

# Seguridad Nacional



SANTIAGO, CHILE, 1980

# Seguridad Nacional



N° 18

SANTIAGO, CHILE, 1980

Publicación de la

ACADEMIA SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL

© Academia Superior de Seguridad Nacional. 1976

Inscripción N° 45.638

# Seguridad Nacional



N° 18

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

ACADEMIA SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL  
IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

# CONTENIDO SUMARIO

—Editorial	5
—Seguridad Nacional General de Brigada Dn. <i>Horacio Toro Iturra</i>	7
—Una Constitución Moderna para Chile <i>Maximiano Errázuriz E</i>	25
—Chile necesita contar con un Centro de Estudios Geopolíticos. Capitán de Navío Dn. <i>Luis Bravo Bravo</i>	41
—Estrategias en Salud de Chile hasta el año 2000. General de Brigada Dn. <i>Alejandro Medina Lois</i>	51
—Seguridad Nacional y Desarrollo Social. <i>Miguel Kast Rist</i>	65
—Perspectivas de crecimiento de la Economía Chilena. <i>Jorge Cauas Lamas</i>	71
—Rol de las grandes potencias en las perspectivas políticas de la Cuenca del Pacífico. <i>Walter Sánchez G.</i>	91

ACADEMIA SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL

Eliodoro Yáñez 2760 - Teléfono 740222

SANTIAGO - CHILE

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

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

La Revista se encuentra a disposición de todas las Escuelas e Institutos extranjeros que lo soliciten, ya sea mediante canje con publicaciones o por suscripción directa.

# CONSEJO CONSULTIVO

## *Presidente:*

General de División Sr. RIGOBERTO RUBIO RAMIREZ

## *Vocales:*

Coronel de Aviación	Sr. OSVALDO VERDUGO CASANOVA
Coronel de Ejército	Sr. JULIO VON CHRISMAR ESCUTI
Coronel de Aviación	Sr. LUIS HERNANDEZ MONTECINO
Coronel de Carabineros	Sr. EDUARDO PRICE QUINTEROS
Capitán de Navío	Sr. LUIS BRAVO BRAVO
Coronel de Ejército	Sr. JULIO FRANZANI PINOCHET

## *Director:*

Capitán de Navío IM (R) Sr. HUGO OPAZO STEVENTON

## *Secretario:*

Mayor de Ejército (J) Sr. ELEAZAR VERGARA RODRIGUEZ

## ACADEMIA SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL

Eliodoro Yáñez 2760 - Teléfono 740225

SANTIAGO - CHILE

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

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

La Revista se encuentra a disposición de todas las Escuelas e Institutos extranjeros que lo soliciten, ya sea mediante canje con publicaciones o por suscripción directa.

Este problema es permanente debido a que el gobierno está, por un lado, frente a las exigencias de paz para un rápido desarrollo y, por otro, ante las presiones sociales y reales de todo el proceso del desarrollo. La desconfianza en este aspecto, tiene grave trascendencia por el debilitamiento creciente que se infiere a la seguridad de la República.

El grado de incertidumbre asociado a las interferencias y amenazas hace que las acciones de Seguridad Nacional tengan un desenvolvimiento preventivo y consecutivamente, deben encuadrarse en el marco de la mayor racionalidad posible. Las acciones deben encaminarse a la eficiencia que señalan sus efectos, como desde el punto de vista político.

## EDITORIAL

La Seguridad Nacional, como función política permanente del Estado de Chile, considera en una de sus perspectivas parciales, prever interferencias, amenazas y acciones contra el ser nacional, evitar su ocurrencia o neutralizar sus efectos.

Esta necesidad fundamental del individuo y de la colectividad queda satisfecha cuando es evidente que las actividades del país funcionan regularmente, cuando es real la capacidad de autodeterminación de la nación y cuando existe la certeza de que se dispone de los medios necesarios para superar con buen éxito perturbaciones tanto de carácter interno como externo.

El fundamento esencial de la fortaleza de los pueblos para evitar y superar toda suerte de interferencias y amenazas que atenten contra su destino lo constituye la cohesión nacional. Esta base se edifica sobre los valores morales y las vigencias sociales colectivas que identifican la naturaleza misma del chileno. Uno de ellos es su espíritu libertario e independiente que nace con el origen de nuestras tradiciones y es una de las fuentes de nuestra reciedumbre.

Para esta base humana y sus valores morales, el Gobierno desarrolla la función de Seguridad Nacional en armonía con la del Desarrollo Político, Social, Económico y Militar en procura de sus propósitos finales. Por esta vía se perfecciona el Poder Nacional.

La importancia relativa de ambas funciones las definirá la autoridad política fijando metas, estableciendo sus prioridades y asignando recursos.

En cuanto al peso e importancia que le corresponda a la Seguridad Nacional, se advierte que la mayor dificultad no se presenta en el momento en que la amenaza se hace real, sino en los períodos que anteceden a su ocurrencia, especialmente si su nivel de riesgos es bajo.

Este problema es permanente debido en especial a que el gobernante está, por una parte, frente a las exigencias de preparar el país para un hipotético conflicto y, por otra, ante las presiones acuciantes y reales de todo el proceso del desarrollo. La desarmonía sostenida en este aspecto, tiene grave trascendencia por el debilitamiento creciente que se infiere a la Seguridad de la República.

El grado de incertidumbre asociado a las interferencias y amenazas hace que las decisiones de Seguridad Nacional tengan un rasgo eminentemente previsor y, consecuentemente, deben encuadrarse en el marco de la mayor racionalidad posible. Las acciones deben encaminarse a la obtención de resultados que señalen una eficiencia creciente tanto desde el punto de vista de las técnicas de todo orden que se utilicen, como desde el punto de vista político.

La Seguridad Nacional, como función política permanente del Estado de Chile, consiste en una de sus perspectivas parciales, prever interferencias, amenazas y acciones contra el ser nacional, evitar su ocurrencia o neutralizar sus efectos.

Esta necesidad fundamental del individuo y de la colectividad queda satisfecha cuando es evidente que las actividades del país funcionan regularmente, cuando es real la capacidad de autodeterminación de la nación y cuando existe la certeza de que se dispone de los medios necesarios para superar con buen éxito perturbaciones tanto de carácter interno como externo.

El fundamento esencial de la fortaleza de los pueblos para evitar y superar toda suerte de interferencias y amenazas que ajenen contra su destino lo constituye la cohesión nacional. Esta base se edifica sobre los valores morales y las vicisitudes sociales colectivas que identifican la naturaleza misma del Chileño. Uno de ellos es su espíritu libertario e independiente que nace con el origen de nuestras tradiciones y es una de las fuentes de nuestra reconstrucción.

Para esta base humana y sus valores morales, el Gobierno desarrolla la función de Seguridad Nacional en armonía con la del Desarrollo Social, Económico y Militar en procura de sus propósitos finales. Por esta vía se perfecciona el Poder Nacional.

La importancia relativa de ambas funciones las define la autoridad política fijando metas, estableciendo sus prioridades y asignando recursos. En cuanto al peso e importancia que le corresponde a la Seguridad Nacional, se advierte que la mayor dificultad no se presenta en el momento en que la amenaza se hace real, sino en los períodos que anteceden a su ocurrencia, especialmente si su nivel de riesgo es bajo.

## SEGURIDAD NACIONAL

Conferencia dada por el General de Brigada Dn. *Horacio Toro Iturra*, Asesor Académico de la Academia Superior de Seguridad Nacional, ante el Rector de la Universidad Austral de Valdivia, Autoridades Militares, Eclesiásticas, Civiles y Decanos de esa casa de estudios.

Agradezco sinceramente al Señor Rector de la Universidad Austral de Valdivia, General don PEDRO PALACIOS CAMERON, al Cuerpo Directivo y Docente de esta casa de estudios, la oportunidad que me brindan de exponer ante tan distinguido auditorio los conceptos esenciales de una materia actual y controvertida como es la Seguridad Nacional.

Actual, controvertido e importante problema puesto que tiene directa relación con asuntos de la mayor relevancia para el Estado: su supervivencia, su capacidad de autodeterminarse, su aptitud para promover y defender el Interés Nacional en el concierto de las naciones y, en fin, el ordenado funcionamiento general del sistema social, aspectos que tienen directa relación con la paz interna y la paz externa considerados como grandes bienes a que aspira la sociedad y que el Estado tiene por su naturaleza y esencia, el deber de procurar a los hombres y a los grupos que lo constituyeron.

El concepto de Seguridad Nacional nos remite directamente al ámbito concreto del sistema social al cual pertenecemos. En nuestro caso, la República de Chile, con todo su pasado, nuestras virtudes y defectos y nuestras esperanzas de construir un futuro digno para nuestros hijos.

Este sistema social en el cual cobran sentido las tareas de seguridad y de desarrollo como formas concretas de construir el destino común del grupo, lo podemos caracterizar a través de los siguientes elementos:



- El Territorio que, usando un símil, vendría a ser el cuerpo físico del Estado que cobra todo su valor en cuanto hábitat del hombre; elemento vital desde el punto de vista jurídico, político, económico y moral para la “sana vida del pueblo”.
- El Pueblo mismo, alma o espíritu del Estado, a partir del cual se hace inteligible la Nación, el Estado y los diferentes grupos que los individuos van creando para satisfacer las necesidades individuales y colectivas que su plena realización exige.
- Luego, la Organización Política del Estado mismo, creación de la Nación a partir de la conciencia de su propia dignidad y valía; superestructura de la sociedad, responsable de los intereses del todo social y gran administrador del bien común que supone la más plena realización de todos y cada uno de sus integrantes.

Es posible distinguir como elementos del sistema u organización política del Estado: El Poder Central, originado y organizado de diferentes maneras pero con la aptitud de conducir los destinos del grupo. La creación del Estado viene a ser justamente la institucionalización del poder de acuerdo a ciertas normas concretas, fenómeno que convierte a la Nación en sujeto plenamente político capaz de sostener al Estado que ella ha creado.

La Estructura Político-Administrativa que el Poder Central requiere para regular las relaciones internas, alcanzar las metas a que la Nación aspira y proyectarse internacionalmente de manera eficaz.

Finalmente, la Institucionalidad o conjunto de normas impersonales que dan legitimidad legal al conjunto de acciones y responsabilidades que nacen del funcionamiento social, tanto a nivel de los poderes y de las autoridades que los concretan, como de los simples ciudadanos.

Ya hemos dicho que el Estado es una superestructura de la sociedad de alto significado jurídico y de una operatividad trascendente en lo político, social, económico y militar. Con todo, el Estado no agota a la sociedad; además de él hay una parte no estatal de ella que los científicos políticos conocen como la “sociedad civil”. Esa parte del sistema viene a ser el pueblo socialmente organizado en los numerosos cuerpos intermedios que va creando en función de su aptitud para constituir núcleos con capacidad para satisfacer necesidades particulares de esos grupos y aun tareas de beneficio colectivo.

Es esta parte del sistema la que le da toda la riqueza social al grupo, en virtud de una aplicación ideal del principio de subsidiariedad del Estado y de autonomía de esas sociedades intermedias. Tales cuerpos o sociedades intermedias pueden ser de carácter político, social y económico.

Para finalizar la suscinta presentación de la estructura donde se da la Seguridad

Nacional, nos parece conveniente decir que según numerosos estudiosos de la ciencia política, el sistema Estado-Nación supone la existencia de cuatro grandes subsistemas o áreas de poder: Político - Social - Económico y Militar, las cuales comprenden lo estatal y lo no estatal de la sociedad.

Este esbozo persigue representar la complejidad del sistema y permite comprender la importancia de la Seguridad Nacional puesto que si bien la multiplicidad y variedad que se dan en la sociedad son expresiones positivas de su riqueza, resulta indispensable que se cumpla la condición básica que la Seguridad exige para que ese rasgo se traduzca en una vida social ordenada y pacífica; nos referimos a la Cohesión Nacional.

Ella viene a ser la virtud que permite al grupo superar sus diferencias y fortalecer los vínculos básicos que dieron origen a la Nación, de manera que la construcción del destino común —único compromiso que legitima y justifica la existencia del Estado— se cumpla real y eficientemente. Sin esa cohesión que supone el respeto de la diversidad social pero al mismo tiempo la existencia de una heterogeneidad convergente, ni la Seguridad ni el Desarrollo son realmente posibles.

El sistema que hemos descrito constituye un ente social dinámico y activo, en permanente cambio, producto del esfuerzo del hombre por realizarse personal y socialmente y acercarse al inalcanzable ideal del bien común pleno. Como una forma realista de mediatizar y hacer alcanzable ese bien común, la Junta de Gobierno nos propone en la Declaración de Principios un medio racionalmente eficaz para tal fin; nos referimos al Proyecto Nacional entendido como la “imagen factible y deseable para la República en el largo plazo considerado la utilización eficiente de nuestras potencialidades reales y los condicionamientos del sistema internacional”.

La materialización de tal proyecto supone la existencia y operación de dos funciones políticas básicas, incluyentes de toda la variada gama de acciones que dan forma al quehacer nacional; ellas son las funciones de la Seguridad y del Desarrollo, diferentes entre sí en cuanto a los objetivos que se propone cada una y a los medios que ponen en juego para alcanzarlos, pero concordantes en cuanto a las áreas en que se materializan y a la necesidad recíproca de complementariedad y de permanencia en su aplicación.

Es por esta circunstancia propia de la esencia de ambos fenómenos que reconocemos que tanto la Seguridad como el Desarrollo se dan en las áreas o campos de acción político, social, económico y militar. Consecuencialmente, la idea de que la Seguridad Nacional es un fenómeno exclusivamente militar está muy lejos de la realidad social y lleva a serios errores de concepto y de acción que tienen como efecto insoslayable un deterioro de la imagen y de la función “Seguridad” y lo que es peor, a una degradación de su verdadero rol.

Hecha esta explicación preliminar sobre la materia de nuestra sesión de hoy, deseo

presentar los elementos más destacados de la Seguridad tal como la hemos llegado a definir y a conceptualizar a través de estudios realizados en nuestra Academia Superior de Seguridad Nacional. El mérito de estos trabajos radica en que nos hemos despojado de ideas y de concepciones que no fueron producto de creaciones nacidas en Chile, por lo tanto desconectadas en muchos aspectos vitales del real sentir y de la tradición cultural e histórica de nuestra sociedad. Además, las ideas que siguen pretenden ser una consecuencia y expresión fiel del marco doctrinario que es la Declaración de Principios; veamos pues de qué se trata.

El fenómeno de la Seguridad que hoy nos preocupa no constituye un hecho nuevo; efectivamente, podemos decir que es actual pero muy antiguo. Y no podría ser de otra manera puesto que tal como numerosas ciencias lo proclaman, son las necesidades del individuo las que proporcionan los estímulos que regulan su conducta y, a través de ella, son causa del funcionamiento de la sociedad y de su cultura.

En síntesis puede afirmarse que tales necesidades son de naturaleza biológica, psíquica y social. Entre estas últimas aparece con carácter universal la de seguridad permanente; no bastan los logros del presente si el futuro permanece incierto. Este requerimiento es uno de los fundamentos y a la vez condición para que la persona pueda alcanzar su felicidad.

Es por esto que afirmamos que en primera instancia la Seguridad es una necesidad inscrita en la naturaleza misma del hombre para ayudarle a su más plena realización personal y social posible mediante la superación de riesgos que provengan de las relaciones con su medio humano y físico, según la exigencia moral del bien común.

Esta primera consideración es fundamental puesto que pone también al hombre como elemento básico en el plano de la Seguridad —tal como la declaración de principios lo define en general— y sitúa el fenómeno dentro del marco sólido y legítimo de la ley moral a que nos remite el bien común.

De aquí parten nuestras diferencias respecto de la forma cómo otros Gobiernos consideran la Seguridad que sigue revistiendo para ellos el viejo y abusivo carácter de la “Razón de Estado”.

A partir de nuestra visión, nadie puede con justicia atribuirle a nuestras Fuerzas Armadas la paternidad de lo que algunos críticos de la Seguridad Nacional han considerado “una nueva ideología verticalista, elitista y totalitaria”.

Nuestra afirmación se confirma objetivamente por la ciencia histórica que nos muestra cómo desde los albores de nuestra vida independiente la Seguridad está presente en la institucionalidad chilena, orientada a cautelar el ideario de independencia, soberanía, cohesión y autodeterminación de la República.

De ello dan buena prueba los contenidos de todas nuestras constituciones, ensayos o reglamentos constitucionales, donde quedan explícitamente planteadas las grandes metas de la Seguridad que ya cité.

Según nuestro criterio, el fenómeno político de la Seguridad cuyo origen lo acabamos de situar en el hombre mismo, tiene fundamentos morales, históricos, sociológicos, psicológicos y políticos que le dan toda la coherencia, solidez y organicidad que su importancia reclama.

Esos fundamentos político-filosóficos se resumen en los siguientes aspectos:

- Los valores históricos, que nos explican nuestras raíces desde donde recibimos la savia de la tradición, los hábitos, los valores y vigencias sociales colectivas; en suma, los rasgos que nos caracterizan hoy como hombres y como sociedad.
- El concepto del hombre según la herencia cultural cristiano-occidental que nos hace ver a la persona como una criatura libre y digna.
- Las sociedades intermedias entendidas como creaciones del hombre que participan de su misma dignidad y libertad pero orientadas a contribuir al logro del bien común en el ámbito de sus fines particulares.
- El Estado, suprema creación sociojurídica del hombre, orientado a servir a la persona y a la sociedad a través del cumplimiento de su rol que se resume en ser el responsable de los intereses del todo social a través del ejercicio de las funciones más globales del desarrollo y la seguridad; administrador por eso mismo del bien común que busca la sociedad, es decir de esa “buena forma de vida del pueblo” a que se referían los griegos.
- Luego, para nuestro caso y como exteriorización de una forma de ser natural del hombre y la mujer chilenos, la Democracia, como forma de vida y de gobierno capaz de encontrar el justo equilibrio entre los principios de Autoridad y Libertad sin los cuales nuestra existencia social y personal se degrada y pierde el orden.
- Finalmente, el bien común al cual ya nos hemos referido, concepto que exige sentido moral a toda acción de Seguridad y a ella misma en su plenitud de función política; bien común y proyecto nacional como el medio racional y objetivo para alcanzarlo.

Lo esencial de cada uno de los elementos que he nombrado como fundamentos de la Seguridad, puede resumirse de la siguiente manera.

Respecto de “Los valores Históricos” cabe destacar lo siguiente:

La decantación de toda la experiencia histórico-social de las comunidades humanas se expresa fundamentalmente en los valores que el grupo desarrolla, los cuales determinan los hábitos político-sociales y las instituciones que rigen la vida colectiva. Tales valores constituyen, por consiguiente, referencias y padrones vitales de la sociedad, condensaciones de su ser histórico que gravitan poderosamente en las acciones del presente a partir del consciente y del inconsciente colectivo.

Los conductores de pueblos deben pues considerarlos seriamente, puesto que su violación acarrea normalmente conflictos que significan para ellos, pérdida de legitimidad o quiebres institucionales de consideración que afectan la cohesión nacional.

A base de la significación recién citada, tienen ellos vital importancia en el proceso de la Seguridad. Tanta, que es indispensable destacar que la destrucción de los valores de un pueblo produce el terrible efecto de desarmarlo espiritualmente, convirtiéndolo en fácil presa de intereses ajenos y opuestos a la conveniencia nacional. Por lo tanto, constituye una responsabilidad primordial de la Seguridad Nacional velar por la preservación de los valores nacionales.

En esta tarea propia de la función que analizamos, quedan comprometidos la persona, la familia, las sociedades intermedias y el Estado, tomando en consideración el hecho de que tales valores pueden ser destruidos o debilitados desde fuera, a través del fenómeno de la transculturización de hábitos perjudiciales, o desde dentro de la misma sociedad por razones diversas. En ambos casos la persona, la familia, las sociedades intermedias y aun el Estado pueden ser agentes inocentes o irresponsables de tan grave daño.

Por la razón recién expuesta y como a valores corresponden antivalores y a las virtudes del pueblo se oponen sus vicios y defectos, es tarea tan importante como la de cuidar los valores, el desarrollo de las acciones políticas, sociales y económicas tendientes a eliminar o a atenuar las conductas sociales negativas que antagonicen con los citados valores. Es esta una tarea preventiva de la Seguridad Nacional, y culturizante a la vez, que le exige identificar tanto los valores del pueblo chileno como sus antivalores y conocer sus raíces histórico-culturales para actuar eficazmente.

Respecto del hombre cabe destacar aquí lo siguiente:

Tal como lo expresa la Declaración de Principios, todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y tienen derechos naturales anteriores y superiores al Estado.

Esta afirmación es comprensible a partir de la idea de que el hombre obedece y participa de una ley natural que supone una estructura finalizada porque no está hecho definitivamente; como decía el antiguo poeta Píndaro: "El hombre debe llegar a ser lo que es".

En el hombre su fin es su propio bien, de donde fin y bien son equivalentes para él. El bien del hombre es la completación de su naturaleza.

En la naturaleza es el hombre el único ser capaz de descubrir su fin, cualidad que lo convierte en un centro de libertad; libertad para cumplir su fin pero libre también para no cumplirlo, fenómeno que está en la esencia de los derechos del individuo y que se vincula con la Seguridad por lo menos en dos sentidos. Ella debe garantizar la libertad del hombre pero debe cuidar también que su ejercicio no sea perjudicial al logro del bien común, a través de la utilización de medios moralmente lícitos.

Para que se cumpla la ley natural antes citada el hombre necesita concreta y existencialmente un medio social adecuado a este proceso, medio que viene a ser proyección y exigencia de su propia naturaleza.

Ese medio social debe poder garantizar la plenitud del hombre y de la sociedad a través del proceso de desarrollo, que debe entenderse como un esfuerzo global, y por medio de la Seguridad que proteja a ambos de toda forma de violencia e injusticia.

En cuanto a las sociedades intermedias nos interesa expresar lo que sigue:

El hombre tiene capacidad para decidir su destino pero debe hacer el esfuerzo con los demás, socialmente, de donde resulta vital la práctica real de las virtudes del pluralismo —con las regulaciones que convengan al bien común— respecto a la opinión ajena y participación responsable, bases efectivas del consenso y de la Cohesión Nacional, en lo general, y del principio de “Autonomía de los Cuerpos Intermedios”, en particular.

En el plano de las intermediaciones entre el hombre y el Estado y en el marco de la sociedad civil, aparece una comunidad humana fundamental en el desarrollo de la persona y en el fortalecimiento de vivencias de relación que constituyen la base de sanos hábitos; nos referimos a la familia.

Las condiciones y el ambiente familiar marcan profundamente el ser social y político del futuro ciudadano, comprobación que nos permite relacionar directamente la crisis de la familia con la crisis de la sociedad. El sentido de la propia dignidad, de la libertad respetuosa de los derechos ajenos, de solidaridad, de respeto a la autoridad y a la ley, de compromiso consciente con el bien de los demás, tienen su fuente en la familia.

Tanto la familia como las sociedades intermedias deben concebirse y actuar como agentes conscientes del bien común una de cuyas expresiones más significativas está constituida por la Cohesión Nacional, bien social y político al cual deben contribuir permanentemente de la manera más decidida, puesto que constituye la piedra angular de los procesos del Desarrollo y de la Seguridad.

Frente al Estado conviene recordar.

La Autoridad es indispensable para la ordenada vida en sociedad en procura del bien común. Es esta exigencia de orden y de superación la que nos ha llevado a crear el Estado.

En el uso de esta autoridad y tal como el derecho lo concibe, el Estado aparece como un sujeto de derecho poseedor de competencias que lo destacan frente a las demás organizaciones humanas. En virtud de esas competencias jurídicamente reconocidas, él es monopólico en el empleo legítimo de la fuerza o coerción, en la administración de justicia y en la creación de servicios públicos en el ámbito de su jurisdicción territorial.

Pero el Poder que las antedichas competencias del Estado explicitan, debe tenerse muy en claro, provienen de la soberanía que el pueblo le transfiere y que el principio de la "Autodeterminación" que el derecho internacional consagra, expresa claramente.

Pese a lo anterior y a lo dicho respecto del hombre y de las sociedades intermedias, el Estado podrá limitar temporalmente los derechos de las personas para garantizar las condiciones que favorezcan el bien común conforme a las normas institucionales vigentes, a condición de que sobrepasadas las circunstancias que motivaron la restricción, se restituya la libertad lo antes posible.

Como organización superior de la sociedad, el Estado es responsable de una larga lista de tareas que dan forma a las funciones del Desarrollo y la Seguridad las cuales debe cumplir para alcanzar los grandes fines de la paz interior y exterior, la protección de la identidad histórico-cultural de la nación, el fortalecimiento del espíritu o conciencia nacional y la mantención de la independencia y soberanía de la República.

Respecto de la Democracia es oportuno hacer explícito lo siguiente:

Un análisis histórico de nuestra evolución como pueblo y como República nos lleva a concluir que una de las constantes a través de todas las etapas vividas, es la indeleble filiación democrática del pueblo chileno.

El ser democrático de Chile tiene su raíz en el alma colectiva de nuestra sociedad que ha aborrecido ancestralmente de toda dictadura.

Por lo tanto, la expresión política que condice con el espíritu nacional es aquella que corresponde a la forma de gobierno en que los ciudadanos ejercen los mismos derechos a través de representantes, en el marco de ciertas normas constitucionales que garantizan el ejercicio de derechos individuales y colectivos. Esta forma de vida y de organización política que conocemos como "Democracia" debe llegar a ser total, es decir, política, económica, social y militar de manera que se logre minimizar las diferencias y liberar al individuo de los factores que lo oprimen a través de la materialización efectiva de la libertad, la justicia y la fraternidad (o amistad cívica según Aristóteles), principios axiales de la Democracia, de los cuales se derivan los principios operativos de la Igualdad, Autoridad, Respeto a la Persona, Participación, Pluralismo, Solidaridad y Cooperación.

La Democracia como forma de Gobierno no es un fin en sí misma sino un medio destinado a promover la forma de vida que se anhela. Esa forma es de todos y para todos, lo que nos compromete personal y directamente en la construcción de la Democracia. Esta no puede ser tarea del Estado o de unos pocos; por ese camino se retrocede y se destruye la Democracia. De manera que hay un compromiso vital de orden moral que debe movernos a perfeccionar el conocimiento doctrinario del fenómeno democrático como hace el marxista

con lo suyo. Se ama sólo lo que se conoce con la razón y el corazón y se defiende sólo lo que se ama. En este desafío nos queda a los chilenos un largo camino de perfección que recorrer para que pasemos de la condición de demócratas espontáneos y naturales a la de conscientes, comprometidos y orgánicos. Sin esta condición del espíritu y sin Desarrollo no es posible concebir una democracia moderna capaz de enfrentar a sus implacables enemigos de fuera y de dentro.

Llegamos finalmente al elemento "Bien Común" y a su complemento, el Proyecto Nacional. De ellos cabe, en síntesis, destacar lo siguiente:

Reconocemos que el fin último del Estado es procurar el mayor bien común posible; esto implica que el Estado queda al servicio del hombre como responsable de la preservación y del incremento del bien común.

De esta manera el Estado y la persona quedan frente a frente como sujetos de un mismo compromiso de profunda raíz humana, consistente en hacer a aquélla cada vez más plena.

Ese bien, por consiguiente, debe ser alcanzado por el esfuerzo solidario de cada persona, de los grupos que el hombre organiza a través de la participación mancomunada de toda la ciudadanía, como así mismo por las condiciones favorables que el Estado debe crear y por las acciones concretas que debe ordenar para lograrlo.

Son condiciones necesarias para avanzar hacia el bien común:

El Derecho, principal instrumento de que se vale la autoridad para crear condiciones de relación y de orden que promuevan el bien común.

La recta aplicación de los principios complementarios de autonomía de los cuerpos intermedios y de subsidiariedad del Estado, de manera que por su respeto y vigencia cabal se alcance una sociedad auténticamente libertaria.

Eficiente y completo cumplimiento del proceso del desarrollo nacional sin el cual, como ya se dijo, no es posible concebir una efectiva y sólida democracia.

Eficiente y completo cumplimiento del proceso de la Seguridad Nacional, entendida como la función política permanente del Estado destinada a incentivar, coordinar, orientar, y controlar los procesos particulares de este carácter que se materializan en todos los campos de acción, a fin de prevenir amenazas contra el ser nacional, evitar su ocurrencia o neutralizar sus efectos. Todo lo anterior de acuerdo a normas legítimas de derecho positivo a fin de contribuir a alcanzar el mayor bien común posible.

Por último, el Proyecto Nacional definido en la declaración de principios como la



“imagen factible y deseable de la República, mirando su evolución en el largo plazo y considerando la utilización eficiente de nuestras potencialidades reales”.

Todas las condiciones citadas son perfectamente compatibles con el modelo democrático que postula la Declaración de Principios.

Hasta aquí un rápido esbozo de los rasgos más importantes de los fundamentos en que descansa la Seguridad Nacional.

Al término de esta primera parte deseo destacar una idea que bien sirve para concluir la fase de la charla que termino. Ella es que el fundamento esencial de la fortaleza de los pueblos para evitar y superar toda suerte de interferencias y amenazas que atenten contra su destino lo constituye la Cohesión Nacional. Esta base se edifica sobre los valores morales y las vigencias sociales colectivas que identifican la naturaleza misma del chileno. Uno de ellos es su espíritu libertario e independiente que nace con el origen de nuestras tradiciones y constituye una de las fuentes de nuestra reciedumbre.

A partir de la concepción político-filosófica del fenómeno de la Seguridad Nacional recién explicada, interesa precisar la problemática que debe enfrentar en cuanto función política. Esa problemática se resume en lo que hemos denominado “Interferencias” y “Amenazas”.

Consideramos “Interferencias” aquellas situaciones que afectan el quehacer normal de la sociedad sin que los trastornos que ocasionan constituyan un riesgo vital.

A diferencia de ellas, las “Amenazas” conllevan la posibilidad de afectar directamente en forma vital cualquier elemento esencial del Estado: su territorio, su población o sus estructuras político-económicas y militar.

En el plano de las interferencias se destacan:

- La agresión ideológica para lograr la adhesión, control o sometimiento ideológico sin llegar a la guerra.
- La agresión económica, concebida como el conjunto de medidas de este orden que adopta el agresor para reducir la capacidad económica de su antagonista, producir desequilibrios internos, presionar a favor de los objetivos propios, cualquiera sea su carácter, o someter a la influencia económica propia al país afectado.
- Descoordinaciones entre los procesos de la Seguridad respecto de los correspondientes del Desarrollo.
- Descoordinación entre los procesos particulares de la Seguridad en los diferentes “campos de acción” en cuanto a metas como a ritmo.
- Finalmente, catástrofes naturales.

