sobre el potencial nacional necesario para alcanzarlas. Debemos necesariamente reflexionar sobre la coyuntura, caracterizada por fuertes ataques y por una ofensiva tendiente a aislar y cercar al Estado Chileno. En última instancia, debemos llevar también nuestra atención hacia la posición que ocupa nuestro país en la estratificación del poder mundial, en conformidad a conocidos indicadores del poder militar, económico y tecnológico<sup>6</sup>.

Baste decir que el país en ascenso sólo es valorizado en términos de fríos índices de equivalencia internacional por aquellos que lo contemplan desde fuera, o no pertenecen a él, o viviendo en él, no participan de las pulsaciones de su existencia. Mas, para quienes están comprometidos profundamente en la formulación y articulación del proyecto político nacional, no hay índices empobrecedores ni criterios analógicos que puedan quebrantar su fe. La introducción de un coeficiente político en la ecuación del desarrollo altera cualquiera tabulación estadística, pues incorpora al valor aritmético una verdadera plusvalía histórica desprendida de la máxima concentración de energía nacional en torno a un proyecto sugestivo de vida en común.

Cuando se originan cambios esenciales en la estructura mundial se hace apremiante la necesidad de actitudes adecuadas a las situaciones políticas nuevas. Para ello, es imprescindible soslayar el anacronismo y liberarse de prejuicios pasados. Al actuar conscientemente en procura de las grandes metas que nos hemos trazado, en pos de un lugar protagónico en América latina, de una mayor participación en las tendencias del mundo sumergido y de un papel permanente y estable en la Cuenca del Pacífico, se evitará ser objeto de decisiones ajenas impuestas y se consagrará definitivamente la máxima portaliana de que los pueblos de carácter construyen ellos mismos su destino.

<sup>6</sup> GUSTAVO LAGOS. *International Stratification and Underdeveloped Countries*. The University of North Carolina Press, 1963.



# LA POLITICA ECONOMICA DE CHILE A PARTIR DE SEPTIEMBRE DE 1973

Este artículo no tiene por objeto explicar en detalle la política seguida por el actual Gobierno, sino hacer una presentación general y comentar aquellos aspectos que, a juicio del autor, son los más relevantes.

Para ello se seguirá el siguiente esquema:

1. *La situación a septiembre de 1973*
  - a. Principales problemas.
2. *Fundamentos de la política de corto y largo plazo*
  - a. El objetivo nacional y las metas de la Política Económica.
  - b. Los fundamentos de la Política Económica.
3. *La aplicación*
  - a. Lo general.
  - b. Aspectos específicos.
4. *Los resultados*
  - a. Inflación.
  - b. Comercio Exterior.
  - c. Política Fiscal.
  - d. Comentarios finales.

Es claro, que estos tres años no son suficientes como para tener una perspectiva adecuada que permita juzgar su éxito, pero parece útil, no obstante, formular estos comentarios con el objeto de ayudar a formar conciencia de los problemas que se han afrontado, así como de las dificultades que aún es necesario superar.

Es conveniente reiterar que cualquier proceso de reconstrucción es difícil, ya que no se aprecia debidamente lo nuevo, ni se cuenta en muchos casos con lo antiguo.

## I. LA SITUACIÓN A SEPTIEMBRE DE 1973

### a. *Principales problemas*

La situación que presentaba la Economía Chilena, se puede sintetizar en los siguientes aspectos:

- |                                 |                                |
|---------------------------------|--------------------------------|
| — Desorganización.              | — Desabastecimiento y escasez. |
| — Falta de unidad y disciplina. | — Desfinanciamiento fiscal.    |

— Inflación.

— Crisis de Comercio Exterior.

— Desocupación y ocupación disfrazada.

— Desinversión.

Vale la pena volver en forma retrospectiva hacia el inicio de la actual política y recordar, aunque sea sólo en algunas líneas, que al asumir el mando este Gobierno no contó con adecuada información, ni con los registros del accionar de la administración, tanto del sector público como de gran parte del sector privado. Existía en el país una completa desorganización, falta de unidad, carencia de disciplina y, en suma, una completa crisis tanto económica como institucional, que justamente fueron las que obligaron a las Fuerzas Armadas y de Orden a tomar la pesada carga de conducir a la nación hacia su recuperación económica y moral, que permitiera posteriormente avanzar en busca de un desarrollo económico-social sostenido y verdaderamente irreversible.

La economía del país sufría en 1973 un total desabastecimiento, debiendo la población dedicar parte importante de su tiempo a conseguir los elementos indispensables para su trabajo y subsistencia.

La crisis de producción agrícola, significaba que el país dedicara casi el 65% de sus exportaciones a importar productos de origen agrícola.

La inflación no sólo se manifestaba en el índice de precios al consumidor, sino en la existencia de un mercado negro, que implicaba pérdida de tiempo como dificultades para la obtención de los elementos más imprescindibles.

Asimismo, la desocupación se ocultaba en la enorme ocupación disfrazada, tanto en el sector público como en las empresas del sector privado, que de una u otra manera eran controladas por el Estado.

El comercio exterior llegó al extremo que las disponibilidades de divisas del Banco Central no alcanzaban a los 5 millones de dólares, y la pretendida independencia económica postulada por la anterior administración condujo a la economía nacional, por el contrario, a una absoluta *dependencia*, debiendo incluso la alimentación de los chilenos provenir en gran medida del exterior.

La falta de confianza, además, provocó una notoria disminución de las inversiones, llegando en algunos sectores a una franca desinversión.

## 2. LOS FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA A PARTIR DE SEPTIEMBRE DE 1973

### a. *El objetivo nacional y las metas de la Política Económica*

El objetivo nacional del actual Gobierno persigue lograr un desarrollo económico que permita incrementar el bienestar material y espiritual de todos los chilenos —en un ambiente de esfuerzo, justicia y disciplina—, mediante la acción conjunta y armónica de los factores capital, trabajo y recursos naturales.

Desde un punto de vista netamente económico, el objetivo general descrito implica tratar de alcanzar las siguientes metas generales: una tasa alta, sostenida y

armónica de crecimiento económico; una distribución justa del ingreso nacional; el pleno empleo de los recursos, y una independencia económica.

La estrategia elegida para lograr las metas anteriores, se basa en una política económica que organiza a la economía de acuerdo a la propiedad privada y la libertad de gestión económica, que constituyen, en suma, los elementos principales de una economía de mercado.

### *b. Los fundamentos de la Política Económica*

La política económica de este Gobierno nace, se sustenta y tiene por fin al individuo en sí mismo. Ello significa que la economía del país se basa en la libre iniciativa y en la sana competencia para lograr un mayor bienestar dentro de un marco de justicia y de efectiva igualdad de oportunidades.

Lo anterior implica un equilibrio natural entre lo social y lo económico, por ser el individuo la razón o fin de la política económica.

El papel del Estado se limita a regular y orientar las actividades económicas, de manera de lograr el mayor desarrollo económico y social dentro de un marco de justicia y equidad.

Deben agregarse, además, las actividades que el Estado desarrolla en base al principio de subsidiariedad.

La economía social de mercado, conformada por los elementos planteados, implica resolver a través del mercado las interrogantes fundamentales de la actividad económica: qué, cuánto, cómo, cuándo y para quién producir.

Es clara la diferencia con otras estrategias y modelos económicos, donde el Estado es el dueño de todos los recursos productivos y, asimismo, el que resuelve todo el accionar de la Economía.

El Sistema Económico con las características descritas otorga una mayor eficiencia en el uso y asignación de los recursos, ya que la competencia atrae a éstos hacia las actividades de mayor rendimiento, que se orientan a través del sistema de precios a que da lugar el libre juego de la oferta y la demanda.

El Estado, mediante su papel de orientador y árbitro regulador, con objetivos que apunten a dar una igualdad de oportunidades, ayuda a los más necesitados y propende a una distribución justa de los ingresos como de la carga tributaria. Ello da al sistema la justicia social necesaria para armonizarla con la eficiencia, o, en otras palabras, para compatibilizar la no siempre identidad entre los fines de los individuos con los del grupo.

### *c. Las Reglas del Juego*

La aplicación general de un sistema con las características ya mencionadas, supone los siguientes elementos normativos que regulen la operación de la economía.

1. El sistema de precios resulta del libre juego de la oferta y la demanda.

2. Existe amplia competencia entre productores nacionales y entre éstos con los del exterior.
3. Los aranceles e impuestos a las diversas actividades son generales y no discrecionales, de manera que no se distorsione la asignación de recursos.
4. El Estado interviene, cuando no existe concordancia entre los fines privados y los sociales, mediante subsidios temporales para lograr o incentivar dicha concordancia.
5. El Estado arbitra, regula y orienta las actividades para asegurar que se cumplan y se den los elementos ya mencionados, a fin de evitar de esta manera que se vulnere la libre competencia mediante acuerdos entre productores que signifiquen prácticas monopólicas, o bien que existan trabas, ya sean de tipo general o administrativa, para la libre entrada a los mercados interno y externo.
6. El Estado interviene directamente en el proceso productor, incluida la comercialización, sólo en aquellas áreas o sectores de la economía que son estratégicas, desde el punto de vista de la seguridad nacional, además de las que correspondan al principio de subsidiariedad, o bien a una necesidad temporal de acuerdo a su papel orientador y regulador.
7. La carga tributaria se reparte equitativamente de acuerdo a los ingresos de los ciudadanos.
8. El Estado se preocupa de que impere una efectiva igualdad de oportunidades y de ayudar a los más necesitados, a través de subsidios directos de carácter temporal, pero exigiendo de los ciudadanos la responsabilidad e iniciativa que les corresponde.

### 3. APLICACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

#### a. *Lo general*

En general, la mayoría de las medidas específicas que ha adoptado el Gobierno, desde que asumió el 11 de septiembre de 1973, han estado orientadas y encuadradas en el sistema ya descrito. Sin embargo, cabe expresar que el sistema económico que imperaba con anterioridad estaba orientado por un Estado de carácter paternalista, de tal modo que la reorientación del país ha tenido que ir paulatinamente avanzando a medida que los propios ciudadanos se compenetraban de las características del sistema, así como de sus ventajas, las que no siempre son inmediatas, y muchas veces se demoran en hacerse presente.

Además, debe considerarse que la mayor parte de los chilenos ha nacido y se ha formado en un sistema distinto al actualmente vigente, y no resulta fácil para el ser humano cambiar su mentalidad en forma rápida.

Por último, es conveniente recordar que la economía del país se hallaba prácticamente destruida, bajo una legalidad y organización administrativa que no se adaptaba al sistema que se propicia, el que ha sido necesario ir modificando.

Los argumentos anteriores justifican, y más que eso explican, el por qué el proceso de ajuste no puede ser tan acelerado como los impacientes desearían que fuera.

#### b. Aspectos específicos

*Precios.* Se ha impulsado una política que significa que los precios se rigen, en la mayoría de los casos, por el libre juego de la oferta y la demanda. Ello implica dar al sistema de precios el papel de orientador en la asignación y uso de los recursos.

*Monetaria y Fiscal.* Se ha seguido una política restrictiva como parte de la política antinflacionaria, y en esta materia ha sido necesario adaptar las necesidades de la economía en orden a evitar que la contracción sea muy acentuada. Aunque la expansión monetaria ha sido decreciente y concordante con la reducción paulatina de los gastos fiscales, la expansión originada por operaciones de cambio ha impedido lograr un equilibrio más satisfactorio.

El ahorro y austeridad en los gastos del sector público está en estrecha relación con el traspaso al sector privado de una cuota importante de responsabilidad e iniciativa en la actividad económica.

*Créditos.* La tasa de interés es prácticamente libre y depende de la oferta y demanda de dinero. El Estado, en un principio actuó como impulsor del mercado de capitales; ahora pretende regular y propiciar un mercado de plazos mayores, de manera que se conformen ahorros e inversiones de mayor estabilidad y de características reales y no sólo de tipo financiero.

En todo caso, la política crediticia ha estado, como es natural, ligada con las restricciones de la política monetaria.

*Comercio Exterior.* Se ha seguido una política realista, lo que ha cambiado significativamente la situación y perspectivas del comercio exterior, permitiendo que éste juegue un papel cada vez más importante en la regulación de los precios internos, así como en asegurar las condiciones competitivas, especialmente en aquellos sectores en que se dan características monopólicas.

La apertura de la economía chilena debe, además, provocar una creciente transferencia tecnológica que se traducirá en mejoras en los niveles de eficiencia y productividad.

*Tributaria.* Se ha procedido a normalizar la carga tributaria, eliminando exenciones y privilegios. Además, se han incrementado los rendimientos tributarios, como una manera de equilibrar el déficit crónico del sector público. Se espera proseguir en esta materia, a continuación de la etapa actual, en que el sector público se encuentra en una situación más equilibrada, hacia una situación de mayor alivio tributario, de manera que esta desgravación relativa juegue un papel importante de la etapa de reactivación económica.

*Salarios.* La política antinflacionaria ha condicionado la política de salarios, ya que la situación restrictiva del mercado implica desocupación, o sea, un excedente de mano de obra.

El Gobierno ha tenido que dictar leyes que significan de hecho un grado de intervención, con el propósito de evitar que aumente la cesantía y que los sueldos y salarios disminuyan en términos reales, como sería el caso si éstos sólo se rigieran por la oferta y la demanda.

#### 4. LOS RESULTADOS Y EL GRADO DE AVANCE

##### a. *Inflación*

La inflación ha venido decreciendo en forma lenta pero sostenida, así es como de una tasa de 508,1% en 1973<sup>1</sup>, se bajó a 375,9% en 1974, y a 340,7% en 1975.

En 1976 se espera llegar a una tasa inferior al 200%, que representaría una caída superior al 40% respecto del año 1975.

Lo anterior, si bien no puede calificarse como un éxito completo, indica claramente que la economía del país camina hacia una normalización en cuanto a las alzas del nivel de precios.

##### b. *Comercio Exterior*

La situación crítica de comercio exterior, especialmente referida a balanza de pagos que ha tenido que afrontar el país, parece haberse ya en 1976 normalizado, y es así como se espera terminar el año con una situación más equilibrada e incluso presentar un superávit importante.

Lo anterior claramente indica un éxito, ya que el país ha sufrido los efectos de la crisis mundial, en términos agudos tanto por la baja en los precios del cobre, como en el encarecimiento de los precios de los combustibles.

La situación actual de Comercio Exterior cumple holgadamente con una meta importante del Gobierno, y que no es otra que lograr una menor dependencia del exterior.

