

# REVISTA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

AÑO XXXI — OCTUBRE-DICIEMBRE DE 1963 — N° 126

DIRECTOR: ORLANDO TAPIA ZUAREZ

CONSEJO CONSULTIVO:

MANUEL SANHUEZA CRUZ  
HUMBERTO TORRES RAMIREZ  
JUAN BIANCHI BIANCHI  
QUINTILIANO MONSALVE JARA  
MARIO CERDA MEDINA  
LUIS HERRERA REYES



IMPRENTA UNIVERSIDAD DE CONCEPCION — (CHILE)

## **ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE CHILE**

### **DE LA NECESIDAD DE NUEVAS ESTRUCTURAS**

Es un hecho de todos conocido que los males que afectan a Chile se deben fundamentalmente a que el país carece de una estructura adecuada que interprete las crecientes necesidades que demandan las aspiraciones permanentemente insatisfechas de nuestro pueblo.

Como consecuencia de esta situación, el país tiene el deber impostergable, en la actualidad, de llevar a cabo los cambios estructurales que sean necesarios para darle al pueblo la oportunidad de realizar un armónico desarrollo económico y social, en el que él sea el principal beneficiado y protagonista a la vez.

\* \* \*

La estructura legal que nos rige, es una estructura anticuada y añeja, que no corresponde de ninguna manera a las exigencias que plantea el desarrollo económico en nuestra época, ya que un elevado porcentaje de la población de Chile vive en condiciones de extrema miseria y vegeta en formas precapitalistas incompatibles con su dignidad y con sus crecientes aspiraciones económicas y sociales.

Con todo, el ingreso medio de los habitantes de Chile es apreciablemente superior al de otras naciones del mundo, circunstancia que ofrece, como dice la CEPAL, "un punto de partida ventajoso para convertir en realidad lo que ha dejado ya de ser una utopía, la ex-

tirpación de la pobreza y de sus males inherentes gracias al formidable potencial de la tecnología contemporánea y a las posibilidades de asimilarla en un lapso más corto que el que se registró en la evolución capitalista de los países avanzados (1).

"Sin embargo, la penetración acelerada de la técnica exige y trae consigo transformaciones radicales, transformaciones en la forma de producir y en la estructura de la economía que no pueden cumplirse con eficacia sin modificar sustancialmente la estructura social" (2).

El empleo de la técnica moderna exige, a su vez, una estructura legal ágil y expedita que facilite el desarrollo económico y social otorgando los correspondientes incentivos para incorporar al pueblo a este desarrollo.

\* \* \*

La estructura social prevaleciente en Chile, opone un serio obstáculo al progreso técnico y, por consiguiente, al desarrollo económico y social.

Tres son las manifestaciones de este hecho:

a) Esa estructura, que se encuentra totalmente estratificada, entorpece considerablemente la movilidad social, esto es, el surgimiento y ascenso de los elementos dinámicos de la sociedad, de los hombres con iniciativa, capaces de asumir riesgos y responsabilidades tanto en la técnica como en la economía y, en general, en los diferentes aspectos de la vida colectiva.

b) La estructura social chilena se caracteriza por el privilegio irritante en la distribución de la riqueza y, por consiguiente, del ingreso. Este privilegio debilita, o elimina casi totalmente, los incentivos que le son inherentes a la actividad económica.

c) Por último, este privilegio distributivo no se traduce en un fuerte ritmo de acumulación de capital, sino en módulos exagerados de consumo en los estratos superiores de nuestra sociedad, en contraste con la misérrima existencia de las masas populares.

Nos señala la CEPAL que "por primera vez en la historia la tecnología ha vuelto realizable este concepto dinámico de la re-

---

(1) CEPAL: "Hacia una dinámica del Desarrollo Latinoamericano", Página 47.  
(2) CEPAL: Obra citada, Página 47.

**EXPERIENCIA DE ENSEÑANZA ACTIVA**

**49**

distribución, porque sin el enorme potencial que pone a disposición de los países en desarrollo, la operación redistributiva sería de muy breve alcance. Así, pues, el problema de la acumulación de capital y el de la redistribución del ingreso se plantea en términos muy diferentes que en la evolución capitalista de los países más avanzados.