En el orden de las “Amenazas” hemos considerado dos ámbitos básicos: el referido a la Cohesión Nacional y el de la paz externa. Ambos resumen lo esencial de la vida del Estado. En este caso nos referiremos a la crisis que pueden afectar al primer aspecto.

Las amenazas a la Cohesión Nacional pueden orientarse hacia el ser espiritual de la nación y afectar sus valores y, como consecuencia de ello, también sus vigencias sociales colectivas o estilo de vida y modo de ser del pueblo.

Las vertientes desde donde puede precipitarse el peligro son de carácter político, económico, social, cultural y militar. Es decir, puede afectar a algunos o a todos los campos de acción y lesionar la cultura misma del grupo.

Además de este plano axiológico, también lo estructural de la sociedad puede sufrir el embate y convertirse cada circunstancia o elemento de la estructura en un foco más o menos crítico en contra de la Cohesión Nacional.

Las formas más importantes de crisis que pueden amenazar la cohesión de la sociedad en relación con ciertas estructuras, son las siguientes:

#### *Crisis de la Institucionalidad*

En este caso las principales causas que podemos anotar son su ilegitimidad, su falta de representatividad, el carácter parcial o incompleto de la norma y el hecho de llegar a ser extemporánea, es decir estar fuera del tiempo histórico que se vive.

Normalmente estas situaciones de crisis suponen la convergencia de varios de estos factores; como sea, una tal crisis constituye una situación sumamente grave por la alteración general de la vida social que trae aparejada y por el proceso demagógico que normalmente desencadena.

#### *Crisis Política*

Nos referimos en este caso a las grandes alteraciones del proceso político y no a las tensiones periódicas que suelen presentarse entre el gobierno y la oposición aunque revistan cierta espectacularidad.

Como causas más corrientes de estas grandes crisis políticas visualizamos las siguientes:

Carencia de consenso social respecto al Proyecto Nacional o sistema político-económico que conviene al país, especialmente cuando entre las opciones que se presentan a la sociedad, se incluye modelos que no corresponden a la tradición histórico-política de la República o representan un salto atrás en su evolución. Esta situación se hace aún más

crítica cuando los grupos que sostienen tales alternativas ajenas al sentir mayoritario del pueblo, son minorías que optan por la violencia como vía para imponer sus metas o se aprovechan de la fuerza del Estado para tal fin.

**Ejercicio Monopólico del Poder** por ciertos grupos que, en función de sus recursos, se mantienen por largo tiempo como conductores incontrarrestados del quehacer nacional. Este fenómeno se traduce en la mantención de un statu quo a favor de los intereses de la oligarquía gobernante que puede ser política, militar o económica, con lo cual el proceso general del desarrollo y particularmente el progreso democrático se convierte en pura mitología. Situaciones como la descrita se han superado históricamente a través de reacciones violentas que han alcanzado en oportunidades el carácter de grandes revoluciones.

**Ejercicio Demagógico de la Política Nacional**; es esta una situación que puede afectar a cualquier sistema político pero que en el caso de los regímenes democráticos tiene carácter mortal. Los filósofos y pensadores griegos ya habían descubierto que el gran cáncer de la democracia es precisamente la demagogia o tiranía de muchos, en definitiva del pueblo adulado por los políticos ávidos de poder. Como tiranía que es, la demagogia destruye las instituciones y el espíritu democrático y lleva cíclicamente, según esos mismos pensadores lo describen, a la tiranía de uno, como única forma de superar el caos resultante.

Estas tres constituyen las causas más importantes de las diferentes crisis políticas que pueden lesionar la Cohesión Nacional. Sin embargo, es necesario destacar otras dos situaciones de este mismo carácter que normalmente se dan asociadas a las anteriores pero que pueden también presentarse ocasionalmente con rasgos propios o independientes. Me refiero a:

- Desconocimiento y violación de los derechos humanos, y,
- Carencia de participación de los grupos sociales en las grandes decisiones que definen el destino común, teniendo derecho y capacidad para hacerlo.

Por el hecho de constituir ambos fenómenos formas de herir o lesionar la integridad física o moral, la libertad y la dignidad de la persona, se convierten en factores de radicalización y aceleración de las crisis anterior o en el detonante de las mismas.

### *Crisis Socioeconómica*

Es ésta una situación típica de los países en desarrollo en los cuales su dependencia de las potencias industriales, su falta de capacidad creativa por niveles insuficientes de cultura o por carencia de voluntad política de sus élites, los lleva situaciones caracterizadas por:

- Mal funcionamiento de la economía.
- Insuficiente desarrollo de la economía
- Insuficiente desarrollo social.
- Injusticia social.

Estos tres rasgos están íntimamente relacionados y constituyen una forma indirecta pero brutal de afectar la dignidad del hombre. Es por esta razón justamente que ya hemos afirmado que la falta de desarrollo, adecuado a las necesidades de la sociedad particular de que se trate, es absolutamente incompatible con una verdadera y fuerte democracia.

Las condiciones descritas representan además una debilidad muy grave para las democracias puesto que por ese flanco descubierto penetran las ideologías totalitarias, especialmente la marxista, para instrumentalizar a los necesitados de todo y romper la cohesión del grupo sin que les importe verdaderamente su destino, sino la conquista ojalá irreversible del poder.

### **Crisis Político-Militar**

También por esta vía puede verse afectada la Cohesión Nacional a través de las siguientes situaciones más características:

Incapacidad del subsistema militar para alcanzar los niveles de poder adecuados a sus responsabilidades frente a la defensa del país.

Esta situación puede ser producto de una incapacidad interna del sistema por deficiencias orgánicas, morales o intelectuales, en cuyo caso la responsabilidad de tal estado de cosas recae sobre los altos mandos, en primera instancia, y luego sobre el gobierno por el efecto político que implica. En estas circunstancias suele producirse un quiebre interno de la institución militar que se expresa por la falta de adhesión de los mandos medios a sus escalones superiores y aun por el abierto rechazo a la autoridad militar. Esta falta de cohesión militar no sólo es grave para el subsistema afectado, sino para el país entero por las repercusiones políticas que trae normalmente aparejada, entre las cuales no debe descartarse el aprovechamiento de tal fenómeno por grupos políticos que procuran sacar partido y utilizar al Poder Militar.

La otra vía que lleva a esta situación de crisis resulta de la deficiente política militar de los gobernantes civiles que desconocen la importancia y desatienden las necesidades del subsistema militar.

Resultado de esta conducta es la ruptura entre ambos poderes, hechos que suele expresarse en tensiones que pueden llegar hasta la intervención militar.

En ambos casos los Altos Mandos quedan normalmente en situación comprometida: desacreditados ante sus instituciones y frente a la opinión pública.

Lo grave de todo esto es que antagoniza a sectores que necesariamente deberían estar unidos en el esfuerzo por construir el mejor destino para el grupo, y crea además

condiciones para el intervencionismo militar ilegítimo, obviamente dañino para una sana democracia.

Otra causa del tipo de crisis que analizamos la constituye la insuficiente integración del subsistema militar al sistema social por incapacidad nacional o institucional para incorporar en forma equilibrada y permanente a las Fuerzas Armadas y de Orden a los procesos del Desarrollo y la Seguridad.

Este fenómeno puede tener sus causas en una actitud de rechazo de los sectores políticos civiles, en un desmesurado sentido de profesionalismo y apoliticidad castrense, en una abusiva o extemporánea participación de este sector en determinadas acciones o en una combinación de todas estas circunstancias. El resultado es siempre negativo: rechazo mutuo, desconfianza recíproca y distanciamiento político. En suma, un clima absolutamente incompatible con la exigencia de cohesión que requiere la construcción del propio destino en el marco de una democracia plena.

Por último, puede llegarse a una crisis Político-Militar a partir del acceso al gobierno del poder militar. Este fenómeno puede o no ser legítimo.

En el caso de ser ilegítimo, las Fuerzas Armadas pierden automáticamente la credibilidad y el respeto de la ciudadanía, con lo cual se afecta profundamente y también por mucho tiempo la Cohesión Nacional y se paraliza el proceso de democratización.

En el caso de ser legítimo el acceso al poder, se produce un período indeterminado de aceptación y apoyo mayoritario a ese gobierno a partir del cual pueden producirse dos situaciones.

La restitución del poder al sector civil una vez superada la crisis para volver al cauce de la normalidad política, social y económica. El segundo caso puede consistir en la derivación al fenómeno de la militarización de la política y a la perpetuación del sector militar en el gobierno con lo cual pasa a ser la oligarquía dominante, afectando el ejercicio normal de las libertades públicas, suprimiendo o minimizando la participación social y congelando el pluralismo político.

La duración de esta situación dependerá principalmente de la capacidad de la sociedad civil para restituir la democracia y de la permeabilidad del liderazgo militar.

Sociedades tradicionalmente libertarias optan más tarde o más temprano por el rechazo violento al autoritarismo o totalitarismo militar si la transición pacífica resulta inoperante, creándose una grieta difícil de soldar entre los mundos civil y militar que hipotecará por tiempo indefinido el desarrollo en paz que toda sociedad requiere y haciendo caer la respetabilidad del sistema militar a niveles desde los cuales le será muy difícil contribuir a la Cohesión Nacional y al incremento del poder del Estado.

Pueden ustedes apreciar cuán graves son las distintas formas de crisis que suelen afectar la Cohesión Nacional, en muchos casos producto de las tensiones o contradicciones internas de los sistemas sociales, pero no en pocos inducidos por adversarios externos y aún por gobiernos que se dicen amigos, los cuales buscan fortalecer su posición a costa de nuestra debilidad y degradación.

Es por eso que resulta indispensable que cada uno de los hombres, mujeres y jóvenes de Chile se compenetre del compromiso de ser artesano incansable de la Cohesión Nacional que comienza en la familia y se teje en el quehacer de todos los días.

Es tarea supone, sin embargo, estar dotado de algo más que de buena voluntad. Es indispensable el conocimiento seguro de nuestra historia; una profunda compenetración con el ser democrático consustancial a Chile, sin lo cual el compromiso de construir la democracia no pasa de ser una buena intención; una apertura a la verdad de los otros y gran humildad de corazón para aceptar nuestros errores.

Sólo así podremos construir en paz un Chile donde quepan todos los chilenos y sea fuerte ante las amenazas externas.

La Acción de seguridad que debe realizarse en la variada gama de niveles y sectores de la sociedad tanto estatales como privados, supone y exige la existencia de un marco de principios básicos y a la vez un sistema racional de Seguridad Nacional que hagan orgánicos y convergentes los esfuerzos políticos, sociales, económicos y militares para lograr la Seguridad que la Nación necesita, sin menoscabo de su libertad y dignidad.

Ambos elementos están esbozados en la actualidad: principios y sistema, y constituyen materias que por sí solas dan para otra reunión como ésta.

Hoy deseo expresar que, separándonos de los padrones tradicionales con que Estados Unidos ha adoctrinado a América Latina y a sus aliados del Sudeste Asiático en materias de Seguridad, concebimos como “Sistema de Seguridad Nacional” a la estructura político-administrativa tradicional del Estado preparada, eso sí, para abordar con plena capacidad y unidad de doctrina los procesos interdependientes del Desarrollo y la Seguridad. En consecuencia, no participamos de la idea que concibe tal sistema fundamentalmente a base de un “consejo superior”, de los servicios de inteligencia de nivel nacional y de la estructura militar y policial del Estado; ellos obligadamente deben formar parte del Sistema pero no excluyentemente. Una organización de este tipo tiende a desvirtuar la Seguridad convirtiéndola en una función esencialmente militar y represiva lo que indefectiblemente la lleva a su degradación.

Finalmente, para dar más claridad a lo que acabo de expresar, mostraré un cuadro que, con todos los vacíos que una gruesa síntesis trae aparejada, nos permite visualizar en

## FINES PROXIMOS Y ULTIMOS DE LAS FUNCIONES POLITICAS DEL DESARROLLO Y LA SEGURIDAD NACIONAL

TIPOS Y FORMAS DEL DES. Y LA SEG.	AMBITO	FINES PROXIMOS (Qué)		FINES ULTIMOS (Para qué)		SINTESIS.
		DESARROLLO	SEGURIDAD	DESARROLLO	SEGURIDAD	
1. Des. político.	a. Subsistema político.	1) Perfeccionar las estructuras democráticas del Estado.	1) Preservar la legitimidad de los poderes.	1) Mejorar las formas democráticas de la vida colectiva.	1) Mantener la paz interna.	Ordena el todo.
		2) Perfeccionar las estructuras democráticas de la sociedad civil.	2) Fortalecer la Cohesión Nacional.	2) Elevar los niveles de poder.	2) Mantener la paz externa.	
2. Des. psicolosocial.	b. Subsistema psicolosocial.	3) Mejorar la responsabilidad cívico-democrática individual y colectiva (participación.)	3) Promover y proteger el interés nacional en el sistema internacional.	3) Mantener el ritmo y dirección del Desarrollo Nacional con la colaboración internacional.		Fortalece lo espiritual.
		1) Perfeccionar a la persona.	1) Preservar los valores nacionales.	Estimular el proceso nacional en cada área con líderes y generaciones ennoblecidos.	1) Proteger la identidad histórico-cultural de la nación.	
3. Des. económico.	c. Subsistema económico.	2) Perfeccionar a los grupos y a la sociedad.	2) Preservar el modo de vida nacional.	2) Fortalecer el espíritu o conciencia nacional.		Fortalece lo material. (recursos).
		1) Producir eficientemente los bienes escasos.	1) Reducir adecuadamente la dependencia externa económica/científica/tecnológica.	Satisfacer necesidades materiales y de vida del Estado, grupos e individuos.	1) Garantizar la autonomía necesaria para la supervivencia.	

TIPOS Y FORMAS DEL DES. Y LA SEG.	FINES PROXIMOS (Qué)		FINES ULTIMOS (Para qué)	
	DESARROLLO	SEGURIDAD	DESARROLLO	SEGURIDAD
Seguridad económica.	2) Producir eficientemente los servicios necesarios.	2) Reducir tensiones sociales y alteraciones ecológicas en el proceso productivo.	2) Eliminar y/o neutralizar interferencias internas o externas al Desarrollo Económico.	
	3) Distribuir bienes y servicios con justicia y oportunidad.			
4. Des. militar.	1) Integrar equilibradamente la estructura militar al sistema nacional.	1) Producir una disuasión suficiente y creíble (PAZ).	1) Contribuir al equilibrio general del sistema nacional.	1) Mantener la independencia nacional.
Seguridad Militar.	2) Aumentar la capacidad del sistema militar.	2) Mantener la integridad territorial.	2) Alcanzar la fuerza suficiente para respaldar la política nacional.	2) Mantener la soberanía nacional.
		3) Preservar el Orden Interno.		



conjunto las metas más generales del Desarrollo y la Seguridad que la estructura estatal debería buscar.

Esta breve explicación de nuestro concepto de Seguridad pretende mostrar cuán lejos está de ser una ideología del poder y de la fuerza, para servir directa o indirectamente a determinados grupos nacionales instrumentalizados por una potencia extranjera para convertirnos en otra pieza de una nueva forma de colonialismo.

Tampoco sería justo pensar que en torno a esta forma de concebir la Seguridad se va a estructurar un nuevo tipo de Estado emergente, totalitario y militarista. Por el contrario, pensamos que teniendo como base esta visión, se hace posible alcanzar una nueva y moderna forma de democracia protegida no por la coraza militar sino por su armonía interna, por la conciencia y amistad cívica de sus miembros, por la racionalidad de la conducción política puesta al servicio de un proyecto nacional factible y deseado por la sociedad, capaz de comprometer a todos sus miembros por encima de las tensiones o diferencias de la coyuntura y sobre todo, efectivamente orientado a lograr el mayor Bien Común posible.

## UNA CONSTITUCION MODERNA PARA CHILE

*Maximiano Errázuriz*

Abogado y Periodista. Profesor en las facultades de Derecho de las Universidades de Chile y Católica de Chile. Profesor en la Escuela de Periodismo de la Universidad Católica de Chile y Profesor de Ciencia Política en la Academia Superior de Seguridad Nacional.

### MEDIOS Y FINES

#### 1) ANTECEDENTES GENERALES

La circunstancia de que el 67 por ciento de los chilenos haya aprobado en un plebiscito libre, secreto e informado el 11 de septiembre de 1980 el proyecto de Constitución Política propuesto por la Junta de Gobierno no significa, de ninguna manera, que se conozca bien el contenido de un documento jurídico de gran importancia pero, por su naturaleza, muy técnico. Los chilenos sabemos que, en definitiva, el plebiscito fue un voto de confianza y de apoyo al Presidente de la República, general Augusto Pinochet, y al régimen militar que nos rige.

Este trabajo tiene por objeto hacer un breve análisis, al alcance de quienes no son abogados ni especialistas, del contenido de la nueva Constitución Política que comienza a regir desde el 11 de marzo de 1981.

#### *La Constitución Política de 1925: Su crisis*

1. Dictada en una época en que Chile y el mundo eran muy distintos a hoy, esta Constitución creó un Estado que intervenía en casi todas las actividades de los chilenos. Se pensó que reduciendo al mínimo la iniciativa particular, el Estado protegería mejor a los ciudadanos.

2. Establecía una democracia inerte, indefensa, que todo lo permitía. No se pudo prever en 1925 el peligro del totalitarismo, envolviendo en esta expresión el marxismo, el nazismo y el fascismo.

La expansión del marxismo comenzó después de la Revolución Rusa de 1921. En sólo cuatro años y con los primitivos medios de comunicación de la época, era imposible la llegada del marxismo a Chile.

Tampoco podía esa Constitución defenderse adecuadamente del fascismo, cuya doctrina fue elaborada sólo en 1929, ni del nazismo, que se inicia en Alemania en 1933.

3. Fue así como esa democracia inerte comenzó a ser carcomida por doctrinas totalitarias. Como la democracia era considerada un fin en sí misma, en aras de la democracia todo estaba permitido. Incluso la penetración de doctrinas interesadas en utilizarla como herramienta para alcanzar el poder total del país y luego, terminar con la democracia.

#### *La Constitución Política de 1980: fundamento ideológico*

La crisis del sistema se produjo entre 1970 y 1973: el Presidente Allende, sin necesidad de modificar una línea de la Constitución anterior, condujo a Chile al marxismo llevándolo a una grave crisis económica; a una lucha social sin cuartel y a una dictadura política que no pudo mantener porque los tanques soviéticos estaban demasiado lejos.

Intervinieron entonces las Fuerzas Armadas y, apoyadas mayoritariamente por el pueblo de Chile, destituyeron al Presidente Allende.

De inmediato se elaboró una Declaración de Principios de la Junta de Gobierno, dada a conocer al país en marzo de 1974. La Constitución Política votada por el pueblo de Chile en 1980 se apoya en dicha Declaración de Principios.

El fundamento ideológico de la nueva Constitución es el siguiente: *la democracia no es un fin en sí misma. Es sólo un medio, un vehículo y será buena únicamente en la medida que sea capaz de conducirnos a la LIBERTAD, a la SEGURIDAD, a la JUSTICIA social y al PROGRESO económico.*

La democracia inerte que contemplaba la Constitución de 1925 permitió que:

- 1) Contra la LIBERTAD atentaron el estatismo y el totalitarismo;
- 2) Contra la SEGURIDAD atentaron el terrorismo y la violencia subversiva;
- 3) Contra el PROGRESO económico y la JUSTICIA social, atentaron el estatismo y la demagogia.

Examinaremos primero cuáles son los caracteres que tendrá la democracia chilena, considerada como medio, para analizar enseguida de qué manera la Constitución de 1980 promueve alcanzar las cuatro metas señaladas.

## II) CARACTERES DE LA DEMOCRACIA

Dos son las principales características que la nueva Constitución le asigna a la nueva democracia: 1) Sufragio universal como método predominante, aunque no excluyente, para elegir a las autoridades; y 2) Pluralismo ideológico limitado, en la generación del poder.

1) En cuanto al *sufragio universal*, podrá tener muchos defectos. Se le ha criticado, entre otras cosas, por equiparar el voto del ciudadano más preparado con el voto del más modesto. Sin embargo, a pesar de todas las críticas que se hagan, no se ha descubierto otro sistema mejor. Por eso la nueva Constitución consagra el sufragio universal como método predominante para la generación del poder. Se elegirán por sufragio universal todos los diputados, el Presidente de la República y casi todos los senadores.

En lo que se refiere a la elección presidencial, si ninguno de los candidatos obtiene en las urnas mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos, la elección se repite quince días después, en todo el país, entre los candidatos que hayan alcanzado las dos más altas mayorías relativas. Esta innovación, tomada de la Constitución francesa, modifica la Constitución chilena de 1925 según la cual la elección entre las dos más altas mayorías relativas la hacía el Congreso Nacional. En las últimas cinco elecciones presidenciales que hubo en Chile, sólo una vez un candidato obtuvo en las urnas mayoría absoluta. Todos los demás fueron elegidos por el Congreso. ¿Con qué respaldo ciudadano puede sentirse un Presidente designado por el Parlamento, si obtuvo en las urnas menos del 50 por ciento de los votos del pueblo?

En lo que se refiere al Senado, sólo una cuarta parte no será elegida sino designada.

¿Cómo negar el derecho a ser miembro del Senado a quien ha sido Presidente de la República?; ¿cómo no aprovechar en el Senado la experiencia de dos ex Ministros de la Corte Suprema; de un ex Rector de universidad; de un ex Contralor General de la República; de un ex Ministro de Estado; o de un ex Comandante en Jefe de cada rama de las Fuerzas Armadas o de un ex Director General de Carabineros? De todas las personas, el Presidente de la República designará sólo a dos: a un ex Ministro de Estado y a un ex Rector de universidad. Todos los demás serán designados por la Corte Suprema o por el Consejo de Seguridad Nacional. Se trata de evitar que por la vía de las designaciones, el Presidente de la República pueda ejercer una influencia importante en el Senado.

Precisamente por estas designaciones decimos que la nueva democracia consagra el sufragio universal como método predominante, si bien *no excluyente* para designar a las autoridades.

2) En cuanto al *pluralismo ideológico* en la generación del poder, éste será limitado. En el juego democrático podrán participar todas las ideas a través de partidos políticos convertidos en corrientes de opinión y no en centros que monopolicen el poder como ocurrió en el pasado.

### *Partidos políticos*

Las ideologías no pueden eliminarse. Van a existir siempre. Lo importante es darles el cauce adecuado. Ese cauce son los partidos políticos. Si se eliminaran se politizarían los gremios, las universidades, la Iglesia y otros organismos de los cuales se valdrán las ideologías para expresarse.

Lo importante es que los partidos políticos se limiten a las funciones que les son propias y no interfieran en las que les son ajenas o extrañas.

La nueva Constitución establece que *los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; sus registros y contabilidad deberán ser públicos; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero.*

Para evitar el monopolio de los partidos políticos la nueva Constitución también toma medidas: establece que el sistema electoral que se cree, *garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos.*

Antes de que asumiera el gobierno militar, sólo el 7 por ciento de los chilenos militaba en un partido político. Sin embargo, el sistema electoral permitía que en la práctica, sólo quien perteneciera a un partido político llegara al Congreso. En el último Parlamento que hubo en Chile no había ningún diputado independiente.

Para evitar que los candidatos sean designados en Santiago y lleguen a la respectiva zona por primera vez el día que van a iniciar su campaña electoral, la Constitución señala que *los candidatos a parlamentarios deberán tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a tres años, contado hacia atrás desde el día de la elección.*

Otros vicios que existía en Chile era que algunos dirigentes gremiales y ciertos alcaldes empleaban sus respectivos cargos como un trampolín para iniciar una carrera política. El dirigente de un sindicato importante partía con un cuarto o con media diputación asegurada. El alcalde de una comuna grande también tenía enormes posibilidades de llegar al Congreso.

La nueva Constitución establece que no pueden ser candidatos a diputados ni a

senadores, entre otros, los alcaldes y las personas que desempeñen un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal hasta dos años antes de la elección.

### *Limitación al pluralismo ideológico*

Si bien es cierto que los partidos políticos, convertidos en corrientes de opinión, serán los conductos válidos para expresar las ideologías; si bien es cierto que se establece un pluralismo ideológico en que las distintas corrientes de pensamiento podrán manifestarse, este pluralismo tiene un límite: libertad para todo, menos para destruir la libertad. La democracia no puede permitir que germinen en su seno ideas destinadas a destruirlas.

Pero esto no puede significar tampoco sancionar el pensamiento, castigar ideas. El que piensa, cree y siente como marxista, fascista o nacistas pero no traduce su pensamiento o creencia en acciones, no será sancionado. Pero la propagación, ya no de una idea sino de algo más global, de una doctrina totalitaria, transforme a esa idea en acto. La nueva Constitución sanciona *actos* en uno de los artículos más importantes de su contenido.

### *Propagación del totalitarismo*

El artículo ocho dice que *todo ACTO de persona o grupo destinado a propagar DOCTRINAS que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundado en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República.*

Esta disposición fue tomada de una idea semejante que contempla el artículo 21 de la Constitución de la República Federal de Alemania.

Será un Tribunal Constitucional, integrado por siete jueces, todos abogados, el que determinará quiénes infringen esta disposición.

No cabe duda, sin embargo, que el totalitarismo no se erradica porque lo disponga una Constitución Política. Se requiere necesariamente crear sanos hábitos cívicos en los chilenos. Es indispensable fortalecer los valores morales, espirituales y culturales a fin de que la norma constitucional venga a ser sólo un complemento jurídico, cuyo fundamento más sólido se encuentre en el alma y en la conciencia de los chilenos.

En síntesis, la nueva democracia posee los dos caracteres enunciados (sufragio universal y pluralismo ideológico), con cuatro diferencias importantes respecto de la democracia de 1925, considerada entonces como un fin en sí misma:

- 1° Doble vuelta presidencial;
- 2° Designación de una parte del Senado y el resto, elegido;

- 3° Los partidos políticos convertidos en corrientes de opinión y sin el monopolio de la participación ciudadana; y
- 4° Prohibición de que se propaguen doctrinas totalitarias.

### III) FINES DE LA DEMOCRACIA

Considerando a la democracia como un medio, los fines a que ella debe conducir a los chilenos son: la libertad, la seguridad, la justicia y el progreso.

#### 1. *Primer fin: la libertad*

La nueva Constitución consagra la libertad del hombre como el bien más preciado, después de la vida. Diversas disposiciones la contemplan en distintos campos. Para evitar el estatismo y el totalitarismo, sus enemigos, se reduce la influencia del Estado en la actividad diaria de los ciudadanos y se sanciona la propagación de ciertas doctrinas que atentan contra la libertad humana. En otras palabras, la Constitución procura evitar lo que no pudo impedir la anterior: que el estatismo y el totalitarismo terminen o atenten contra la libertad de las personas.

El artículo primero establece que *los hombres nacen libres e iguales* en dignidad y derechos.

A continuación agrega que *la familia es el núcleo fundamental de la sociedad*.

Como una manera de aumentar la participación individual en los distintos organismos que existen entre el hombre y el Estado, llámense juntas de vecinos, centros de madres, gremios, centros de padres y apoderados y otros, se establece que *el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios y les garantiza la adecuada autonomía* para cumplir sus fines específicos..

Se deja en claro que *el Estado está al servicio de la persona humana* y no al revés, y que su finalidad es promover el bien común.

Diversas disposiciones garantizan el ejercicio de distintas libertades. Así, por ejemplo, se garantiza:

- a) La libertad de conciencia y la manifestación de todas las creencias;
- b) La libertad de escoger el sistema de salud que la persona desee, ya sea estatal o privado;
- c) La libertad de los padres para escoger el sistema de enseñanza que deseen para sus hijos;
- d) La libertad de expresión, sin censura previa, pero sin perjuicio de responder de los delitos o abusos que se cometan en el ejercicio de esta libertad. Dicha norma es consecuencia de otra que establece que *la Constitución asegura a todas las personas el*

*respeto y protección a la vida privada y pública de la persona y de su familia.*

El principio es que la libertad de cada uno termina donde comienza la libertad del otro.

De ahí que el ejercicio del periodismo deba encuadrarse dentro de dos limitaciones: libertad y responsabilidad. Libertad de expresión, sí; libertinaje, no.

- e) Libertad de reunión, de petición y de asociación;
- f) Libertad de los trabajadores de pertenecer o no a un sindicato. La afiliación sindical será siempre voluntaria. En el régimen anterior, todo trabajador estaba obligado a pertenecer al sindicato único que había en la empresa y se le descontaba por planilla la cuota sindical. Ahora, en cambio, el que libremente haya decidido sindicalizarse estará obligado a pagar cuota al sindicato;
- g) Libertad para adquirir bienes cuya adquisición no esté prohibida. En caso de expropiación, el propietario tendrá derecho a ser efectivamente indemnizado. El monto de la indemnización se fijará de común acuerdo entre expropiante y expropiado o por los tribunales. En todo caso, el Estado no podrá tomar posesión del bien sin cancelar antes el total de la indemnización. El sistema que existía antes de 1973 era un despojo. Indemnizar significa reemplazar un valor por otro. Si a alguien le expropiaron y le pagan un 10 por ciento al contado y el resto a 25 años, como ocurría con la legislación anterior, no lo están indemnizado sino despojando de sus bienes.

### *Libertad económica*

Algunos critican que la Constitución defina el sistema básico de organización económica. Cabe preguntarles, ¿por qué una Constitución Política, que es la ley fundamental de un país, puede pronunciarse por un régimen presidencial o por un régimen parlamentario de gobierno y en cambio, no podría hacerlo sobre una materia de tanta importancia para el bienestar de la población, como es la organización económica básica de ese país?

¿Cómo va a ser lógico que la neutralidad económica de una Constitución pueda permitir que un gobernante pase de un sistema de libertad al de colectivismo sin necesidad de modificar una coma de esa Constitución, como ocurrió con Allende respecto de la de 1925?

Es importante tener claro que no hay más que dos modos de organizar la convivencia de los seres humanos:

- a) O la convivencia humana se apoya en la propiedad privada de los medios de producción, de comercialización y de transporte, en la iniciativa particular como motor del crecimiento económico y en el mercado como instrumento válido para asignar los recursos productivos, y entonces estamos frente a una *sociedad libre*;
- b) O bien, la convivencia humana se apoya en la propiedad estatal de los medios de producción, de comercialización y de transporte, en la planificación centralizada de la



economía y en la asignación de los recursos a través de la burocracia del Estado, y entonces estamos frente a una *sociedad totalitaria*.