Debe en todo caso señalarse que el éxito logrado en superar los problemas de balanza de pagos ha influido negativamente en la política antinflacionaria, ya que la mayor recepción de moneda extranjera por incremento de las exportaciones y otras causas, ha significado como contrapartida una mayor emisión de moneda nacional.

Así, a modo de ejemplo, se puede señalar que, por cada 35 millones de dólares en que se excedan las compras del Banco Central en relación a sus ventas de divisas

<sup>1</sup>En realidad, la inflación en 1973 fue bastante superior, cercana al 1.000%, ya que se hizo un empalme de los índices calculados por el Instituto Nacional de Estadísticas y el Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

(importaciones), se produce un aumento en la cantidad de dinero del orden del 10%, aproximadamente.

Lo anterior explica los esfuerzos del Gobierno en tratar de abrir más la economía al mercado externo, en cuanto a importaciones, con el objeto de absorber dinero nacional.

### *c. Política Fiscal*

La política restrictiva en cuanto a gastos del sector público ha permitido reducir el déficit, que en 1973 llegaba a cerca del 50%, a poco más del 30% en 1974 y a sólo 24%<sup>2</sup> en 1975.

En 1976 se espera llegar a un déficit inferior en un 50% al de 1975; con ello se lograría una situación relativamente equilibrada.

Debe señalarse que el esfuerzo desplegado en reducir el tamaño del sector público, si bien ha significado un éxito al eliminar una de las principales causantes de la expansión monetaria, ha incidido en la disminución de la actividad económica y, por tanto, en el aumento de la desocupación. No debe olvidarse que en economía como en la mayoría de otras áreas siempre se tiene un costo necesario. Así, cuando se trata de contener la inflación, necesariamente se debe pagar un precio en término de ocupación y, por otro lado, cuando se trata de mejorar la situación de comercio exterior y se logra un superávit de moneda extranjera, necesariamente y, *en una fase inicial*, se provoca inflación.

Estos aspectos encontrados o efectos no deseados de las políticas, son los que distorsionan y dificultan el manejo de la economía en un proceso de cambio, pero la persistencia —sin que se caiga en la obstinación— es la que permite ir minimizando estos efectos no deseados, hasta llegar a niveles y a etapas en que todas las variables se mueven en un sentido positivo.

### *d. Comentarios finales*

En general, se puede afirmar que la política económica, de una u otra forma, ha ido afrontando con éxito los principales problemas de corto plazo de la economía, sin embargo, hay aspectos que señalan algunas inquietudes en relación al desarrollo futuro de ésta, y que actualmente son preocupación fundamental del Gobierno, tales como desocupación, el mercado de capitales, presiones de costo de la economía, ahorro e inversión, sistema tributario, reactivación económica, etcétera.

<sup>2</sup>En 1975 el precio del cobre influyó en el enorme déficit en moneda extranjera, que alcanzó a un 67%, y con ello no se pudo lograr un resultado más favorable y acorde con el éxito logrado en la reducción del déficit del sector público en moneda nacional.

También debe señalarse que el déficit fiscal en moneda extranjera incidió en un incremento de la emisión, ya que el Estado, para financiar su déficit, además de los créditos que obtuvo, se vio obligado a comprar divisas del sector privado.

Es evidente que todos los problemas y elementos anteriores están íntimamente ligados, y que son posibles y necesarios de abordar en esta segunda etapa en que toda la situación económica es más manejable.

El precio o costo que ha tenido que pagar o sufrir el país era necesario, ya que previo al desarrollo económico está la etapa de reordenamiento y ajuste.

En cualquier caso, el año 1976 será superior a 1975 tanto en términos de tasa de crecimiento, como de menor inflación y, en fin, de cualquier índice.

La proyección para 1977 indica una continuación de la actual tendencia decreciente en materia de inflación y desocupación, con riesgos, eso sí, de estabilizarse en niveles que, aunque menores a los de 1976, sean todavía demasiado altos como para entrar en una etapa de crecimiento sostenido, pero sí suficientes para que comience a disminuir el costo que le ha significado al país su etapa de reestructuración y de asimilación de los efectos de la crisis mundial.

# LA REACTIVACION ECONOMICA

## 1. CONSIDERACIONES GENERALES

Avanzada la etapa de normalización económica que, con gran sacrificio, el país ha alcanzado después de severas medidas aplicadas a partir de octubre de 1973, surge una legítima inquietud en torno a la reactivación de la economía nacional.

¿Qué representa esta preocupación? Podría decirse que, en buena medida, lo que está en el trasfondo de la aspiración es mejorar los niveles de vida, en parte deteriorados por las medidas antinflacionarias restrictivas como también por circunstancias independientes de la política económica.

La severidad con que se han manejado algunos instrumentos de la política económica, tales como gasto fiscal, remuneraciones, emisión, etc., es propia de una situación de emergencia, y sin duda alguna que configuran una situación hasta ahora desconocida, como también lo fue la crisis desatada a raíz del desastroso manejo del período 1971/1973.

Las variables independientes de la política económica y que por lo tanto las autoridades no manejan —tales como la recesión mundial y sus efectos consiguientes sobre el precio del cobre, la obligación de cumplir cuantiosos compromisos de amortización y pagos de intereses al exterior, para citar sólo dos ejemplos— definen una situación, también absolutamente distinta de la vivida en los últimos años.

Tanto las medidas de política como las circunstancias ajenas a ella, han sido depresivas, y la pregunta que todo el país quisiera responderse es cuánto tiempo ellas continuarán ejerciendo una presión negativa.

Es difícil dar una respuesta precisa a esta interrogante en un caso como el nuestro, donde es necesario predecir el comportamiento futuro de las variables económicas en un contexto que cambia sus bases mismas.

En efecto, la economía nacional pasa de un esquema de funcionamiento controlado y estatizado a otro en que son las fuerzas del mercado y la iniciativa privada las que cobran mayor relevancia. Trabajar en uno u otro esquema supone habilidades y formas de comportamiento diferentes, no sólo de parte del sector privado sino también del propio sector público.

El grado de adaptación y la velocidad con que se alcanza, es algo que no puede medirse. Es así como, durante el proceso de normalización, se han producido resultados antes de lo razonablemente previsto como también se dan casos contrarios. Entre los primeros podemos señalar el de la Balanza de Pagos y entre los segundos, el nivel de desempleo.

Aún, con todas las limitaciones que implica lo anterior, no cabe duda que a lo menos puede apreciarse la dirección que la economía seguirá en los próximos meses.

Una forma adecuada de intentar lo anterior, requiere considerar la incidencia que han tenido las políticas y circunstancias depresivas, para luego analizar las opciones que irán abriéndose a la actividad económica para mejorar su situación. Esto último supone dos condiciones: No poner en peligro los éxitos alcanzados, y ser consecuente con la estructuración de un nuevo sistema económico que garantice un crecimiento y desarrollo sólidos en un mediano plazo.

Ambos aspectos se abordan a continuación.

## 2. EL POR QUE DE LA DEPRESION

Para muchos chilenos resulta hasta cierto punto de vista incomprensible que el país produzca menos que en períodos anteriores y tenga un problema de desempleo cuya magnitud y gravedad nadie puede desconocer.

La explicación que debe darse, es sin duda diferente según el punto de referencia que se elija para medir la depresión, pues con cada uno de ellos se cuantifican niveles diferentes.

Así, por ejemplo, si el punto de referencia es el año 1970, podría decirse que los niveles promedio de actividad son similares a los de aquel año. La minería produce bastante más, la construcción bastante menos, en tanto la industria, agricultura y comercio se mantienen a niveles parecidos.

¿Qué ha pasado durante el sexenio en que la economía no ha crecido?

Durante el período 1971/1973 la gestión económica no se caracterizó por realizar inversiones significativas en el área de la producción. Su orientación fundamental fue intentar una redistribución de lo que había, tarea a la que se abocó haciendo uso de todo tipo de herramientas. Después de un aparente éxito, durante un breve tiempo, el sistema económico entró en crisis y a nadie cabía duda alguna que la situación revertía rápidamente como consecuencia de los elevados niveles de inflación, un sistema de precios absolutamente irracional, un déficit fiscal que bordeaba el 50% del gasto y un alto nivel de endeudamiento con el exterior. La mantención del ritmo de endeudamiento hacía imposible conseguir financiamiento, aun de parte de aquellos países que por razones ideológicas se suponía que lo proporcionarían.

Haciendo un análisis algo más amplio, no cabe duda que la gestión económica estuvo permanentemente subordinada a objetivos políticos, causando ello un deterioro en el funcionamiento del sistema cuya magnitud es imposible cuantificar.

La segunda parte del sexenio tampoco se ha caracterizado por acciones que apuntan a una ampliación de la capacidad productiva, por razones que son, naturalmente, muy distintas. Los esfuerzos han estado destinados a normalizar el funcionamiento de un sistema, cuyo grado de deterioro hacía imposible no sólo cumplir los objetivos económicos elementales, sino que además comprometía la posibilidad de convivencia entre los chilenos.

La primera respuesta que debe darse para explicar los bajos niveles de ingreso —lo que hace añorar una rápida reactivación— es que durante los últimos seis

años, y por razones que se han señalado, prácticamente no se ha ampliado la capacidad de producción de la economía nacional en forma significativa. No debe extrañar, por lo tanto, que los niveles de producción sean parecidos.

Alguien podría argumentar, y con razón, que esta es una buena respuesta para explicar la situación del conjunto del país, pero que la situación es más complicada porque hay sectores que claramente se encuentran más deteriorados, aunque la economía en su conjunto se encuentra produciendo a niveles similares. Esto lleva a considerar el problema de la distribución del ingreso.

Los juicios categóricos, en relación a lo que efectivamente sucede con la distribución del ingreso, requieren disponer de informaciones mucho más perfectas de las que tradicionalmente han existido y existen hoy en el país.

No obstante esto, hay algunas evidencias sobre las cuales es posible reflexionar. Una de ellas dice relación con el deterioro de las remuneraciones fijas, es decir, los sueldos y salarios.

Cualquiera sea la metodología elegida entre las múltiples existentes, no cabe duda que el poder adquisitivo de los ingresos asalariados es hoy día inferior al que prevalecía a comienzos de la década. ¿Quién se beneficia con esta pérdida?

La respuesta admite varias alternativas según sea el caso de que se trate. A lo menos es necesario admitir las siguientes:

a) Tratándose de funcionarios del sector público, es decir, del Fisco y las Empresas Estatales, el beneficiario es, en primera instancia, el propio Estado. Como es de conocimiento público, la estrategia económica general implica reducir tanto como sea posible los desequilibrios financieros de estos agentes, y en consecuencia, puede afirmarse que la reducción de los salarios reales es una contribución a la lucha antinflacionaria, tarea en la cual deben estar más interesados que nadie los que viven de un sueldo o un salario, pues son los únicos que pierden en los períodos de inestabilidad de precios. Este es un hecho estadísticamente comprobado no sólo en Chile sino que en todos los países del mundo.

Como tendremos oportunidad de afirmar más adelante, conforme se va reduciendo la inflación, se va devolviendo a los asalariados parte de lo perdido.

b) Es un hecho que a nivel de toda la economía, y en muchas actividades específicas, el número de asalariados ocupados no guarda relación con los niveles de actividad. Es decir, se emplea una mayor cantidad de personas que las que habían sido necesarias en condiciones de productividad constante.

Sin que lo anterior signifique necesariamente la existencia de una ocupación disfrazada, pues este concepto cambia conforme lo hacen las condiciones económicas, es del caso afirmar que las bajas en el salario real han brindado la oportunidad de retener en sus empleos a personas que en otras condiciones lo habrían perdido. El beneficiario, en este caso, no es sólo el empleador público o privado, sino además estas personas.

c) De las consideraciones anteriores, más de alguien podría concluir que las pérdidas de ingreso real de los asalariados no han ido a beneficiar íntegramente a

los empleadores, a lo menos queda claro que han estado destinadas a pagar el costo que significa detener la inflación y evitar un mayor desempleo.

Si el costo únicamente fuese pagado por los asalariados, de la forma anteriormente indicada, podría pensarse que se trata de una situación socialmente injusta. Sin embargo, cuando se examina la evolución de los impuestos, se aprecia que el sector de los no asalariados también soporta una disminución de sus ingresos, como consecuencia de la reforma tributaria que entró en vigencia a mediados de 1975.

Todo lo anterior no considera las pérdidas de patrimonio derivadas del proceso de ajuste, las que claramente han sido soportada por el sector no asalariado.

Una última consideración sirve para cerrar esta parte y además para allegar un elemento adicional de complicación en el análisis. Se trata de que, en buena medida, los niveles de actividad son ahora similares a los de 1970, gracias a una mayor actividad en la minería. Siendo esta actividad predominantemente estatal, se concluye que la actividad privada está bajo aquellos niveles y ello también significa pérdida de ingresos.

Cuantificar con precisión todo lo dicho no es tarea fácil, mucho menos aplicar simultáneamente y en períodos de emergencia, políticas que garanticen un sacrificio matemáticamente compartido. Se justifica así la necesidad de introducir correcciones cuando las circunstancias lo requieran.

Cualquiera sea el juicio que en definitiva se tenga sobre el fenómeno de los ingresos, es un hecho objetivo que una de las causas de la depresión debe ubicarse en los bajos niveles de los salarios reales. Junto a ella, sin embargo, hay otras que conviene analizar.

La crisis mundial, cuyos efectos sobre la economía chilena pueden resumirse en una baja demanda por cobre y a un bajo precio, unido al encarecimiento de los productos importados, hizo que el país enfrentara a mediados de 1975 una crisis de Balanza de Pagos cuyo financiamiento era, por decir lo menos, muy improbable. Las fórmulas imaginables, como no pago de los compromisos internacionales y otras, estaban lejos de constituir una solución para el problema de fondo.

Ello obligó a deprimir la actividad interna como única manera de evitar males mayores, cuya manifestación externa más visible habría sido un desabastecimiento generalizado seguido de los fenómenos que es fácil imaginar.

Una tercera causa de la depresión debe identificarse en la disminución de los gastos reales del Fisco, especialmente en lo que se refiere a los gastos de capital. En general, ellos fueron drásticamente disminuidos a partir de mediados de 1975, como una manera de ayudar equilibrar el presupuesto fiscal.

Una cuarta razón se encuentra en los elevados montos de amortización y servicio de la deuda externa, que paulatinamente se ha transformado en una deuda no renegociable por los compromisos que sobre el particular fueron suscritas en renegociaciones anteriores. Si el país pudiera destinar esos recursos a otros propósitos es indudable que podría sostener un nivel de actividad mucho mayor.