"La acumulación de capital se operó allí primeramente, y después vino la redistribución gradual del ingreso. En cambio, ambas exigencias se plantean ahora —y tienen que plantearse— en forma simultánea, bajo la creciente gravitación política y sindical de las masas" (3).

Todo esto hace necesario, por otra parte, que la organización jurídica y administrativa del país se adapte a los requerimientos que plantea el desarrollo económico y social, en forma tal que sea una ayuda para él, y no un obstáculo como ocurre en la actualidad.

\* \* \*

Hecha esta introducción, analicemos en concreto los principales obstáculos que nos plantea el crecimiento económico, y las reformas institucionales y legales que son indispensables para sacar al país del estado de subdesarrollo que lo caracteriza.

**LA MISERIA COMO OBSTACULO PARA EL DESARROLLO  
SOCIO-ECONOMICO.**

Nos referiremos, en seguida, al problema de la miseria, que se manifiesta principalmente en las llamadas poblaciones "callampas".

La miseria tiene características diferentes de la pobreza. Preciso es, para la exacta comprensión del problema social y económico que ella engendra, que examinemos, aunque sea someramente, sus principales características:

a) De la miseria no se logrará salir si los propios afectados no realizan, personalmente y bajo su propia responsabilidad, una parte importante de los esfuerzos necesarios para salir de ella.

b) Para salir de la miseria se requiere, generalmente, de una ayuda externa.

---

(3) CEPAL: Obra citada. Página 6.

De la miseria no se sale solo. Esto es perfectamente comprensible, ya que el hombre que se encuentra en esta situación, se caracteriza porque ha perdido sus mejores cualidades humanas: voluntad, personalidad, deseo de mejorar, ideales, etc.

Esta ayuda externa, para que sea eficaz, debe estar destinada a poner al miserable en condiciones humanas tales que le permitan, desde un principio, tomar paulatinamente el destino en sus manos.

En caso alguno, por respeto a la dignidad del hombre, esta ayuda debe ser una labor de asistencia o estar imbuida del espíritu paternalista.

Una acción paternalista, cualquiera que fuera su intención, sería nefasta, porque en vez de ayudar a los miserables los sumiría en un estado definitivo de postración, que es incompatible con las exigencias del desarrollo en la sociedad moderna, quitándoles de esta manera la posibilidad de formarse sus destinos como seres libres y responsables.

c) Finalmente, la miseria se caracteriza porque ella vive en la esperanza.

Por ejemplo, si una persona está cesante y no tiene alimentos, es indudable que se le ayudará si se le otorgan esos alimentos, pero muchísimo más importante será encontrarle trabajo y reeducarla para que se pueda formar su propio destino.

Esta circunstancia explica, en gran parte, el éxito que el comunismo ha logrado en diversas zonas del mundo, ya que, sin facilitar prácticamente ninguna ayuda inmediata, ni realizar obras de asistencia, ni otorgar ayudas económicas, ofrece solamente la esperanza de un mundo mejor y el cambio violento y total del orden existente.

\* \* \*

Con el objeto de solucionar el problema que plantea la miseria, tanto desde el punto de vista humano como del económico, proponemos la creación y, consecuentemente, su refrendación legal, de los siguientes tipos de organizaciones:

A.—Instituciones de Base;

B.—Instituciones de Derecho Público, y

C.—Instituciones de Servicios o Complementarias.

Naturalmente que todas estas instituciones que proponemos se basan en la participación activa, interesada y responsable de los propios afectados.

**A.— ORGANIZACIONES DE BASE.**

Las Organizaciones de Base estarán constituidas por campesinos, obreros, pobladores, etcétera, y podrán ser de dos clases: de tipo rural y de tipo urbano.