No existen situaciones intermedias. Podrá haber matices en uno u otro esquema, pero no terceras posiciones. El comunitarismo, por ejemplo, no es más que una de las formas que puede revestir el totalitarismo.

La sociedad libre se diferencia de la sociedad totalitaria en la diferente concepción del hombre. Para la primera, el hombre es un ser dotado de dignidad espiritual y de un destino trascendente. Para la segunda, en cambio, el hombre no es más que otra pieza en el engranaje al servicio del todo colectivo.

La nueva Constitución chilena optó por el esquema de sociedad libre. Optó por promover la iniciativa particular y la propiedad privada para que aumente la riqueza nacional y, a través de mayores impuestos aplicados a los que ganan más, obtener recursos para distribuirlos en forma de subsidios entre los que ganan menos.

Luego, al abordar el progreso económico y la justicia social como otros fines de la democracia, se volverá a ahondar en la materia.

Pero la democracia que se plantea debe llevar a los chilenos no sólo a la libertad.

## 2. Segundo fin: la seguridad

Contra la seguridad de las personas atentaron en el pasado el terrorismo y la violencia subversiva.

De acuerdo a la nueva Constitución chilena, los terroristas serán considerados delincuentes comunes y no políticos. No tendrán derecho a indulto ni a amnistía. Tampoco procederá respecto de ellos la libertad provisional.

Diversas disposiciones garantizan la seguridad de las personas:

- a) No podrá aplicarse como sanción la pérdida de los derechos previsionales;
- b) Si alguien es sometido a proceso o condenado y la Corte Suprema declara el juicio a la sentencia errónea, tendrá derecho a ser indemnizado por el Estado de los perjuicios patrimoniales y morales sufridos;
- c) Se prohíbe constitucionalmente la aplicación de todo apremio ilegítimo. Si alguien lo aplica, estará violando una disposición constitucional, con todas las graves consecuencias que de dicha infracción emanen;
- d) Se crea el recurso de protección, que es mucho más amplio que el recurso de amparo, el que también se consagra.

Mediante el recurso de protección, el que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el ejercicio de ciertos derechos y garantías, podrá recurrir por sí o por cualquiera a su nombre a la Corte de Apelaciones respectiva para que restablezca el imperio de ese derecho;

e) La fuerza pública será otorgada por los Tribunales de Justicia y no, como sucedía hasta 1973, por el Ministerio del Interior. Todo Chile sabe cómo al momento de ocurrir el Pronunciamiento Militar había más de ocho mil sentencias sin cumplirse porque el Presidente Allende dio orden al Ministerio del Interior de no conceder la fuerza pública. Ese problema no volverá a producirse en adelante.

Algunos derechos de las personas podrán verse restringidos si el país se ve afectado por el *estado de asamblea*, en caso de guerra externa; por el *estado de sitio*, en caso de conmoción interior; por el *estado de emergencia*, en caso de grave alteración del orden público; y por el *estado de catástrofe*, en caso de calamidad pública. Mientras más grave sea la situación que vive el país, más derechos podrán restringirse.

Sin embargo, no puede el Presidente de la República, por sí y ante sí, declarar ninguno de los estado anteriores. Necesita el acuerdo del Congreso para declarar el estado de sitio, y el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional para declarar los otros tres.

### 3. *Tercer fin: el progreso económico y la justicia social*

Para que haya justicia social debe existir una adecuada distribución de la riqueza. Y para que la riqueza se distribuya adecuadamente es indispensable, primero, que haya riqueza. De otro modo sólo se distribuiría pobreza.

Es un error creer de que para que haya menos pobres debe haber menos ricos. No se trata de distribuir la misma riqueza entre un mayor número de personas. Se trata de aumentar el tamaño de la riqueza nacional a fin de que alcance a un mayor número de chilenos.

Por eso la nueva Constitución establece un sistema económico que, apoyado en la iniciativa particular y en el régimen de propiedad privada, permita hacer crecer la riqueza nacional.

De todos modos, está claro que el progreso económico es sólo un medio para lograr la justicia social.

El exagerado estatismo, por una parte y la demagogia, por la otra, atentaron gravemente durante muchos años contra el desarrollo económico de Chile.

#### a) *El estatismo*

Durante cuarenta años (1930-1970), en que el Estado era dueño de una parte considerable de los medios de producción, Chile creció muy poco. Su producto geográfico evolucionó

nó muy lentamente. Como se sabe, el producto geográfico bruto (PGB) es el valor que tienen todos los bienes y servicios que un país produce en un año. De manera que si el valor que tienen esos bienes un año es de cien, y al año siguiente hay bienes y servicios en ese país por un valor de ciento tres, quiere decir que el PGB habrá crecido en un tres por ciento anual.

Pues bien, entre 1930 y 1970 el crecimiento promedio anual del PGB en Chile fue de un 3,7 por ciento. Esto se tradujo en que uno de cada cinco chilenos viviera en extrema pobreza y que hacia 1973 faltaran más de 600 mil casas en el país.

El Estado de Chile, a través de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, era dueña en 1973 de más de quinientas empresas. En 1981 conservará no más de quince. Sólo las estratégicas o de servicios.

El resultado de este traspaso de la actividad productiva del Estado al sector privado ha sido elocuente y reconocida por todos los organismos internacionales: en 1977, 1978 y 1979 el crecimiento promedio anual del PGB ha superado el ocho por ciento. Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (septiembre 1980) señala que el promedio de crecimiento del PGB en América Latina fue de un 6,2 por ciento en 1979. Sólo cinco países sudamericanos y ocho de los veinte de Latinoamérica sobrepasaron ese promedio. Chile, con un crecimiento del 8,5 por ciento, fue el segundo más alto, precedido por Paraguay.

¿Cómo la nueva Constitución chilena no iba a consagrar una economía basada en postulados que tanto éxito han tenido en su aplicación?

Al ritmo de crecimiento que llevábamos hasta 1973 nos habríamos demorado cuarenta y seis años en doblar nuestro ingreso por persona. Al actual crecimiento, emplearemos sólo once años.

La mejor prueba de que el crecimiento económico de Chile en los últimos años se ha traducido en un real bienestar para los sectores más necesitados, la dio el plebiscito. El gobierno obtuvo las más altas votaciones en los sectores rurales, tradicionalmente de izquierda, y en las regiones consideradas hasta 1973 como de extrema pobreza.

Pero además del estatismo, hubo otro hecho en el pasado que atentó contra el progreso económico y la justicia social en Chile.

#### b) *La demagogia*

La demagogia es la tentación de dar pequeños beneficios a cambio de un apoyo político inmediato. No importa cuál deba ser el precio que el país debe pagar por esos beneficios.

Los demagogos hacían frecuentes promesas electorales porque necesitaban constante

retribución política debido a la periodicidad de elecciones en nuestro país. No les importaba que el sacrificio fuera desangrando a Chile, poco a poco. Se requería inmediata retribución política: pensemos en los cinco años anteriores a 1973. En 1969 hubo elecciones parlamentarias; en 1970, la última presidencial; en 1971 elecciones generales de regidores; en 1972 elecciones complementarias de un senador por Cachapoal (ex O'Higgins) y Colchagua y un diputado por Linares (en enero de ese año); en julio del mismo año, elección complementaria de un diputado por Coquimbo; en 1973 elecciones generales de parlamentarios. Satisfacer a los electores le costaba a Chile mucho dinero.

El país no se daba cuenta de que los recursos económicos son limitados, y para proteger a un sector hay que desproteger a otro. Así, por ejemplo, para obtener votos en estas elecciones complementarias que tenían lugar en zonas agrícolas, se prometía especial ayuda a los agricultores. Lo grave era que esto significaba reducir los medios destinados a combatir la mortalidad infantil o la desnutrición. Chile llegó a tener en 1973 un promedio de 79 niños de cada mil que morían antes del año. Ahora, en cambio, la mortalidad infantil se ha reducido de 79 a 38 por mil.

- 1) Para evitar o al menos, para reducir la demagogia la nueva Constitución suprime las elecciones complementarias. Si cesa en sus funciones un senador o diputado, el Senado o la Cámara elige al reemplazante. No importa que la mayoría tenga una tendencia política distinta del que cesó. ¿No causa más daño al país una elección complementaria, que significa movilizar grandes recursos humanos y materiales a la zona de elección?, ¿y la casi paralización del país los últimos días?
- 2) La medida que prohíbe a los dirigentes gremiales postular a cargos de parlamentarios persigue el mismo fin: evitar la demagogia, procurar que esos dirigentes se ocupen de los intereses de su gremio y no de prepararse una plataforma política.
- 3) También disminuirá la demagogia la prohibición constitucional de que el parlamentario ejerza su influencia en un conflicto laboral. Si lo hace, pierde el cargo.

## PRESIDENCIALISMO FUERTE Y SUS CONTRAPESOS

La nueva Constitución Política de Chile establece un régimen presidencial fuerte. Por una parte, las facultades del Presidente de la República aumentan en relación a las que poseía el Ejecutivo en la Constitución de 1925. Pero por otro lado, se crean importantes mecanismos destinados a contrarrestar los eventuales excesos que pueda cometer un Jefe de Estado.

### 1. FACULTADES PRESIDENCIALES

- a) Se amplían las leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Se radican en él especialmente aquellas que signifiquen mayores gastos o menores ingresos para el país; y

- b) El Presidente de la República podrá disolver, por una sola vez durante su mandato, la Cámara de Diputados. Ello no será posible, sin embargo, durante el último año de la Cámara.

Algunos han estimado que son excesivas las facultades que tendrá el Jefe de Estado. Sin embargo, la nueva Constitución crea mecanismos de contrapeso.

## 2. CONTRAPESOS AL PODER DEL PRESIDENTE

Se estimó que no bastaba la separación de poderes para que se contrarresten entre sí. Es evidente que si la mayoría parlamentaria coincide con la ideología política del Presidente de la República, el Poder Legislativo, el Congreso no será ningún contrapeso al Poder Ejecutivo. Por otra parte, como las leyes que debe interpretar el Poder Judicial son dictadas por un Parlamento donde el Presidente puede tener mayoría, tampoco el Poder Judicial contrarresta al Poder Ejecutivo. Habría sido fácil hacer creer al país que la separación de poderes bastaba para frenar al Presidente de la República. Sin embargo, una Constitución debe prever que puede gobernar al país gente que piense distinto de los que gobiernan al dictarse la Constitución. Por eso se crean otros mecanismos de contrapeso:

a) El *recurso de protección*, del que ya se habló al aludir a la seguridad como uno de los fines a que debe conducirnos la democracia;

b) La *autonomía del Banco Central*.

El Banco Central, organismo monetario emisor, fue durante muchos años convertido en instrumento de la demagogia. Manejado exclusivamente por el Presidente de la República, los candidatos al cargo prometían resolver todos los problemas, especialmente el desempleo, mediante la emisión de billetes. El vencedor, abusando más o abusando menos de esta herramienta, llenaba la administración pública de funcionarios y luego se les pagaba con emisiones inorgánicas, emitiendo billetes en exceso. Y se sabe que no somos más ricos porque dispongamos de más billetes sino porque podemos comprar más cosas. Y para poder comprar más debe haber también mayor producción. Si ésta no crece y sólo aumentan los billetes se produce una inflación desatada como la que conoció Chile en 1973, casi de un mil por ciento ese año.

Fue el propio general Pinochet quien, en carta dirigida al presidente de la Comisión de Estudios de la nueva Constitución, don Enrique Ortúzar Escobar, le dijo en noviembre de 1977 que deseaba “un Banco Central *autónomo y técnico* y no, como era hasta entonces, un señuelo de promesas electorales”.

¿Qué autolimitación más grande puede imponerse un Presidente, que desprenderse del Banco Central?

Recogiendo la idea presidencial, la nueva Constitución dice, en su artículo 97, que “existirá un organismo *autónomo*, con patrimonio propio, de carácter *técnico*, denominado Banco Central”.

c) Creación del *Tribunal Constitucional*.

Este organismo, además de determinar qué doctrinas se consideran totalitarias o violentistas, deberá velar por la constitucionalidad de las leyes y decretos con fuerza de ley.

Por otra parte, si la Contraloría General de la República se niega a tomar razón de un decreto o resolución presidencial por estimarla contraria a la Constitución, el Presidente de la República sólo podrá recurrir al Tribunal Constitucional para que resuelva el problema. En este caso ya no tendrá el poder de obligar al Contralor a tomar razón del decreto mediante uno de insistencia, firmado por todos los Ministros de Estado. Recordemos que Salvador Allende usó y abusó de este recurso y al final prácticamente gobernó a través de decretos de insistencia.

La composición del Tribunal Constitucional, integrado por jueces, garantiza la más absoluta imparcialidad desde el momento que sus miembros no tendrán origen político en su designación.

d) Creación del *Consejo de Seguridad Nacional*.

Estará formado por el Presidente de la República, el Presidente del Senado, el de la Corte Suprema, los tres Comandantes en Jefe de las instituciones de la Defensa Nacional, y por el Director General de Carabineros. Tres civiles y cuatro uniformados.

No tiene carácter resolutorio porque habría significado tener un organismo de poder por encima del Presidente de la República, lo que no sería bueno.

Su función consiste en plantearle a cualquier autoridad de gobierno su opinión frente a un acto o materia que le parezca grave o comprometa la seguridad nacional. Como se puede apreciar, aun cuando su opinión no tenga carácter resolutorio tendrá gran peso porque es la opinión de las cuatro ramas de la Defensa Nacional, en caso de que los tres civiles puedan estar en desacuerdo con los uniformados.

Las únicas funciones decisorias que tiene son: aprobar ciertos estados de emergencia, si el Presidente de la República quiere declararlos; designar dos de los siete miembros del Tribunal Constitucional; y nombrar al ex Comandante en Jefe de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y al ex Director General de Carabineros que integrarán el Senado.

## LA CONSTITUCION Y LA IGLESIA CATOLICA

El contenido de la nueva Constitución se ajusta plenamente a la doctrina de la Iglesia Católica, lo que en nuestro país es de gran importancia por el alto porcentaje de católicos que existe.

El pensamiento de los Obispos de Chile, a través de una pastoral entregada al mundo católico el 18 de septiembre de 1962 plantea la doctrina permanente de la Iglesia. Allí dicen que "el comunismo despoja al hombre de su libertad". Y agrega que "los individuos no tienen derecho alguno de propiedad sobre los bienes naturales ni sobre los medios de producción; toda clase de propiedad privada, según los comunistas, debe ser destruida".

Sobre la familia, a la que la nueva Constitución asigna un rol tan importante, los Obispos chilenos decían que "la familia para el comunista no tiene razón de ser. El comunismo suprime todo vínculo que ligue a la mujer con su familia y con su casa; niega a los padres el derecho a la educación de sus hijos".

Y en cuanto a la libertad de sindicalización, contemplada por la nueva Constitución, los Obispos señalan que "en el régimen comunista los trabajadores no tienen derecho a la libre sindicalización".

Y agregan en otra parte de su pastoral que "el comunismo en los países democráticos oculta su verdadera faz; no se presenta de inmediato con todas sus exigencias. No manifiesta claramente su oposición a Dios y a su Iglesia, ni a la Patria, ni a la libertad humana, ni al derecho de propiedad, ni a la familia, ni a la autoridad de los padres".

Esta pastoral fue firmada por veinticuatro Obispos chilenos, encabezada por el entonces y actual Cardenal Arzobispo de Santiago, Monseñor Raúl Silva Henríquez.

La nueva Constitución se funda en la libertad del hombre; asegura el derecho de propiedad privada; considera a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad; establece el derecho de los padres para escoger el sistema de enseñanza que deseen para sus hijos y asegura la libertad y el derecho de los trabajadores para pertenecer o no a un sindicato.

## LA TRANSICION

Se ha sostenido que la nueva Constitución comenzará a regir sólo ocho años después de haber sido aprobada. Ello no es efectivo.

A partir del 11 de marzo de 1981, seis meses después del plebiscito, comienza a regir en todo lo que se refiere a los derechos sociales y económicos de las personas; empieza a

funcionar el Tribunal Constitucional y el Consejo de Seguridad Nacional. Este último, con algunas diferencias de lo que será en definitiva.

Lo único que no rige es el capítulo que se refiere al Congreso Nacional.

Por otra parte, no debe olvidarse que la Constitución anterior, aprobada en 1925 sólo comenzó a regir siete años más tarde, en 1932.

Las Fuerzas Armadas impulsadas por la ciudadanía, no asumieron el poder en 1973 para crear un mero paréntesis en la Historia de Chile a fin de que después volviéramos a la violencia, a la escasez, al mercado negro y a los odios que había en Chile ese año. Interpretando el sentir de la inmensa mayoría de los chilenos, se han propuesto crear una nueva institucionalidad que nos permita un desarrollo económico acelerado y sostenido, un progreso social constante y una sólida estabilidad política. En esta nueva institucionalidad económica, social y política la Constitución es muy importante, pero es sólo una parte de ella. Es así como se ha estimado que durante los ocho años que precederán a la próxima elección parlamentaria se habrán concretado las siete modernizaciones a que aludió el Presidente de la República en su Mensaje Presidencial de 1979. Las modernizaciones constituyen la base, los cimientos más firmes y resistentes del nuevo Chile que se construye. Si la base es firme, el edificio no tendrá por qué volver a caerse. Pero esas modernizaciones no podrían llevarse a cabo si hubiera Congreso. Los parlamentarios, ansiosos de una reelección, impedirían muchas reformas por ver afectados intereses electorales.

Las siete modernizaciones son:

1. La *reforma previsional*, que termina con sistemas desiguales y discriminatorios de jubilación, sin perjuicio de que los actuales imponentes puedan optar, en este esquema general de libertad, entre continuar con el sistema previsional anterior o elegir el nuevo;
2. El *plan laboral*, que necesita de leyes complementarias para dejarlo convertido en algo definitivo y permanente. Se requiere aún hacerle varios ajustes;
3. La *reforma educacional*, que significa no sólo el traspaso de la *administración* de los establecimientos educacionales a los municipios sino toda una readecuación a los nuevos planes y programas de estudio;
4. La *reforma en el sector Salud*, que ya comenzó con la reestructuración del Servicio Nacional de Salud creándose, el 1° de agosto de 1980, veintisiete servicios de salud en todo el país, en vez del servicio único que existía. Se contempla el traspaso de la *administración* de las postas rurales a los municipios y se tomarán otras medidas que permitan aprovechar mejor los cuantiosos recursos que el país gasta en salud cada año;
5. La *reforma en el sector Justicia*, que consiste en la dictación de nuevas normas para que la justicia llegue a la gente más postergada; consiste en el actualización de nuestros



códigos, muchos de los cuales fueron dictados en el siglo pasado; tiene grandes alcances esta modernización;

6. *La reforma en el sector agrícola*, que dice relación con la tenencia de la tierra, regularización de títulos de dominio, créditos agrícolas y en general, medidas destinadas a fomentar el crecimiento agrícola del país para continuar aumentando nuestras exportaciones en este rubro; y
7. *La reforma administrativa*, destinada a finiquitar el proceso de regionalización del país a fin de que las regiones participen efectivamente en el desarrollo nacional, evitándose el centralismo.

Un Parlamento no permitiría que muchas leyes destinadas a materializar estas modernizaciones se dictaran. El diputado o senador de la zona, en la reforma administrativa, por ejemplo, evitaría de todos modos que se suprimiera una comuna o una provincia, aunque desde el punto de vista global fuese mejor para el desarrollo regional. Los intereses políticos estarían por encima de cualquiera otra consideración.

Al término de la presente década, con la participación de todos los chilenos en los organismos intermedios entre el hombre y el Estado; ayudados por una herramienta tan importante como es la nueva Constitución Política pero, sobre todo, inspirados los chilenos en sanos hábitos cívicos, hacia 1990 Chile podrá dejar de ser un país en vías de desarrollo para convertirse en un país desarrollado.

Con la ayuda de Dios y la unidad de todos los chilenos podremos alcanzar juntos la libertad, la seguridad, el progreso y la justicia que todos anhelamos para nuestra patria. Y la unidad nacional los incluye a todos. No importa cuál haya sido antes la ideología política de cada uno. Los únicos que quedan excluidos son los marxistas. Los demás, unidos, venceremos a los verdaderos enemigos de Chile: la extrema pobreza y el subdesarrollo.

## CHILE NECESITA CONTAR CON UN CENTRO DE ESTUDIOS GEOPOLITICOS

*Luis Bravo Bravo*

Capitán de Navío. Profesor de Geopolítica en la Academia Superior de Seguridad Nacional. Jefe del Departamento "Ciencias Políticas", del mismo Alto Instituto.

### LA LEYENDA NEGRA DE LA GEOPOLITICA

Pese a tener precursores tan lejanos como el mismo Moisés, la mayoría de los tratadistas coincide en situar el nacimiento de la Geopolítica entre mediados del siglo pasado y primeras décadas del presente. La verdad es que la Geopolítica ha existido desde los albores de la Historia, aunque sólo instuida en las mentes de algunos conductores políticos privilegiados que, si bien es cierto la aplicaron, no escribieron ni estructuraron sus leyes y principios para formar con ellos una ciencia nueva aunque integrada por muchas otras ciencias conocidas desde antaño; y ello porque no eran científicos sino políticos, eran hombres de acción y no estudiosos. Pero no cabe duda alguna que la comprendieron y tanto o mejor que si la hubieran estudiado, tal es así que el Emperador Napoleón I llegó a decir que "la política de los Estados reside en su geografía".

Y es que la relación tierra-hombre es tan evidente, aun en las agrupaciones humanas más primitivas, que no podía pasar desapercibida, ni hubiera sido posible tomar decisiones políticas acertadas sin tenerla en cuenta.

Quizás si la Geopolítica intuitiva, sin tener aún el reconocimiento oficial de su rango de ciencia política, nació en la noche de los tiempos, cuando el hombre aún primitivo,

abandonó su vida nómada de cazador primero y pastor después, y se hizo sedentario. A partir de entonces se afincó a la tierra que colectivamente reconoció como suya, la delimitó y defendió de otras agrupaciones humanas y pasó a formar así parte de la geografía. Ya nunca más podría ser el hombre considerado independiente de su habitat, y evolucionó a ser, como diría Ortega y Gasset "el yo y sus circunstancias".

Tierra y hombre se influyeron así mutua y recíprocamente, y se modificaron juntos con el correr de los siglos. El hombre entregó a la tierra su amor y su esfuerzo, modificó el paisaje y la ecología, las más de las veces sabiamente, aunque no pocas con desacierto, y por alguna razón los errores resultaron ser más acumulativos que los aciertos, por lo que paradójicamente el ser humano llegó a ser, con el transcurso de las generaciones, el peor de los depredadores del territorio terrestre y marítimo que eligió como suyo. De los fenómenos naturales de su territorio derivó el hombre sus creencias religiosas, de su clima y prodigalidad sus costumbres y hábitos de vida, y en la tierra dejó en custodia eterna sus muertos.

El amor del hombre fecundó la tierra que le devolvió con generosidad el esfuerzo vertido dándole su diario sustento, e influyó de vuelta en el grupo humano que la habitó dotándolo de una idiosincracia y una actitud frente a la vida diferentes del resto de las agrupaciones humanas, y acorde con el clima y paisaje de su habitat. Lentamente fueron corriendo los milenios de la historia, con buenos o malos estadistas en los diferentes Imperios y Reinos, generalmente tanto mejores mientras más se percataran de esta ciencia no estructurada ni reconocida aún, hasta que a mediados del siglo XIX, que marcó un verdadero despertar de la humanidad a las ciencias, mayor quizás que todo el conocimiento acumulado en la existencia anterior de la especie humana, nació la Geopolítica, y así aparecieron Karl Ritter, Federico Ratzel, Sir Halford Mackinder, Rudolf Kjellen y tantos otros cuyos nombres nos son de sobra conocidos, pero en especial este último, ya que sus ideas prendieron vivamente en los escritos de otro hombre cuya efectiva colaboración a la formación de la nueva ciencia ha llegado hasta nosotros, nos referimos a Karl Haushofer.

Cuando a comienzos del siglo actual los negros nubarrones que presagiaban la Iª Guerra Mundial comenzaron a obscurecer el cielo de Europa, la Geopolítica vestía ya pantalones largos, y uno de sus más entusiastas cultores fue el General en retiro del Ejército alemán Karl Haushofer quien incluso llegó a fundar una Escuela Geopolítica en Munich. Ofreció los primeros frutos de la incipiente ciencia a Hitler, y puso sus postulados al servicio de las ideas del Nacionalsocialismo.

Quizás nunca será posible establecer con razonable certeza cuanto influyeron los postulados geopolíticos de Haushofer en las ideas del futuro Dictador del Tercer Reich y conquistador de media Europa, pero es un hecho innegable que inspiró muchas de las aspiraciones planteadas en "Mein Kampf" y en general en la base filosófica del nazismo. El General Haushofer no fue condenado en Nuremberg, pero quizás si sintiendo que alguna responsabilidad le cabía en la espantosa tragedia que recién finalizada, puso fin a sus días por su propia mano en 1946.

Al término de la IIª Guerra Mundial, con el triunfo de los aliados y lo que trascendió del juicio de Nuremberg, siguió, como era de esperar, una ola general de repudio a todo lo que directa o indirectamente hubiese estado ligado al Nacionalsocialismo; y la Geopolítica, por lo que hemos dicho, no fue ajena a este fenómeno a veces casi irracional, pero explicable. Se la tildó de ciencia belicista, militarista y expansionista, sólo por enumerar algunos calificativos, y su estudio se estimó propio sólo de los cultores del nacismo.

Esta repulsa generalizada no resiste sin embargo el menor análisis lógico, y su mayor debilidad consiste en la infantil tendencia de atribuir el discernimiento entre los conceptos del bien y del mal, propios sólo de la especie humana, a los objetos inanimados, o peor aún, a las disciplinas abstractas.

Ello equivale a atribuir la maldad del asesinato, no al asesino, sino al cuchillo con el cual el crimen fue cometido, olvidando que el mismo cuchillo que sirvió para segar vidas pudo haberse empleado para cortar el pan en la mesa familiar; y es que, aunque parezca obvio, indudablemente es necesario decir que las herramientas, y tan herramienta es en manos del hombre el cuchillo como la Geopolítica, material la primera, intelectual la última, no son ni buenas ni malas en sí mismas; la bondad y la maldad, repetimos, son conceptos privativos del ser trascendente dotado de espiritualidad, es el quien hace buen o mal uso de sus enseres y herramientas de cualquier tipo; y ni siquiera las armas más mortíferas son intrínsecamente malas, puesto que, si bien es cierto es difícil concebir para ellas un empleo específico para hacer el bien, pueden en cambio ser utilizadas para evitar el mal, lo que en el fondo es lo mismo; llevado los ejemplos a extremos vemos que incluso es posible herir o aun matar con un crucifijo. Y pareciera que con esto ya es bastante decir para ejemplificar la idea.

## LA SITUACION ACTUAL

Lo dicho es tan obvio, que pese al mortal odio que el nacismo despertaba en Oriente y Occidente, la razón prevaleció sobre el instinto ciego, y lentamente los Estados comenzaron a mirar con interés esta nueva ciencia cuya utilidad era evidente para el estadista moderno.

Pero en Chile la reacción fue más lenta, desesperantemente lenta por decir lo menos, y así como en el retroceso cultural que la Edad Media Europea significó las ciencias y las artes se refugiaron en la paz de los conventos, al menos en estado de hibernación, en el oscurantismo a que un sistema de convivencia política irracionalmente demagógica, partidista y carente de visión nos llevó en los últimos 30 ó 40 años, la Geopolítica, la Estrategia, y otras ciencias consideradas militares fueron proscritas de nuestro sistema de enseñanza superior, y se relegaron a las Academias Militares, donde con la sola excepción de nuestra Academia Superior de Seguridad Nacional, podemos decir que la Geopolítica se mantiene casi hasta hoy reducida a un nivel militar de estudio teórico, con relativamente pocos cultores y casi desconocida por la masa de nuestros intelectuales.

Esta situación se torna anacrónica y peligrosa en el mundo actual.

En efecto, desde hace más de dos décadas, la Geopolítica es estudiada en sus aplicaciones prácticas en las universidades europeas y norteamericanas, donde ha escalado los grados académicos que corresponden a toda ciencia reconocida como tal, llegando al doctorado.

En América Latina, cuyas universidades tienen menores medios para la investigación y estudio, la Geopolítica ha encontrado su campo de cultivo en Institutos nacionales, sean absolutamente privados y financiados por sus cultores, sean reconocidos, patrocinados, y en algunos casos subsidiados por el Estado. Y así bien en Institutos o en Universidades, sea con financiamiento estatal o particular, se estudia cómo es el mundo en que vivimos, política y geográficamente, en el dinamismo y constante cambio que le es propio, es decir geopolíticamente, bajo el concepto napoleónico que “la política de los Estados reside en su geografía”, no como un concepto determinista o fatalista, sino como un concepto “posibilista”: ver qué tenemos primero, y luego al deducir a dónde nos lleva lo que tenemos, determinar qué podemos hacer para maximizar sus aspectos positivos y para minimizar los inevitables aspectos negativos que cada realidad trae consigo. Esto es de una lógica tan elemental que sólo significa llevar al plano político lo que todos hacemos en el plano personal o particular; ninguno de nosotros eligió las cartas con que debemos jugar en la vida, el mazo nos fue dado sin nuestra intervención, pero con él debemos jugar fatalmente, por ello que consciente o inconscientemente reconocemos las cartas de nuestra baraja y vemos, ya que no nos es dado cambiarlas, qué es lo mejor que podemos hacer con ellas, cuál es el mejor partido que podemos sacarle a las cartas con las que en suerte nos tocó jugar; todo ello, naturalmente, en relación a la baraja de nuestros contrincantes, cuyo contenido desconocemos obviamente, pero que a través del juego vamos deduciendo o tratamos de deducir con mayor o menor acierto.