Finalmente, en el campo financiero puede señalarse, como causa, la reducida liquidez unida a las elevadas tasas de interés que impiden reponer, con la celeridad que sería de desear, el capital de explotación perdido en algunas actividades. Todas estas variables actúan en definitiva en un contexto de cambio en la estrategia de desarrollo, en relación al pasado. No es del caso discutir en este artículo los beneficios y costos que ello implica, sobre todo en el mediano plazo, pero es un hecho que la adecuación a un nuevo esquema representa un problema adicional.

### 3. LA SITUACION RECIENTE Y LAS PERSPECTIVAS FUTURAS

Todas las opiniones e indicadores objetivos coinciden en señalar que los momentos más deprimidos de la economía nacional se vivieron entre el segundo y tercer trimestre del año 1975. Desde esa época hasta hoy, se aprecia una lenta pero sostenida reactivación que abarca las principales variables económicas.

La atención de los observadores y analistas del proceso económico parece concentrarse, ahora, en el ritmo de la reactivación. Mientras la inquietud hace un año atrás se manifestaba en la pregunta: ¿Cuándo la economía terminará de caer? en estos momentos ella se traduce en otra: ¿Por qué no se recupera más rápidamente?

En lo que sigue se intentará una respuesta sobre el particular.

Lo más general que puede decirse, es que la reactivación es lenta, porque los factores que han generado la depresión se recuperan, en promedio, a igual ritmo. O por lo menos, ello es lo que ha sucedido hasta mediados de 1976.

En relación con el salario real, es un hecho susceptible de probarse estadísticamente, que ha experimentado un mejoramiento entre los primeros semestres de 1975 y 1976 del orden de un 4%. Ello puede considerarse representativo, de lo que puede suceder al comparar los respectivos períodos anuales. Producto de ello, se aprecia un crecimiento similar en la industria que produce bienes de consumo habitual.

En el futuro y esto parece ser lo que ha ocurrido a partir de marzo, los aumentos en el nivel de los salarios reales aparecen reforzados por un incremento de personas ocupadas. De esta manera la masa de recursos que se destina normalmente a comprar bienes de consumo se verá aumentada por ambas razones.

En relación con esto hay que hacer notar que una economía que paulatinamente se abre al exterior, tanto por razones de buscar una mejor asignación de los recursos, como para perfeccionar la competencia de precios, ofrece la alternativa de comprar bienes importados en sustitución de los nacionales. Por ello es probable que parte de la mayor demanda se vuelque a los primeros, y en el futuro, si la apertura alcanza dimensiones significativas, habrá que tener cuidado de no confundir nivel de producción interna con nivel de visa.

Durante lo que va recorrido de 1976, las posibilidades de mejoramiento del salario real han estado definidas por la política de reajustes y la tasa decreciente de inflación. La estrechez de la situación económica sólo ha permitido excepciones

en el caso del magisterio y los grados más bajos de la escala única, para quienes se acordó mejoramientos especiales en enero y marzo respectivamente.

Hacia el futuro se anuncian mejoramientos que deberán incidir favorablemente en los niveles de demanda y por lo tanto en la reactivación.

En lo relacionado con el gasto público se ha anunciado una política que implica mantenerlo en términos reales, en niveles similares a los del año 1975, lo que permitirá un financiamiento compatible con la política antinflacionaria. Durante la primera parte del año 1976 esto ha significado reducir los gastos de inversión. A causa de esto y también del hecho que los ministerios de Obras Públicas y Vivienda han tenido que pagar compromisos de años anteriores, la actividad real se ha visto disminuida. Paulatinamente, durante el segundo semestre, se irán haciendo sentir los efectos positivos de una mayor demanda real que ejercerá el Fisco en esta línea.

En la misma línea de reactivación de la construcción se pueden citar los créditos externos, financiados por AID y el Banco Interamericano de Desarrollo, cuyos montos han sido sólo parcialmente gastados hasta la fecha. Ambos están destinados a construir viviendas de interés social.

El tercer elemento reactivador lo constituyen las exportaciones que durante los primeros cinco meses del presente año han crecido en forma importante respecto de igual período de 1975. En especial las denominadas exportaciones no tradicionales han aumentado del orden de un 40%. En la medida que las condiciones de demanda vayan mejorando, es probable que algunas exportaciones desaparezcan, lo cual desde el punto de vista reactivador no tiene importancia porque lo único que sucedería es el reemplazo de una demanda externa por otra interna.

En general la reactivación económica es un proceso que se desarrolla con relativa lentitud y ello es probable que se mantenga así, mientras las tasas de inflación no disminuyan a niveles claramente inferiores al 50% anual. Es difícil que los inversionistas se arriesguen a desarrollar proyectos de importancia, cuando aún los cálculos económicos más elementales resultan difíciles de realizar.

En otro orden de cosas, las altas tasas de inflación han impedido un adecuado desarrollo del mercado de capitales a mediano y largo plazo. Ello naturalmente que dificulta la realización de proyectos de envergadura.

Aun cuando la situación de la Balanza de Pagos es relativamente holgada para lo que resta del presente año, es preciso no olvidar que en los próximos tres los compromisos por intereses y amortizaciones de la deuda externa son aún elevados. Ello significa que en alguna medida podría aspirarse a una reactivación más rápida de no existir dichos compromisos. Naturalmente que una entrada importante de inversiones y capitales de largo plazo podría hacer pasar inadvertida esta situación.

Con todas las limitaciones que aún se advierten para una reactivación acelerada, hay que señalar un hecho importante. En la medida que se normalizan los aspectos básicos de comercio exterior, precios, presupuesto fiscal,

empresas públicas, etc., se abren nuevas alternativas, de manejo para la autoridad económica. Los anuncios del 29 de junio son ilustrativos de ello.

Paulatinamente los diversos sectores han ido pasando de una situación de extrema estrechez, vivida a mediados de 1975, a otra más aliviada y nada hace prever que esto no continúe y se acelere en el futuro.

Finalmente, es preciso no olvidar que la inflación ha sido bruscamente reducida en los últimos 12 meses, pero aún sigue siendo un problema delicado. Durante ese período, atacarla significó disminuir la actividad interna y, ahora, terminar con ella exige postergar, se supone por poco tiempo, las legítimas aspiraciones de una reactivación más acelerada.



## DESARROLLO SOCIAL CHILENO

“EL FIN DEL ESTADO ES EL BIEN COMUN GENERAL.”

*Declaración de Principios del Gobierno de Chile*

La Junta de Gobierno ha definido al bien común general como: “el conjunto de condiciones sociales que permiten a todos y a cada uno de los chilenos alcanzar su plena realización personal”.

Luego, el fin del Estado es crear un conjunto determinado de condiciones sociales.

El Estado crea las condiciones necesarias para que los chilenos puedan alcanzar su plena realización personal, en forma individual y colectiva. No es el Estado el responsable de la realización personal de cada uno; este resultado es consecuencia del esfuerzo del individuo.

La plena realización personal se obtiene en un medio ambiente, que debe ser preparado cuidadosamente ya que incluye todos los aspectos de la vida, tanto físicos, psíquicos y morales. No es posible pensar en la plena realización con seres destruidos, incultos o en general pauperizados. Esto, naturalmente, involucra un desarrollo económico que permita la materialización de esas condiciones. Por eso, cuando se piensa en el desarrollo individual, se requiere simultáneamente un conveniente desarrollo colectivo en que lo “social” va unido a lo económico de manera indivisible y que sólo se pueden separar en teoría y con propósitos didácticos.

“Desarrollo económico y progreso social son términos indisolubles” (Presidente de la República, General Sr. Augusto Pinochet Ugarte, 11 de octubre de 1973).

“Lo social es extraordinariamente amplio e incluye todo lo que se refiere a la comunidad que no sea de índole técnico-económico. Está ligado a todo lo que conduce al desarrollo integral del individuo que vive en comunidad. Es, por tanto, el bien individual junto al bien común y colectivo” (Miembro de la Junta de Gobierno, General Sr. Gustavo Leigh Guzmán, marzo de 1974).

La construcción de un Chile nuevo, es, pues, una tarea de gran complejidad, ya que se trata de operar sobre todos los sectores de la vida nacional en forma coherente, considerando las condiciones históricas en que se ha desenvuelto la sociedad chilena, tomando en cuenta factores externos tales como política y economía mundiales; y la concepción que la mayoría nacional tiene del significado de ese nuevo Chile, en el que se procura llegar a conformar una sociedad integrada y participativa.

“Obtener un desarrollo social en íntima armonía con el desarrollo económico, fiel a la raíz histórica del ser nacional y expresivo de un efectivo humanismo, para hacer realidad las aspiraciones de participación y progreso en paz y libertad, bases de una convivencia nacional justa e integrada. Ello permitirá alcanzar un bienestar material que se extienda progresivamente a todos los chilenos, velando al mismo

tiempo para que él se oriente al progreso individual del hombre, en lugar de ahogarlo en una sociedad dominada por el materialismo práctico". (Objetivo General de Desarrollo Social del Gobierno de Chile. 23 de diciembre de 1975).

La fijación de este objetivo impuso crear las condiciones para que en el plazo más breve todos los chilenos puedan disponer de un trabajo digno que les permita obtener las remuneraciones adecuadas. Sin este requisito, no se dará la base económica necesaria para la plena realización personal.

Obtenida esta base económica, se debe asegurar a todos los miembros de esta sociedad una educación que tienda a su perfeccionamiento moral e intelectual. Educación que debe tener su raíz en la plena identidad con la tradición nacional para permitir la construcción social sobre bases propias.

Asegurados trabajo y educación, se hace deber proporcionar la necesaria protección a la salud, bajo aspectos nutricionales, preventivos y curativos. Trabajadores educados, pero débiles o enfermizos, no permiten el desarrollo de una gran nación, ni menos hacen factible que cada uno de ellos obtenga su plena realización personal.

Otra de las tareas que se impone es permitir a todos los habitantes la posibilidad de una vivienda, digna, la que se puede lograr por esfuerzo y organización de la familia.

Asegurando todo lo anterior, se debe dar el chileno una conveniente seguridad social que le permita enfrentar su lucha por la vida sin sobresaltos intolerables que sólo conducen a desajustes de la convivencia nacional.

En una sociedad como la que se persigue formar al definir el objetivo enunciado, cada uno debe poner su parte de esfuerzo. En esta sociedad, los derechos básicos son consustanciales a la obligación de aportar algo al bien común. La caridad da paso a la cooperación; la interpretación anárquica de los derechos cede su puesto al sentido de responsabilidad; la desintegración social se transforma en búsqueda de lazos que aglutinen a los seres humanos.

En esta sociedad se debe partir de la base de participación de cada individuo en la búsqueda del bien común. Esta participación plena se obtiene fomentando todas las organizaciones comunitarias y estimulando su desenvolvimiento, como asimismo, las acciones y reacciones que se desarrollan en la vida nacional.

La expresión organización comunitaria tiene su firme y más profundo significado en la familia, para proyectarse luego a las agrupaciones vecinales, deportivas, gremiales, juveniles, femeninas, filosóficas, etc.

La participación activa en la vida nacional y la integración como expresión de independencia entre derechos y deberes, son los elementos de una sociedad diferente a la que existía en Chile hasta septiembre de 1973. Esa fecha tiene el sentido de un cambio histórico porque no sólo pretende cambiar un status, sino que se nutre de una concepción filosófica diferente.

#### LA PERSPECTIVA HISTORICA

A principios de la década del 60, Tibor Mendé, un escritor francés, publica un libro

que titula "América Latina entra en escena". En este estudio dedica un capítulo a cada país latinoamericano, y en el correspondiente a Chile hace una interesante alegoría. Dice que Dios formó al mundo en seis días y que al séptimo, cuando iba a descansar, encontró que le había sobrado un poco de cada cosa; para mantener la casa limpia, le ordenó a sus ángeles que tomaran esos pocos de cada cosa y los botaran en el último y más escondido rincón del mundo. Así lo hicieron los ángeles y nació Chile.

En verdad tiene mucha razón al expresar que Chile tiene prácticamente de todo en cuanto a climas y materias primas, pero por sobre todo tiene mucha razón al ubicarlo en el último y más escondido rincón del mundo.

Los españoles llegaron a Chile entrando por la puerta del desierto nortino, sufriendo el calor de la pampa y la puna de la montaña. Se asentaron en un paisaje bello, pero poblado por belicosos indígenas. Los españoles, que hacían un culto de la guerra se fundieron en una raza con los nativos y dieron origen a una nación altiva que estaba encerrada entre los mayores accidentes geográficos del mundo. Los Andes, el desierto, el Pacífico y el Mar Australis. Estas circunstancias, sumadas a la lejanía de los polos de atracción mundiales de los siglos XVI, XVII, XVIII y XIX, no motivaron significativas inmigraciones, lo que trajo como consecuencia que la cultura extranjera llegara poco y tarde con respecto a otros países. De esta forma se obtiene una amplia población con muchas características isleñas. Cultura propia, pero poco evolucionada. Sociedad agraria que se impresiona fácilmente con lo afuerino; la sociedad chilena desarrolló, en cierta forma, una actitud parecida a la del campesino que se acicala para ir a ver la pasada del tren. El tren llega, pasa y se va, sin dejar muchas veces, más que un poco de humo en el andén; a veces deja un diario y alguna carta, pero el campesino siente que ha tenido contacto con la capital y con eso tendrá algún tema de conversación en la tertulia nocturna.

Solamente cuando el progreso abre nuevas rutas y el avión y el automóvil llegan al pueblo, el campesino verá abrirse mayores posibilidades de aumentar sus conocimientos del mundo, habrá ganado en sofisticación, pero habrá perdido en autenticidad.

Chile desarrolló hasta fines del siglo XIX una cultura propia y adquirió con mucho esfuerzo una capacidad económica que le permitió convertirse en un foco que irradiaba hacia el resto del continente. En el pasado siglo, Portales logra darle al país un sentido de trascendencia que hasta entonces desconocía y este impulso dinamiza todas las actividades nacionales y conforma una sociedad con conciencia de sí misma. La presencia de Montt, Varas y Bello consolidan las características de esta sociedad, donde la cultura cívica alcanza altos niveles que permiten una búsqueda de posiciones políticas bastante definidas.

Con la llegada del nuevo siglo y, como consecuencia de mejores medios de comunicación, Chile empieza a recibir influencias político-filosóficas, básicamente europeas que encuentran un campo fértil para desarrollarse. Se da entonces lo

que señalábamos antes, de que Chile enriquece sus vivencias culturales, pero paulatinamente va perdiendo parte de su patrimonio ideológico que se hace más internacional.

La exagerada imitación de lo extranjero hace que se pierda el concepto de unidad nacional, como consecuencia de la dependencia del pensamiento importado, que va influenciando a los chilenos y obligándole a tomar posiciones cada vez más radicales y frecuentemente contrapuestas.

Esta misma paulatina subordinación a lo foráneo, influencia, usos y costumbres, entre los cuales resultan de mal gusto el culto a la tradición; así la historia y sus forjadores van sumergiéndose en el olvido y comienzan a emerger con trazos claros, los constructores de pensamientos que no guardaban relación alguna con las realidades chilenas.

Así como se abandona el recuerdo y respeto por lo propio, se cultiva una exagerada admiración y asimilación por lo de afuera. La exageración en lo político-cultural, tal como todos los excesos, no permite el razonamiento sereno y la evaluación ponderada y así, a través de estos pensamientos extraños a nuestra identidad, se comienza a socavar la solidez de nuestra estructura social.

Una economía monoprodutora con una creciente dependencia de lo importado y sin gravitación en las decisiones mundiales, produjo serias diferencias socio-económicas que se vieron agravadas por el acelerado éxodo desde el campo a la ciudad, donde las condiciones de vida se van haciendo cada vez más duras para las clases más deposedidas. En estos estratos bajos se desarrolla un terreno especialmente apto para el cultivo de ideas disociadoras. Por otra parte, en ambientes más sofisticados como los medios artísticos y culturales, resultaba "de buen tono" ser izquierdista, de forma que, por distintos lados, se comienza la escalada para destruir a la sociedad chilena, sin que ésta se apercibiera, mientras se desgastaba en continuas elecciones que nada nuevo ofrecían como solución práctica a los diferentes problemas que la aquejaban.

En la década del 30, nuevos ingredientes se añaden al ya complejo cuadro, fórmulas antiguas con etiquetas nuevas aparecen en el mercado que se hace más inestable cada vez, por la crisis mundial y la decadencia del salitre. En este medio caótico, ante la desidia del Estado y las organizaciones privadas, la penetración de izquierda se hace cada vez más intensa y, actuando coordinada y silenciosamente, se lanza a la conquista de la educación, los sindicatos, el periodismo y, en general, de todo elemento que permita una concientización más acelerada, amplia y completa. Así se va preparando la toma del poder total. Eventuales aliados políticos le van pavimentando el camino al marxismo que proclama la revolución internacional, y para la cual le es fundamental destruir los bastiones nacionales. Se cuestiona el principio de autoridad y, a la legalidad, se opone la "justicia social" que avala cualquier desborde. Se llega a la etapa de la violencia y todos los sectores nacionales se convierten en legiones de gladiadores, teniendo como arena todo el país, y como armas, primero la ofensa, luego la calumnia infamante, en seguida

las piedras y cadenas y después las armas de fuego. Se llega a la desintegración calculada y planificada de la sociedad chilena, con el fin de producir su colapso para levantar sobre su cadáver la "dictadura del proletariado".

Aún en este período, subsisten sectores de características tan angelicales que se prestan al juego destructor en la convicción, según aseguran, que a través del diálogo será posible limarle los colmillos al tigre; pero él ya se ha cebado con sangre humana y comienza un acelerado proceso de destrucción, de lo que estima son los últimos restos de una sociedad caduca.

Las Fuerzas Armadas y de Orden cumplen con un imperativo ético y con el respaldo implícito de una gran mayoría ciudadana, detienen el proceso disociador y anuncian que, junto con asumir el poder, se inicia la reconstrucción social, adhiriendo a nuestra tradición occidental y cristiana y apoyándose en los valores propios de la identidad chilena.

#### LA SOCIEDAD ACTUAL Y SU PROYECCION FUTURA

Estas líneas se están escribiendo cuando han transcurrido tres años desde el pronunciamiento que colocó al país bajo la conducción de la Junta de Gobierno.

En los últimos meses de 1973 el Gobierno de Chile fue enfático en manifestar su pensamiento, señalando que se buscaría conformar una sociedad chilena con el más amplio sentido de justicia, donde todos tuvieran la oportunidad de integrarse, donde deponiendo pasiones se lograra la plena realización de cada mujer u hombre; una sociedad que sería feliz si sus miembros ponían la voluntad al servicio de la causa común.

Le señaló que sin chauvinismo se buscaría construir un futuro con sentido de trascendencia, se construiría una nación auténtica en sus valores.

En aquellos meses era prácticamente imposible mostrar realización en la restauración de la sociedad, porque, cuando se viene saliendo de una terrible enfermedad, la convalecencia suele ser prolongada y engañosa.

La Junta de Gobierno, consciente de esta circunstancia, no formuló declaraciones sobre lo que se había hecho en materia de recuperación del país; la acción fue mucho más interesante que aquello, la Junta de Gobierno emitió un documento en marzo de 1974 que se llama "Declaración de Principios del Gobierno de Chile". Allí se fija la posición filosófica que orientará el futuro de la conducción del país.

En ella se señala: "entendemos al hombre como un ser dotado de espiritualidad. De ahí emana con verdadero fundamento la dignidad de la persona humana, la que se traduce en las siguientes consecuencias:

1. El hombre tiene derechos naturales superiores y anteriores al Estado.
2. El Estado debe estar al servicio de la persona y no al revés.
3. El fin del Estado es el bien común en general.
4. El bien común exige respetar el principio de subsidiariedad.
5. El respeto al principio de subsidiariedad supone la aceptación del derecho de propiedad privada y de la libre iniciativa en el campo económico".

Esta concepción del hombre en la sociedad ha iluminado la formulación del Objetivo Nacional y el diseño de Planes y Programas.

Hoy es posible hacer algún recuento de lo obrado para ver si ha habido consecuencia entre lo pensado, lo dicho y lo hecho.

## 1. SALUD

El SNS con sus servicios cubre el 86% de la población, especialmente la de bajos ingresos. Cuenta con 232 hospitales y 1.080 consultorios.

El gobierno ha establecido que el sistema de salud descansa esencialmente en la acción del Estado.

La política de salud tiene como fundamento lo siguiente:

- a) El Estado es responsable de la preservación de la salud.
- b) Debe haber libre acceso a las prestaciones de servicios de salud.
- c) La comunidad debe contribuir y financiar el sistema de salud en forma proporcional a los ingresos de cada uno.
- d) Opción a sistemas públicos o privados, rigiéndose por disposiciones del Ministerio de Salud.
- e) Estructuración del SNS en consonancia con la regionalización.
- f) La actividad privada podrá ejercerse:
  - Realizando actividades técnicas o administrativas que el Estado contrate.
  - Haciéndose cargo por convenio de ciertos sectores donde cumplirá los programas del Estado, recibiendo los mismos recursos que éste emplea normalmente.
  - Cumpliendo actividades independientes del sistema sin recibir ni manejar recursos fiscales.

## 2. NUTRICION

En este campo ha habido logros espectaculares, principalmente por la alta prioridad que el Gobierno ha dado en forma sostenida y con un esfuerzo económico que era difícil de suponer sería capaz de realizar.

Es así como se han desarrollado programas de distribución gratuita de alimentos a los grupos de menores recursos.

Los niños de 0 a 2 años reciben en forma gratuita leche de vaca en polvo entera con el 26% de materia grasa. Para los niños de 0 a 6 meses se cubre el total de requerimientos nutritivos. Para los niños de 6 a 23 meses se cubre el 83% de esos requerimientos. Este programa distribuyó en 1975, 12.000.000 de kilos, lo que significa que recibieron su leche en forma gratuita el 95% de los niños menores de 2 años. Los niños de 2 a 6 años reciben alimentos infantiles en polvo. La cantidad distribuida fue en 1975 de 16.000.000 de kilos, lo que representa que el 85% de los niños entre 2 y 6 años recibió estos alimentos.

El programa de Jardines Infantiles atendió en 1975 a 31.743 niños de 0 a 6 años. A estos niños se les proporcionó el total de sus requerimientos nutritivos.

vos. Valga señalar que la mayor parte de estos Jardines Infantiles está ubicada en sectores de extrema pobreza.

En las escuelas se proporcionó a los niños de 7 a 15 años, durante 1975, la cantidad de 750.000 desayunos diarios y 650.000 almuerzos.

Además, se ha desarrollado un intenso programa de distribución de leche a madres embarazadas y nodrizas. En 1975 se distribuyeron en este programa 8.000.000 de kilos lo que representa atender al 78% de todas las madres en estos estados.

### 3. EDUCACION

Se han elaborado planes a largo, mediano y corto plazo, garantizando en todos ellos una efectiva igualdad de oportunidades para todos los niños chilenos. Se procura dar énfasis en los grupos de menores ingresos, de tal forma de atacar desde la base el flagelo de la extrema pobreza.

Considerable parte de los esfuerzos humanos y financieros están orientados a la educación parvularia, donde con programas científicos de estimulación psicomotora se procura prevenir daños psicogénicos y prevenir, al mismo tiempo, retrasos de crecimiento y desarrollo. Para cumplir estas metas, se está llevando a efecto un programa de habilitación de 1.200 centros de atención parvularia, que debe cumplirse en un plazo de 5 años.

En el mediano plazo se están desarrollando programas para reformar la educación y adecuar el sistema educacional, de acuerdo a las necesidades del desarrollo integrado socioeconómico del país. Especial énfasis se otorga a la educación técnico-profesional y a la formación de mandos medios profesionales en todas las actividades.

Se pretende también racionalizar el desarrollo de las universidades para proveer los recursos humanos en la cantidad y calidad que el país requiere.

La política nacional de educación y cultura respeta integralmente el principio de libertad de enseñanza, manteniendo el control de la identidad de su contenido y de la calidad con que se imparte.

### 4. LABORAL

#### a) Corto plazo

- Empleo Mínimo: es un programa destinado a absorber transitoriamente los problemas de cesantía que la recuperación económica ha planteado. Este programa atendía, a fines de 1975, a 120.000 trabajadores quienes desempeñándose en el nivel comunal reciben un estipendio que les permite atender a las necesidades mínimas de alimentación de un grupo familiar de 5 personas en promedio; a ello se agrega un paquete con 30 kg. de alimentos al mes por trabajador.
- El subsidio de cesantía se aumentó de 6 meses a 1 año.

- Se ha elaborado un programa del “nuevo empresario”, que cuenta con un fondo de US\$ 100.000.000 para asignar con un máximo de US\$ 5.000 a los empleados públicos que se retiran en forma voluntaria, como parte del plan de racionalización de la Administración Pública.
- A partir de octubre de 1974, se implantó un sistema de reajustes automáticos trimestrales de acuerdo a las alzas producidas y medidas con el Índice de Precios al Consumidor.
- Se nivelaron y reajustaron las asignaciones familiares, terminando así con las diferencias injustificadas que existían para diferentes sectores y niveles.

b) Largo plazo

- Se implantó la Escala Unica de Remuneraciones, lo que significó una completa reubicación del personal de la Administración Pública, procurando eliminar desigualdades injustas.
- Se promulgó el Estatuto Social de la Empresa, con la finalidad de crear las bases para que el trabajador tenga una participación más activa en la gestión de la Empresa.
- Se formuló el Estatuto de Capacitación Ocupacional. Es un cuerpo legal que posibilita la capacitación de los trabajadores, permitiéndoles mejores expectativas de acceder a niveles superiores.
- Código del Trabajo, cuerpo legal que está actualmente en estudio y que ha sido sometido al análisis y observaciones de empresarios y trabajadores y que pretende eliminar las discriminaciones injustas y marginar la política en la gestión sindical; busca además la creación de condiciones de estabilidad en el trabajo.

#### CONCLUSION

Largo y duro ha sido el camino recorrido, mucho se ha hecho, pero es evidente que aún falta mucho por realizar, sin embargo eso no puede arredrar a una nación vigorosa, porque comprende que una sociedad idealmente integrada y en que todos participen en forma total, es una meta que estará siempre por alcanzar; de tal forma que el punto crucial está en luchar permanentemente por llegar a esa condición ideal. Si alguna vez esa condición se lograra, se estaría iniciando el camino de la destrucción social ya que faltaría el incentivo para luchar. Por ahora, la búsqueda de esas condiciones es el desafío de Chile.

# TRAYECTORIA Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR PUBLICO CHILENO

## ANTECEDENTES SOBRE EL SECTOR PUBLICO CHILENO

El concepto del sector público incorpora las más variadas formas que puede revestir el Poder Ejecutivo, especialmente en su acción operativa, incluyendo, por lo tanto, no sólo aquellos organismos creados por ley —como ministerios, empresas o servicios públicos— sino también aquellas instituciones creadas por el Estado bajo las normas del derecho privado o por asociación de estas últimas entre sí; como es el caso de ENDESA, INACAP o la Empresa de Computación e Informática (ECOM).

Uno de los tópicos que ha provocado mayor discusión en los planos político y económico —no sólo a nivel nacional sino también mundial— es el grado de participación que el sector público debe tener dentro del total del quehacer de la sociedad. Otro aspecto que ha sido también motivo de preocupación, es el grado de eficiencia o eficacia con que el sector público ha efectuado la parte de actividad económica o social que ha decidido realizar o ejecutar directamente. Sobre estos aspectos, magnitud y eficiencia, los juicios que en general se emiten sobreestiman experiencias recientes, y para una mayor adecuada interpretación requieren considerar un periodo más largo.

Si analizamos brevemente el acontecer histórico de Chile a lo largo de este siglo y nos remontamos a los años veinte, cuando la caída del salitre provoca problemas económicos y sociales de una magnitud desconocida hasta entonces, situación que se agrava aún más por el impacto de la crisis mundial del año treinta, encontramos que el Estado chileno pierde el carácter de espectador del desarrollo y árbitro de contiendas de predominante carácter político, realizando dos funciones nuevas de claro corte intervencionista. Estas son la creación de entidades públicas destinadas al fomento de la actividad privada, postrada por las crisis antes mencionadas entre las cuales cabe destacar la creación de la Caja de Crédito Minero, del Instituto de Crédito Industrial y de la Caja de Crédito Agrícola; y como segunda función, aceptar la responsabilidad preponderante en las prestaciones sociales tales como educación, salud, viviendas populares o desarrollo de la seguridad social.