Pero hay aún más razones que abundan sobre el mismo tema; y es que el mundo actual, quizás a causa del empequeñecimiento que ha sufrido por el espectacular aumento de la velocidad de las comunicaciones en el presente siglo, ha llegado a ser tan interdependiente que ya no sólo los Estados no pueden aspirar a ser autárquicos, hecho comprobado y que es sin duda una consecuencia de la Revolución Industrial, sino que tampoco pueden darse el lujo de desentenderse de lo que acontece en el mundo que los rodea, y no sólo a nivel vecinal o continental sino incluso a nivel mundial. El mundo actual se ha convertido en una verdadera máquina en la que cada Estado, grande o pequeño, juega el papel de un engranaje, y por esta razón cualquier alteración en el funcionamiento de un engranaje termina afectando en alguna forma al sistema total; es por ello necesario detectar anticipadamente el funcionamiento anormal de la pieza, ya sea para paliar los efectos negativos que pueda traernos de retorque, ya sea para sacar el máximo de provecho de la circunstancia favorable que nos pueda brindar. Al igual que el industrial, el economista, o el hombre de empresa, el estadista también necesita adelantarse en el tiempo y, por así decirlo, conocer hoy la historia de mañana. El hombre de Empresa puede hacerlo en base a su experiencia

principalmente, pero ello no es posible en el caso del estadista ya que es tanta la diferencia entre la duración de una vida humana y la del ciclo vital de un Estado que la experiencia personal juega un papel poco significativo. Es verdad que casi todo ha cambiado aun en la vida de Estados relativamente jóvenes como el nuestro, pero hay dos factores vitales que han permanecido constantes por milenios, y ellos son el hombre y la geografía, curiosamente los dos elementos básicos de la Geopolítica.

Como alguien acertadamente lo advirtió, la geografía no argumenta, simplemente existe. El ser humano también existe, pero sí argumenta. Estos dos elementos constituyen la manifestación dinámica de la relación tierra-hombre. Pero es necesario tener presente que el factor geográfico estará siempre presente en la vida y evolución de los Estados, en forma independiente a la voluntad de los hombres; serán éstos los que procederán acertadamente si consideran la geografía en sus decisiones políticas, pues como afirmaba G.T. RENNER "nación alguna puede abrigar esperanzas de vivir ni mucho menos prosperar a menos que pueda pensar en términos geográficos". No existe pues, como con frecuencia se dice, estadistas dotados de un "acertado instinto político", lo que se quiere decir con la aseveración es que tales hombres han realizado una correcta evaluación de las bases geográficas del poder político.

Dijimos anteriormente que la geografía simplemente existe, pero este hecho es de tal trascendencia que no puede ser olvidado; cuando se olvida la geografía en las decisiones políticas, ella, más tarde o más temprano, tomará su venganza haciendo presente su realidad, la que golpeará cruelmente a quienes la olvidaron o ignoraron. De aquí entonces que pretender conducir un Estado o decidir su futuro ignorando la Geopolítica, resulte tan ilógico como pretender llevar una contabilidad ignorando la Aritmética.

Pero ¿quién o quiénes deben saber Geopolítica? Intuitivamente quizás el lector se contestará: obviamente él o los que gobiernan; la respuesta es correcta, pero dado que desde hace varios siglos ya nadie es preparado desde niño para ejercer el oficio de rey absoluto reuniendo en sus manos la suma del poder, sino que por el contrario el mundo ha evolucionado y sigue evolucionando a un sistema de Gobierno denominado genéricamente democracia, en el que, con algunas diferencias entre un Estado y otro, gobierna una élite intelectual, cada vez con mayor participación a distintos niveles, no es posible preparar sólo a nuestros gobernantes de mañana y a sus asesores en la ciencia que será la base de sus decisiones: la Geopolítica, por la que no nos queda otra solución que preparar en tal disciplina a nuestra intelectualidad en general, que desde los diferentes campos del quehacer nacional tiende a ser cada vez más participativa en la conducción del Estado en sus distintos niveles.

Además, como obviamente no se trata de preparar teóricos en una ciencia abstracta, sino generaciones compenetradas de nuestra realidad geopolítica, de nuestras posibilidades y de nuestras necesidades, y como también obviamente nadie vendrá a enseñarnos qué somos y qué debemos hacer, parece indudable que tendremos que dilucidarlo nosotros

mismos. Estamos enfrentados al destino de un Estado determinado: Chile, que es diferente geopolíticamente a los restantes Estados; a todo el resto. No pretendemos decir con esto que sea mejor o peor que los demás, sino simplemente que es distinto. Cada Estado es en sí mismo un problema especial, único, dependiente de tantas variables que no es susceptible de solucionar en base a recetas que para otros fueron buenas; la Geopolítica no permite importar ni exportar soluciones, cada problema particular requiere ser resuelto "in situ" por los propios afectados.

De lo dicho parece evidente que es indispensable formar un centro de estudios donde, especialistas en las diversas ciencias que conforman esta disciplina integradora, puedan intercambiar sus ideas, complementar sus conocimientos y buscar una doctrina geopolítica nacional que luego deberán irradiar por diferentes canales y medios de comunicación a nuestros centros de enseñanza superior en su primer paso y luego hacer tal doctrina extensiva a la enseñanza secundaria, pues todos los chilenos deberíamos idealmente tener una base geopolítica para entender la conducción de los destinos de Chile en la que en alguna forma participamos.

Tal doctrina geopolítica nacional no puede ser lógicamente rígida e inmutable sino que debe ir cambiando y evolucionando en la medida en que cambien y evolucionen los factores en que se basó su formulación. Tampoco será perfecta sin duda al principio, pero el estudio y la confrontación de ideas la irán enriqueciendo y perfeccionando en un proceso continuo de búsqueda de la verdad.

Reafirma la necesidad de crear tal centro de estudios geopolíticos la comprobación que otros Estados americanos ya captaron dicha necesidad y la hicieron realidad; es por eso que presentamos al lector una breve enumeración de algunos de tales centros, que no pretende ser completa pero que comprueba lo aseverado. En efecto existen a lo menos los siguientes centros de estudios geopolíticos en América Latina:

- a) Instituto de Estudios Geopolíticos e Internacionales de Paraguay.
- b) Instituto Boliviano de Estudios Geopolíticos, con sede en La Paz.
- c) Instituto de Estudios Geopolíticos de Bolivia, con sede en Santa Cruz de la Sierra.
- d) Instituto de Estudios Geopolíticos de Ecuador.
- e) Instituto de Ciencia Política de Venezuela.
- f) Instituto para Estudios de América Latina, con sede en Buenos Aires.
- g) Instituto Uruguayo de Estudios Geopolíticos, etc.

Sabemos también que hay Institutos de estudios geopolíticos cuyos nombres exactos desconocemos en Buenos Aires, en Mendoza, en Lima, en ciudad de México, en Brasil, etc.

A mayor abundamiento, se fundó hace aproximadamente un año la Asociación Sudamericana de Estudios Geopolíticos e Internacionales con Sede en Montevideo, con la que la

mayoría de estos Institutos nacionales mantienen vinculación e intercambio, y en la que Chile obviamente está ausente.

Pero más importante aún que la enumeración anterior, resulta saber que a la Asociación Sudamericana de Estudios Geopolíticos e Internacionales se han integrado el IBEROAMERICANISCHE INSTITUT de Alemania, el Instituto of Latin American Studies de Texas, EE.UU. y el Latin American Studies de la India.

Esto confirma lo que habíamos señalado al comienzo de este artículo: el mundo de hoy es tan interdependiente que lo que sucede en nuestro ámbito regional interesa a Estados lejanos aún remotos; pero paradójicamente, ya que no hacemos intento alguno por estudiarlo, pareciera no interesarnos a nosotros que formamos parte de él.

### EL SHOCK DEL FUTURO

Una conocida obra de Alvin Toffler, trata ampliamente este fenómeno de nuestros tiempos, pero ella nos indica que no es tanto el alcance y la dirección del cambio que afecta al mundo lo que lo produce, sino más bien la velocidad a la que dicho cambio se efectúa. Hace mil o dos mil años atrás los hombres podían planificar tranquilamente en la absoluta certeza de estar cautelando el bien común de las generaciones futuras, pues el mundo en que vivirían sus hijos o sus nietos sería prácticamente igual al mundo en el cual ellos habían vivido, el que a su vez sólo tenía diferencias ínfimas con el que conocieron sus abuelos. Hoy en cambio, al planificar cualquier acción que vaya un poco más allá del mediano plazo, debemos tener en cuenta que el mundo en que tal acción se materializará quizás será fundamentalmente diferente de aquel en que fue concebida, con una situación general distinta y con medios tecnológicos diferentes.

Y dado que todas estas transformaciones radicales afectan al sujeto principal del universo que es el hombre, parece indudable que sólo éste será capaz de comprender y manejar con su inteligencia las múltiples variables del cambio para no caer en el fatalismo o en la infantil y desesperada ceguera de querer aferrarnos al fantasma del presente, a un estado de cosas que soñamos mantener inmutables enajenándonos así de la realidad en la que, como vimos, todo va cambiando a velocidad vertiginosa.

No cabe duda que el mundo actual vive en proceso de transformación política y espacial, un proceso dinámico que en lo espacial afecta al territorio terrestre, al marítimo y al aéreo, con especial énfasis en los últimos nombrados.

El permanecer estáticos en un mundo que avanza, equivale a retroceder en un mundo detenido, puesto que, tan sólo en el campo del conocimiento humano ambas situaciones producen una brecha que va en aumento entre los que retroceden y los demás, y la Geopolítica, como ciencia aplicada, no es ciertamente una excepción a este fenómeno.



Mañana, cuando la brecha científica se haga evidente, podremos importar tecnología para construir un televisor o un automóvil, pero no podremos importar tecnología para gobernar nuestra patria hacia un mejor destino. Un Estado poblado por seres humanos que no pueden percibir su realidad en términos geopolíticos es como un buque tripulado por no videntes: ambos llevarán un rumbo errático tomado al azar, que no saben a donde conduce. Pero hay sin embargo una diferencia entre ambos ejemplos: en el caso de la tripulación de no videntes: no es su culpa haber nacido ciegos, en cambio sí es responsabilidad de un Estado la miopía geopolítica de sus gobernantes y gobernados. Ya las decisiones políticas no pueden ser tomadas como antes, de acuerdo a moldes tradicionales, repitiendo lo que en el pasado probó ser bueno; eso ya no es garantía suficiente.

El shock del futuro nos impone no sólo marchar a la velocidad del cambio sino aún adelantarnos a él. Aunque parezca ciencia ficción, ha llegado el momento en que nuestra imaginación y nuestras concepciones necesitan adelantarse al tiempo, es decir, tener clara conciencia que estamos construyendo el futuro, y en el campo de la conducción del Estado, en la que como vimos somos cada vez más actores y menos espectadores, los elementos de juicio para tan difícil pero ineludible empresa sólo puede dárnoslos la Geopolítica.

Pero, se preguntará el lector, ¿por qué sólo ahora nos damos cuenta de esta realidad?, ¿por qué esto no se hizo antes como en otros países comparables al nuestro en múltiples aspectos? No se trata de juzgar o buscar chivos expiatorios: cada hombre y cada generación son responsables de sus propios actos, tanto de lo que hicieron como de lo que dejaron de hacer, y cabe recordar que, paradójicamente la indecisión encierra en sí misma una decisión de tremenda trascendencia: la de dejar que las cosas sigan su curso natural, bueno o malo, a sabiendas que podemos modificarlo. Es en cambio sí la hora de actuar de nuestra generación.

Sin duda el lector no es responsable si en su predio hoy día no existe un bosque, porque sus antepasados no lo plantaron, y un bosque no crece en meses sino en muchos años; pero sí es responsable si sus hijos tampoco lo tienen porque en lugar de lamentar hoy lo que no fue no está sembrando lo que debe ser mañana... y quizás si los árboles que siembre hoy crezcan más rápido que los del predio del vecino, y de aquí a la vuelta de pocos años tenga tal vez no un bosque frondoso sino un bosque incipiente, pero bosque al fin de cuenta.

## DEL EXPANSIONISMO A LA INTEGRACION

Vimos que la Geopolítica fue tildada a mediados de siglo de ciencia belicista, expansionista, agresiva, y vimos también la falacia de tales epítetos y calificativos. Hoy el hombre ha aprendido a hacer un mejor uso de esta herramienta intelectual puesta a su alcance por el progreso del conocimiento humano, y la Geopolítica se está convirtiendo en la antítesis de tales apreciaciones.

En efecto, los centros nacionales de estudios geopolíticos están proporcionando una nueva vía hacia la mejor comprensión y convivencia pacífica de los Estados que los poseen, ya que a través de ellos se canaliza un diálogo acerca de los problemas que los atañen, un intercambio de ideas y una confrontación de puntos de vista divergentes que se discuten a nivel científico, sin comprometer a los respectivos gobiernos ya que los centros de estudios carecen de representatividad política, y la razón de quien la tiene parcial o totalmente en un conflicto, va inexorablemente saliendo a luz ante los ojos de la opinión científica, política y pública internacional, lo que contribuye indiscutiblemente a evitar tirantez de relaciones y por ende a preservar la paz.

Pero los centros nacionales de estudios geopolíticos, como quiera que se denominen, no sólo ofrecen una nueva e importante vía de diálogo indirecto entre los Estados cuando hay controversias entre ellos sino que además contribuyen, con su constante intercambio científico, a buscar puntos de convergencia, intereses comunes y necesidades mutuas, los que llevados a una justa ponderación resultan con frecuencia más importantes y más numerosos que los intereses encontrados y puntos de divergencia. El conocimiento mutuo y la expresión se enriquecen a través del intercambio de apreciaciones, estudios e ideas, y el problema regional del que formamos parte unos y otros cobra su verdadera dimensión a través del diálogo, con lo que la Geopolítica se torna así en una vía que apunta a una integración regional o continental en la que todos saldríamos beneficiados.

Pero para que todo esto pueda ser realidad algún día no lejano, la iniciativa particular a nivel científico tiene que hacerse presente en nuestro país como en los demás Estados americanos se ha manifestado; parece indudable que ha llegado para nosotros el momento de contribuir con nuestro modesto granito de arena a la búsqueda de nuestro destino.

Las ideas someramente esbozadas en este artículo sólo pretenden despertar inquietud al respecto, si lo consiguen se habrá logrado la finalidad que el autor tuvo en mente al escribirlo.



# ESTRATEGIAS EN SALUD DE CHILE HASTA EL AÑO 2000

*Alejandro Medina Lois*

General de Brigada, Ministro de Salud Pública.

## 1. OBJETIVOS

Dar más y mejor salud a toda la población de Chile en el año 2000.

## 2. INTRODUCCION

El Gobierno de Chile ha establecido el marco doctrinario y las bases políticas que dan la orientación general para la conducción de los distintos campos del quehacer en los siguientes documentos.

- Declaración de Principios del Gobierno de Chile (marzo 1974).
- Objetivo Nacional del Gobierno de Chile (diciembre 1975).
- Actas Constitucionales.

Asimismo, la dictación de Estrategias de Desarrollo, Políticas y Directivas para los distintos sectores, pormenoriza en documentos directivos y ejecutivos las líneas de acción de cada una de las Secretarías de Estado. En el caso del Sector Salud estos documentos son:

- Directiva del Presidente de la República al Ministro de Salud (noviembre 1975).
- Orientaciones complementarias del Presidente de la República al Ministro de Salud (diciembre 1976 y julio 1977).

La política de Salud se encuadra dentro de una dinámica general de desarrollo nacional que pone especial énfasis en lo social y en lo económico y que es concordante con la inspiración fundamental del Supremo Gobierno.

Al respecto, dentro del proceso de desarrollo, el Mensaje Presidencial del 11 de septiembre de 1979, fija como meta la realización de siete modernizaciones, una de las cuales correspondió al Sector Salud.

### 3. MARCO DOCTRINARIO DE SALUD

Los cinco documentos básicos aludidos han servido de base para determinar el marco doctrinario del Sector Salud y orientar las Políticas, que a través de Planes, Programas y Normas coordinadas y con respaldo legal y reglamentario, establecen la secuencia que deben dirigir e impulsar las Acciones de Salud.

El decálogo de los principios que guían la Política de Salud de Chile es el siguiente:

La Salud se define como el ESTADO DE BIENESTAR FISICO Y PSICOLOGICO DE LAS PERSONAS Y DE LA SOCIEDAD, y no sólo la mera ausencia de enfermedad.

La salud es un BIEN que el ser humano necesita para su realización como persona, por lo que es un FIN en sí misma. Sin embargo por su valor esencial como elemento para el desarrollo de la sociedad y la vida nacional, también es un MEDIO.

Como elemento de desarrollo, la salud es un PATRIMONIO NACIONAL y por lo tanto una RESPONSABILIDAD IRRENUNCIABLE DEL ESTADO.

La Salud es un DERECHO HUMANO, establecido en la Constitución Política.

El derecho a la Salud se adquiere desde la concepción y debe mantenerse durante TODA LA VIDA, independientemente de la CONDICION SOCIAL, la EDAD, la RELIGION o el SEXO.

El derecho a la Salud se ejerce a través de un ACCESO LIBRE E IGUALITARIO a las acciones que se brindan.

Las acciones de Salud corresponden a actividades de fomento, protección, recuperación y rehabilitación las que deben ser integradas, coordinadas y entregadas en forma oportuna, continua, eficiente y con una COBERTURA MAXIMA.

Todos los habitantes CONTRIBUIRAN A SU FINANCIAMIENTO en forma PROPORCIONAL A SUS INGRESOS.

En las acciones de Salud PARTICIPARAN COORDINADAMENTE LOS SECTORES PUBLICO, PRIVADO Y MIXTO.

Las personas deben tener LIBERTAD PARA ELEGIR el sector que les proporcionará la atención en salud.

Los lineamientos generales del Supremo Gobierno determinan para el área de la Salud tres grandes objetivos que deben cumplirse a través de sus Políticas específicas. Estos son los siguientes:

- a) Ampliar la cobertura de los servicios del Estado para garantizar el acceso libre e igualitario a las acciones de salud a través de un mejor aprovechamiento de todos los recursos del sector.

La ampliación de cobertura en los servicios estatales debe realizarse de manera tal que no signifique un aumento incontrolable del gasto en salud.

- b) Desligar los sistemas de atención de salud del esquema previsional, de modo que la determinante real del tipo de atención y la estructura donde ésta se procura, la constituya primariamente la necesidad de salud y, secundariamente, la capacidad económica de la persona.

- c) Buscar una estructura eficiente para los servicios estatales que permita que ellos estén presentes donde y cuando se les necesite y que a la vez, permita el desarrollo de la actividad privada. Esta última condicionada al cumplimiento de normas ministeriales y a su grado de eficiencia.

#### 4. EVALUACION DE LA SITUACION EN SALUD EN EL DECENIO 1970-1979

##### *Población*

Chile tiene aproximadamente una población de 11.000.000 de habitantes, de los cuales alrededor de un 85% es beneficiaria del Sistema Nacional de Servicios de Salud.

Su distribución geográfica es muy desigual a lo largo del país, con un 73% concentrada en áreas de más de 20.000 habitantes y un 27% en localidades de menos población. Un 18.9% del total vive en localidades de menos de 2.000 habitantes.

Anualmente nacen alrededor de 242.000 niños, con un 90.4% de atención profesional del parto. En los últimos años se ha observado una tasa de crecimiento en desaceleración, lo que hace presumir que no habrá un incremento importante de la población en el futuro inmediato.

La distribución por edad señala que hay un 32.6% de menores de 15 años, un 5.5% de mayores de 65 años y alrededor de 24% de mujeres en edad fértil.

## *Ambiente*

El 73% de la población tiene conexión domiciliar a la red de agua potable (89% en medio urbano) y el 15% acceso fácil a ella (10% en urbano). Cifras 1979.

En evacuación de excretas un 52% de la población tiene instalaciones adecuadas de acuerdo al criterio internacional. En lo urbano esta cifra sube a 64%.

La contaminación ambiental en el Gran Santiago se ha agravado progresivamente pese a diversas iniciativas del Gobierno regional.

## *Recursos Humanos*

El país dispone de un médico por cada 1.400 habitantes, una Enfermera Universitaria por cada 4.000 y una auxiliar de salud por cada 500 habitantes.

La distribución de los médicos presenta una concentración tres veces superior en las ciudades con más de 100.000 habitantes en relación al resto del país.

## *Recursos físicos*

El sector cuenta con 220 hospitales y un total de 33.040 camas, 244 Consultorios Periféricos, 916 Postas Rurales y 978 estaciones médicas.

## *Recursos financieros*

El Ministerio de Salud dispuso en 1980 de un presupuesto de 750 millones de dólares, lo que representa alrededor de 7.7% del presupuesto total del Gobierno.

## *Progresos alcanzados en salud en el decenio 1970-1979*

La evaluación de algunos indicadores biomédicos en esta década demuestran claramente el progreso que la salud del país ha experimentado.

Esto se puede resumir en el siguiente cuadro:

<i>Indicadores</i>	<i>1970</i>	<i>1979</i>	<i>% Variación</i>
—Expectativas de vida	64.20 años	67.0 años	4.36
—Mortalidad general	8.9 0/00	6.8 0/00	23.59
—Mortalidad infantil	79.3 0/00	36.6 0/00	53.85
—Mortalidad neonatal	31.3 0/00	18.1 0/00	42.17
—Mortalidad materna	1.68 0/00	0.73 0/00	56.54
—Consultas médicas	8.915.092	11.212.101	25.76
—Kilos de leche entregada	12.695.368	25.706.655	102.49

## A) POLÍTICAS DE ACCIONES DE SALUD

Representan los criterios para organizar las acciones específicas que fomentan, protegen y recuperan la salud y a la vez rehabilitan a los enfermos.

La evolución del concepto Salud-Enfermedad ha llevado a concluir que éste tiene un origen multicausal, con fuertes implicancias psicológicas y una clara connotación social. Esto obliga a enfocar la solución del problema tanto en forma individual como colectiva y dando prioridad a los grupos de mayor riesgo.

Basado en estos conceptos se clasifican las Políticas de Acciones de Salud en la siguiente forma:

- De acciones de salud sobre las personas.
- De acciones de salud sobre el ambiente.

1. *De acciones de Salud sobre las Personas*

Su propósito general es extender la cobertura de atención en salud con acciones integradas de alta calidad al 100% de la población.

Para lograr este propósito, se han definido varias líneas de acción:

- a) Diseño de un sistema de atención con diversos niveles de cobertura-complejidad. Estos niveles actúan como un todo coordinado en un sistema con base en el sitio donde se realiza la atención primaria.
- b) Determinación de prioridades para entregar las acciones de salud. Se han definido los siguientes criterios considerando:
  - A) El grupo humano: el grupo de alto riesgo, el niño, la madre, el senescente y el adulto
  - B) El Tipo de Acciones; fomento, protección y urgencias
  - C) La ubicación geográfica: ruralidad y marginalidad urbana.

Uno o la combinación de varios de estos criterios establece el orden de prioridad en que deben irse abordando los problemas.

- c) Diseño de programas integrales, que apuntan a grupos específicos de población consideraran sus características etarias o funcionales.



- A) Programa Infantil y del Adolescente
  - B) Programa Maternal
  - C) Programa de Adulto y Senescente.
- d) Diseño de programas orientados a resolver problemas de salud en situaciones específicas:
- A) Programa de Salud Rural
  - B) Programa de Salud Mental
  - C) Programa de Alimentación Complementaria
  - D) Programa de Rehabilitación
  - E) Programa de Salud Bucal.
- e) Coordinación en programas multisectoriales con otros sectores como Educación, Justicia, Gobierno Interior, etc.
- f) Incorporación de las organizaciones de la comunidad y de los individuos que la integran, a sus programas de salud.

## 2. *De acciones de salud sobre el Ambiente*

Tiene como propósito general complementar la acción sobre las Personas, considerando la influencia del ambiente.

Para lograr este propósito se han identificado líneas de acción que procuran:

El saneamiento ambiental.

La investigación y el control de la contaminación del medio.

La salud ocupacional.

La prevención de accidentes, especialmente del tránsito.

Se han enumerado los problemas prioritarios, así como la participación que en la solución de ellos le compete al Sector Salud, por tratarse, generalmente, de problemas multisectoriales.

Las políticas de acciones de Salud sobre las personas y el ambiente están dirigidas fundamentalmente a disminuir la morbilidad prevalente y a prevenir el incremento de otras patologías.

## B) POLÍTICAS DE ORGANIZACIÓN

Conocidos los objetivos generales y las acciones que se necesita efectuar sobre las personas y el ambiente, surge como consecuencia la obligación de reorganizar el Sector

Salud como un sistema eficiente que permita llegar, con las citadas acciones, a cumplir los objetivos fijados.

La organización del Sector Salud tuvo por objeto modernizar las diferentes entidades y estructuras, haciéndolas más funcionales, adaptándolas a la regionalización del país y evitando la duplicación de funciones. Para ello se separó las líneas normativa, ejecutiva y financiera; se descentralizó la administración del sector y se mantuvo en el Ministerio la responsabilidad de dictar normas, de evaluar y de controlar.

La nueva organización del sector se basó en las siguientes ideas:

1. Un MINISTERIO con autoridad y funciones normativas, de evaluación y control que le permitirán dirigir los organismos estatales y coordinar la acción subsidiaria de los organismos privados, dentro del marco legal y reglamentario.

El Ministerio se proyecta a las regiones a través de Secretarías Regionales Ministeriales.

2. Un SISTEMA de 27 Servicios de Salud dependientes del Ministerio a través de las Secretarías Regionales Ministeriales.

Cada Servicio de Salud tiene un área geográfica determinada, en la cual hay establecimientos asistenciales de distintas características y complejidad (Hospitales, Consultorios generales y Postas rurales).

A través de estos establecimientos de complejidad variable se entregan las acciones de salud en la siguiente forma:

<i>Nivel</i>	<i>Cobertura</i>	<i>Complejidad técnica</i>	<i>Establecimientos</i>
Primario	Máxima	Menor	Postas Rurales y Consultorios Generales
Secundario	Media	Media	Consultorios Adosados a Hospitales
Terciario	Menor	Mayor	Hospitales y Establecimientos Especializados

3. Otros Organismos, que por su función específica, dependen del Ministerio. Ellos corresponden al Fondo Nacional de Salud, al Instituto de Salud Pública, a la Central de Abastecimiento, al Consejo Nacional para la Alimentación y Nutrición (CONPAN) y a la Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios.

En síntesis, se reorganiza el Sector Salud, sobre la base del Servicio Nacional de Salud para lograr una mayor eficiencia administrativa y el máximo desarrollo del nivel primario tanto en el área rural como urbano-marginal.

## C) POLÍTICA DE DESARROLLO DE RECURSOS

La efectividad de las Políticas de Acciones en Salud y de Organización, reside en la calidad y en el número de los recursos que existen para realizar las acciones programadas. Ello obliga a formular una política que define claramente el grado de desarrollo que estos recursos deben alcanzar para cumplir los objetivos planteados.

Para establecer la Política en esta área los recursos se han clasificado en: humanos, físicos y financieros.

### 1. *Política de Recursos Humanos*

Ella contempla en el corto y mediano plazo:

Continuar los estudios e iniciar nuevos sobre necesidades de personal profesional, técnico, auxiliar y de administración, para implementar las estructuras del sistema en base a niveles de atención.

Armonizar los objetivos de las instituciones formadoras con la necesidad de recurso de los Servicios de Salud, para lograr una adecuada formación y una justa distribución de los profesionales de todos los campos a través del país.

Estudiar la reasignación de funciones del personal actualmente en ejercicio, con el fin de adecuarlo a los diversos niveles del Sistema de atención. Se propenderá a que tanto las acciones de fomento y protección como algunas elementales de recuperación, sean prestadas en el nivel primario, básicamente por auxiliares entrenados. Se persigue así cubrir los vacíos dejados por la limitación de personal profesional de mayor nivel, el que debe dedicarse a tareas más complejas para las cuales fue preparado y donde no cabe su reemplazo.

Racionalizar y adecuar la planta del antiguo Servicio Nacional de Salud, para hacerla más eficiente y mejor manejada por los Servicios de Salud.

Normar los rendimientos del personal sobre índices reales y actualizados.

Desarrollar una carrera funcionaria adecuada a una administración moderna diseñando un sistema que haga factible incentivos económicos, científicos y sociales.

Asegurar el funcionamiento regular de todos los servicios básicos los 365 días del año, readecuando las disposiciones sobre vacaciones y reemplazos.

### 2. *Política de Recursos Físicos*

Esta Política considera en el corto plazo:

Establecer un mecanismo racional y expedito de distribución del recurso físico a lo largo del país, acorde con las necesidades de los diversos niveles del sistema de atención.

Este mecanismo debe contemplar:

- a) Presentación por el nivel regional de un programa de necesidades justificado con índices de salud, recurso humano disponible y necesario, equipo disponible y necesario, costo estimado, etc.
- b) Estudio de este programa por la Oficina de Planificación del Ministerio y confrontación con el de otras regiones, para asignarle la prioridad correspondiente si es aprobado.

Luego se transformará en un programa de recursos físicos que contará con la asesoría del organismo técnico correspondiente del Ministerio para su ejecución.

- c) Asignación de presupuesto para edificación e implementación de aquellas obras en construcción y la adecuación de las actuales estructuras.

Propender al uso máximo de la capacidad instalada, en primer lugar por los programas propios del sistema y además, por los profesionales que lo integran o por organismos y profesionales del extrasistema conviniendo con ellos su uso de acuerdo a los costos reales. Normas del Ministerio velarán por el cumplimiento de las premisas expresadas, los intereses de los beneficiarios, todo el personal involucrado y el respeto de las normas éticas.

#### *Política recursos financieros*

Esta considera:

Crear un ente financiero denominado Fondo Nacional de Salud, funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad Jurídica y patrimonio propio, el que deberá desconcentrarse territorialmente en las diferentes regiones del país.

Asignarle funciones de recaudación, administración y distribución de los recursos asignados a Salud a objeto de financiar en todo o en parte pagos directos por prestaciones, las acciones de Salud y la adquisición de equipos, instrumentales y otros elementos de infraestructura que requiera el Sistema Nacional de Servicios de Salud.

El Fondo financiará además las prestaciones que se otorguen a través del Sistema o por Organismos ajenos a éste, mediante mecanismos que permitan ejercer la libertad de elegir el Sistema de Salud por parte del usuario.

Entregar un grado importante de autonomía a los Niveles Locales en su manejo financiero lo que le va a permitir la distribución ágil del presupuesto tanto en los diferentes ítem como en los establecimientos de Salud.

## D) POLÍTICA DE INVESTIGACIÓN OPERACIONAL Y EDUCACIÓN PARA LA SALUD

Estudios permanentes se requieren para identificar las áreas problemas y sus posibles soluciones, así como para materializar una adecuada comunicación e información entre los usuarios y el equipo de salud.

Esta investigación y educación están destinadas a conocer científicamente los problemas de salud del país, aportando soluciones acordes a la realidad nacional y local y preparando a la población para participar en ellas.

Las soluciones implementadas necesitan su evaluación para que sirvan de orientación para la toma de decisiones y reformulación de programas.

En cuanto a la política de investigación operacional y educación ella se orientará hacia las siguientes tareas:

1. Investigar todos los aspectos planteados en las políticas enunciadas de:
  - Las Acciones de Salud
  - Organización
  - Desarrollo de Recursos Humanos
  - Desarrollo de Recursos Físicos.
2. Elaborar los contenidos y proponer la metodología educativa que deben apoyar a los diversos programas de acciones de salud sobre las personas y el ambiente.

## 6. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS DE SALUD

El Ministerio ha diseñado para el cumplimiento de las Políticas enunciadas Programas, con objetivos, metas específicas y normas de aplicación y evaluación, lo que ha permitido unificar criterios, normalizar acciones y distribuir medios; es decir realizar una planificación metódica y sistematizada para un período determinado de tiempo.

Estos programas comprenden algunos subprogramas, con orientación muy específica referidos a prevención y control de desnutrición, diarreas infantiles, cáncer cérvico uterino, salud mental, TBC, venéreas, etc.

Entre los programas de salud más importantes y actualmente en ejecución están los siguientes:

### *Programa de Salud Materna y Perinatal*

Sus objetivos generales son aumentar la expectativa de vida al nacer, disminuir los riesgos de la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio, reducir tanto la morbimor-

talidad gineco-obstétrica como perinatal. Este programa ha contribuido a reducir la mortalidad materna, en el último decenio, en un 56,5%.

#### *Programa de Salud del Niño y del Adolescente*

Su objetivo general es contribuir al desarrollo integral, físico, psíquico y social del niño.

Este programa ha contribuido en el último decenio entre otras cosas a:

- Bajar la mortalidad infantil en un 53.9%
- La desaparición de la poliomielitis en los últimos 5 años
- Reducir la desnutrición infantil.

#### *Programa de Salud del Adulto y del Senescente*

Su objetivo es la conservación de la salud, prolongación de la vida útil y disminución de la morbimortalidad de la población mayor de 15 años.

En el último decenio las atenciones de salud de este programa tuvieron, en consultas y controles por habitantes, un incremento que sobrepasa el crecimiento de la población.

#### *Programa de Salud Bucal*

Su objetivo es disminuir la morbilidad de las lesiones buco-maxilo-faciales.

Además de estos Programas se pueden agregar aquellos cuyo objetivo es el Desarrollo de Recursos, tanto Humanos como Físicos. A este grupo, pertenece el Programa BID-Ministerio de Salud que contempla en un período de cuatro años, la construcción de 195 nuevas postas rurales, trece consultorios y siete centros de salud rural con un costo de US\$ 26 millones.

Los Programas de Desarrollo de Recursos consideran la participación nacional y extranjera, tanto de personal como de aporte material y financiero, de organismos estatales de otros sectores, de las Universidades o del sector privado.

La cooperación internacional se considera un apoyo valioso para el mejor éxito de ellos.

El Gobierno ha creado, además, un Consejo Social de Ministros, que dispone de fondos especiales para materializar proyectos nacionales o regionales de gran impacto social. Entre ellos hay proyectos del sector salud, ya en plena ejecución como el:

- Programa de aumento de dotación de medicamentos para las postas rurales y los consultorios.
- Programa de renovación de los equipos antropométricos para el control de salud en el nivel primario.

Otro grupo lo constituyen aquellos proyectos por iniciarse como el Programa de renovación del parque automotriz, el que refuerza la cadena del frío en los programas nacionales de vacunación y, la construcción de un nuevo Servicio de Urgencia Infantil de uno de los Hospitales de niños más grandes del país.

Todos los programas de salud, de cualquier tipo de que se considere, están orientados hacia los sectores del país con menos recursos.

## 7. CONCLUSIONES

Las Estrategias de Salud de Chile nacen de la interpretación sectorial de las Estrategias Nacionales de Desarrollo que a su vez se inspiran en la Declaración de Principios, Objetivo Nacional y Actas Constitucionales, que con el devenir histórico dieron origen a la nueva Constitución, aprobada plebiscitariamente el 11 de Septiembre de 1980.

Al conocer la teoría de la Seguridad Nacional, se deduce claramente la interrelación existente entre Seguridad y Desarrollo Nacional, a partir del Objetivo Nacional.

Es así que los Objetivos y Políticas de Seguridad y Desarrollo se influyen entre sí, buscando optimizar los recursos nacionales de modo que al cumplirse las metas de Desarrollo se está generando a su vez una satisfacción de las necesidades de Seguridad.

Si se considera que las Principales amenazas a la Seguridad Nacional derivan de un insuficiente Poder Nacional, de una institucionalidad anticuada, del subdesarrollo económico y de la injusticia social, con sus resultantes de inestabilidad política y debilidad internacional, se advierte que la solución más eficiente para el mejoramiento de las condiciones negativas reside en un acertado desarrollo político, económico, social y de defensa.

Asimismo, al contar con una adecuada organización y potencial será posible enfrentar exitosamente otra de las potenciales amenazas a la Seguridad Nacional como son los imprevisibles embates de la naturaleza, que con periódicas catástrofes han marcado situaciones en que todo el esfuerzo nacional ha debido volcarse para establecer condiciones de normalidad e iniciar un largo y duro proceso de reconstrucción.

Es en este marco general que el Sector Salud adquiere una prominente importancia, por cuanto está contribuyendo permanentemente a satisfacer la impostergable necesidad de

prevenir muertes y aliviar sufrimientos, por su hondo contenido humano, pleno de componentes emocionales y de profunda repercusión, social, económica y finalmente política, ya que a través de su acción efectiva se crean las condiciones mínimas esenciales para que se logre el Bien Común General.

Con las acciones de fomento, protección, recuperación y rehabilitación, se busca llegar al estado de bienestar físico y psicológico de las personas y de la sociedad, que ha definido como Salud.

Debemos recordar que la Salud es un BIEN que el ser humano necesita para su realización como persona, por lo que es un FIN en sí misma; sin embargo por su valor esencial también es un MEDIO para el desarrollo de la Sociedad y la vida nacional.

Así nuestra organización de Salud, con máxima y equilibrada cobertura nacional cumpliría un fin primordial para el Desarrollo y al hacerlo estaría preparada para enfrentar con mínimos ajustes cualquier tipo de amenazas que afecten la Seguridad Nacional.

El campo de acción de la Salud se extiende desde la gestación de nuevos seres humanos, durante toda su existencia y hasta su muerte, así como a todos los diversos factores terrestres, hídricos y aéreos del ambiente que nos rodea, para preservar la calidad de la vida.

En lo individual es la supervivencia y en lo nacional se proyecta al más importante recurso de un país, cual es su potencial humano, tanto en lo cuantitativo como muy especialmente en lo cualitativo, como expresión de un pueblo sano, fuerte y vigoroso tras el logro de su Objetivo Nacional.

La adecuada comprensión del problema debe generar sentido de responsabilidad, tanto individual como social en lo que Salud significa.

Tal es nuestro desafío... Optimizar recursos y dar Salud a toda nuestra Población, creando así las mejores condiciones posibles para el Desarrollo y la Seguridad Nacional.



## BIBLIOGRAFIA

- 1) Declaración de Principios del Gobierno de Chile 1974.
- 2) Objetivo Nacional del Gobierno de Chile 1975.
- 3) Estrategias Nacionales de Desarrollo Económico y Social. Políticas de Largo Plazo. República de Chile. Presidencia de la República.
- 4) Exposición a Jefes de Misiones Diplomáticas de Chile. Ministro de Salud. Marzo 1980.
- 5) Agua potable y Saneamiento en Chile. Ministerio de Salud. Ministerio de Obras Públicas. Chile 1979.
- 6) Anuarios de Defunciones y Causas de Muerte. Ministerio de Salud. Chile 1978.
- 7) Indicadores Biodemográficos. Ministerio de Salud. Chile 1980.
- 8) Las Políticas de Salud y la Reestructuración. Ministerio de Salud 1979.
- 9) Proyecciones de la Población por sexo según grupos de edades (1970-2000). Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. Inédito 1978.
- 10) Compendio Estadístico 1980. Instituto Nacional de Estadísticas. Chile 1980.

## SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO SOCIAL

*Miguel Kast Rist.*

Ingeniero Comercial, Master en Ciencia Económica, Profesor de la Universidad Católica, Ministro Director de Odeplan.

La búsqueda de la seguridad es inherente a la conservación y preservación de la especie humana y de las sociedades que el hombre ha formado; desde aquella agrupación primaria y natural que es la familia, hasta las más complejas sociedades del mundo de hoy, la necesidad de seguridad ha estado siempre presente. Tal es así que éste es uno de los factores que han determinado la integración y la identificación de los grupos humanos dentro de otros más amplios.

En el último siglo, el concepto tradicional de seguridad ha evolucionado hacia un concepto mucho más dinámico y comprensivo, cual es el de Seguridad Nacional. Es así como la Seguridad Nacional es hoy en día mucho más que la Defensa Nacional, ya que las amenazas que un país puede recibir no son sólo bélicas, sino de todo orden. Por lo tanto es necesaria una acción previsor, no sólo para afrontar una guerra, sino también para prevenirla, eventualmente, mediante acciones diplomáticas, políticas y económicas. Por esto, la Seguridad Nacional engloba además los conceptos de soberanía, unidad nacional, unidad cultural. Y así entendida, la Seguridad Nacional está estrechamente ligada a la concepción de crecimiento y desarrollo de una nación, factores ambos determinantes de su estabilidad, lo que a su vez define la gravitación internacional de un país.

## SEGURIDAD NACIONAL, CRECIMIENTO Y BIENESTAR

La estabilidad de una nación, y por ende su seguridad, dependen básicamente de la calidad de vida que se haya alcanzado en ella. Esta, a su vez, es función directa de un crecimiento económico sostenido y estructurado sobre bases sólidas. Así, el desarrollo social y el económico, entendidos como fundamentos de la Seguridad Nacional, son absolutamente interdependientes; más aún, sin desarrollo no puede haber Seguridad Nacional, y sin ésta no puede darse el desarrollo<sup>1</sup>. Esto se debe a que las desigualdades sociales extremas constituyen un alto riesgo de inestabilidad; en otras palabras, todas las distorsiones propias de una institucionalidad anticuada como la que Chile tenía, del subdesarrollo y de la injusticia social, creaban condiciones de inestabilidad que en última instancia conforman una latente y poderosa amenaza a la Seguridad Nacional. Por el contrario, cuando se logra satisfacer eficientemente las necesidades básicas de alimentación, salud, vivienda, educación y justicia se estructura un verdadero sistema que asegura la estabilidad social, pilar en que se apoya el Poder Nacional.

Todas estas consideraciones indican que es el elemento humano el factor más importante en el logro del Poder Nacional; esto es así porque la persona humana es, y tiene que ser, según los principios humanistas que rigen a la sociedad chilena, el centro de gravedad de toda política social y económica que se lleve a cabo. En consecuencia, a través de su estrategia de desarrollo, el Supremo Gobierno ha dado prioridad al Gasto Social como forma de lograr una efectiva incorporación de todos los chilenos a los beneficios que conlleva el crecimiento económico.

El objetivo final de la política social es lograr una mayor igualdad de oportunidades para todos y cada uno de los chilenos; de ahí el imperativo moral y estratégico de erradicar la extrema pobreza. La mayor igualdad de oportunidades significa, esencialmente, posibilidades reales de elección; lo importante no es que todos los individuos sean iguales, sino más bien que no haya barreras estructurales y culturales que impidan la movilidad social y la incorporación de todos los ciudadanos a los beneficios del progreso.

En otras palabras, se busca que las eventuales diferencias sociales sean resultado de los atributos individuales y de la orientación vocacional de las personas, y no de una injusta organización de la sociedad.

De este modo, en el modelo de desarrollo que se postula en Chile todos los ciudadanos sin excepción tienen derecho a la educación, la salud, la nutrición, la vivienda y la Seguridad Social, que son los componentes del Gasto Social. Por esta razón y pese a todas las dificultades internas y externas que el país ha debido enfrentar, el Supremo Gobierno ha ido incrementando el Gasto Social, en forma sostenida a partir de 1975: éste ha aumentado

<sup>1</sup>General de Brigada don Rigoberto Rubio Ramírez en revista "Seguridad Nacional", N° 13, 1979, p. 74.

de alrededor de 840 millones de dólares en 1970 a 1.400 millones de dólares en 1979, ambas cifras medidas en dólares del mismo poder adquisitivo. Esto ha significado que la participación relativa del gasto social dentro del total del Gasto Fiscal (excluido el servicio de la deuda externa) ha aumentado en ser un 40,5% en 1970, a ser un 50,1% en 1980; las cifras estimadas para este año nos indican que el gasto social será de alrededor de 1.600 millones de dólares, monto que está estructurado de forma tal que el objetivo de eliminar la extrema pobreza se cumpla en el menor plazo posible.

Un estudio realizado en 1974 por la Universidad Católica en convenio con ODEPLAN demostró que en 1970 más de un 20% de los chilenos vivía en condiciones de extrema pobreza. En consecuencia, uno de cada cinco chilenos estaba en condiciones de absoluta marginalidad, hecho gravísimo no sólo desde el punto de vista de la justicia social, sino también de la Seguridad Nacional. En efecto, un grupo social marginal no sólo no está en condiciones materiales de gozar de los beneficios del progreso y de la cultura, sino que además su aporte a ellos es nulo, si no negativo. Su marginalidad consistía en no tener acceso alguno a la educación, la salud, la recreación, la vivienda, y ni siquiera al trabajo, las más de las veces. En estas circunstancias, no había elementos que los identificara al proceso institucional y a los objetivos nacionales, nada que los hiciera sentirse parte integrante y responsable de la nación. Por el contrario, toda su precaria situación convertía a los grupos en extrema pobreza en objetivo primario de las doctrinas foráneas totalitarias que pugnarón por entronizarse en Chile, y en foco de subversión y violencia.

Frente a esta grave situación, que lesionaba sus concepciones cristianas y democráticas, el gobierno tomó de inmediato medidas que hoy comienzan a mostrar sus resultados.

### GASTO SOCIAL Y SEGURIDAD NACIONAL

En Salud, por ejemplo, se ha logrado reducir la tasa de mortalidad infantil desde 79 niños por cada mil nacidos vivos en 1970, a 36 por cada mil en 1979. Esta tasa no sólo no tiene precedentes en Chile, sino que además le ha llevado desde los últimos lugares en Latinoamérica, a ocupar uno de los más destacados. La reducción de esta tasa significa que anualmente se recuperan para la patria 12.000 niños menores de un año; y los esfuerzos por disminuir la desnutrición infantil y la mortalidad prenatal han dado resultados igualmente satisfactorios. Chile necesita ciudadanos fuertes que colaboren desde todos los ángulos en hacer y defender su grandeza. Por eso, también, se igualaron las oportunidades de obreros y empleados ante la salud, y la posibilidad de elección de todos ellos ante la medicina curativa.

En Educación se ha logrado una escolaridad del ciento por ciento, avance reconocido por organismos internacionales como el Banco Mundial. Más aún, los numerosos programas relativos al proceso educacional, y en especial los de nutrición y becas (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Junta Nacional de Jardines Infantiles, Centros Abiertos, y otros) prometen a corto plazo que en Chile todos los niños terminen al menos su instrucción

básica, superando así el promedio educacional de sólo 4,3 años que arrojó el Censo Poblacional de 1970 para la población mayor de quince años. Sabido es que la educación incrementa la productividad de la persona y su capacidad de generar ingresos; pero también arroja beneficios para la sociedad porque posibilita la formación de la conciencia ciudadana, la comprensión y transmisión de los valores patrios y la convivencia social. La educación es, pues, una herramienta fundamental para que toda la población se sienta parte de un solo todo, la nación, y ligada al destino de ésta.

El hecho de que el gasto fiscal en educación haya aumentado, por ejemplo, en un 72% entre 1974 y 1979, no es lo único importante; también lo es la reorientación de los recursos presupuestarios desde la educación superior, a la que accede no más del 4% de los estudiantes del país, hacia la educación básica, nivel en que se encuentran siete de cada diez estudiantes chilenos<sup>2</sup>. Cabe señalar que, sin embargo, ello no ha significado una disminución del monto asignado a la educación superior; en el mismo período, éste ha aumentado en 8% en términos reales.

En lo relativo al trabajo, Chile tiene aún un problema de desempleo que, por su secuela de frustración e inquietud social, requiere de urgente atención; a este respecto el gobierno ha establecido no sólo numerosos subsidios y beneficios para paliar la situación de las personas que están en busca de trabajo (subsidio de cesantía, Programa de Empleo Mínimo, Oficinas Municipales de Colocación) sino que además, buscando hacer que la solución no sea sólo transitoria, ha implementado el Estatuto de Capacitación para incentivar la capacitación laboral de los trabajadores del país. Y eso no es todo; la entrada en vigencia del Plan Laboral ha canalizado la relación trabajador-empresario dentro de un cauce legal que le da un carácter coherente, dinámico y moderno. Con eso se ha logrado aumentar la productividad nacional y las remuneraciones reales de los trabajadores; estas últimas se han incrementado en un 66% entre 1974 y 1979.

Tampoco ha sido desatendido el déficit de viviendas que arrastra Chile: entre noviembre de 1973 y 1979 se han construido 153.309 viviendas en todo el país. Pero la forma en hoy se lleva a cabo la política habitacional es muy diferente de como era en el pasado. Antes el Estado construía las viviendas a sus expensas y las regalaba a los usuarios; esto, desde luego, constituía no sólo una pésima asignación de recursos (visto que todos los que quieren una casa están dispuestos a grandes sacrificios por ella), sino sobre todo un paternalismo inaceptable que pasaba a llevar la dignidad y derecho a elección de los beneficiarios. Hoy, por el contrario, son precisamente esos valores, fundamentos de un pueblo libre y soberano, los que el gobierno ha querido enaltecer, y no sólo a través de su política habitacional. El principio básico de ésta es que las personas accedan a la vivienda mediante el esfuerzo y ahorro familiares, complementando el Estado este último cuando la familia no sea capaz de generar el monto necesario. Dicho complemento toma la forma de un subsidio directo,

<sup>2</sup>Véase ODEPLAN "Itinerario del desarrollo económico y social de Chile, 1973-1979", abril de 1980, p. 51.

impersonal y progresivo, es decir, tanto más alto cuanto menor sea el nivel de ingreso familiar.

Pero esto no es todo; en el Gasto Social está incluido también un ítem que tiene una clarísima vinculación con la Seguridad Nacional, cual es el Fondo Nacional para el Desarrollo Nacional (FNDR), que entre 1973 y 1979 se ha incrementado en ocho veces en términos reales. Dicha vinculación viene de que el FNDR tiene por objeto corregir, como su nombre lo indica, los profundos desniveles existentes en el desarrollo regional de nuestro país y el excesivo centralismo administrativo, que siempre lo caracterizó. Desde ahora en adelante, nunca más va a ser cierto aquello de que "Santiago es Chile" que, por razones obvias, nos tornaba tan vulnerable. La descentralización administrativa, por el contrario, concede gran autonomía a las regiones y permite un mayor y mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas propias de nuestra gran diversidad geográfica. Para este efecto se ha dispuesto especialmente que sean las regiones extremas del país las que reciban la mayor proporción del FNDR; tal es así que en 1979 la Primera Región (que incluye las provincias de Arica e Iquique) recibió un 9,9% de dicho Fondo; la Décima Región (provincias de Valdivia, Osorno, Llanquihue y Chiloé) recibió el 12,1% y la Duodécima Región (provincias de Última Esperanza, Magallanes, Tierra del Fuego y Antártica Chilena) obtuvo el 10,8%; a modo de comparación, se puede señalar que a la Región Metropolitana le fue otorgado sólo el 3,3%. La asignación del FNDR es, pues, una de las más efectivas formas de fortalecer nuestra soberanía nacional.

Se puede afirmar entonces, por todo lo dicho, que el gasto social cumple un rol mucho más amplio y fundamental que el que generalmente se le asigna, al ser no sólo la forma más eficiente de redistribuir el ingreso hacia los grupos más pobres de nuestra sociedad, sino además uno de los pilares en que se apoya la Seguridad Nacional.



## PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA CHILENA\*

Jorge Cauas Lamas

Ingeniero Civil de la Universidad de Chile, Presidente del Banco de Santiago, ex Ministro de Hacienda, ex Embajador de Chile en EE. UU. y Presidente del Consejo del Centro de Estudios Públicos.

Tengo el honor de dirigirme a ustedes en esta ocasión para referirme a las perspectivas de crecimiento de la economía chilena.

Esta es una materia de la mayor importancia para las relaciones económicas entre nuestros países, hecho que se refleja en la magnitud del comercio que los une—que alcanza al 20% del comercio exterior en bienes de Chile— y a la importancia del sistema de financiamiento externo que respalda y complementa dichos flujos.

La expresión práctica de lo anterior lo constituye el establecimiento de instituciones financieras provenientes de los Estados Unidos en nuestro país, puesto que de los 11 bancos extranjeros establecidos en Chile bajo las normas de apertura al exterior y a la inversión externa, 5 son norteamericanos.

Como contrapartida lógica es posible observar ya el interés de los bancos chilenos en establecerse en los Estados Unidos. Cuatro bancos chilenos ya cuentan con oficinas de

*\*Una versión previa de este trabajo fue presentada en la IV Jornada de Estudios de 1980 de la Fundación Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica de Chile. Esta versión revisada corresponde a la traducción de la exposición hecha en la Cámara Norteamericano-Chilena de Comercio de Nueva York el 15 de mayo de 1980.*



representación en la ciudad de Nueva York que pueden constituir un punto de partida para la creación de instituciones financieras propiamente tales en el futuro.

Estas oficinas establecidas en nuestros países operarán en un mercado de una potencialidad creciente y del mayor interés para nuestras relaciones económicas y financieras futuras. He creído por ello de interés en esta ocasión referirme a los hechos que fundamentan dichas perspectivas.

### *Consideraciones Generales*

El propósito de esta exposición es tratar de explicar el crecimiento económico del período 1968-1979 en Chile, y particularmente de analizar el comportamiento y la influencia del factor capital y de la inversión privada. Se adopta este período de doce años subdividido en cuatro subperíodos de tres años cada uno que representan sucesivamente la situación tradicional en Chile, la crisis del sistema, el período de ajuste y la situación actual de la economía. En el transcurso de estos cuatro períodos se pasa de un país con una estructura económica fundamentada en la protección y en el papel preponderante del Estado a otra fundamentada en la apertura al exterior y en un papel importante del sistema de precios y mercado. El significado de este traspaso pasando por la crisis del período 1971-73 y las dificultades del ajuste del período 1974-76 acentuados por la situación económica internacional, deben ser objeto de otro análisis y no serán tratados en esta ocasión<sup>1</sup>.

Los temas que se tratarán luego se referirán sucesivamente a una discusión general sobre las fuentes del crecimiento económico, una descripción de la situación en Chile en esta materia en los períodos mencionados, y por último un análisis de las perspectivas de crecimiento futuro y, de los aspectos que determinan la inversión privada.

A través de la exposición se usarán estadísticas oficiales y de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En muchos casos, se elaboraron dichas estadísticas para presentarlas en la forma requerida por el análisis. Los valores obtenidos son aproximaciones a los valores efectivos pero sirven el propósito de entregar órdenes de magnitud útiles para una correcta comprensión del desarrollo de los hechos.

## LAS FUENTES DEL CRECIMIENTO ECONOMICO

### *Los Hechos y las Teoría*

Es reconocido en el análisis del crecimiento económico que los elementos que influyen más preponderantemente corresponden al nivel de uso de los factores básicos, el humano y

<sup>1</sup>Ver Jorge Cauas y Alvaro Saieh "Política Económica 1973-79". *Boletín del Banco Central de Chile*. Noviembre, 1979.

el capital físico, junto con un residuo no explicado por los anteriores y que normalmente agrupa influencias tales como los avances en el conocimiento y las economías de escala. Existen intentos de medición para períodos prolongados en algunos países que entregan magnitudes extraordinariamente interesantes de la influencia relativa de cada elemento. (Ver Apéndice Estadístico. Cuadro 1). Del análisis realizado para Estados Unidos entre 1948-69, Alemania para 1950-62 y Japón 1953-71 se desprenden algunas importantes conclusiones.

- (a) El insumo de factores explica alrededor de la mitad del crecimiento del producto. Esto significa que el aporte de los elementos restantes, entre otros la tecnología, tienen una importancia fundamental en la tasa de crecimiento.
- (b) A su vez, ambos factores se distribuyen aproximadamente por mitades su parte del impacto sobre el crecimiento. Este resultado permite corregir un error muy común de sobreestimación del factor capital como fuente del crecimiento, y confirma la apreciación del Profesor Arnold Harberger que “normalmente la acumulación de capital es sólo uno entre muchos factores, y probablemente no es el más importante en causar aceleraciones o desaceleraciones abruptas en la tasa de crecimiento”<sup>2</sup>.
- (c) Por último, en relación con el factor trabajo se observa que éste se descompone en dos elementos. El primero corresponde al aporte del factor por la magnitud del empleo propiamente tal. El segundo a la contribución de la educación para explicar el crecimiento. La importancia de esta distinción y sus implicaciones ha sido cuantificada en trabajos muy importantes de carácter académico para Chile y otros países.

Debe reiterarse que en esta exposición no se profundizará en el aspecto de capital humano y educación sino que en la importancia del capital físico.

La evidencia anterior ha permitido la construcción de teorías del crecimiento con diferentes grados de sofisticación y sobre las cuales existe abundante literatura<sup>3</sup>. A partir de los trabajos pioneros de Harrod y Domar que bautizan el modelo más simple para un solo sector que se fundamenta esencialmente en el uso del factor capital, pasando por el modelo neoclásico en el que se determina el uso de varios factores relacionados con el nivel de producto a través de una relación matemática (normalmente la propuesta por Cobb y Douglas), hasta los modelos multisectoriales complejos, especialmente los basados en los estudios de Von Neumann. Todos ellos tratan de relacionar las tasas de crecimiento del

<sup>2</sup>Arnold C. Harberger. “Perspectives on Capital and Technology in Less-Developed Countries”. Frank W. Paish Lecture at the Annual Meetings of the Association of University Teachers of Economics. Wales, March 1977.

<sup>3</sup>Ver, por ejemplo, los artículos recopilados en Amartya Sen (editor) *Growth Economics*. Penguin, 1970.

producto con el crecimiento de los factores mencionados y con las fuentes de dicho crecimiento.

El modelo más simplista, el de Harrod-Domar supone una relación lineal constante entre el nivel de producto y uso de capital a través de un coeficiente al que se denomina relación producto-capital, cuyo valor es igual al de la relación entre los incrementos de ambas variables y que se denomina relación marginal producto-capital. En este modelo, la tasa de crecimiento del producto queda determinada exclusivamente por la acumulación de capital y su valor corresponde al producto de la tasa de ahorro de la economía por la relación producto-capital menos la tasa de depreciación del capital. Así, por ejemplo, si la primera es 18 por ciento, la segunda es 0.33 (es decir, se requiere del servicio de tres unidades de capital para producir una unidad de producto), y la tercera 3 por ciento, la tasa de crecimiento alcanzable del producto es de 3 por ciento y se puede mantener indefinidamente. Es obvio que este modelo sobreestima en forma apreciable la importancia del factor capital y requiere ser corregido substancialmente. Sin embargo, como se verá más adelante, puede ser utilizado con las debidas reservas y calificaciones para obtener órdenes de magnitud probables en la trayectoria del crecimiento.

El modelo neoclásico en su expresión más simple agrega el factor trabajo en una función que adopta una forma tal que permite la substitución entre este factor y el capital. Dicha función normalmente supone que si todos los insumos crecen en alguna proporción, el producto lo hace en la misma proporción. Se puede demostrar en este caso, que la productividad marginal de cada factor es proporcional a su productividad media e inferior a ella. La última característica de esta función es que se puede relacionar la productividad media del factor trabajo con el monto de capital por trabajador en una función creciente, pero en que tal crecimiento es progresivamente menor, o dicho en forma más precisa, se opera en condiciones de retornos decrecientes a la intensidad de capital.

Las fuentes de crecimiento del producto por trabajador son el crecimiento del capital (cuyo origen es el ahorro) y el crecimiento del empleo. El ahorro neto en este caso incrementa el acervo de capital luego de descontar los efectos de nivel de capital requerido por trabajador y la depreciación del capital. Dado el hecho que la productividad media del capital por trabajador es progresivamente menor, se puede demostrar en este caso que el modelo conduce a una situación denominada estado estacionario, en que la tasa de crecimiento del producto desciende progresivamente para terminar igualándose a la tasa de crecimiento del empleo. Lo que resulta particularmente interesante en este caso es que la introducción de la hipótesis de un crecimiento permanente independiente de los insumos de factores (tecnología, por ejemplo), es lo único que permite sostener una tasa de crecimiento permanente superior a la del estado estacionario y que este efecto no se puede lograr por el incremento de la tasa de ahorro. Esta última, lo único que lograría sería elevar por una vez el nivel del producto por trabajador pero no su crecimiento.

Se ha dedicado algún énfasis a la descripción de los dos modelos anteriores, porque de

una manera u otra constituyen el esqueleto fundamental de todas las discusiones sobre la mecánica del crecimiento económico. Los esquemas más complejos vivieron una época de auge en el período de intentos de construcción de modelos multisectoriales de planificación centralizada. El fracaso en sus intentos de aplicación y el colapso de la idea de la eficiencia de la planificación centralizada los han dejado en el nivel de modelos matemáticos abstractos para dejar paso a modificaciones de los esquemas más simples descritos que se adapten al caso del funcionamiento de economías en que el concepto de descentralización de las decisiones y apoyo en el sistema de mercado es el núcleo fundamental.