Se puede decir entonces que el Estado se vio forzado a intervenir en estas áreas, ya que el país estaba en una situación cuya única institucionalidad sólida para enfrentar la crisis era el sector público. Sin embargo, a fines de la década del treinta se aprecia que la sola transferencia de recursos financieros del área pública a la privada no provocó el desarrollo del país; la Segunda Guerra Mundial, que nos impidió importar elementos esenciales para continuar funcionando normalmente, hizo pensar a los gobernantes en la necesidad de crear una infraestructura no sólo

física, sino de carácter industrial o energético, que permitiera un desarrollo posterior de la actividad privada sobre bases sólidas. Es así como nace la Corporación de Fomento de la Producción y, a través de ella, las industrias del acero, la petroquímica, la energética y otras entidades de apoyo al desarrollo de la agricultura.

Es posible apreciar entonces que, de una acción de fomento, el Estado pasó a ser productor directo de bienes y servicios, sirviendo de base sólida al desarrollo de la industria y comercio que hoy conocemos.

Sin embargo, el cambio de roles o funciones que el sector público sufrirá a lo largo del presente siglo, haciéndose cargo de manera creciente de nuevas funciones o responsabilidades, le provocará una crisis de crecimiento, ya que no fue posible hacer los ajustes necesarios para dar organicidad y eficiencia a su acción, sino que ante la emergencia de problemas nuevos se crearon instituciones que se agregaron a una estructura inicialmente concebida para una acción estatal predominantemente pasiva. Dos elementos darán impulso a la expansión posterior del sector público, además de la satisfacción de las necesidades crecientes de la población en el plano social; cuales fueron las ideologías favorables a la expansión, y la autonomía con que se dotó a las instituciones nuevas —con el propósito inicial de dotarlas de agilidad— que les permitió asociarse y por esa vía crear o adquirir nuevas entidades.

Sin embargo, la crisis de crecimiento que se manifiesta en hipertrofia e ineficiencia, que aún subsiste, lleva en su interior tendencias de cambio que es necesario conocer con el objeto de que las transformaciones que se tratan de producir en el sector público sean viables y, por ende, duraderas.

## TENDENCIAS DE CAMBIO DENTRO DEL SECTOR PÚBLICO

### 1) *Tendencia a la Organización Sectorial*

Es evidente que en los últimos cincuenta años ha aumentado bruscamente el número de ministerios u otras organizaciones informales que tienden a encauzar y regular la vida política, económica o social, como asimismo, estos nuevos ministerios abarcan lo que podríamos denominar “sectores de actividad” claramente diferenciados. Se puede ejemplificar esta tendencia con la creación, más o menos reciente, de los ministerios de Minería, Vivienda y Urbanismo y de Transporte. De entre las organizaciones informales con funciones ministeriales se puede recordar la existencia del SEREX en materia de comercio exterior y de la Secretaría que dirigiera el general Bachelet en materia de comercio interno. Por otro lado han existido numerosos proyectos de organización de nuevos sectores, pudiendo mencionarse, entre los más recientes, los ya publicitados sobre creación de una Subsecretaría de Pesca, una Subsecretaría de Telecomunicaciones y otra de Energía.

Sin embargo, es también posible concluir que a estos ministerios no se les ha dotado de atribuciones reales para ejecutar funciones de gobierno sectorial, salvo el hecho excepcional de que en algunos han existido, con carácter esporádico incluso, oficinas sectoriales de planificación. Se les han traspasado instituciones públi-

cas vinculadas a su sector sin ningún cambio, quedando en el ámbito sectorial, pero con una alta independencia decisional.

Como resultado de esta tendencia, se puede observar que los ministerios político-administrativos están terminados en su creación; en el campo del desarrollo social ha sucedido algo similar con los ministerios y subsecretarías ya existentes. No ha sido igual en el campo del desarrollo económico donde la organización es aún confusa, coexistiendo ministerios típicamente sectoriales (Minería, Agricultura, Transportes) junto a otros de claro corte horizontal (Economía, Fomento y Reconstrucción), y subsistiendo sectores aún no organizados como industria, comercio interno, comercio externo o energía, cuya relevancia para el desarrollo actual y futuro del país es indudable.

## *2) Tendencia a la Coordinación Interministerial*

Otra tendencia posible de apreciar en los últimos años es la búsqueda de mecanismos u órganos de coordinación entre los ministerios de carácter político, económico y social.

En el campo de los ministerios políticos la creación del Consejo Superior de Seguridad Nacional y, más recientemente, del Comité Coordinador del Desarrollo Regional, son intentos de buscar armonía de acciones sobre la base de materias específicas.

Antecedentes sobre coordinación de los ministerios económicos los encontramos en el Gobierno Alessandri, con la designación de un solo ministro simultáneamente en tres de ellos y en la creación del Comité Económico. En el Gobierno Frei se creará nuevamente el Comité Económico de Ministros dirigido personalmente por el Presidente de la República, y cuya Secretaría Técnica se la entrega a ODEPLAN. En el Gobierno Allende, el Comité Económico será creado de nuevo y su composición y atribuciones se modifican dos veces. En el Gobierno actual, se crea nuevamente el Comité Económico, presidido por un miembro de la H. Junta de Gobierno, pero la conducción económica estará radicada inicialmente en el ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, y posteriormente se radicará en el Ministro de Hacienda. En el intertanto se crea y desaparece el Ministerio de Coordinación Económica.

Lo anterior parece estar demostrando dos cosas: en primer lugar, que el manejo de las políticas económicas (monetaria, crediticia, etc.) tienen un alto contenido supraministerial, buscándose constantemente su radicación en un ministro determinado (Economía o Hacienda, alternativamente), sin que ello haya significado una solución de fondo al problema. El Comité Económico se ha visto resentido al no tener facultades propias, sino que la que cada uno de sus miembros aporta, aun cuando sigue siendo libre en sus áreas de competencia. Ello ha obligado en algunos momentos a incluir al presidente del Banco Central y al vicepresidente de CORFO por ser propietarios de determinadas áreas de las políticas económicas, que de no integrarlas al Comité Económico, dejaban trucas las políticas.

En el campo de lo social la conciencia de la necesidad de armonizar y coordinar las políticas ministeriales es más irregular. En el Gobierno Frei se creó el Comité Social de Ministros que desaparece al término del período, para reaparecer en el actual Gobierno, presidido esta vez por un miembro de la H. Junta de Gobierno. La creación de un Consejo para la Alimentación y Nutrición, con alta participación ministerial y la entrega de la coordinación de la Campaña Nacional Social al ministro del Interior, son también antecedentes que deben ser considerados como intentos de coordinar aspectos determinados de lo social. A nivel de especialistas existe cada vez mayor conciencia de que los problemas de salud, vivienda, educación, urbanismo, seguridad y acción social, no pueden ser enfrentados independientemente, pese a su especialidad sectorial claramente diferenciada.

### 3) *Tendencia a la Regionalización*

El sector público, durante la primera mitad de este siglo tuvo una fuerte tendencia a la concentración de funciones y atribuciones en el nivel nacional, y por ende en la capital, provocando con ello una falta de satisfacción de los usuarios distribuidos a lo largo de todo el territorio.

En la segunda mitad de siglo toma fuerza la tendencia contraria, como una reacción frente a la limitación que la centralización provocaba, que se manifestará en tres etapas: creación de instituciones de desarrollo territorial, desconcentración progresiva de los servicios nacionales y, finalmente, una nueva división territorial como es la regionalización.

La creación de organismos o instituciones de desarrollo territorial, con jurisdicciones que iban desde lo departamental a la multiprovincial, hará que a comienzos de esta década prácticamente todo el territorio nacional está siendo atendido por algunos de los tres siguientes tipos de órganos:

- a. Corporaciones de desarrollo, de fomento multisectorial, tales como la Corporación de Magallanes, Junta de Adelanto de Arica, Junta de Desarrollo Industrial de Biobío, Malleco y Cautín, entre otras;
- b. Institutos CORFO, con mayor o menor autonomía frente a CORFO Central, como es el caso del Instituto CORFO del Norte, Instituto CORFO Chiloé, Instituto CORFO de Aisén o el Consejo de Desarrollo de O'Higgins; y,
- c. Comités programadores de la inversión pública, como el Comité Programador de Inversiones de Iquique y Pisagua, Comisión Coordinadora para la Zona Norte, Comité Coordinador de Inversiones de Valdivia-Osorno.

La creación de ODEPLAN en 1967 pondrá en boga la idea de región, como un espacio territorial definido con propósitos de desarrollo económico y social; la administración pública comenzará a utilizar esa regionalización de ODEPLAN como marco de referencia para distribuir su acción en el nivel territorial. Será así como se adecuarán los servicios de salud, los de vivienda, los de agricultura y los de educación. Posteriormente se darán mayores atribuciones a esos niveles regionales y,

con el objeto de coordinar la acción de los servicios públicos en la región, los ministros designarán un Coordinador Ministerial por región. Sin embargo, otros ministerios seguían aún usando el nivel provincial como marco territorial para su acción; la estructura de gobierno interior seguía siendo provincial y muchos servicios simplemente no tenían acción fuera de Santiago.

Finalmente, a partir de 1974, se implanta de manera obligatoria una nueva regionalización del país, cambiando profundamente la estructura político-administrativa y de Gobierno Interior, dotándose al Intendente de nuevas atribuciones, ampliando la experiencia ya mencionada de los servicios de salud, educación, vivienda y agricultura hacia otros campos de actividad estatal, y, con ello, a un proceso de cambio administrativo que aún falta mucho para apreciar en todo su alcance. De manera simultánea es necesario dejar constancia que se tiende a modificar substancialmente la organización y funciones municipales, de manera acorde con los nuevos roles definidos para los niveles regional y provincial.

#### 4) *Tendencia a la Actividad Empresarial*

Es también en la segunda mitad de este siglo donde, junto con el hecho histórico de que éste asuma actividades de productor de bienes y servicios, se puede apreciar un incremento substancial de las empresas del Estado, la mayor parte de ellas creada bajo normas del derecho privado. ¿Por qué existirán tantas empresas públicas?

- a. Porque el Estado las crea como infraestructura para un desarrollo posterior del área privada, como CAP, Petroquímica Chilena, ENDESA, ENAP, etc.;
- b. Porque el Estado decide que ciertas actividades básicas no pueden ser privadas, como sucedió con la nacionalización de la Gran Minería del Cobre y del hierro;
- c. Porque el sector público se tuvo que hacer cargo de actividades sobre las cuales el área privada no tenía interés en continuar operando, pero cuya paralización y cierre generaría graves tensiones sociales, como fue el caso del carbón y del salitre;
- d. Porque hubo actividades privadas iniciadas con créditos del Estado que no fueron tan beneficiosas como se esperó, no pudiendo con ello amortizar los créditos recibidos; ante la alternativa de la quiebra, el sector público prefirió transformar los créditos impagos en aportes de capital, con lo cual quedó, en muchos casos, como accionista mayoritario;
- e. No es sino hasta el Gobierno pasado cuando el sector público comienza a absorber, de maneras diversas, empresas privadas rentables, necesarias para el cumplimiento de su programa gubernamental.

Esta creciente actividad empresarial, que coexiste con un conjunto de servicios públicos tradicionales, ha creado problemas nuevos al sector público, los cuales no se evitarán con la reducción del número de empresas, puesto que de todas maneras deberá existir un número importante de ellas, y, por otro lado, los criterios priva-

dos de evaluación de gestión no siempre son aplicables a empresas públicas, la mayor parte de ellas de carácter monopolístico.

Desde el punto de vista de su agilidad de gestión, sobreviven por un lado las empresas públicas tradicionales, tales como Ferrocarriles, Empresa de Comercio Agrícola o la Casa de Moneda, con graves limitaciones, ya que fueron creadas de manera similar a los servicios públicos; por otro lado están las empresas constituidas bajo normas de derecho privado, tales como ENDESA, CAP, ECOM, las cuales a veces tienden a olvidar que son en esencia públicas y la mayoría de carácter monopolístico, por lo cual el mercado no es un buen indicador de su eficiencia.

Desde el punto de vista del interés público que se tuvo en consideración en el momento que se decidió comprometer recursos de toda la comunidad en su creación, el hecho de que cada usuario tenga acceso al producto empresarial sólo en la medida de que pueda pagar el costo real de la empresa, hace pensar en cuál es la razón de que se mantengan, ahí, comprometidos recursos de la comunidad toda, y no sea lisa y llanamente una actividad privada más.

Es necesario, entonces, enfrentar esta nueva área de acciones públicas y definir su ámbito, como asimismo los criterios de gestión pública que se usarán en la actividad empresarial, debiendo distinguirse para esto último los distintos tipos de empresa, ya que no caben normas iguales para FAMA E, ENDESA o CODELCO-CHILE.

#### 5) *Tendencia a la Racionalización de la Acción Pública*

La tendencia a la búsqueda de mecanismos de racionalización del sector público se inicia con el cambio de papeles que históricamente tuvo, y se hace más fuerte a medida que sus problemas —en términos de ámbito y eficacia— se hacen más graves. Por mencionar sólo los gobiernos más recientes, en el de Ibáñez se trae a la Misión Klein-Sacks; al de Alessandri se le entregan facultades extraordinarias para reorganizar, fusionar o modificar; Frei crea la Comisión Especial de Racionalización de la Administración Civil del Estado y la Oficina de Planificación Nacional; el actual Gobierno crea la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa.

Todo lo anterior estaría indicando que el sector público ha sido un elemento receptivo a los cambios, como parte integrante de una sociedad también extraordinariamente cambiante. Sin embargo, la reiteración de las experiencias también podría estar indicando su falta de respuesta a los intentos de cambio, por lo cual es necesario analizar con mayor detención esta hipótesis de búsqueda de racionalidad del sector público.

La falta de objetivos medibles, y en consecuencia, susceptibles de evaluar y controlar, ha dado al conjunto público la característica de inarmonía e ineficacia. La creación de ODEPLAN pretendió, entre otros objetivos, proporcionar rumbos claros a la acción estatal. Sin embargo, sólo con la definición de los programas ministeriales para 1975 y 1976 se ha comenzado, de manera aún burda, a fijar metas a las instituciones públicas específicamente, aun cuando falta afinar la relación con la

asignación de recursos financieros que realiza la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Por otro lado, el antecedente histórico de la creación en 1960 de la Oficina Central de Organización y Métodos de dicha Dirección de Presupuestos, no produjo el efecto esperado de manejar la asignación de recursos con racionalización de la acción pública.

La existencia de objetivos claros a nivel de instituciones y de regiones es imprescindible, por ejemplo, para definir un nuevo estilo de control por parte de la Contraloría General de la República, que ya ha comenzado a poner en práctica mecanismos de auditoría sobre la base de los resultados de gestión.