### *Políticas económicas orientadas al crecimiento*

Adoptando el criterio anterior, la pregunta que surge consiste en detectar aquellas políticas económicas que efectivamente induzcan incrementos importantes en la eficiencia de los factores y por lo tanto disminuyan la presión sobre los requerimientos en niveles físicos de los recursos. Además de las observaciones generales mencionadas anteriormente sobre la eficiencia del mecanismo de mercado en las que no se ahondará mayormente en este trabajo, es interesante agregar la evidencia creciente que uno de los elementos fundamentales lo constituye el paso de abrir la economía hacia el exterior. El Profesor Bela Balassa al analizar las políticas de comercio exterior afirma que “al examinar los efectos de las exportaciones en el desarrollo de los países que han establecido una base industrial, hemos tratado de probar la hipótesis que las políticas orientadas hacia la exportación conducen a un mejor comportamiento de crecimiento que las políticas que favorecen la sustitución de importaciones. Este resultado se obtiene porque las políticas orientadas hacia la exportación, que proveen incentivos similares a las ventas en los mercados domésticos y externos conducen a la asignación de recursos de acuerdo a las ventajas comparativas, permiten una mayor utilización de la capacidad instalada, permite la explotación de las economías de escala, generan avances tecnológicos en respuesta a la competencia externa y, en el caso de países con exceso de oferta de obra de mano, contribuyen al incremento del empleo” y agrega luego: “A su vez, cuando la etapa fácil de sustitución de importaciones se ha agotado, substituir producción doméstica por importaciones implica costos crecientes debido a la pérdida de economías de escala en mercados domésticos pequeños y la naturaleza relativamente intensiva en capital de los productos envueltos”<sup>4</sup>.

El Profesor Balassa compara luego el comportamiento de los países que han seguido una política consistente de apertura al exterior con aquellos en que dicha política no fue aplicada, a través del comportamiento de la relación incremental producto capital bruto y encuentra que en los primeros dicha relación alcanzó para el período 1960-73 valores muy altos (Singapur: 0.57; Corea: 0.48; Taiwán: 0.41) mientras que para los del otro extremo en el mismo período ella fue muy baja (Chile: 0.18; India: 0.17). El resto de los países en desarrollo fluctuó entre 0.20 y 0.35<sup>5</sup>.

<sup>4</sup>Bela Balassa. “Exports and Economic Growth. Further Evidence”. *Journal of Development Economics*. N° 5, 1978.

<sup>5</sup>Estas cifras fueron obtenidas por el Profesor Balassa de una publicación del Banco Mundial: *World Tables*

Las consideraciones anteriores permiten aproximarse en forma pragmática y simple a la pregunta relacionada con la capacidad de crecimiento de una economía con un nivel de recursos o a los requerimientos de recursos para sostener un crecimiento dado. Un enfoque puede ser entonces el de modificar el modelo simple de Harrod-Domar aceptando una variación en el tiempo del coeficiente producto capital adoptando para ello órdenes de magnitud derivadas de la evidencia empírica en países que han adoptado políticas similares.

Se puede analizar por ejemplo, la situación para el caso de pasar en forma gradual de una relación producto capital de 0.33 a una de 0.55, lo que conducirá a que los requerimientos de capital sean menores. En este caso, la influencia de esta variación se ejercerá por dos conductos. El primero, es un efecto transitorio derivado del cambio de políticas que modera al comienzo del período analizado los requerimientos de ahorro; el segundo es un efecto permanente derivado del cambio de productividad media del capital.

En el ejemplo numérico anterior se tenía que bajo una hipótesis de depreciación del 3 por ciento, una tasa de crecimiento del 3 por ciento requería una tasa de ahorro del 18 por ciento en presencia de una relación producto capital de 0.33. Se observa que en este caso, la tasa incremental vale 0.17. Ahora bien, si la relación sube gradualmente a 0.55 y luego se mantiene en ese valor<sup>6</sup>, los requerimientos de ahorro caen abruptamente en el primer período por el primer efecto mencionado, llegando a ser de 9 por ciento y elevando por lo tanto la tasa incremental al doble, vale decir a 0.33.

En la medida que transcurre el tiempo, el efecto por una vez se atenúa, induciendo un incremento de los requerimientos de ahorro a niveles del 11 por ciento, inferiores al histórico, para sostener la tasa de crecimiento del 3 por ciento, debido al efecto permanente mencionado. En este caso también la tasa incremental tiende a decrecer para llegar al valor de 0.27.

En estas circunstancias se puede postular un crecimiento de la economía mayor que el histórico. Por ejemplo, si se supone un crecimiento del 8 por ciento —que en presencia de un crecimiento de la población de 1.5 por ciento anual duplica el ingreso por persona en 11 años en vez de 47 con un crecimiento del 3 por ciento— la tasa de ahorro que se requiere a mediano plazo será de alrededor de 20 por ciento y la tasa incremental producto capital en ese momento será de 0.40. Estos valores se comparan con una tasa de ahorro de 33 por ciento y tasa incremental de 0.24 para el caso en que las políticas económicas no hubieran variado y se quisiera crecer al 8 por ciento.

---

1976. Se puede demostrar que la tasa incremental producto capital bruto equivale al cociente entre la tasa de crecimiento del producto y la tasa de la Inversión Geográfica Bruta sobre el Producto Geográfico Bruto. Esta tasa no es equivalente a la relación marginal producto capital (neto).

<sup>6</sup>Con un valor de la tasa de crecimiento de la relación producto capital de 3 por ciento inicial que va disminuyendo hasta anularse en el tiempo.

Es oportuno a esta altura una llamada de cautela. El ejercicio anterior es válido sólo como generador de órdenes de magnitud útiles para interpretar los posibles desarrollos de la economía. No substituyen la consistencia de las políticas que hacen posible su logro. Más precisamente, se basan en ellas y, aunque sea repetitivo, su enumeración incluye una economía de mercado abierta al comercio internacional, paralelamente a una adecuada preocupación por el mejoramiento de los otros factores, en especial el humano y la fluidez de transferencia de conocimientos y tecnologías. En ese contexto es posible para una economía pequeña en desarrollo ganar terreno con gran rapidez diferenciándose de la conducta ineficiente de las economías socialistas centralizadas<sup>7</sup> antes de enfrentar los problemas de una economía madura descritos por el esquema neoclásico, obteniendo así niveles de vida y bienestar mayores que los del resto de los países en desarrollo con políticas centralizadas y proteccionistas.

## EL CRECIMIENTO HISTORICO DE CHILE

### *Principales Tendencias*

El crecimiento histórico de Chile ha sido tradicionalmente bajo, requiriendo cerca de 50 años para duplicar el nivel de ingreso por habitante. Con el propósito de centrar el análisis en el período más reciente se analizan los últimos doce años divididos en cuatro períodos de tres años que como se ha dicho representan razonablemente bien la situación tradicional, la crisis, el ajuste a la crisis y la situación actual. (Ver Apéndice Estadístico. Cuadro 2). Del análisis de dichos períodos se observan claramente las tendencias mencionadas anteriormente y que derivan de las características de política económica de cada uno de los períodos mencionados. Se observan las siguientes características fundamentales:

- (a) La tasa histórica de crecimiento representada por la del período 1968-70 es de 3.4 por ciento, asociada a una tasa de inversión del 15 por ciento, conduciendo a una productividad incremental del capital de 0.23.
- (b) El período crítico está representado por una tasa de crecimiento de 1.3 por ciento y una tasa de inversión del 12.7 por ciento, llevando la relación incremental a 0.10.
- (c) El período de ajuste representa un costo en materia de caída promedio del producto de 0.5 por ciento en promedio en los tres años. La tasa de inversión promedio en el período fue de 11.2 por ciento, reflejando la caída del ingreso y los menores recursos externos. En estas circunstancias la relación incremental resulta negativa.

<sup>7</sup>Cuya relación incremental producto capital en el período 1960-70 fue de sólo 0.17. (World Bank. *op. cit.*).

- (d) El período reciente, a partir de 1976, representa un cambio dramático de las condiciones anteriores. El crecimiento del período sube a 8.3 por ciento promedio anual, la tasa de inversión sube a 13.3<sup>8</sup> y la productividad incremental del capital a 0.62<sup>9</sup>.
- (e) Como una forma, aunque rudimentaria, de medir las diferencias de política en el período se acompaña un indicador de dimensión de comercio exterior representado por la relación entre importaciones más exportaciones de bienes y el producto. Se observa que ella cae desde 32.2 por ciento en el primer período al 29 por ciento en el segundo, subiendo luego a 35.9 y 38.9 en el tercero y el cuarto. Estos resultados son la consecuencia de la política de reducción drástica arancelaria y cambiaria pragmática y realista adoptadas y su reflejo en la productividad de la inversión se muestran en forma muy clara. Los valores mencionados muestran variaciones mucho más dramáticas cuando se resta el efecto del cobre (cuyo precio real en el primer período es el doble del precio en el cuarto) y de las otras exportaciones tradicionales (hierro, salitre, yodo, molibdeno, papel y harina de pescado). En este caso se llega a que éstas que alcanzaban el valor de 71.2 millones de dólares en 1973 significando el 0.9 por ciento del producto, suben a 1.219 millones en 1979, es decir, al 6.8 por ciento del producto.

#### *La inversión geográfica bruta*

La estructura de la Inversión Geográfica Bruta es muy importante para analizar sus características de productividad. (Ver Apéndice Estadístico. Cuadro 3). De la situación en los períodos en análisis se pueden deducir algunas importantes conclusiones:

- (a) La importancia de la inversión en maquinaria y equipos es mayor en el período 1977-79. Esto explica en parte la mayor productividad del capital en el período.
- (b) La inversión privada ha crecido en importancia hasta alcanzar a cerca del 60% de la inversión en el período 1977-79 viniendo del 41,28 y 50 en los períodos anteriores. Dadas las condiciones de rentabilidad exigida normalmente a dicha inversión, se encuentra aquí un segundo elemento explicativo de la mayor productividad del capital. Por otra parte, dicha inversión en proporción del producto (7.8 por ciento) es superior a la del primer período (6.1 por ciento) y por cierto a la de los períodos de crisis y ajuste (3.6 y 5.6 por ciento, respectivamente).
- (c) La inversión pública se reduce de 8.9 y 9.1 por ciento del producto en los dos primeros períodos a 5.6 y 5.5, respectivamente en el tercero y cuarto.

<sup>8</sup>Esta tasa es creciente en el período siendo de 12.7, 13.0 y 14.2 por ciento para 1977, 78 y 79, respectivamente.

<sup>9</sup>La observación que esta productividad puede estar influenciada por la caída del período 1974-76. se responde haciendo notar que para el conjunto de los dos períodos ella es de 0.32 (superior a la historia.)

- (d) No es posible deducir de los datos anteriores información acerca del acervo de capital en manos del sector público. Una estimación muy útil es la que hizo José Piñera para fines de 1977 donde concluyó que el 78 por ciento del patrimonio de las cien mayores empresas chilenas estaba en manos del Estado<sup>10</sup>.

#### *Financiamiento de la Inversión en Capital Fijo*

Es conveniente a esta altura analizar la situación del financiamiento de la Inversión Geográfica que corresponde al capital fijo. (Ver Apéndice Estadístico. Cuadro 4).

De la información existente se pueden deducir algunas importantes características:

- (a) La tasa de Ahorro Nacional Bruto menos el Aumento de existencias que se computa de la diferencia entre la Tasa de Inversión y la Tasa de Ahorro Externa medida por el déficit en Cuenta Corriente alcanzó a 13.8 por ciento en el período 1968-70. Si en ese período se postula la no variación de existencias se llega a una tasa de Ahorro Nacional Bruto de igual magnitud. Para los períodos siguientes, que tienen un valor del orden del 9 por ciento para la diferencia, constante en todos ellos, esta tasa no puede computarse a menos que se postule una conducta de los inventarios. Una aproximación razonable indicaría que los períodos en que con más probabilidad variaron los inventarios (para caer) fueron el 71-73 y el 74-76, lo que llevaría a que el Ahorro Nacional Bruto fuera inferior al 9 por ciento. Si en el período 77-79 se han repuesto inventarios, el Ahorro Nacional Bruto sería superior al 9 por ciento, lo que en parte estaría confirmado por la conducta del ahorro financiero como se verá más adelante.
- (b) El ingreso de capitales autónomos financió el déficit en cuenta corriente y permitió la acumulación de reservas en tres de los períodos siendo la excepción 1971-73. Dicho ingreso de capitales ha permitido incrementar paulatinamente la fluidez de funcionamiento en el mercado financiero, hecho que también se comentará más adelante.
- (c) La deuda externa neta de reservas como proporción del producto sube de 35.5 por ciento en el primer período al 40.3 en el segundo para alcanzar un máximo de 41.7 en el tercero, etapa en la que por la política de servicio oportuno de los compromisos externos descende al 32.2 por ciento en el cuarto.

De las consideraciones anteriores se deduce que el cambio de política no sólo ha permitido un incremento importante del crecimiento del país a través de un mejor uso de sus recursos, sino que éste ha sido logrado en condiciones de fluidez financiera creciente y compromisos netos con el exterior inferiores a los de los períodos tradicionales.

<sup>10</sup>José Piñera Echeñique. "Las Cien Mayores Empresas de Chile en 1977". *Economía y Sociedad*. Septiembre-octubre, 1978.



## *Dinero y Crédito*

Para completar el análisis en esta materia, es oportuno agregar la trayectoria de los indicadores monetarios y crediticios más importantes. (Ver Apéndice Estadístico. Cuadro 5). Las características más importantes que se deducen son:

- (a) El sistema financiero pasa por una situación crítica en el período 1973-75, reflejado en una caída violenta de los recursos financieros (dinero y cuasidinero) y del Crédito en Moneda local y extranjera.
- (b) El año 1976 representa el comienzo de la etapa de desarrollo del sistema financiero derivado de las reformas introducidas en el mercado de capitales y la liberación de las tasas de interés. Su impacto sobre estas últimas se detecta en el paso abrupto de una tasa de interés real negativa para las operaciones en moneda nacional a corto plazo a una tasa positiva muy alta en términos reales que se ha venido moderando paulatinamente en el tiempo. La velocidad de ajuste en la tasa de interés ha estado condicionada a la velocidad de liberalización en la cuenta de capitales del exterior (a su vez condicionada por el juicio de la autoridad en cuanto al nivel de riesgo aceptable desde el exterior en las operaciones con Chile) y por la velocidad del incremento en los ahorros financieros internos. En el período de ajuste se ha observado que las diversas regulaciones han tendido a compartamentalizar el mercado de capitales creando diferentes tasas de interés real para las operaciones en moneda nacional y extranjera, diferenciación que tenderá a desaparecer en el tiempo.
- (c) El sistema bancario medido por la proporción del crédito canalizado a través suyo se ha multiplicado por tres en el período 1970-79, indicando el efecto de normalización del sistema luego de las reformas bancarias y del mercado de capitales.
- (d) Paulatinamente, el sistema financiero ha ido aumentando la importancia del mercado de mediano y largo plazo que, medido a través del cuasidinero, ha crecido más de tres veces en el período 70-79.

### *Comentarios Generales*

A manera de conclusión de este capítulo, deben destacarse los siguientes elementos:

- (a) La capitalización histórica en Chile ha sido relativamente ineficiente en un sistema en que las señales económicas (precios, tasas de interés) estaban distorsionadas puesto que no se permitía el funcionamiento del mercado. La política de sustitución de importaciones acentuó dichas ineficiencias.

- (b) El sector público interfirió no sólo al nivel de las políticas sino que al nivel de la actividad, introduciendo actividad propia en el sector económico. No estando esta actividad normalmente regida por las señales de mercado, se creó un elemento adicional acentuador de la ineficiencia del sistema.
- (c) Llegando al punto crítico, la economía debió, por este motivo sumando al de la crisis internacional, pasar por una situación de ajuste muy seria en la cual, sin embargo, se adoptaron todas las medidas racionales a largo plazo como liberación de los mercados, apertura al exterior, racionalización del sistema financiero que sentaron las bases para un cuadro fundamentalmente diferente de desarrollo.
- (d) La respuesta fue rápida y profunda. Aumentó violentamente el nivel de eficiencia del capital, y la tasa de crecimiento del producto fue sostenida por tasas de inversión que pudieran considerarse bajas en circunstancias tradicionales. Sin embargo, es detectable una capacidad más alta que la tradicional para generar recursos financieros internos y externos. Estos últimos han ingresado con mayor fluidez al país, no sólo sin inducir empeoramiento en las relaciones de deuda, sino que un notable mejoramiento de ellas.
- (e) En presencia de políticas claras y consistentes de la autoridad y de señales adecuadas de los mercados, la inversión privada ha aumentado en proporción y en niveles absolutos a los valores tradicionales. Ella se ha concentrado en los sectores con mayores ventajas comparativas dado que la protección efectiva de todos los sectores se ha igualado en la práctica. Estos sectores corresponden especialmente a la exportación y a la explotación de recursos naturales donde destaca la forestación, la minería, la pesca, la agricultura y los derivados industriales de ellas.

## CRECIMIENTO FUTURO Y CONTRIBUCION DE LA INVERSION PRIVADA

Se han discutido hasta aquí los fundamentos teóricos y la evidencia empírica en materia de crecimiento económico, como asimismo, en que forma dichos fundamentos y evidencias se reflejaron en el período histórico reciente en Chile. De dicho análisis surgió claramente que en nuestro país se han dado en el período de aplicación de la política económica actual las bases para un crecimiento sostenido substancialmente mayor que el tradicional, y que dichas bases están a su vez sustentadas en la aplicación de los principios de mercado en una economía abierta al comercio internacional.

Corresponde ahora entrar en algunas consideraciones adicionales que permitan configurar más claramente las perspectivas hacia el futuro.

### *Importancia del factor humano*

Es obvio que la debida preocupación por el adecuado aporte del factor humano es fundamental. Sin embargo, conviene enfatizar nuevamente que en esta exposición nos referiremos esencialmente a la Inversión en Capital Fijo.

### *Financiamiento de la inversión*

Es importante ahora volver al aspecto de financiamiento de la inversión, para lo cual nos referiremos nuevamente al ejemplo simplificado en que se pretende crecer a una tasa del 8 por ciento<sup>11</sup> en presencia de una política económica que haya incrementado la productividad del capital físico y en la que se concluyó que la tasa de inversión requerida alcanzaba al 20 por ciento con una relación incremental producto capital de 0.40. Esta tasa de inversión requiere de una tasa de ahorro geográfico bruto equivalente que a su vez se descompone en ahorro doméstico y ahorro externo.

El ahorro doméstico bruto corresponde al ahorro de las empresas (fondos de depreciación, utilidades no distribuidas), de las personas y del gobierno.

El ahorro externo corresponde al déficit en cuenta corriente de la Balanza de Pagos, el que a su vez está compuesto del déficit en la Cuenta de Bienes y Servicios y el pago de intereses al exterior por concepto de servicio de la deuda externa.

Si en el diseño de la política económica se percibe la conducta del ahorro doméstico como factor limitante, se pueden deducir los requerimientos externos que lo complementan y su efecto sobre la Balanza de Pagos y la Deuda Externa. Si más bien se quiere tratar de medir el valor posible de los flujos externos en condiciones "razonables" de comportamiento de la Balanza de Pagos y la Deuda Externa, se obtendrán como diferencia los recursos internos necesarios compatibles con el crecimiento esperado. En cualquiera de los dos casos deberá ponerse énfasis en las políticas económicas consistentes con los resultados deseados, materia que se verá más adelante.

A modo de ejemplo veremos el caso en el cual se analiza la componente externa a través de una situación en la que se fije un nivel "razonable" de deuda externa, suponiendo que ella en términos netos (vale decir, sin considerar la acumulación de reservas) siga una conducta determinada como sería el caso que no variara en relación con el producto a partir de un período base. Debe observarse sin embargo que en estricto rigor esta limitante no existe en una economía abierta de mercado. Ella se impone sólo como un ejercicio para analizar los efectos de una restricción. En esta situación, se puede determinar el déficit en

<sup>11</sup>Dadas las consideraciones que siguen en el texto esta tasa puede ser considerada como un mínimo alcanzable.

cuenta corriente compatible con dicha situación. Así, si se toma el período 1977-79 como base y se espera que la deuda no suba en relación con el producto más allá del 32.2 por ciento, esperando que este último crezca al 8 por ciento, el déficit en cuenta corriente no podrá ser superior (en el promedio de los años considerados) al 2.6 por ciento del producto<sup>12</sup>. En esta situación el Ahorro Nacional Bruto requerido sería de 17.4 por ciento (la diferencia entre 20.0 y 2.6 por ciento).

Los números resultantes en el contexto de una economía creciendo a la tasa prevista no aparecen difíciles de alcanzar en un período de tiempo de alrededor de tres años. De hecho, la tasa de Ahorro Nacional Bruto que se encuentra en una magnitud superior al 9 por ciento y que históricamente estuvo al nivel de 14 puede subir a un ritmo sustancial en el futuro. Una indicación la proporciona el hecho que el ahorro financiero ha venido creciendo a un promedio de 2.5 por ciento del producto en los últimos tres años.

### *La inversión extranjera*

Sin embargo, debe agregarse un elemento que o bien moderará estos requerimientos o permitirá crecimientos aún mayores que los previstos, que es el caso de la inversión extranjera.

La inversión extranjera permite aliviar los requerimientos internos y aumentar el déficit en cuenta corriente sin incrementar el saldo neto de la deuda externa. Dada la política actual sobre la materia, que ha tendido a otorgar tratamiento equivalente a la inversión extranjera con la nacional y la importancia de los proyectos en etapa de evaluación y decisión, este elemento debe ser considerado para estudiar la potencialidad de crecimiento del país.

Los proyectos aprobados o inscritos hasta 1979 alcanzaban a cerca del 25 por ciento del producto de ese año. Obviamente, el desembolso efectivo ha sido sólo una parte de este monto (alrededor del 15 por ciento del total aprobado) y en el futuro los desembolsos anuales constituirán sólo una parcialidad de ellos. Si suponemos por ejemplo que dicho monto alcanzará al 2.5 por ciento del producto anualmente, se llega a que el requerimiento de ahorro interno se reduce al 14.9 por ciento del producto, al mismo tiempo que el déficit en cuenta corriente sube al 5.1 por ciento del producto, sin alterar el nivel de la deuda en relación con el producto. Es obvio nuevamente que estos órdenes de magnitud son alcanzables en el futuro inmediato en Chile.

### *Características de la inversión*

Interesa ahora discutir las características de la inversión a desarrollarse en el futuro próximo. Para ello se tratará de cuantificar en forma aproximada la importancia relativa de

<sup>12</sup>Se está suponiendo en este caso que el valor real de la deuda no está afectado por inflación externa. Si este fuera el caso, valores más altos del déficit son compatibles con la mantención del valor real de la deuda.

los diferentes sectores basados en proyectos en estudio o en estimaciones de la demanda potencial para el período de los seis años siguientes. Los órdenes de magnitud a que se hará referencia contemplan una tasa de Inversión Geográfica Bruta alcanzable en un período de alrededor de tres años del 20 por ciento del producto.

Ya se ha mencionado previamente que los sectores en los que el país tiene ventajas comparativas son aquellos que a partir de la liberalización del comercio y la igualación práctica de las tasas de protección efectiva están relacionados con el comercio exterior. Ellos son la minería (especialmente el cobre), la forestación, la pesca, la agricultura y la industria relacionada con ellos. La estimación de su importancia, medida a través de los proyectos en desarrollo conduce a una magnitud de orden del 35 por ciento del total. En una proporción importante, esta inversión es privada nacional o extranjera.

En segundo lugar debe mencionarse a los sectores que agrupan la electricidad, el petróleo, gas y carbón, el transporte y las comunicaciones, en que es posible medir su magnitud por los proyectos en desarrollo o la potencialidad de la demanda sobre ellos ya que constituyen servicios cuya demanda está relacionada directamente con el crecimiento de la economía. La magnitud en este caso es del orden del 25 por ciento. En el período reciente en Chile, esta inversión ha estado asociada en proporción importante con el sector de empresas estatales. Hacia el futuro, y dados los principios de la política económica cuya expresión más reciente lo constituyen los Programas Ministeriales aprobados por el gobierno y entregados por la Oficina de Planificación Nacional y el hecho que en ellos los beneficios privados son altos y sus costos asignables con facilidad al usuario, es posible concebir un aporte creciente del sector privado en el crecimiento de los sectores correspondientes.

En tercer lugar se encuentra la inversión en vivienda. En este caso, se estima su monto relativo por el potencial de la demanda existente en el contexto de una reducción apreciable en la tasa de interés del mercado financiero que se aproxime a la internacional. Bajo esa hipótesis, la magnitud es del orden del 20 por ciento. La situación de la actual política económica conduce a que esta inversión se desarrolle esencialmente por canales privados.

En cuarto lugar se encuentra la inversión en comercio y otros servicios donde se supone que el orden de magnitud relativo de la inversión es del orden del 10 por ciento y es esencialmente privada.

En quinto lugar se encuentran las Obras Públicas. En este caso también el orden de magnitud es del 10 por ciento, aproximándose a la relación histórica con el producto geográfico. En este caso, en el cual la rentabilidad privada de los proyectos difiere substancialmente de su rentabilidad social, la inversión correspondiente ha sido normalmente pública. A futuro es posible pensar que una proporción de ella, en especial aquella en que los beneficios de carácter privado son altos y puedan ser efectivamente cobrados al usuario, pueda ser traspasada al sector privado.

Si en el conjunto de hipótesis anteriores se acepta que el sector privado invierte por lo menos el 80 por ciento del primer grupo, el 20 por ciento del segundo, el 80 por ciento del tercero y el 100 por ciento del cuarto, se llega a una situación en que la importancia relativa de la inversión privada será por lo menos equivalente a la proporción de los tres últimos años, siendo su volumen absoluto substancialmente mayor por el crecimiento de la tasa de inversión.

### *Los criterios para la decisión de inversiones*

Las exploraciones anteriores sirven un propósito simple: determinar que los órdenes de magnitud previstos no son incompatibles entre sí y que, dado un determinado contexto de políticas económicas y de procedimiento de toma de decisiones, ellos son alcanzables. Nos referiremos ahora al último de estos puntos dejando la discusión de las políticas requeridas para las consideraciones finales.

El contexto en que deben adoptarse las decisiones de inversión es esencialmente el de una economía sujeta a las normas del mercado y al papel subsidiario del Estado. Esto supone que las señales de precio de los mercados internos y externos o una aproximación correcta de ellos en los casos de bienes y servicios no transables, son las que deben entrar en una evaluación rigurosa de los proyectos para determinar su aporte. En el caso de los proyectos en que los efectos indirectos son muy importantes, ellos deben introducirse para evaluar correctamente los beneficios y costos sociales del proyecto y, por lo tanto, su conveniencia desde el punto de vista social.

Cualquiera que sea el sector que tome la decisión, público o privado, esta evaluación es indispensable para que la decisión de realizar un proyecto conduzca a un aumento óptimo de los bienes y servicios requeridos por la sociedad, contribuyendo así a crear las condiciones materiales que pueden ser un componente importante para el logro de un mayor bienestar personal y social.

En el caso del sector privado el requerimiento fundamental para que la inversión así evaluada conduzca a los resultados mencionados, deriva del comportamiento competitivo de los mercados de bienes, servicios y factores que entran en el proyecto y el de los mercados de los bienes y servicios derivados de él<sup>13</sup>. Cumplida en una proporción importante la condición anterior, la asignación de recursos será la correcta puesto que la norma de decisión corresponde normalmente a la que deriva de las técnicas de evaluación de proyectos.

<sup>13</sup>Esta condición destaca la importancia del contexto institucional que aproxime al máximo los mercados a su funcionamiento competitivo.

En el caso del sector público deben distinguirse claramente dos sectores. El primero es aquel en que los costos y beneficios privados son prácticamente equivalentes a los sociales. Es obvio en este caso que las normas de evaluación no deben diferir de las normas privadas y que su realización por el sector público deriva de razones diferentes a las puramente económicas.

Es importante además destacar en este caso que las señales percibidas por los ejecutivos en este sector de empresas pueden no tener la claridad de sus equivalentes en el sector privado, puesto que pueden traer consigo normas de optimización más complejas que en el caso de estas últimas (por ejemplo, de dimensión, de ubicación geográfica o de uso forzado de factores). Si esto ocurre, es obvio que el alejamiento del óptimo medido por la diferencia con la evaluación sin restricciones representa un costo social muchas veces de gran importancia como ha sido la experiencia histórica en Chile.

El segundo caso para el sector público es aquel en que los costos y beneficios privados difieren fundamentalmente de los sociales y, por lo tanto, su financiamiento implica transferencias forzadas normalmente por el sistema tributario, que a su vez implican redistribución de ingresos y/o riqueza entre personas. En este caso la decisión también debe ser tomada a través de una evaluación que asegure la maximización del bienestar social. En esta materia la tarea realizada por la Oficina de Planificación Nacional y las Universidades ha sido de una importancia fundamental en los avances logrados en el análisis para la asignación de recursos públicos.

### *La importancia de una política económica compatible con el crecimiento*

Una y otra vez a través de esta exposición ha aparecido la importancia del contexto de una adecuada política económica para el logro de crecimiento substancialmente mayor que el histórico. El análisis realizado hasta aquí enfatizó la importancia de los mecanismos de mercado y la apertura al exterior de la economía, hechos que por otra parte han explicado la conducta económica reciente de Chile que en condiciones críticas de la economía internacional e iniciales de su propia economía, ha logrado crecer a tasas mayores que el doble de las históricas, corrigiendo simultáneamente los serios desequilibrios internos a los que había llegado el país el punto de vista económico y financiero.

Las consideraciones finales que deben hacerse sobre el tema que hemos tratado se refieren a la importancia de completar el proceso de perfeccionamiento de las diferentes áreas de la economía. Mencionaremos en primer lugar, la continuación de las medidas que permitan la máxima fluidez de los recursos financieros internos y externos lo que eliminará los residuos de compartamentalización que se reflejan en diferenciales de tasas de interés (más allá de los riesgos relativos involucrados) que obviamente alejan del óptimo a la economía. La llegada más rápida de la tasa de interés a niveles internacionales traería consigo una acentuación más rápida de la inversión.

En segundo lugar cabe mencionar la necesidad de cuidar a través del nivel y la estructura del sistema tributario que la dimensión relativa del sector público no pase de la dimensión que garantice el óptimo social, y que sus características tiendan a favorecer el ahorro. El sistema tributario actual tiene condiciones extraordinariamente positivas en cuanto a su eficiencia y su capacidad de rendimiento. Los ajustes mencionados servirían el propósito de completar una reforma que fue fundamental en el desarrollo económico y social reciente.

En tercer lugar se debe mencionar la importancia que tiene desde el punto de vista del ahorro y la inversión un adecuado funcionamiento del sistema de previsión, lo que ha inducido a las autoridades a definir esta área como prioritaria en los programas actualmente en estudio.