La ubicación, tanto de la planificación nacional como de la racionalización pública a nivel presidencial, también está indicando que finalmente la Presidencia ha tomado para sí la responsabilidad de dirigir el cambio o modernización estatal con criterios globales, ya que las experiencias anteriores adolecieron, en general, de falta de conducción política o no pasaron de ser cambios puntuales que no alteraron la esencia de los problemas.

Finalmente, aunque parezca extraño, se ha llegado al convencimiento de que la tecnología administrativa que los países desarrollados y algunos organismos internacionales nos han ofrecido, no siempre fueron un remedio a nuestros particulares problemas latinoamericanos, por lo que ha sido menester la búsqueda y creación tentativa de soluciones autóctonas a los problemas del sector público.

#### SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR PÚBLICO CHILENO

En el momento actual el sector público chileno es, sin lugar a dudas, el sujeto que mayores transformaciones está sufriendo dentro de la sociedad nacional.

El Gobierno actual tiene dos elementos que deben ser considerados en un análisis sobre el sector público: en primer lugar, la definición de un papel para el Estado que se formula en la Declaración de Principios del Gobierno de Chile; y en segundo término, la política económica que ha exigido una reducción tanto del tamaño, como de los gastos públicos. Analizaremos cada una separadamente para, en tercer lugar, ver el grado de respuesta del sector público frente a ambas.

##### *a) Definición del Rol del Estado*

En la Declaración de Principios del Gobierno de Chile se define el fin del Estado como la búsqueda del bien común general, con respeto del principio de subsidiariedad, en virtud del cual "ninguna sociedad superior puede arrogarse el campo que respecto de su propio fin específico pueden satisfacer las entidades menores". Aplicando este principio al Estado, debemos concluir que a él le corresponde asumir directamente sólo aquellas funciones que las sociedades intermedias o particulares

no están en condiciones de cumplir adecuadamente, ya sea porque de suyo desbordan sus posibilidades (caso de Defensa Nacional, las labores de la Policía o las Relaciones Exteriores), o porque su importancia para la colectividad no aconseja dejar entregadas a grupos particulares restringidos (caso de los servicios o empresas estratégicas o fundamentales para la nación), o porque envuelven una coordinación general que por su naturaleza corresponde al Estado. Respecto al resto de las funciones sociales, sólo puede entrar a ejercerlas directamente cuando las sociedades intermedias que de suyo estarían en condiciones de asumirlas convenientemente, por negligencia o fallas no lo hacen, después de que el Estado haya adoptado las medidas para colaborar a que esas deficiencias sean superadas.

En otras palabras, el Estado debe cumplir cuatro funciones básicas:

- a) Funciones de coordinación del grupo social, encauzando su acción mediante políticas, planes y normas;
- b) Funciones propias en materia de operación o ejecución, correspondiendo básicamente a las tareas operativas de los ministerios político-administrativos (Interior, Defensa, Justicia, Relaciones Exteriores y Hacienda).
- c) Funciones estratégicas en materia de operaciones o ejecución que, por su importancia, no pueden quedar en manos de grupos particulares (energía, comunicaciones, ciertas ramas del transporte, industria bélica).
- d) Funciones subsidiarias, especialmente notorias en la ejecución de acciones sociales (educación, salud, vivienda, investigación científica y tecnológica).

La ejemplificación anterior, que es sin duda discutible y en ningún momento exhaustiva en la definición de funciones, significa que en un plazo cercano difícilmente podríamos llegar a reducciones impresionantes o altamente significativas respecto al sector público de los años sesenta, aun cuando se eliminarán algunos elementos de la expansión producida en el Gobierno pasado. De ser así, la sociedad chilena seguiría teniendo una situación mixta, con participación privada y pública en la mayoría de los sectores de actividad.

#### b) *Reducción del Tamaño y Gasto Público*

Uno de los elementos de mayor énfasis en el Programa de Recuperación Económica en marcha, ha sido la reducción del tamaño y del gasto público. La medida era necesaria no sólo para la mejor marcha de la sociedad en su conjunto, sino también para la propia eficiencia del sector público. La existencia al interior de éste, de fábricas de cecinas, cines, industrias varias, fundos y otras áreas de actividad, obligaba a distraer recursos humanos calificados en tareas de escasa relevancia o prioridad, por lo cual su exclusión del área estatal y traspaso al área privada es mutuamente ventajosa. No conviene, por otro lado, exagerar las expectativas y

pensar en idéntico mecanismo para las actividades de prestaciones sociales, ya que difícilmente encontraremos comprador para la Universidad de Chile o el Servicio Nacional de Salud. Respecto a ellos, sólo cabe buscar mecanismos de racionalización.

En materia de reducción del gasto se han hecho esfuerzos importantes, reduciendo personal excesivo, disminuyendo activos, enajenando bienes, fusionando o eliminando servicios y evitando duplicaciones. Finalmente, se ha logrado, después de muchos años, tener un presupuesto público equilibrado en ingresos y gastos en moneda corriente.

### *c) Respuesta del Sector Público a las Exigencias Formuladas*

Por lo anteriormente expuesto, el sector público ha cumplido, aun cuando quizás no con la rapidez que en un primer momento se quiso, a todas las exigencias que el momento actual le ha requerido. La mayor parte de las empresas que deben ser enajenadas se ha puesto a la venta. Se han eliminado instituciones públicas. Las cuotas de reducción se han cumplido y en muchas instituciones han sido incluso sobrepasadas; necesario es también destacar que lo anterior ha provocado elementos de debilitamiento de la capacidad administrativa que pueden ser graves. El presupuesto fiscal, como ya se mencionó, ha sido equilibrado. En síntesis, el sector público ha cumplido casi totalmente las condiciones que impedían el éxito de la política económica, no obstante, que aún falta mucho por hacer en racionalización de sus funciones y satisfacción de los usuarios.

### *d) Perspectivas Futuras*

El sector público chileno seguirá cambiando tanto en su desconcentración regional, como en su mejor organización sectorial. Este proceso de ajustes de carácter organizativo, deberá necesariamente acompañarse de un diseño de nuevas políticas de administración de personal, con especial énfasis en materia de formación y perfeccionamiento, como en la preparación de nuevos ejecutivos medios, de los cuales existe carencia en los niveles regional, provincial y local, como en el institucional.

Deberá encontrarse mecanismos propios del sector público, especialmente considerando la satisfacción de los usuarios, de manera de que el control sirva para proveer de informaciones a la toma de decisiones, y corregir oportunamente los errores u omisiones que se presenten.

El campo del área privada es extraordinariamente amplio y rico en posibilidades, debiendo lo público y lo privado dejar de ser áreas antagónicas, sino dos elementos necesarios, coactuantes e interdependientes entre sí; la integración del área privada a los niveles de decisión regional y local es un primer intento de extraordinarias posibilidades en esa intersección y diálogo.

Finalmente, es interesante citar la opinión de un autor estadounidense refiriéndose a problemas similares, al decir: “aunque la economía de Estados Unidos es mixta y existe amplio acuerdo en que debe seguir siéndolo, no lo hay en cuanto a las proporciones que deben mantener los sectores público y privado. Muchos sostienen que cierto número de actividades realizadas por el Estado deben volver al sector privado, o no emprenderse. Otros afirman que debería producirse una importante reasignación de los recursos de la sociedad desde la producción privada a la pública. Pocos parecen estar satisfechos con la combinación entre lo público y lo privado que hoy prevalece”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>“El Sector Público”, Robert H. Haveman, Amorrortu Editores. 1972.

## ANTECEDENTES Y ANALISIS DEL PROCESO DE REGIONALIZACION

El proceso de regionalización que está llevando a efecto el Supremo Gobierno surgió inmediatamente después del 11 de septiembre de 1973, como una necesidad inherente a la reestructuración de la administración pública chilena, que mostraba serias deficiencias tanto estructurales como funcionales.

No obstante, al analizarse más en profundidad el contenido y los alcances que este proceso de regionalización implicaba, se llegó a la conclusión que el impacto que produciría iba mucho más allá que el de una simple adecuación territorial para el perfeccionamiento de la administración pública, ya que incluso afectaba formas de vida de la comunidad chilena al ponerle a su alcance diversos instrumentos, organizaciones y recursos que tienen por objetivo primordial el desarrollo del país, realizando la importancia del ciudadano, cualquiera que sea el territorio donde habita.

En otras palabras, la regionalización tiene implicaciones en el campo económico, en el social y en el territorial, conjuntamente con las posibilidades de perfeccionamiento que ofrece a los aspectos administrativos y de gobierno, sin dejar de considerar su utilización en el sistema político que se implante en Chile.

En el campo *económico* su importancia proviene de ofrecer la posibilidad de un nuevo enfoque que reconozca las desigualdades en el desarrollo económico que se producen a lo largo del territorio nacional. Esta situación, común en Latinoamérica, es consecuencia de la evolución de las economías en tiempos modernos, que se han caracterizado por la concentración del crecimiento global en zonas de desarrollo consolidado, especialmente en los alrededores de la Metrópoli-Capital del país.

Esta concentración económica ha generado serios desequilibrios internos por las presiones y migraciones regionales que produce, encareciendo a su vez el desarrollo, dados los subidos costos infraestructurales y sociales que se deben enfrentar.

Para contrarrestar los efectos de la aplicación de un modelo económico, que además de la característica descrita presenta una baja tasa de crecimiento global, se han utilizado dos modalidades: por una parte, durante un periodo de la historia económica reciente del país, se pensó que la solución a los desequilibrios podría encontrarse en la creación de "polos" de desarrollo, los cuales irradiarían progreso hacia las áreas vecinas. Por otra parte, ante los pocos éxitos de estos polos de desarrollo —ya que la evolución económica se logró con alguna tasa importante, sólo en el punto elegido para ello y sin una irradiación económica significativa— se estableció un conjunto de medidas institucionales y legales que pretendían una

evolución más acelerada en base a leyes de excepción, subsidios y creación de organismos locales de apoyo, fomento o desarrollo.

La consecuencia de esto último fue la aparición de una compleja legislación tributaria, arancelaria y crediticia que, en síntesis, logró sólo obtener algunos éxitos parciales, ya que tanto por la anarquía que ello significó, como porque sirvió de impulso a la creación de una serie de actividades que no tuvieron justificación económica, no se concretaron en las áreas favorecidas las bases para un desarrollo sostenido.

Tanto es así, que al aplicarse por el Supremo Gobierno una serie de medidas de corrección y normalización económica, varias de las regiones anteriormente afectadas mostraron la debilidad de sus respectivas estructuras productivas, al punto que debieron ser apoyadas a través de regímenes transitorios de excepción.

De aquí que la regionalización se presta para actuar en el desarrollo económico nacional, por una parte, impidiendo que áreas menos desarrolladas del país queden definitivamente postergadas, y por otra, que se incorporen al quehacer económico recursos naturales de regiones apartadas que sólo necesitan un estímulo o una mínima preocupación del Estado para lograrlo.

En lo referente al campo *social*, es evidente que la aplicación del conjunto de medidas que configuran el proceso de regionalización tiene tanta incidencia en éste como en el campo económico, dada la interrelación e interdependencia existente entre ambos. Es interesante, sin embargo, destacar algunos aspectos del desarrollo social y, eventualmente, de la acción social, que no han sido resueltos satisfactoriamente a la fecha.

El campo social puede analizarse desde el punto de un conjunto de individuos que se encuentra al margen del mínimo que el desarrollo del país puede ofrecer a sus habitantes, tanto para la subsistencia como para la convivencia dentro de la sociedad, o desde lo que significa a la sociedad en su conjunto mantener funcionando determinadas organizaciones. El primer caso está representado por aquellos grupos humanos que viven en regiones con menos desarrollo relativo y que se ven envueltos en un verdadero círculo vicioso para salir de su marginalidad, o por aquellos grupos de personas que llegan a las grandes ciudades atraídos por falsas expectativas de trabajo y bienestar, y que luego se enfrentan con serios problemas de subsistencia, pasando a engrosar las filas de marginados a los beneficios que reporta la concentración urbana.

Justamente a través del costo que estos grupos marginados representan para las ciudades, es que se puede valorar el significado del segundo punto de vista anotado para visualizar los problemas del desarrollo desde su ángulo social.

El crecimiento urbano de la ciudad de Santiago en los últimos 30 años ha más que duplicado el crecimiento demográfico del país. Así, entre 1952 y 1960, mientras Chile aumentaba su población a una tasa de 2,5% anual, Santiago crecía a un 4,3% al año. Y entre 1960 y 1970, la ciudad de Santiago creció al 3,5% anual, frente al país que aumentaba la población en un 1,8% al año.

Esto ha significado que el área metropolitana ha incrementado su población en más de 900.000 personas en el último período, produciéndose por consiguiente situaciones caóticas de marginalidad social y de superación de las capacidades de abastecimiento de las redes existentes.

De aquí que, por la magnitud del problema, el Supremo Gobierno se encuentra ante otro círculo vicioso, cual es el de destinar importantísimos recursos del erario nacional a solucionar problemas infraestructurales de Santiago, restando recursos al desarrollo productivo que se puede originar en otras áreas del país.

Este "costo" de mantener a ciudades como Santiago funcionando, lo paga toda la sociedad, representando en alguna medida un lastre al desarrollo económicosocial del país.

La solución a este problema debe lograrse creando las condiciones en el resto del territorio, para evitar que continúen las migraciones, por lo menos a la velocidad que ha estado sucediendo en Chile en los últimos años. Y para ello se presta como una herramienta indiscutible el desarrollo regional, la descentralización administrativa y la utilización de las capacidades humanas y materiales existentes en las diversas regiones del país.

En el campo *territorial* o físico-espacial, la regionalización tiende a posibilitar la creación de estructuras urbano-rurales que sienten las bases de una plena y real ocupación del territorio nacional. Es indiscutible que un aprovechamiento espacial integral está íntimamente relacionado a la modalidad de desarrollo económico y social que se implante en el país. Por otro lado, aquí aparece como necesario la acción del Estado en lo referente a contar con una política definida de ocupación del territorio, no sólo en lo que representan los asentamientos poblacionales urbanos, sino que, muy especialmente en lo referente a la ocupación física de los territorios rurales de tipo agrícola. Chile se ha caracterizado por no contar o contar con una débil política de desarrollo urbano. En tal sentido y siguiendo con el ejemplo de Santiago, se han presentado situaciones que se han hecho extensivas a otras ciudades del país, cual es la indiscriminada expansión urbana saltándose todo tipo de reglamentación, al respecto. La expansión del Área Metropolitana de Santiago, ha significado ocupar más de mil hectáreas de terreno agrícola de primera calidad en los últimos años, mientras el centro mismo de la ciudad no sobrepasa los 100 habitantes por hectárea de densidad.

En las zonas rurales, se han establecido asentamientos poblacionales o villorrios muchas veces sobre los mejores terrenos agrícolas, y otros, en forma tan dispersa que es casi imposible dotarlos de una adecuada infraestructura y equipamiento social.

Un caso que no tiene que ver con el ordenamiento físico-espacial, sino que más bien con el aprovechamiento del territorio, está relacionado con los esfuerzos de "colonización" que el país ha emprendido en diversas ocasiones. El más notable corresponde a Aisén, donde la acción "colonizadora" se manifestó entregando tierras y dejando a los colonos en cierta medida a su suerte. ¿Qué

pasó en la mayoría de los casos? Los colonos talaron los bosques nativos para dedicar los campos a la ganadería, pero los terrenos por ser de escaso espesor y por la acción de las lluvias, al poco tiempo se erosionaron, no rindiendo ni siquiera para la subsistencia de ellos. De aquí, que en la actualidad se observan en la Región de Aisén grandes zonas abandonadas o en franco proceso de deterioro. Pero eso no fue todo, ya que los colonos que lograron sobrevivir y en alguna medida hacer prósperos sus ganados, se encontraron con otra realidad: la imposibilidad de vender sus productos por falta de mercado o alto costo del transporte.

De lo anterior se deduce que la regionalización para algunas zonas del país no sólo significa una división político-administrativa, y algunas acciones más o menos decididas por parte del Estado, sino que un conjunto coherente de medidas cuyos resultados vayan hacia una "colonización" que signifique la incorporación definitiva de esos territorios al quehacer nacional.

La estructuración territorial de los asentamientos humanos, desde la gran ciudad hasta los caseríos más apartados, debe también obedecer a políticas de desarrollo físico-espacial, cuya aplicación se da con mayor posibilidad a nivel regional. Para contar con una estructura poblacional definida se pueden utilizar los recursos de inversión que posee la región, estructurando centros asistenciales, educacionales, culturales, etc., dentro del territorio regional. Por otra parte se puede orientar al sector privado, a fin de aunar esfuerzos en la estructuración de centros mixtos con infraestructura productiva y establecimientos de carácter sociocultural.

En el campo *administrativo*, la regionalización se presta para mejorar la eficiencia de la administración del Estado, a la vez que lograr llegar a todo el territorio nacional dando así una atención igualitaria a todos los habitantes del país.

La forma tradicional de administración del país había sido a través de los ministerios, quienes, ya sea mediante servicios o empresas, cubrían las distintas zonas con delegaciones provinciales, comunales o departamentales. Los defectos de esta modalidad de administración eran tan manifiestos que llevaron al Supremo Gobierno a revisar las estructuras de Gobierno y Administración, a través de la Reforma Administrativa que está llevando a cabo la Comisión de Reforma Administrativa (CONARA)<sup>1</sup>.

Es interesante destacar dos aspectos de la reforma administrativa que tiene estrecha vinculación con la regionalización y que en gran medida son solucionados por ésta. El primero se relaciona con la necesidad de coordinar a cierto nivel la acción de diversas instituciones y organismos, a fin de maximizar la inversión del Estado. El sistema de administración sectorial ofrecía permanentes faltas de coordinación, como eran el construir viviendas en zonas a las cuales no se iba a abastecer de agua; abrir caminos que no conducían a ninguna parte, ni incorporaban nuevas áreas a la explotación; construir embalses y no continuar con las

<sup>1</sup> CONARA fue creada por D.L. N° 212 en diciembre de 1973.

obras de puesta de riego ni el desarrollo agrícola de los terrenos beneficiados, etcétera.

El segundo aspecto, tiene relación con la propia burocracia sectorial, que impedía que los problemas de las comunidades pequeñas o apartadas fueran resueltas. Aquí primaba la construcción de la gran obra, llámese ésta Hospital A o B; embalse; carretera; centro administrativo, etc., frente a la posta de primeros auxilios; tranques nocturnos; caminos de penetración o pequeños centros sociales, respectivamente, los que en algunos casos no se lograban construir jamás, pues la preocupación del nivel central estaba radicada en terminar pronto esa "gran" obra. Es indiscutible que ambas eran importantes en la atención de su respectivo nivel. Y ahí está justamente el problema; mientras la gran obra —importante en el nivel central— se ejecutaba para satisfacer las necesidades de ese nivel, la obra pequeña se postergaba y la mayoría de las veces se perdía, frustrando a las personas que vivían aisladas o apartadas del centro. Consecuencia: migración rural-urbana y de centros pequeños a grandes ciudades, de personas frustradas que iban a incrementar la creciente marginalidad urbana.

La acción administrativa a los niveles comunal y regional permite captar esas necesidades y dar —en la medida de los recursos disponibles— una respuesta satisfactoria acorde con la condición de chilenos a los habitantes del país, cualquiera que sea el lugar donde residen.

Una estructura de gobierno y administración, que compatibiliza las acciones sectoriales con las realidades regionales (contemplando los recursos existentes junto con las necesidades físicas de la población), es una herramienta que brinda en forma satisfactoria el nivel regional.

Esta compatibilización se debe efectuar considerando los recursos financieros disponibles. Sin embargo, no debe olvidarse que un vital "recurso" disponible en las regiones, y muchas veces no utilizado, proviene de la propia iniciativa, capacidad, cooperación y participación de los habitantes que residen en cada localidad regional.

En el ámbito *político*, la regionalización ofrece importantes perspectivas que, debidamente implementadas, pueden hacer efectivo uno de los principios básicos sustentados por el Supremo Gobierno, cual es la "integración nacional". Una adecuada motivación a la población significa sumar esfuerzos en un sentido único, que permita concretar cualquier plan o programa de gobierno en menores plazos. La regionalización supone estructuras de administración, tanto al nivel de la región como al de la comuna, que posibilitan la concreción de esta idea, a través de un mecanismo sumamente efectivo, cual es la "participación".

La participación en los Consejos de Desarrollo, tanto regional como comunal, debe significar un compromiso abierto y franco entre esa comunidad y las autoridades encargadas de impulsar el desarrollo en los territorios bajo su respectiva jurisdicción.

La presencia de la comunidad organizada se consideró desde dos ángulos diferentes, según fuese el nivel en el que actuaban. Así, en el Consejo Regional de

Desarrollo se contempló la activa participación de entidades del sector privado, actuando como agrupaciones "sectoriales" regionales. Vale decir, representando las actividades empresariales y laborales de los sectores más importantes de la región (sean éstos agrario, industrial, comercial, de transporte, minero, etc.). También a nivel regional se le dio extrema importancia a la representación territorial que está en manos de los gobernadores provinciales y de los alcaldes. Estos últimos, a su vez, son los portavoces no sólo de las necesidades municipales, sino que muy especialmente de las inquietudes de la comunidad que exceden las posibilidades resolutivas del municipio.

El nivel comunal, en cambio, cuenta con un Consejo Comunal de Desarrollo, integrado por representantes típicos de las actividades locales y que más afectan el quehacer de la comunidad (juntas de vecinos, asociaciones deportivas, juveniles, centros de madres, de padres y apoderados, etc.).

De aquí que la regionalización esta posibilitando, por intermedio de su estructura de participación, la integración de los habitantes del país al quehacer nacional, a través de los diferentes escalones de la toma de decisiones.

Cabe finalmente hacer algunos comentarios en relación al rol que le cabe al Estado en el proceso de desarrollo, y el papel que en consecuencia, le compete al Intendente Regional, y correspondientes entidades de gobierno y administración regionales.

Los intendentes regionales, en su condición de agentes inmediatos y directos del Presidente de la República, y además autoridad superior de la región, pueden en la práctica ejercer amplias facultades, entre las que destacan la determinación de políticas de desarrollo de su correspondiente región; aprobar planes, programas y presupuestos regionales; fiscalizar y ejercer el mando sobre todo el aparato administrativo que conforman los servicios del Estado en la región, en lo referente al cumplimiento de las políticas y planes aprobados, etc. En consecuencia, el intendente regional es el encargado de dirigir y encauzar todas las acciones que el Estado puede efectuar en pos del desarrollo regional. Para ello cuenta con dos tipos de instrumentos: por una parte, un cierto porcentaje del presupuesto nacional asignado a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (5% del presupuesto de la nación excluidas las contribuciones de bienes raíces), y por otra, las facultades propias de los servicios del Estado que actúan en la región.

No obstante la efectividad de estos instrumentos, muchas veces el desarrollo regional se ve seriamente alterado por decisiones que son de competencia del nivel central. Dado el carácter unitario de la República de Chile, es indiscutible que las políticas nacionales primen sobre las regionales. Pero esta misma situación es la que obliga al nivel central, a establecer marcos de referencia de un plazo relativamente largo, a fin de servir de guía de orientación y adecuación a los planes y programas que propicie y adopte cada una de las regiones.

Este marco de referencia lo constituye la Estrategia Nacional de Desarrollo

Regional<sup>2</sup>, y representan una de las formas cómo el Estado interviene en el desarrollo de las regiones.

Uno de los aspectos más notables que se destaca en esta estrategia, lo constituye la idea de "especialización" regional, que involucra el máximo aprovechamiento de los recursos con que cuenta la respectiva región, en aras del desarrollo económico general del país.

Para que pueda concretarse esta idea y otras —tales como el impulso a proyectos movilizados y la incorporación de áreas extremas al desarrollo nacional— es necesario actuar ya sea mediante la reasignación de recursos, la aplicación de medidas correctivas o de impulso, o en términos más amplios, preparar las condiciones que permitan atraer capitales nacionales e internacionales, hacia determinadas regiones.

Este conjunto de opciones sólo podrá ser decidido por el Gobierno Central, en el cual el Gobierno Regional no tiene prácticamente ingerencia.

De aquí que el papel del Estado, en los diferentes niveles, no puede limitarse a la pasividad o a contemplar al país desde el centro, como si las condiciones para el desarrollo fuesen similares en todo el territorio nacional. Existen áreas o regiones del país en que su presencia debe ser activa, impulsora o bien el gran elemento que prepare el terreno para un efectivo y continuo desarrollo de la actividad del sector privado.

En general, la acción de las autoridades regionales con los escasos recursos disponibles no representa ni siquiera un paliativo a los difíciles problemas de algunas zonas, en que predominan bajos niveles de vida, desempleo y desmotivación, sino va acompañada de medidas y políticas concretas adoptadas en forma oportuna por las autoridades centrales.

Así lo han entendido las autoridades regionales, que con tenacidad y esfuerzo están cumpliendo estos objetivos en sus respectivos territorios.

El proceso de regionalización es y ha sido complejo. Para comprender los pasos que se han dado a la fecha, se señalan a continuación las principales fases y etapas desde su inicio.

Las definiciones se iniciaron inmediatamente después del 11 de septiembre de 1973, con los estudios básicos sobre regionalización y sistemas de administración, quedando terminados y sancionados en julio de 1974 por los Decretos Leyes N<sup>os</sup> 573 y 575.

Se fijaron niveles específicos para llevar a cabo los estudios sobre la división territorial que fueron los siguientes: a) Nivel Regional; b) Nivel Provincial o Microrregional; c) Nivel Comunal; y d) Estudio especial Región Metropolitana.

Por otra parte, se determinaron regiones piloto, para poner en experimentación la nueva estructura administrativa del país, las que funcionaron durante el año 1975. Esto permitió obtener importantes experiencias para su aplicación en el

<sup>2</sup>Preparada por ODEPLAN.

resto de las regiones. A partir del 1º de enero de 1976, se incluyeron en el proceso de regionalización las regiones no piloto, encontrándose en este momento todas las regiones en funcionamiento.

El análisis del nivel provincial se materializó en el estudio denominado "Nuevas Provincias de Chile, Proposición de Unidades Microrregionales o Provincial", que fue remitido a todos los intendentes regionales y provinciales, con el objeto de recibir las contraproposiciones de las provincias afectadas, de acuerdo a las realidades existentes en cada zona. Como producto de estos estudios, el Supremo Gobierno dispuso la división de las regiones piloto en provincias, dispuesta por el D.L. N° 1.230 de 4.XI.75 y la división de las regiones no piloto, dispuesta por D.L. N° 1.317 de 7.I.76.

Con respecto al nivel comunal, se han efectuado los siguientes estudios paralelos: Ley Orgánica de Municipalidades dispuesta por el D.L. N° 1.289, de 14.I.76 y Redefinición de los límites comunales que es realizada por la Subcomisión dependiente de CONARA, creada para tal efecto.

Finalmente, y en relación a esta primera fase, falta definir el sistema de gobierno y administración de la Región Metropolitana, que deberá tener una legislación especial.

Fase de *Implementación*, que puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- a) Nombramiento de los secretarios regionales ministeriales;
- b) Creación de las plantas y normas para las SERPLAC (Decreto Ley N° 937 de 19.III.75);
- c) Reglamento sobre Consejos Regionales de Desarrollo (Decreto N° 43 del Ministerio del Interior de 13.V.75);
- d) Creación Comité Coordinador de Capacitación, con la colaboración de la ENA y la participación activa del Ministerio del Interior y CONARA, entre otros organismos. Ello ha permitido realizar un intenso plan de capacitación, tanto a nivel nacional como a nivel regional.
- e) Dictación del D.L. N° 1.367 de 11.III.76, que establece normas para el manejo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- f) Dictación a proposición del Comité Coordinador del Desarrollo Regional, de instrucciones perentorias sobre delegación, que fijaron pautas básicas de acción por Circular N° 120 de 30.VI.75.
- g) Adopción de medidas para la disolución progresiva de organismos de Desarrollo preexistentes.
- h) Estructuración de Intendencias Regionales y Gobernaciones Provinciales.

*Fase de Desarrollo.* A partir del 1º de enero de 1976, se inicia la tercera fase del proceso de Regionalización, denominada de *Desarrollo*, incrementando sustancialmente el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, a objeto de cubrir las necesidades prioritarias de todas las regiones del país.

Dichas necesidades prioritarias, son previamente establecidas por los Consejos de Desarrollo Regionales, presididos por los intendentes de cada una de las regiones, y con participación de todos los sectores de la actividad nacional, incluido el Sector Privado. De esta manera, se entra de lleno en la etapa de participación de la ciudadanía, que se refleja en la formulación de innumerables proyectos, tanto de obras, como de estudios, con el fin de solucionar en forma concreta y al menor plazo los problemas a nivel regional.

Los proyectos así establecidos, abarcan las áreas de Vivienda, Salud, Educación, Agropecuaria, Industrial, Minería, Obras Públicas, Turismo, Deporte y Recreación.