\* \* \*

En condiciones difíciles y nuevas el país ha sabido diseñar y aplicar con éxito políticas claras y consistentes. Ellas han inducido un crecimiento de magnitud desconocida en el pasado, y han creado condiciones para que dicho crecimiento se mantenga en el futuro. La participación de la comunidad económica y financiera nacional e internacional es parte fundamental de este desarrollo.

## APENDICE ESTADISTICO

Cuadro 1  
FUENTES DEL CRECIMIENTO ECONOMICO

	USA 1948-69	Alemania 1950-69	Japón 1953-71
Crecimiento del Producto	4.0	6.3	8.8
Insumo de Factores	2.1	2.8	4.0
Factor Trabajo	1.3	1.4	1.9
(Empleo, horas de trabajo)	(1.0)	(1.2)	(1.4)
(Educación y otros)	(0.3)	(0.2)	(0.5)
Factor Capital	0.8	1.4	2.1
Otros Elementos		1	
(Conocimientos, Economías de Escala)	1.9	3.5	4.8

(Fuente: Edward F. Denison and William K. Chung, *How Japan's Economy Grew So Fast*. Brookings, 1976).



Cuadro 2  
**CRECIMIENTO E INVERSION EN CHILE 1968-79**  
 (En porcentajes anuales promedio)

Período	Tasa Crec. Producto	Tasa Inversión	Relac. Increm. prod.-capital	Comercio Ext. como Porcentaje del Prod.
1968-70	3.4	15.0	0.23	32.2
71-73	1.3	12.7	0.10	29.0
74-76	-0.5	11.2	Indet.	35.9
77-79	8.3	13.3	0.62	38.9

(Fuente: ODEPLAN y Banco Central.)

Cuadro 3  
**CARACTERISTICAS DE LA INVERSION GEOGRAFICA BRUTA EN CAPITAL FIJO**  
 (En porcentajes de la inversión)

Período	Constr.	Maq.		Pública	Privada	Pública		Privada
		Import.	Nac.			(En porcentajes del Prod.)		
1968-70	56	34	10	59	41	8.9	6.1	
71-73	60	29	11	72	28	9.1	3.6	
74-76	53	39	8	50	50	5.6	5.6	
77-79	50	41	9	41	59	5.5	7.8	

(Fuente: ODEPLAN.)

Cuadro 4  
**FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION GEOGRAFICA BRUTA EN CAPITAL FIJO**  
 (En porcentajes anuales promedio)

Período	Tasa Tasa Ah. Ex. = Inv. Def. en Cta. Cte.	Tasa Ah. Nac. Bruto -Autm. Existencias	Cap. Auton. Netos como Porc. del Prod.	Deuda Neta como Porc. del Prod.
1968-70	15.0	1.2	13.8	35.5
71-73	12.7	3.7	9.0	40.3
74-76	11.2	1.8	9.4	41.7
77-79	13.3	4.2	9.1	32.2

(Fuente: ODEPLAN y Banco Central de Chile.)

Cuadro 5  
**DINERO Y CUASIDINERO DEL SECTOR PRIVADO Y COLOCACIONES  
DEL SISTEMA BANCARIO**

Año	Dinero	Cuasi- dinero	Total	Créd. mon. nac.	Créd. mon. extr.	Total	Tasa de Int. mensual real de col. a 30 ds.
		(En porcentajes del Producto a fines de cada año)					
1970	9.1	3.4	12.5	7.5	1.0	8.5	-1.0
71	12.1	4.1	16.2	7.6	1.2	8.8	-0.5
72	10.1	2.9	13.0	5.1	1.5	6.6	-6.3
73	7.3	2.2	9.5	2.7	1.5	4.2	-9.7
74	4.1	1.7	5.8	1.7	2.3	4.0	-3.8
75	3.8	2.1	5.9	2.1	2.3	4.4	1.2
76	4.0	3.8	7.8	3.5	4.0	7.5	4.2
77	4.6	5.8	10.4	7.6	6.2	13.7	3.8
78	5.2	8.8	14.0	10.9	8.2	19.1	3.0
79	5.8	11.2	17.0	15.4	10.3	25.8	1.3

(Fuente: Banco Central de Chile y Fondo Monetario Internacional).



## EL ROL DE LAS GRANDES POTENCIAS EN LAS PERSPECTIVAS POLITICAS DE LA CUENCA DEL PACIFICO \*

*Walter Sánchez G.*

Doctor en Ciencia Política, Profesor Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile y Profesor Academia Superior de Seguridad Nacional.

### I INTRODUCCION E HIPOTESIS DE TRABAJO

En esta presentación se examinarán los aspectos principales sobre el papel que desempeñan las grandes potencias en el escenario del Pacífico.

La importancia de estos roles está vinculado a la creciente participación política de estas potencias con vocación al Pacífico en el precario equilibrio de poder internacional.

Para situar en una perspectiva realista la apertura al Pacífico de Chile es esencial hacer un relevamiento del papel que juegan los cuatro grandes del Pacífico y descubrir de qué manera sus relaciones bipolares, triangulares y cuadrangulares pueda afectar la eventual creación de una Comunidad del Pacífico.

\*Versión revisada del trabajo presentado en el Curso "El Pacífico en Perspectiva" bajo la dirección del profesor Francisco Orrego Vicuña y realizado por el Instituto de Estudios Internacionales en junio de 1980. El autor agradece a la Oficina de Desarrollo Científico, Creación Artística y Cooperación Internacional de la Universidad de Chile, su auspicio a través del proyecto N° S721-802.

Mediante un mapa político de los polos principales de la Cuenca es más fácil aprovechar la creciente autonomía e influencia que ofrece una situación de multipolaridad y creciente diseminación del poder e influencia en la actual situación internacional.

Las dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética han tenido y tienen una presencia en el Pacífico; desde mucho antes China Continental y el Japón, han surgido como potencias de alcance regional de vital importancia en el Pacífico Asiático. Sobre estas cuatro patas o polos se levanta la mesa donde se jugarán en buena medida los destinos del Océano Pacífico.

Potencias intermedias como Australia, Nueva Zelanda, México, Indonesia; otras pequeñas como las cinco de la Asociación del Sudeste Asiático; los numerosos países del Pacífico Insular y aquellos del Pacífico Sur, como el nuestro, forman un ancho cinturón que rodea la vasta Cuenca del Pacífico y que por cierto también juegan un papel importante en su futuro político. Así pues en la Cuenca se reflejan problemas típicos como las relaciones Este-Oeste y Norte-Sur.

Interesa de sobremanera imaginar el escenario del Pacífico como un teatro de operaciones militares, económicas y culturales, donde los grandes juegan la carta 'China', la carta 'Rusa' o la carta 'ASEAN', con el fin de disuadir y si es posible controlar las políticas de terceros. Detrás de estas jugadas, se esconde el deseo de expansión y consolidación de intereses nacionales, pero también es posible detectar 'áreas de coordinación de intereses' según las necesidades comunes y entre países diversos.

La búsqueda de estas áreas de cooperación con las grandes potencias y entre los países medianos y pequeños, servirá para dilucidar "lo que" se persigue con una eventual comunidad del Pacífico; "con qué" medios; "para qué" fines y en compañía "de quién". En nuestra opinión hay bastante espacio para producir una colaboración Sur-Sur y Norte-Sur sin caer en el problema Este-Oeste; con esta doble inquietud en mente, hacer un *mapa de los grandes actores y buscar "áreas" de cooperación*, se ha organizado esta presentación. Para ello es útil la teoría política que nos ayuda a desideologizar esta problemática y plantearla en términos realistas.

*La primera hipótesis* que salta a la vista es que ningún esquema viable de cooperación puede imaginarse como una alianza en "contra de" o "arco ofensivo" contra alguno de los cuatro grandes; lo contrario también es probable, es decir, que ninguno de los cuatro está en condiciones de imponer una *PAX* Pacífica, excluyendo al resto.

*La segunda hipótesis*, es que no existe aparentemente una sola conspiración para dominar el Pacífico y que se esté cumpliendo paso a paso, lo que de hecho se percibe son intentos por controlar algunas de sus áreas claves no a través de 'una sola política' sino a través de varias políticas, a veces fragmentarias e incoherentes entre sí. Esta idea aparece

válida para las potencias grandes y pequeñas, donde tampoco existe una sino varias políticas hacia el Pacífico.

*La tercera hipótesis*, dice relación a la dificultad para evaluar las intenciones de las potencias por cuanto no pueden dejar de jugar un rol teatral en el escenario y por lo mismo esconden tras una máscara sus intereses nacionales. Es por esta razón, que el estudio y la investigación sobre estos problemas es insustituible, por cuanto la verdadera perspectiva política del Pacífico es muy difícil de evaluar con exactitud.

Finalmente, se quiere explorar al menos tres modelos de relación de las potencias con referencia al Pacífico. Esta tipología nos servirá para poder clasificar "quién" pretende controlar "qué" y "con qué" medios, en esta competencia por la supremacía en el Pacífico.

Hans Morgenthau, un teórico de la ciencia política señala que una acción política busca ya sea *conservar* poder, *incrementar* el poder o *demonstrarlo* y a estos tres modelos corresponder tres políticas internacionales típicas:

- a) La nación que pretende "mantener el statusquo", es decir consolidar la actual distribución del poder. Un ejemplo de esta política fue el Monroísmo, en el sentido que 'mantenía América para los americanos' y limitaba la intervención de fuerzas no-americanas en el continente.
- b) Las potencias que persiguen un "cambio en la relación de poder existente para volverlo a su favor", mediante una política imperial, tienden a destruir el statu quo. En el Pacífico se perciben intentos en esta dirección como veremos más adelante.
- c) Finalmente, hay potencias cuyo interés inmediato es demostrar el poder para mantener lo que se tiene y también en el Pacífico hay indicios de que algunas de las potencias hacen ostentación de su prestigio con grandes armadas y con explosiones y disparos en las aguas del Pacífico. (18-21 mayo, explosión China).

En la realidad estos tres modelos se dan en forma mixta y según sea la coyuntura o región, las potencias hacen uso de todos sus recursos para lograr objetivos paralelos, dependiendo de las oportunidades que brindan sus rivales y el grado de apatía u organización de las medianas y pequeñas. Estas últimas potencias a veces se alinean en forma automática con uno u otro polo o, plantean políticas de cierta independencia.

En la lógica de los 3 modelos, a nuestro juicio, no se valora con propiedad, el papel de la cooperación y la obtención de beneficios mutuos que no pueden ser logrados individualmente y sólo pueden alcanzarse a través de la complementación.

Veremos, si es posible plantear algunas avenidas paralelas para sacar adelante los esfuerzos de cooperación transpacífico, en función de beneficios mutuos.

Dentro de una perspectiva realista es importante destacar la creciente atención que se ha brindado a la emergencia del Pacífico como epicentro de la política mundial y como una arena privilegiada para que las potencias demuestren sus políticas ya sea conservadoras, revisionistas, o de prestigio. También es una "tierra" en la cual potencias menores pueden agilizar su imaginación y músculo diplomático con muchas perspectivas de éxito.

## II. LA IMPORTANCIA DE LA CUENCA DEL PACIFICO EN EL EQUILIBRIO MUNDIAL

¿El Océano Pacífico: Mare Nostrum del año 2000?, muchos se hacen esta lacerante pregunta y esperamos ayudar a su respuesta.

En primer lugar, dirigentes políticos, empresarios, diplomáticos, militares, economistas, futurólogos y científicos políticos coinciden en definir el paulatino ascenso de la Cuenca del Pacífico en torno al cual se organizaría la civilización, la política, la geopolítica y la economía política del siglo XXI.

Estados Unidos al derrotar a España en 1898, se apoderó de Puerto Rico, Cuba y Filipinas. Su destino manifiesto "comenzaría a gestarse" para aplicarse después a través del Pacífico.

A comienzos de este siglo Teodoro Roosevelt hacía la siguiente profecía: "El siglo XX será el siglo del Pacífico". Es paralelo a la recuperación de postguerra que empiezan a surgir las inquietudes de una gama variada de gobiernos destinada a vislumbrar la ascendencia y emergencia del Océano Pacífico y de la Cuenca del Pacífico hacia el año 2000.

El presidente Lyndon Johnson insinuaba en 1959 una "Era del Pacífico". Herman Kahn futurólogo de renombre mundial al igual que Arnold Toynbee tienen la visión del Pacífico como el "Nuevo Mediterráneo" del siglo XXI.

Los frecuentes llamados a la cooperación transpacífico, tomando como ejemplo la cooperación en el Atlántico; es así como en 1967 también el republicano Richard Nixon, insinuó el desarrollo de Asia vinculado al Pacífico.

Dentro de esta corriente, el Vicepresidente demócrata, de Estados Unidos, Walter Mondale, el 10 de mayo de 1978, inauguraba una "Nueva Doctrina del Pacífico", en Honolulu, como preocupación de la administración Carter por la seguridad y bienestar en el Pacífico: "América es inalterablemente una potencia del Pacífico... y nuestro poderío político, económico, defensivo es indispensable"; con estas palabras Mondale ratificó los conceptos del Presidente Carter sobre este problema expresados en marzo 17 de ese mismo año.

Desde el otro costado del Pacífico el aliado más fuerte de Estados Unidos también reactivaba su presencia en 1967. Takeo Miki, canciller japonés, definió la idea de una "esfera de prosperidad del Pacífico Asiático" en ese año; dos años más tarde lo hará Eisako Sato hablando sobre la importancia de la región Asia-Pacífico. En 1978, en el mundo académico, las antiguas proposiciones de Kiyoshi Koyima y Saburo Okita, sobre la "Organización para el Comercio del Pacífico" la así denominada "Pacific Free Trade Area Association" son revisadas a la luz de nuevos hechos después de haber sido propuesta una década atrás. Recordemos que Okita fue el presidente del Grupo Asia-Pacífico nombrado por el ex primer Ministro Ohira para proponer la diplomacia del Japón en esta área y fue su Canciller hasta la fecha de su desaparición; después Okita ha continuado con rango de Ministro en asuntos de Comercio Internacional.

El actual Canciller de Indonesia, en el número reciente de la Revista "Pacific Community" nos da una voz de alarma en relación al surgimiento de una nueva "Guerra Fría" como él la denomina, en el Pacífico y advierte sobre el peligro de nuevos hegemonismos en la región.

De esta manera, innumerables han sido los foros políticos, académicos, empresariales y estratégicos en los cuales se debaten estas ideas; entre los más recientes, permítaseme destacar las actas de la Octava Conferencia por la Paz Mundial realizada en Japón el año 1978 bajo el título "La Era del Pacífico: Problemas para la década del 80 y más allá"; la publicación del Overseas Development Council sobre: "La Cuenca del Pacífico, su desarrollo y los intereses norteamericanos" y los "Hearings" del Comité Asia y Pacífico de la Cámara de Estados Unidos en octubre de 1979.

El año 1969 el Instituto de Estudios Internacionales ya había realizado el Primer Seminario Internacional titulado "América Latina Mira Hacia el Pacífico", para terminar hace pocos meses atrás en noviembre de 1979, en Isla de Pascua, con el Seminario sobre "La Comunidad del Pacífico: Hacia un Rol para América Latina" y cuyos resultados han sido publicados por el profesor Francisco Orrego Vicuña (Editor) "La Comunidad del Pacífico en Perspectiva" (II vol.). Para comprender las raíces de esta creciente preocupación por estos problemas, siempre es útil mirar lo que nos enseña la historia.

#### *Los primeros contactos y el papel de las imágenes: Una mirada retrospectiva*

China y Estados Unidos han atravesado momentos de entusiasmo y depresión, conflicto y amistad en sus relaciones, que se remontan casi a unos 200 años.

China y el Japón tienen lazos históricos mayores, sin embargo, estos vínculos ancestrales y milenarios no impidieron treinta años seguidos de fricción e incomunicación entre estos países.



Japón y Estados Unidos han pasado del conflicto a la cooperación y ambos países tienen como rival ideológico a la Unión Soviética y no comparten el modelo chino.

Desde fines del siglo XIX hasta 1945, las memorias de los chinos sobre los japoneses se fueron empeorando a raíz del expansionismo nipón. Mientras que en las relaciones entre China y Japón la proximidad geográfica, afinidad cultural y racial ha estado casi siempre presente como un factor de unión y conflicto, en el caso de las relaciones entre China y Estados Unidos, la lejanía geográfica además de las diferencias de civilización han interferido en una mejor relación a través del Pacífico. Akira Iriye, en su magistral obra *Across the Pacific: An Inner History of American East-Asian Relations*, ha interpretado los principales episodios e ideas que han determinado las relaciones entre estos países. Sus advertencias de una década atrás cobran hoy mucha actualidad. Sus escritos demuestran cómo las ideas, simplificaciones, emociones y dogmatismos han complicado la estabilidad de la región Asia-Pacífico. En este Océano se han enfrentado los países en la forma más violenta y estas guerras se han producido a veces al margen de estas imágenes que cada uno tiene sobre el otro país. Aún más las políticas no han sido fruto de la "idea" del Pacífico como una comunidad sino que se han adoptado en ausencia de esta "idea". No han existido por lo tanto un "plan maestro" sino que los hechos han arrasado las ideas y los mitos.

Para los americanos la idea preconcebida de la amistad sino-norteamericana se ha tropezado a menudo con la realidad. Por ejemplo, Carter al comunicar el establecimiento de relaciones con Pekín, recordó esta idea: "Antes de la separación de las últimas décadas los pueblos norteamericano y chino tuvieron una larga historia de amistad...".

Por su parte, los chinos han denunciado las tácticas imperiales del Panasianismo japonés y también los norteamericanos veían este mismo peligro, además del problema racial y militar. Imágenes como los "alemanes" del Asia, sin humor y belicosos han jugado un rol mixtificador, al igual que el de China como centro cultural del Asia. Por ejemplo, uno de los arquitectos de la nueva diplomacia de Estados Unidos hacia China nos dice: "Aún hoy día a pesar de los enormes cambios en China y Japón por el influjo de las ideas occidentales a mediados del siglo XIX, los lazos culturales siguen siendo importantes. En un sentido China ha sido la Atenas y Roma del área Sínica, desde el punto de vista chino como japonés". Esta visión del Profesor Barnett confirma la hipótesis de cierta admiración de Estados Unidos por la misión de China, comparada con la del Japón y otras potencias.

Naturalmente, existe un pasado cultural de más de 2000 años. Japón, Corea y Vietnam se sabe que pertenecían al área de la civilización Sínica, profundamente influenciada por los valores de China. Esta herencia común, contrasta con las diferencias de estas potencias con Estados Unidos, Australia o parte de América del Sur que también pertenecen al Pacífico.

Por las razones de provenir de una civilización común y por su ubicación geopolítica, el Japón ha jugado un papel esencial en la diplomacia China y viceversa primero, como fuente de intercambio cultural y de amenazas y después como polo de cooperación económica. Este papel clave ha llegado a hacer pensar que sin el conflicto contra el imperialismo japonés, los comunistas chinos difícilmente hubieran triunfado tan rápido en 1949.

La derrota del Japón, en la conflagración bélica más grande de la región Asia-Pacífico, sin duda que sirvió para que los rusos que habían sido derrotados por Japón en 1904, reiniciaran sus incursiones en Asia y el Pacífico.

Pearl Harbor vino a marcar en forma dramática el quiebre de las relaciones e imágenes de la región hacia el Japón “en y después” del conflicto. Una vez triunfada la Revolución, China se concentraría a su desarrollo interno pero con apoyo soviético, en los primeros años del nuevo régimen. Estados Unidos, ya era una potencia mundial y como dijimos, desde 1907 Roosevelt vislumbraba una comunidad del Pacífico, formada con Australia, Canadá, Gran Bretaña pero excluyendo los países asiáticos. La lección de la guerra del Pacífico sería precisamente terminar con esta idea de Roosevelt. La intervención del General Douglas Mac Arthur y su sello de emperador ayudó a poner fin al conflicto e iniciar el camino de la normalización. Otra lección del enfrentamiento fue el mejor conocimiento entre estos países. Según el Profesor Iriye: “En la historia de las incomprensiones a través del Pacífico, los años de Guerra no marcaron un período de extraordinarios prejuicios o distorsiones, sino más bien una etapa en la gradual expansión del interés en el otro y de aquellos recíprocos”.

Moscú, desde Siberia avanzaba paulatinamente, como un importante contendor del poder en la región Asia-Pacífico. Su triunfo contra Japón, la inesperada victoria de Mao Tse Tung y los acuerdos de Yalta le pavimentaban el camino para reafirmar sus pretensiones en la región Asia-Pacífico. Así pues, los primeros contactos de China con las dos potencias de la región Asia-Pacífico, estuvieron marcados por períodos de encanto y de desilusión, de amistad y de enfrentamiento. Este fue el mejor aprendizaje. China tenía la dominación del Japón o a través de Japón sobre Indochina, Corea y el Sudeste Asiático y curiosamente veía en Estados Unidos u Occidente un eventual aliado para contrarrestar estas tendencias.

Después de la segunda guerra mundial, la imagen de China sobre la amenaza del Japón se ampliará hacia Estados Unidos y la Guerra Fría con ambos tuvo su primera gran víctima en la Guerra de Corea.

En breve, durante esta primera fase, se podría afirmar que China tuvo un corto prelude de amistad con Estados Unidos, no obstante lo que predominó fueron las fricciones con

ambas potencias del Pacífico\*. Veamos a continuación en qué condiciones se produce la creciente competencia por el control del Área y el cambio político del conflicto a la negociación.

### *Algunos antecedentes económicos*

Una visión de este escenario emergente ha sido descrito por un documento oficial del influyente Instituto Nomura del Japón en el año 1978 y titulado "La búsqueda de una política exterior global para el Japón en un mundo cambiante". En el documento se sostiene la premisa del relativo declinar de los Estados Unidos, en parte porque la fuerza militar ha ido perdiendo la influencia para controlar los asuntos internacionales y debido a la creciente competencia y eficiencia de algunas economías del área del Pacífico.

Junto con señalar este declinar de los Estados Unidos, también este documento demuestra el impresionante crecimiento que han mostrado en los últimos 10 y 20 años los países de la Cuenca del Pacífico, con tasas de crecimiento económico superiores a los de los países del Atlántico. Todo esto por supuesto que está vinculado a un declinar simultáneo del papel del Atlántico y de Europa específicamente, en el control de los asuntos mundiales.

Para ilustrar la emergencia de la Cuenca como una zona de cooperación económica, ellos mencionan que su producto geográfico bruto es equivalente a cerca de un 45% del producto geográfico mundial, es decir, casi la mitad de la riqueza mundial está en esta zona de cooperación. El PGB del Pacífico son 2.489 mil millones de dólares (billones americanos) y con un promedio de ingreso per cápita de 2.384 dólares. Además concentra las mayores densidades demográficas del mundo.

El porcentaje de exportaciones "entre" los países del Pacífico, o sea, la exportación al interior de la Cuenca sería alrededor de un 61% del total de las exportaciones de estos países, es decir, más de la mitad del total de las exportaciones de estos países circula entre los países del Pacífico. Casi la misma proporción se mantiene para las "importaciones".

En una época de crisis energética, su producción de carbón es alrededor de 31% de la producción mundial y 31% del petróleo crudo, esto sin tomar en cuenta las reservas del Mar del Sur de China, que serían las más grandes que se han descubierto, incluso más grandes o similares a las del Golfo Pérsico.

En una era de escasez de alimentos, la producción del grano y las exportaciones de esta zona de cooperación económica del Pacífico controlarían un 83% de las exportaciones de

\*Este tema se ha desarrollado más por el autor, en "La Política Exterior China hacia el Tercer Mundo", *Panorama de la Política Mundial* (1977) y "La Creciente presencia internacional de China y su impacto en la Región Asia-Pacífico" *La Comunidad del Pacífico en Perspectiva*. Vol. II (1980).

trigo. Esta situación de "seguridad en los alimentos" se ve opacada porque aún existen zonas de hambrunas y déficits alimenticios.

También posee un 67% de los depósitos de uranio, un 15% de los depósitos de petróleo, excluyendo nuevamente los depósitos de petróleo del mar de China.

El 43% de la producción de hierro mundial, el 50% de la producción del acero y reservas equivalentes a un 20% en oro y documentos en cartera, son claro preludio de una emergencia de la Cuenca del Pacífico frente a un relativo declinar del Atlántico.

En efecto, si es que hay una guerra en el ochenta, ella puede tener un carácter económico, y por ello la Cuenca jugaría un papel clave. Pero más que su potencial de desarrollo económico prospectado por las estadísticas frías existe el interés estratégico y geopolítico por el más vasto de los Océanos, aquel con más pesca, más rutas comerciales y estrechos estratégicos. Se luchará por los fondos marinos y oceánicos y específicamente por el control del Océano más grande entre todos los Océanos, compuesto de un área de 366 millones de kilómetros cuadrados casi dos veces el área del Atlántico, 10 veces el Mediterráneo, con una doble capacidad de agua del Atlántico. Su área es superior a la superficie del globo terráqueo, incluida la Antártica y Africa contada dos veces\*.

### III. DEL CONFLICTO A LA NORMALIZACION: EL TRIANGULO PEKIN, TOKIO, WASHINGTON

El fin de más de treinta años de incomunicación oficial y hostilidades entre China con el Japón y Estados Unidos, ha significado el inicio de una "nueva era" de relaciones en el Pacífico - Asiático. El tratado de Paz y Amistad entre la República Popular China y el Japón firmado el 12 de agosto de 1978 y el establecimiento de relaciones entre Pekín con Estados Unidos a partir del 1° de enero del presente año, son los hitos que inauguran esta nueva era en la política regional.

El Presidente Hua al concluir el tratado con el Canciller del Japón Sunao Sonoda declaró enfáticamente: "... éste refleja el deseo común de los pueblos Chino y Japonés, y favorece la amistad por generaciones entre los dos pueblos y la salvaguardia de la paz en la región del Asia y del Pacífico". Cinco meses después, el 15 de diciembre, el presidente Carter y su colega Hua, anunciaron el establecimiento de relaciones diplomáticas entre

\*Los otros antecedentes geográficos han sido expuestos por el Profesor Riesco y aquellos vinculados a la riqueza submarina, el Nuevo Derecho del Mar y Política Oceánica, por el Profesor Orrego. Para una versión detallada de las alternativas de América Latina y Chile en la Cuenca del Pacífico, ver libro editado por Francisco Orrego Vicuña "La Comunidad del Pacífico en Perspectiva", Editorial Universitaria, 1980 (2 vol.).

ambos países a partir del primero de enero de 1979. En esa oportunidad, el Presidente americano dijo: “el acuerdo chino-norteamericano es un acuerdo histórico... como nación de un talentoso pueblo que comprende una cuarta parte de la población de la tierra. China desempeña un importante papel en los asuntos mundiales —un papel que no puede sino tornarse más importante en los años venideros...”. En esos mismos instantes en Pekín, Hua en una conferencia de prensa sin precedentes, comentó: “China ahora ha normalizado las relaciones con Estados Unidos y Japón... Esto es beneficioso para el desarrollo de las relaciones entre los pueblos del mundo entero...”. Los representantes de estos países, con sus declaraciones y decisiones, parecen haber levantado un puente de oro a través del Océano Pacífico.

En nuestro modo de ver, el fenómeno de fondo que explica el cambio de equilibrio en la región Asia-Pacífico, es la apertura del siglo del Pacífico, apertura que involucra a las potencias del futuro en especial el Japón.

Masayoshi Ohira, ex Primer Ministro del Japón, en el Parlamento de su país el 25 de enero pasado, se refirió al significado de esos acontecimientos: “estos desarrollos diplomáticos se espera que contribuyan enormemente a la paz y estabilidad no sólo de Asia y el Pacífico sino de todo el mundo”. Días antes, él mismo había anunciado su línea diplomática orientada hacia la formación de una comunidad del Océano Pacífico. Su reciente viaje por Estados Unidos, México, Canadá y otros países del Pacífico, tenía como objetivo, ir materializando esta idea.

Como bien ha escrito el Director del Instituto de Investigaciones Nomura, Jiro Tokuyama: “La historia ha ordenado que el siglo **xxi** será el siglo del Pacífico, cuando las naciones que forman la comunidad del Pacífico reemplacen el eje euroamericano como centro de la política mundial y de la preeminencia económica”. La opinión de Tokuyama aparecida en un influyente periódico japonés, se refuerza con las predicciones de Arnold Toynbee. Según el historiador, hacia el siglo **xxi**, la civilización europea compartiría su gloria con la civilización del Pacífico, y desde el siglo **xxi** hasta el **xxviii**, la región del Pacífico surgiría como la predominante.

Datos recientes de la OECD también apoyan estas proyecciones: según esta fuente, hacia el año 2000 el aporte porcentual al PGB mundial de Estados Unidos y el C.E.E. caerá de un 31% a un 19% y de un 20% a un 15%, respectivamente, mientras que al contrario, el Japón subirá entre un 16% a un 23%. El potencial económico combinado de Japón y China, será casi el mismo que el de Estados Unidos hacia el año 2000. Con estos antecedentes, Tokuyama, al igual que muchos observadores, postulan la idea de llegar a un orden mundial basado en la Comunidad del Pacífico y del Atlántico.

## Comercio y Política al interior del triángulo: Japón, China, Estados Unidos

En una reciente publicación del influyente Consejo de Relaciones Exteriores de Nueva York, se sostiene que China y Japón tienen sorprendentes complementariedades económicas y culturales que pueden servir de base para una relación más estrecha.

En ambos estudios se sugiere una íntima correlación entre intercambio comercial y actividad diplomática. En la fase de apertura, China incrementó entre 1970 y 1975, las relaciones comerciales con más de 150 países mientras que sólo estableció vínculos diplomáticos con 107 gobiernos en el mismo período. En este período, por cada 2 países que reconocen a China, 3 tienen relaciones comerciales, esta proporción en la primera década fue de 1 a 3 y en la segunda de 2 a 5. Esta tendencia si se mantiene a futuro significa que la correlación será más equilibrada y por lo tanto podrá ser utilizada como un vehículo de comunicación a través de toda la región. Este patrón de intercambio ascendente también se refleja en las figuras totales del comercio de China.

Comercio de China	1968	1973	1977	
Importaciones	1.8	5.2	7.1	20.000 millones de dólares 1978.
Exportaciones	2.0	5.1	8.0	Cinco veces más que en 1978.

Totales en billones de dólares. Fuente: Time, Nov. 27. 1978, p. 11.

Desde 1950, el Plan Colombo del Reino Unido tenía como fin intensificar el comercio con el sudeste asiático; el difunto tratado SEATO comenzó en 1956 para dar protección militar a estos países; después ANZUS y tratados bilaterales de Estados Unidos cumplirán un propósito similar. Más de 200 organizaciones de cooperación económica, financiera, cultural, se irán sumando a estos esfuerzos de cooperación. En el debate de octubre de 1979, en el Senado y Cámara de Representantes en Estados Unidos, sobre la "idea de la Comunidad del Pacífico", se insistió que el interés de Estados Unidos en el área ha crecido enormemente. El comercio de Estados Unidos con el área del Pacífico Asiático es superior al que existen con la C.E.E.; en sólo 8 años se cuadruplicó desde 18.7 billones en 1970 a 76.6 billones en 1978. Según esa fuente más del 50% del comercio de Estados Unidos está orientado hacia el Pacífico; para Japón esta cifra es entre un 50% y 60%; Australia y Tailandia entre un 60% y 70% y para Corea y Filipinas, entre un 70% y un 80% de su comercio se realiza en la Cuenca del Pacífico.

Curiosamente, en dicho documento, a solicitud del Dr. Krause, se insiste en la idea de una participación de países con economías centralizadas y de América Latina en cualquier esquema de cooperación futura.

Japón después de ratificar el tratado con China, el 23 de octubre de 1978, el intercambio de visitas subió a las 30.000 personas; ya el comercio había ascendido desde 1.000 millones en 1972 a 3.486 millones en 1977. En el campo de los créditos y la cooperación económica, también Japón lleva la delantera, tomando la herencia del que fuera el Plan Colombo occidental.

La apertura de China se refleja en su comercio; la estimación para el año 1978 en términos del comercio global es de 20 mil millones de dólares; es decir, en una década el comercio de China se ha duplicado. Si se mantiene esta tasa de crecimiento exponencial, las posibilidades de intercambio "con y desde" ese país se multiplicarán, hacia el año 2000. Con Estados Unidos el comercio cambió radicalmente después del comunicado Kissinger-Chou. Desde menos de 1 millón de dólares durante dos décadas antes de 1971, el intercambio saltó a 1.064 millones de dólares en 1974, convirtiendo a Washington en su segundo socio comercial después de Japón. El comercio amistoso con Japón, como vimos anteriormente, fue bastante significativo aun antes de la normalización de relaciones.

En relación al Japón, el problema político con Taiwan se ha ido expresando claramente en las figuras que ilustran las relaciones de vendedor-consumidor. Por ejemplo, en 1973 Taiwan era el tercer cliente de Japón, pero descendió a un séptimo lugar en 1975. Por el contrario, China pasó del octavo lugar en 1973 al tercero en 1975. De esta manera el comercio y las inversiones de Japón con estos países ha sido una señal de que el comercio y la política van muy unidos en algunos casos sensibles.

Las proyecciones del "Council" predicen hacia 1990 un PGB de China, algo superior al de Japón en 1974 y el doble del actual en China. En términos de ingreso per cápita, hacia esa fecha se llegaría sobre 700 dólares. Esto significaría un éxito importante de las políticas de modernización que preveía Chou en Lai en 1975 y que ha enfatizado Teng Hsiao Ping desde la muerte de Mao Tse Tung (1976). Estos indicadores podrían ilustrarse de otro modo, como lo hace *The Economist*, con la tasa actual de desarrollo China podrá llegar a ser 25 veces lo que es Inglaterra y 40 veces lo que es Polonia. Con su habitual sarcasmo, el articulista concluye negando tal eventualidad por la brecha del comercio exterior que difícilmente puede equilibrarse con los actuales niveles de crecimiento.

A pesar de lo polémico de estas predicciones, hay que darle la oportunidad a China para demostrar que "ya no importa el color del gato sino que cace al ratón", tesis predilecta de Teng Hsiao Ping desde 1962.

El paquete de convenios comerciales, de asistencia técnica, financiera, científica y tecnológica y cultural firmado en el mes de febrero de 1979 pueden significar el comienzo de la cacería. Según información de Washington, la "lista de compras", que traía Teng,

incluía: mejores armamentos, tecnología industrial y créditos; por ejemplo, uno para un Satélite de comunicación de un valor de 500 millones y un acelerador nuclear de 50.000 millones de dólares. En el campo cultural, se habla de un envío de 10.000 estudiantes chinos al exterior y convenios con 14 universidades de Estados Unidos.

Con Inglaterra se firmaron acuerdos Científico-Tecnológicos semejantes; con Francia también y en agosto con Japón, los trascendentales acuerdos que suponen un intercambio de 20 billones de dólares. Esto incluye 10 billones en maquinaria y tecnología para los próximos 13 años y 4 billones en instalaciones para producir acero. Según fuentes de Tokio, el gobierno Chino pidió 37 millones de dólares para prospección petrolera por el Golfo de Pohai y necesitará en el futuro 600 millones de dólares. Convenios de transferencia de armas y modernización de la defensa, se proyectan con Europa y Estados Unidos.

Por cierto que el panorama del comercio con el Primero y Segundo Mundo aparece promisorio para Pekín. Sin embargo, uno de los vicios que se achacaron a la "banda de los cuatro" fue concentrar el intercambio con estos dos Mundos en un 60% entre 1970 y 1975. Después del repudio de esta política las otras áreas de la región que son Tercer Mundo en Asia y el Pacífico, debieran incrementar el intercambio con Pekín. Con los países de la ASEAN (Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Singapur) también el intercambio global ha crecido en forma sorprendente.

Entre 1972 y 1974 las cifras se duplicaron con Malasia, Singapur e Indonesia. Ambos países ocupaban el 5º lugar entre los socios comerciales de China, seguido de Canadá y Australia en orden decreciente. Gracias al acuerdo comercial con Filipinas, el comercio creció de cero en 1972 a 70 millones en 1973, además de que China cubre un 10% de las necesidades de petróleo de ese país y se han estrechado los lazos diplomáticos.

Las relaciones con Tailandia, después del acuerdo de 1974, se autorizaron las firmas de Bangkok para negociar a través de Hong Kong. Esta medida generó un mayor flujo de bienes entre ambos países. Finalmente, con Singapur el Primer Ministro Lee Kian New visitó Pekín en 1976 y se preparan las condiciones para un mejor intercambio comercial. Como señalamos anteriormente, el comercio extraoficial en estos países, sin duda que crecerá gracias a la presencia de fuertes colonias chinas que controlan sectores importantes de las economías del ASEAN. Para terminar, esta revisión muy general, no se puede olvidar que con los países de América Latina el intercambio global creció de 230 millones de dólares en 1972, a 510 millones de dólares en 1974.

Los incrementos más notorios se produjeron con Argentina, Brasil mientras que Chile y Perú mostraron sólo leves incrementos. En el caso de Chile, es importante mencionar la visita del ex Canciller Hernán Cubillos a China en octubre de 1978 y la presencia en Pekín de una delegación oficial de gobierno y sector privado en abril de 1979, iniciativas que



pueden redundar en un mayor intercambio comercial, mejoramiento de las vinculaciones diplomáticas y culturales. Se espera llegar a un comercio de 100 millones en 1980.

Con el Japón el comercio bilateral de Chile con Japón llegará a 1.000 millones de dólares en este año y la gigantesca misión de empresarios japoneses que visitaron el país, es un símbolo de gran porvenir en el futuro.

Con este mapa de fondo que ilustra las redes de vinculaciones comerciales, de algún modo políticas, examinaré con brevedad algunos aspectos de la competencia entre países centrales de la región Asia-Pacífico.

En el inicio recordamos las frases de Hua Kuo Feng y Carter al comunicar el intercambio de embajadores. Al estudiar los acuerdos e intercambios, no hay dónde desorientarse. El trabajo preparado por Kissinger y Chou en Lai fue culminado por Zbigniew Brzezinski y Teng Hsiao Ping (Deng Xiaoping). Después de siete años de negociaciones se bebió el agua de reconciliación y se agradeció a los que cavaron el pozo. En el fondo, la política China hacia Japón y Washington y viceversa, reconocen el hecho que a la larga, la Unión Soviética puede emerger como la superpotencia del Pacífico. En este sentido el futuro de la PAX americana en la región estaría amenazada, como asimismo la posibilidad de un liderazgo de China u otros países.

En los documentos intercambiados se hace específica mención a la cláusula antihegemonía que para China tiene un alcance soviético. Sin embargo, en los comentarios a los tratados firmados, se reitera que no se trata de un eje o arco contra terceros países.

#### IV. LA COMPETENCIA ESTRATEGICA ENTRE SUPERPOTENCIAS: ¿UN RETORNO A LA GUERRA FRIA EN EL PACIFICO?

En la actualidad Estados Unidos tiene pactos de seguridad mutua con Japón, Filipinas, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelandia.

La Unión Soviética tiene acuerdos con Mongolia, Corea del Norte, Vietnam y China (que ésta denunció en 1980) y un tratado de amistad con Japón y la India. Dentro de su anhelada política de supremacía en el Pacífico, para la Unión Soviética hay algunas urgencias para materializar ese ideal:

- a) La creciente importancia de los recursos de Siberia para la economía Soviética;
- b) la vulnerabilidad de sus zonas al Pacífico en virtud de la nueva relación Washington-Pekín-Tokio.

Por estas dos razones su principal objetivo es evitar el establecimiento de una coalición —o eje— en su contra que destruya sus aspiraciones de poder y sus recursos y vías de comunicación en caso de conflicto.

Los soviéticos buscan contrarrestar a Estados Unidos y China; debilitar sus lazos con los aliados, especialmente Japón y socavar la presencia no-comunista en el Asia en términos generales. Para lograr estos objetivos su flota multioceánica es un instrumento de vital importancia.

Las barreras de la Guerra Fría se han aflojado. Falta de consenso en OTAN; la SEATO, murió; la CENTO que agrupó a Turquía, Irán, Pakistán e Irán, también se terminó; ésta fue clave porque por allí la URSS puede llegar al Indico y la salida a los mares cálidos. ¿Volverá la guerra fría?, ¿se rearmará Japón?

La Unión Soviética en su relación con Japón, trata de convencer al gobierno Nipón que no puede devolver las Islas Kuriles que fueron ocupadas por la URSS en 1945. (Los territorios del Norte). También pretenden opacar la doctrina Fukuda por la cual Japón tendría una especial relación con el ASEAN para resguardar su soberanía y prosperidad económica.

Así los vínculos en el cuadrilátero son una mezcla de conflictos y negociación; sin embargo, los nuevos tratados marcaron una “nueva era” entre tres de los grandes, Tokio, Pekín y Washington, pero una potencia quedó al margen de esta dinámica de cooperación.

Como represalia, la URSS, ha desarrollado su flota del Pacífico; cultiva mejor su tratado de amistad con India (1971) y el reciente con Vietnam (1978). Así mientras Moscú juega estas “cartas” contra China, ésta también juega la “carta” americana y japonesa contra Moscú.

La visita de 8 días de Harold Brown a China en enero de 1980 y su respuesta en días atrás por su colega Ken Piao, son un claro gesto de que Estados Unidos estaría dudando de su política de “equidistancia” hacia el conflicto Sino-Soviético.

El eventual apoyo a los rebeldes Afganos, en Pakistán también puede ser otro mensaje antisoviético de parte de Washington y Pekín.

En resumen, Estados Unidos trata de mantener una política de “statu - quo” mejorada con la “carta china”; esta última, aplica una “política de prestigio” para disuadir a los soviéticos en Vietnam, Afganistán y el Pacífico, con sus nuevos aliados de Tokio y Washington; parte esencial de esta política de prestigio fue el contrataque Chino a Vietnam y las “lecciones” que trataron de dar los chinos para evitar el desborde Vietnamita.

Al Japón le conviene la alianza con Estados Unidos y por lo tanto adopta también la "política de statu - quo". Sin embargo, cuando pueda aplicar medidas de "prestigio" para demostrar su creciente independencia de Estados Unidos y China, lo hace.

La Unión Soviética, como veremos, en lo militar, aplica una política orientada a "cambiar el statu - quo" y volver la balanza del poder a su favor. Esta misma tendencia se demuestra en los 7 golpes comunistas que han ocurrido en Asia y Africa después de 1975: Vietnam, Laos, Angola, Etiopía, Yemen del Sur, Camboya y Afganistán. Pero más allá de golpes de estado, la política reivindicacionista de Moscú se expresa en su poderío naval.

Veamos brevemente, algunos detalles de la política militar soviética en el Pacífico.

#### *El Poder Naval Soviético y la política de revisión del "statu-quo"*

El secretario de defensa Harold Brown, en su informe de defensa fiscal 1979, planteaba con crudeza el balance militar de la región y decía: "si bien en Europa la demarcación entre amigo y enemigo es obvia, en Asia el peligro no es tan claramente definido"; se trata, como decía el canciller de Indonesia, de "un nuevo tipo de Guerra Fría". Subrepticamente la penetración Soviética, como consecuencia del retiro militar de los Estados Unidos después de la Guerra de Vietnam, ha ido llenando o buscando llenar este vacío de poder en la región Asia-Pacífico. De acuerdo al comando general militar de Estados Unidos ubicado en el Pacífico hay menos de 140 mil soldados estacionados en Hawaii, que es el nivel mínimo logrado en los últimos 37 años desde la apertura de la Guerra del Pacífico en "Pearl Harbor". Según esta misma fuente si se contrasta esta realidad, con las fuerzas estacionadas por los Estados Unidos en años de Paz éstas eran alrededor de 392 mil hombres en los 60 y de 800 mil soldados durante la Guerra del Vietnam; por lo tanto, la presencia de Estados Unidos en el Pacífico es sólo una tercera parte de lo que había sido anteriormente.

Como contraste las fuerzas soviéticas del Lejano Oriente de aire, tierra y marina se han reforzado y mejorado cuantitativa y cualitativamente desde la década del 60. El mismo Secretario de Defensa Brown señalaba que la Unión Soviética propone un plan militar para reforzar su presencia en el área y para mantener la seguridad ante un conflicto con China, junto con mantener una fuerte presencia en Europa.

Según una investigación hecha por la agencia de defensa de Japón, la flota Soviética del Lejano Oriente aumentó sus submarinos nucleares de 40 a 50 en el año 1977 y su fuerza completa incluye 10 cruceros, 80 destructores, 125 submarinos. Cerca de 755 naves forman la avanzada soviética en el Pacífico y quizás más poderosa que la del Mediterráneo, Mar Negro, Mar del Norte y Mar Báltico.

Su capacidad de tonelaje excedía a 1.3 millones de toneladas; esto significaría que el tonelaje total de la flota soviética del Lejano Oriente, incluyendo por cierto los países del Pacífico, es el doble de la capacidad de la Sexta Flota que es de alrededor de 600 mil toneladas. La flota mercante soviética tendría más de 7.500 embarcaciones; no obstante ocupa el 6° lugar en el mundo.

Los rusos gastaron en el año fiscal 1979 más de un 40% en defensa que lo gastado por los Estados Unidos, es decir, más de 126 mil millones de dólares. Hacia el 80 la Unión Soviética aumentará su gasto entre un 5% y un 7%, aumentando hacia el 2000 la brecha de superación de los Estados Unidos.

El 30 de julio pasado, en el día de la Marina, el Almirante Nikolai Smirnov, con orgullo anunció los cambios cualitativos del poder naval soviético: “Día tras día nuestras naves de guerra operarán en todos los mares del mundo”.

En relación a esta posibilidad de recolonización, hay que advertir que el Pacífico puede ser una manzana de la discordia. Cubriendo un área poco menos de la mitad de la superficie de la tierra, el fondo del Océano Pacífico es casi 24 veces el territorio de Estados Unidos y quien lo conquiste dominará el planeta. Muchos creen que conquistar la luna es la estrategia adecuada para dominar el mundo, parece que hoy no es así. Como lo señaló el almirante Le May “quien controla el mar dominará la luna, y la tierra”.

Carter en su discurso ante el Congreso este año, dijo: “debemos pagar el precio necesario para seguir siendo la nación más fuerte del mundo”... “Asia está amenazada...”. Estados Unidos gastará un 5% más en 1981 con respecto a 1980, y ello significa una suma de 158 mil millones de dólares.

La Armada de Estados Unidos tiene 459 buques; mientras que en 1968 tenía 976 y 5.718 al final de la Segunda Guerra. El Senado se ha opuesto a dar un mayor presupuesto por considerar que las nuevas superembarcaciones son muy caras y poco eficientes. El “Nimitz”, que operó en la fracasada acción en Irán, tiene un hangar para 100 aviones y una capacidad para 7.000 hombres. Los críticos se niegan a aumentar estos costos. El almirante inglés, Sir Peter Hill Norton ha asegurado que nunca la Armada Americana había estado tan amenazada debido a un salto cualitativo de la armada soviética.

Al parecer lo que pretende el poder naval soviético es negar la posibilidad de que Occidente pueda usar el mar en su defensa. Con razón ya en 1973, el almirante Gorshkov dijo: “La bandera de la Armada Soviética flamea en todos los mares del mundo”.

Para Estados Unidos el poder naval es esencial porque se encuentra separado de sus aliados por más de 6.000 millas en el Pacífico - Asiático y mucho más en el Pacífico Austral; en cambio la URSS está rodeada de sus aliados.

Por otro lado según la "Brooking Institution" de 215 casos en los cuales Estados Unidos ha usado la fuerza después de la Segunda Guerra, 177 veces ha sido desplegada la Armada. Las razones sobran, pero falta la decisión política para hacerlo. Por el momento quien gana terreno en esta competencia es claro y a la larga esto significa que el modelo de política soviética es la revisión del statu - quo. En otras palabras, es imperial porque pretende cambiar la actual balanza de poder y volverla a su favor.

### *El Arco de la Crisis en las riberas del Pacífico y el Arco de la Cooperación.*

Los analistas hablan que después de 1975 ha surgido un arco de la crisis que cruza desde el Océano Indico por el Este hasta el Cuerno del Africa por el Oeste, el corazón de este arco sería el Medio Oriente. En este sector estalló la guerra entre Irak e Irán, a fines de septiembre y cuyo desenlace es aún incierto.

Otros hablan del "Arco de la Crisis Asiática" desde la Siberia rusa en el Noreste de Asia hasta Afganistán y Pakistán en el Sudeste de Asia, haciendo un arco de casi 24 estados, con más de la mitad de la población del mundo. Si se incluye la presencia de Estados Unidos y la URSS, hay más de 10.5 millones de hombres con armas y el gasto militar en el área fue de 132 billones en 1978. Esto significa un 75% del gasto de la NATO y un 81% del gasto del Pacto de Varsovia.

En este arco de la crisis el equilibrio es precario y cualquier acción de los países del cuadrilátero pueden afectar su estabilidad. *En el Noreste de Asia*, los disgustos de China con la URSS; Corea del Norte y Corea del Sur; Unión Soviética y Japón. *En el Este y Sudeste*, el conflicto entre Vietnam y China, Vietnam y el ASEAN y China con Taiwan. *En el Sur y Sudoeste* la rivalidad de India con China, e India con Pakistán alejados de Estados Unidos y China.

En cada área del arco de la crisis, el nuevo cuadro de normalización entre Washington, Tokio y Pekín es una fuente de fricción y de oportunidades. En esta atmósfera pesada, la necesidad de proponer nuevas salidas son una tarea urgente para regiones que están bordeando el Pacífico.

Frente a este "arco de la crisis" es necesario crear otro "arco de cooperación" que se ajuste a las necesidades de los países del Pacífico. Este arco de cooperación no es de carácter ofensivo contra terceros; no puede estar bajo el dominio de ninguna superpotencia; debe

promover la creación de los objetivos y medios para la cooperación y estar basado en los principios de cooperación horizontal Sur-Sur, sin excluir la cooperaciónh Norte-Sur.

La lucha por los mares y por la hegemonía en los Océanos tendrá probablemente su centro de atención en el Pacífico. Ello explica el despliegue inusitado de la flota soviética, que sin ninguna originalidad y siguiendo los pasos del Almirante Mahan, quisiera tener el liderazgo del Océano Pacífico. Esta amenaza sería el fin de la Idea de la Comunidad y de la "Civilización" del Pacífico. Esta contienda por los mares, es un hecho que afectará a nuestro país.

En el Pacífico Insular, los países medianos de América Latina y aquellos miembros de la Asociación del Sudeste Asiático dominan gran parte del mercado de materias primas, esenciales para alimentar las industrias de los países más avanzados, mientras que Australia, Canadá, Nueva Zelanda tienen economías avanzadas y suficiente capacidad para producir granos y otros recursos en esta comunidad emergente. Esta realidad agrega otro elemento que aumenta la viabilidad para ir buscando una lógica de la cooperación más allá de la paz armada. Esta estrategia ha sido originalmente planteada y desarrollada en los numerosos escritos del profesor Francisco Orrego Vicuña, alguno de los cuales se encuentran en el libro bajo su dirección "*La Comunidad del Pacífico en Perspectiva*".

En el campo de la pesca por ejemplo, la captura anual que era entre 2 y 3 millones de toneladas métricas, en 1970 fueron 70 millones de toneladas métricas, que significa un 75% de aumento en relación a la década del 60. Esto significa que las potencias buscan la seguridad alimenticia y por lo tanto incrementarán sus intereses por esta área; esta situación señala un fuerte riesgo de exterminio que se hace más inminente. Estos intentos de recolonización se pueden estrellar con el fuerte nacionalismo que existe en los países pequeños de la Cuenca, en especial en el Pacífico Insular y en este campo como en el de los minerales y otros, América Latina puede jugar un rol positivo, por su larga experiencia negociadora

En el campo de la cooperación cultural hay una posibilidad de unir una amalgama de tradiciones y creaciones culturales, una verdadera sinfonía de expresiones espirituales que hacen de la civilización del Pacífico algo único en la historia del presente futuro. Este concepto fue presentado por el Rector de la Universidad Don Agustín Toro Dávila, al inaugurar el Seminario del Instituto de Estudios Internacionales, en Isla de Pascua.

Más allá de la diversidad y debido a la influencia de las grandes civilizaciones del Asia, con sus expresiones deístas tales como el Budismo, Confucionismo, Taoísmo, éstas tienen algo en común como es opción por la tradición pacifista, al igual que algunas expresiones del cristianismo y protestantismo.

En síntesis, dentro de este abanico de culturas, artes, tradiciones, lenguas, razas y religiones hay un sentimiento en común que es el deseo creciente por obtener un mayor desarrollo económico, una autonomía y lograr una pronta descolonización.

Por cierto que Estados Unidos, Japón y la República Popular China son actores claves de esta naciente comunidad y su rol cada día irá siendo más importante, sobre todo después de los desbordes soviéticos en el área. Chile, no obstante pretende jugar un rol en este problema. Al respecto, los crecientes lazos con el Pacífico, el ASEAN, entre Chile y China, al igual que entre Chile y Japón, Australia y Nueva Zelanda dan cierta esperanza de mayor cooperación en las Costas del Pacífico. En ningún caso el precio de la paz puede ser la instrumentalización de la idea de la Comunidad del Pacífico, por los grandes en desmedro de los pequeños, y en este sentido la perspectiva de acción política de Chile en esta área tiene un hondo contenido de apoyo al Tercer Mundo y a la cooperación horizontal entre países del Sur.

El común denominador que nos une a los que formamos parte de la emergente civilización del Pacífico, es quizás un deseo de paz y progreso que sólo puede propagarse mediante el actuar mancomunado por la educación hacia la paz en la mente de la juventud. La defensa de la paz debe comenzar allí, porque es ahí donde en general, comienzan las guerras: en la mente humana. La promoción de la cooperación y de la idea de una comunidad transpacífico, también debería iniciarse en y a través de una educación nueva y con valores propios de un país que se abre al Pacífico. Por este camino se puede llegar a transformar la Paz armada por una dinámica de la cooperación; por este camino se podrá transformar el "arco de la crisis" en "arco de cooperación"\* y en un puente para la negociación en vez del enfrentamiento.

Ojalá que el recuerdo de las guerras nos sirva para afirmar el deseo de hacer del Océano Pacífico un ejemplo de convivencia pacífica como lo señala su nombre.

\*Para un análisis en detalle de las perspectivas de Chile y América Latina en sus relaciones con los países de la Cuenca del Pacífico se recomienda ver algunas publicaciones del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile:

1. Orrego Vicuña, Francisco [Ed.] Ciencia y Tecnología en la Cuenca del Pacífico. Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales, 1977.
2. Orrego Vicuña, Francisco [Ed.] Política Oceánica. Santiago, Editorial Universitaria, 1978.
3. Orrego Vicuña, Francisco [Ed.] La Comunidad del Pacífico en Perspectiva. Santiago, Editorial Universitaria, 1980. (2 Vol.)
4. CEPAL [Ed.] Economía de los Océanos. Instituto de Estudios Internacionales. (2 Vol.), 1978.

Sobre el problema de las relaciones internacionales, sus efectos en América y Chile, el autor ha editado los siguientes libros:

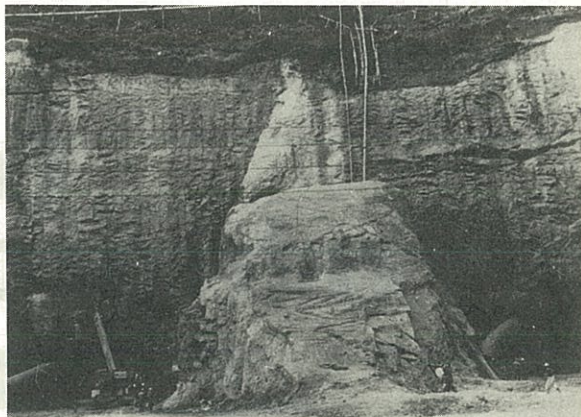
1. Sánchez González, Walter [Ed.] Panorama de la política mundial contemporánea. Santiago, Editorial Universitaria, 1977.
2. Sánchez González, Walter [Ed.] (en colaboración con Teresa Pereira L.). Ciento cincuenta años de política exterior chilena. Editorial Universitaria, 1979.
3. Sánchez González, Walter[Ed.] Relaciones entre países de América Latina. Editorial Universitaria, Santiago, 1980.

Septiembre, 1980.





# Partido COLBÚN



*Túneles de desviación del río Maule Bocas de Entrada.*

El proyecto mayor, el más ambicioso, abordado por la ENDESA desde su creación cuya dimensión es nada menos que de 890.000 kW, empezó a traspasarse de los planos a la realidad.

Ha partido con la excavación de los dos túneles paralelos de desviación del río Maule —cuya hoya hidrográfica alcanza a 19.000 metros cuadrados— para poder dejar seco el lugar donde irá apostado el muro de tierra que contendrá un volumen de relleno de 13.400.000 de metros cúbicos.

Una vez contruido, con su altura de 116 m., podrá atajar, y almacenar, 1.490 millones de metros cúbicos de agua.

Ambos túneles son los más grandes que se hayan construido en Chile, de 16 m de altura, suficiente para dejar pasar un edificio de 6 pisos. Las faenas, en plena marcha, se realizan por ambas puntas de los 2 túneles, cuyas longitudes serán de 875 y 800 m. El hormigonado que deberá emplearse en revestirlos alcanzará a 80 mil metros cúbicos.

Ahí, donde era un campo solitario, ahora bulle una columna humana con alrededor de 500 personas, las cuales manejan equipos de todos los portes, incluidas unas gigantescas máquinas excavadoras, que parecen pulpos metiendo sus multibrazos y garras en la tierra dura. La tarea es así, dura, y tiene un plazo fijo: ambos túneles deben estar terminados en agosto de 1981.

El proyecto Colbún-Machicura, como se ha divulgado, está ubicado en la Séptima Región, las provincias de Talca y Linares, a 260 km de Santiago. Constará de dos centrales que en 1985 podrán disponer de 490.000 kW, incluidos los 90.000 kW que aportará la menor de ellas, Machicura. Posteriormente, Colbún crecerá en 400.000 más.

Su producción anual media, en su primera etapa, será de 3.352 millones de kWh, energía que, en valores equivalentes, representará al país una economía anual de 100 millones de dólares.

Por añadidura, el agua embalsada por Colbún-Machicura, permitirá extender considerablemente la zona regada para incrementar la riqueza agropecuaria.



# Copec entrega combustibles ...y buenas ideas.



Al proporcionar el combustible que mueve las empresas, Copec entrega el respaldo seguro de un doble beneficio.

Porque Copec no sólo entrega energía; además enseña cómo aprovecharla mejor, mediante una completa asesoría técnica para el ahorro de los combustibles.

En la minería, en las fábricas, en los aserraderos, Copec sabe brindar un servicio responsable a la industria nacional.

Solicite su "Guía para la economía de combustibles en la Industria" a la casilla 9391, Santiago, indicando su rol industrial.



**COPEC**  
va más lejos.

## INACAP, UN SOLIDO APORTE AL DESARROLLO SOCIOECONOMICO DE CHILE.

Los orígenes de Inacap se remontan a 1952, año en que Corfo y el Instituto de Asuntos Interamericanos, establecieron un convenio con el objetivo de crear un Centro de Desarrollo de la Productividad, propósito que se concretó con la formación del "Servicio de Cooperación Técnica". A su vez, este servicio creó, en 1960, el "Departamento de Formación Profesional".

Entre los años 60 y 66, contando con la asistencia técnica de la Organización Internacional del Trabajo, O.I.T., y diversos países, dicho departamento capacitó a 35.413 trabajadores. La importancia y magnitud que fueron adquiriendo sus programas de capacitación, motivaron al gobierno a separarlo y convertirlo en un organismo autónomo el que pasó a constituir el actual Instituto Nacional de Capacitación Profesional, Inacap, el 21 de Octubre de 1966.

Actualmente los servicios que Inacap ofrece, cubren más de 600 especialidades, todos los sectores socioeconómicos y los distintos niveles de la jerarquía del empleo.

Es así, como Inacap cumple con sus objetivos, proporcionando los medios y condiciones para la capacitación técnica y formación profesional de los recursos humanos del país en el marco de los planes de desarrollo económico y social del Gobierno.

EL INSTITUTO DE ENSEÑANZA MAS GRANDE DEL PAIS



# **RABO Y OREJA..!** **CON EL FUTBOL ESPAÑOL**



**UN MILLON  
DE PESOS  
A REPARTIR  
A LOS 12 PUNTOS**

# **Polla Gol**

**POLLA CHILENA  
DE BENEFICENCIA**