Por otra parte los sectores, con cargo a sus propios fondos, dirigen sus acciones tendientes al Desarrollo Regional, coordinadamente con las regiones a través de sus secretarías ministeriales en ellas establecidas.

De esta forma —a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de los fondos Sectoriales— se logra una cobertura armónica de las necesidades del país.

Por último, cabe destacar los estudios que se están efectuando referente al tratamiento de las zonas extremas del país. Ya se han implementado zonas francas en la I y XII Regiones y se está analizando una legislación especial para la XI Región, Aisén.

Todas estas medidas tienden a iniciar o a fortalecer el desarrollo de estas regiones, que presentan características de especial importancia geopolítica.



# LA ACADEMIA SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL

Con la dictación del Decreto Supremo N° 538, del 26 de diciembre de 1974, que crea la Academia Superior de Seguridad Nacional, fructificó una aspiración largamente soñada por las Instituciones de la Defensa Nacional y por todos aquellos que han concedido una particular significación a los problemas de la Seguridad Nacional.

La razón de su existencia está claramente expresada en el artículo 1° del decreto referido:

“Créase la Academia Superior de Seguridad Nacional, cuya misión será fundamentalmente consolidar los conocimientos necesarios para que los Oficiales Superiores de la Defensa Nacional y funcionarios civiles de alta categoría ejerzan funciones vinculadas con el desarrollo socioeconómico y la Seguridad Nacional”.

Tal finalidad había sido cumplida en parte, antes de la creación de este Instituto, por la Academia de Defensa Nacional, organización que mediante los Cursos de Alto Mando preparaba a coroneles del Ejército y de la Fuerza Aérea y capitanes de Navío de la Armada, seleccionados por sus respectivas instituciones, para asumir funciones superiores, y que era a la vez, un requisito para su ascenso a general o almirante.

Por otra parte, las Academias del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, y el Instituto Superior de Carabineros, cumplían, y lo siguen haciendo sobradamente, con la preparación profesional superior de sus oficiales, pero fundamentalmente dentro del marco institucional.

En el año 1974, S.E. el Presidente de la República dispuso la formación de una comisión destinada a planificar la futura Academia Superior de Seguridad Nacional. Dicha comisión preparó el Proyecto de Decreto Supremo que fue aprobado y, en base a él, un Reglamento Orgánico que dio estructura legal al Instituto.

En mayo de 1975, S.E. el Presidente de la República designó como primer Director de la Academia al general de brigada Agustín Toro Dávila, con la misión de organizarla y empezar sus actividades docentes en el curso del mismo año.

Entre los meses de mayo y junio se realizó el trabajo de organización, de instalación en una dependencia propia y de planificación de los cursos a realizarse en el año 1975. Contándose con el apoyo del Supremo Gobierno y la cooperación de las Instituciones de la Defensa Nacional, se logró alcanzar el objetivo impuesto.

Intensa actividad demandó a las comisiones de trabajo formadas por jefes militares y autoridades civiles, la formulación de políticas, la determinación de objetivos y la elaboración de programas conducentes a proporcionar el conocimiento e información indispensables, en las materias que a nuestro juicio conforman la Seguridad Nacional.

Una sencilla estructura orgánica se desarrolló para cumplir con los objetivos estudiados.

De este conjunto sólo destacaremos los siguientes aspectos:

El Consejo Académico, presidido por el Director de la Academia Superior de Seguridad Na-



*General de Brigada Juan Guillermo Toro Dávila.*

cional, función que cumple actualmente el general de brigada señor Guillermo Toro Dávila, e integrado por los directores de las Academias de Guerra y otros Institutos de Enseñanza Superior de las Instituciones de la Defensa Nacional, por el Subdirector de la Academia Superior de Seguridad Nacional y por los Jefes de Departamentos Docentes tiene, entre otras atribuciones, la de preparar el Informe Anual de Funcionamiento y Resultados; la coordinación de materias con las Academias de las Instituciones de la Defensa Nacional y el asesoramiento en la preparación del Plan General de Estudios.

El Consejo Docente, que preside el subdirector, capitán de navío señor Hugo Opazo Steventon, desde su fundación, e integrado por los jefes de departamentos docentes y asesores necesarios, conoce materias tales como modificación de planes de estudios, coordinación de planes de evaluación de programas y coordinación de los trabajos de investigación.

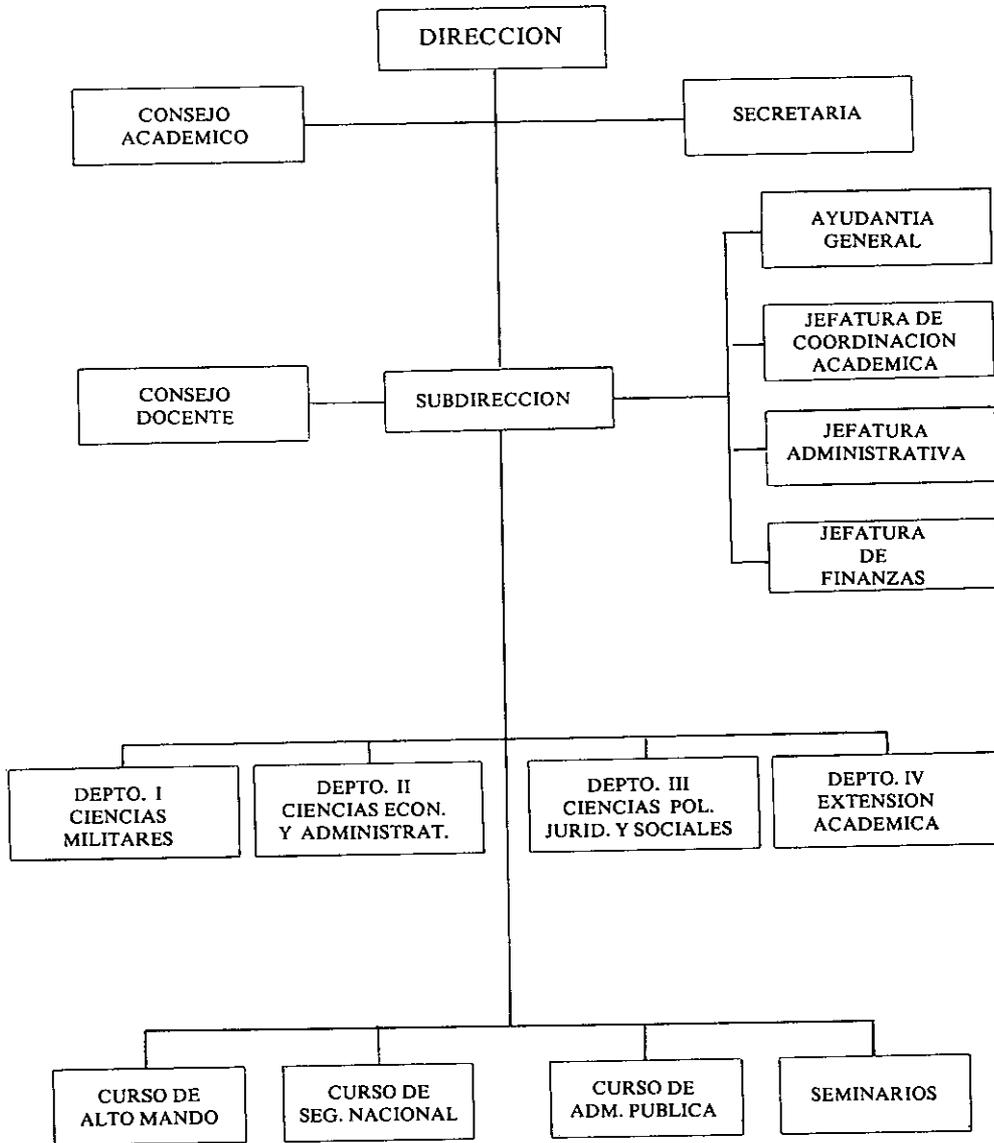
Los Departamentos de: Ciencias Militares, Ciencias Económicas y Administrativas y Ciencias Políticas Jurídicas y Sociales son, efectivamente, los centros de producción. Elaboran o disponen la elaboración de programas en las materias que les conciernen y los proponen a la Subdirección. A su vez controlan el desarrollo y cumplimiento de las fases y procesos de instrucción. Los jefes son profesores de cátedra en su área y coordinan su acción con los demás profesores de las asignaturas de su Departamento.

Al Departamento de Ciencias Militares, a cargo del autor de estas líneas, le competen materias tales como conceptos de Seguridad Nacional, Estrategia Política y Estrategia Conjunta; Procedimientos y Doctrinas Estratégicas Institucionales; Planificación de la Defensa Nacional; Geopolítica y Geoestrategia; Administración y Conocimiento de las Instituciones de la Defensa Nacional; Economía de Defensa, entre otros ramos.

El Departamento de Ciencias Económicas y Administrativas, bajo la dirección del coronel señor Elio Bacigalupo S., tiene tuición sobre aspectos de Macroeconomía, Teoría Monetaria; Asignación de Recursos, Política Económica y Economía Internacional, Administración Pública y Regional, Administración, Preparación y Evaluación y Proyectos, etc.

El Departamento de Ciencias Políticas Jurídicas y Sociales, a cargo del coronel de Carabineros señor Jorge Appel M., se preocupa de proporcionar conocimientos e información en Trabajo y Legislación Social, Política y Relaciones Internacionales; Derecho Administrativo y Derecho Constitucional.

El Departamento de Extensión Académica, transitoriamente bajo la dirección del coronel señor Elio Bacigalupo S., es el encargado de programar, ejecutar y supervisar los seminarios que por extensión de su función le corresponde desarrollar a la Academia. Lleva a cabo labores de Relaciones Públicas; administra la Biblioteca; mantiene la tuición del Círculo de Graduados y dirige la revista "Seguridad Nacional".



La Academia imparte su instrucción a través de tres cursos, que podemos calificar como regulares: el de Alto Mando; el de Seguridad Nacional y el de Administración Pública. Este orden no constituye precedencia ni continuidad.

El primero tiene como finalidad la preparación de Oficiales Superiores de las Fuerzas Armadas para ejercer e integrar mandos conjuntos, sobre la base de doctrinas comunes, que los capaciten para afrontar situaciones derivadas de conmoción externa o interna y lograr una comprensión cabal de las relaciones entre el desarrollo nacional y la Seguridad Nacional.

La aprobación de este curso se considera como requisito previo para el ascenso al grado de Oficial General. Por tal circunstancia, el curso está integrado por Oficiales Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Tiene una duración de 32 semanas de clases.



*Capitán de Navío (IM) Hugo Opazo Steventon.*



*General de Brigada Aérea (R) Ricardo Solari Thomas.*



*Coronel Elio Bacigalupo Soracco.*



*Coronel Jorge Appel Mellado.*

El Curso de Seguridad Nacional tiene como propósito lograr de sus integrantes una clara comprensión de los fundamentos de la Seguridad Nacional, en relación con el desarrollo socioeconómico del país y capacitarlos para dirigir y coordinar la elaboración y aplicación de la Planificación Nacional, destinada a cumplir los propósitos del Supremo Gobierno en estos aspectos.

Está formado por Coroneles del Cuerpo de Carabineros, para quienes constituye un requisito de ascenso al grado de Oficial General y por altos funcionarios de la Administración Pública, que ocuparán cargos de especial relevancia.

Este curso se efectúa en conjunto con el de Alto Mando en todas las cátedras, con excepción de las dependientes del Departamento de Ciencias Militares. Su duración es similar a la del anterior.

El Curso de Administración Pública está integrado por Oficiales de las Instituciones de la Defensa Nacional y por funcionarios civiles de diferentes ministerios y dependencias del Estado.

Su finalidad es la formación y capacitación de los Oficiales para que desempeñen cargos de importancia en la Administración Pública, en particular aquellos significativos desde el punto de vista de la Seguridad Nacional, y capacitar a funcionarios civiles en el conocimiento global de la realidad nacional, sus implicancias en el desarrollo socioeconómico y la participación que en él cabe a la Seguridad Nacional.

Tiene una duración de 36 semanas de clases. Inicialmente, los alumnos desarrollan un período de instrucción común, para subdividirse luego en especialidades dispuestas por el Supremo Gobierno de acuerdo a las necesidades de la Administración del Estado. Durante el presente año se desarrolla un área de Administración de Empresas, una de Regionalización y otra de Desarrollo Social.

En los años 1975 y el presente, han asistido a los Cursos de: Alto Mando, Seguridad Nacional y Administración Pública un total de 120 alumnos militares y civiles.

Ajeno a aquellos y en coordinación con los organismos de Instrucción de la Defensa Nacional, se realizó un seminario de perfeccionamiento para Comandantes de Unidades cuyo objetivo esencial fue preparar a los comandantes que asumían mando de Unidades independientes, para desempeñarse como Intendentes Regionales y Gobernadores Provinciales, con una asistencia de alrededor de 50 participantes. Un curso similar se ha proyectado para noviembre y diciembre próximos.

Se ha propuesto en la misma fecha la realización de un seminario para los futuros Agregados Militares, Navales y Aéreos, con materia de Política Internacional, Desarrollo Político, Económico y Social de Chile.

Sin perjuicio de los cursos programados, la Academia Superior de Seguridad Nacional ha desarrollado una intensa labor extracurricular. Por invitación expresa, dictó un ciclo de charlas sobre Seguridad Nacional en la Escuela de Verano de la Universidad de Concepción, con participación del Director y sus profesores.

Se hizo presente, por invitación de la Secretaría de la Juventud de la VIII Región, a un Seminario efectuado en Rarínco, con 150 dirigentes regionales, con la asistencia de un profesor del Instituto.

La Secretaría Nacional de la Mujer ha solicitado el funcionamiento de un Seminario, que se encuentra en pleno desarrollo y se proyecta otro antes de fines de año.

Junto a sus labores docentes, el Instituto ha impulsado la formación de un centro de graduados, organización a la que pertenecen todos sus ex alumnos. Mantienen una estrecha vinculación con la Academia y su colaboración es solicitada para trabajos específicos y para proyectar y difundir su doctrina a través de conferencias y cursillos en regiones o localidades de actividad de sus componentes.

En forma muy sucinta hemos mostrado la misión y funciones de la Academia Superior de Seguridad Nacional. En su corto tiempo de existencia y consciente de su trascendencia y responsabilidad, se estima que está cumpliendo con los objetivos que se le han señalado, estando atenta, en todo caso, a programar la intensa participación que le espera en el futuro.