1) **Organizaciones de Base de Tipo Rural.**—Las organizaciones de base de este tipo, que incluyen también la pesca, tendrían por objeto principal el incorporar a los campesinos y pescadores que, por razones de analfabetismo, frustración, resentimiento, etcétera, se encuentran en la actualidad marginados de las actividades nacionales más primarias.

En consecuencia, estas organizaciones tendrían como fin romper el aislamiento en que viven dichas personas, en un doble sentido: horizontal y humano, que, dentro del ámbito de su propia comunidad, consistirá en la relación interfamiliar, económica, social, cultural, educacional, etc.; y en un sentido vertical, hacia el ámbito regional y nacional —relación económica: asistencia técnica, crédito; relación administrativa; relación profesional: federaciones sindicales y gremiales—.

A continuación, conviene señalar, aunque sea someramente, algunos tipos de organizaciones de base rurales que sería necesario crear:

**Cooperativas de Producción y Comercialización de Productos.**—Se crearían sólo en aquellos lugares en que ya existen pequeños propietarios y como base indispensable para el éxito de la Reforma Agraria.

**Empresas Artesanales de Carácter Comunitario.**—Tendrían por objeto fomentar la artesanía, que hoy en Chile se está perdiendo y que puede ser una buena solución para las numerosas personas que, teniendo para ello habilidad, no pueden desarrollarla por falta de los estímulos e incentivos que requiere esa actividad.

**Organizaciones Sindicales.**—Las que serían destinadas a crear el espíritu de solidaridad entre los trabajadores agrícolas y al fomento, en general, de todas las actividades gremiales.

Para ello, es indispensable realizar, cuanto antes, la reforma de nuestra legislación laboral, ya que la legislación que en la actualidad existe sobre esta materia hace prácticamente imposible la

sindicalización campesina y el desarrollo de las actividades gremialistas entre los trabajadores del campo.

Debe tratarse, además, que exista una verdadera interrelación entre las distintas organizaciones de base rurales, para que su acción sea efectiva, otorgándoseles una organización legal y administrativa ágil y expedita, a fin de que estas instituciones cumplan con los objetivos propuestos.

De esta forma, las organizaciones de base rurales podrán participar activamente en la formulación y ejecución de los diversos planes nacionales de desarrollo económico y social.

**2) Organizaciones de Base de Tipo Urbano.**— Existe en Chile el problema de la concentración de grandes masas de población en los centros urbanos industriales o mineros.

Sin ir más lejos, dentro de nuestra misma provincia el problema se presenta con caracteres dramáticos en las ciudades de Concepción y Talcahuano, en donde las poblaciones "callampas" han aumentado en forma abismante en los últimos diez años, a causa del atractivo que ejerce el potencial económico e industrial de las ciudades nombradas.

En consecuencia, el objetivo fundamental de las organizaciones de bases urbanas será, por una parte, obtener la adquisición de los elementos indispensables para la organización de la comunidad respectiva —lo que los arquitectos denominan "el equipamiento urbano y social", tales como policía, teléfono, alcantarillado, agua potable, recolectores de basuras, farmacia, postas médicas, escuelas, etc.—, y, por otra parte, fomentar las iniciativas de orden general que digan relación con una política habitacional, de mejoramiento sanitario, seguridad social, etc.

Para cumplir con los objetivos señalados en el párrafo anterior deberían crearse los siguientes tipos de organizaciones urbanas:

**Organizaciones de Pobladores.**— Su fin fundamental sería el progreso de las respectivas poblaciones, velando por todos los asuntos que sean de interés general, y, además, fomentando la creación de cooperativas de producción y pequeñas empresas artesanales.

**EXPERIENCIA DE ENSEÑANZA ACTIVA**

**53**

Se preocuparían también, tales organizaciones, de la captación de los nuevos elementos que lleguen hasta esos centros poblados y de la rehabilitación de los desambientados.

**Cooperativas de Ahorro y Crédito, de Consumo y de Producción.**—Las cooperativas de ahorro y crédito tendrían por objeto la construcción de viviendas y la reparación y mejoramiento de las existentes que se encuentren en mal estado. También servirían para obtener y aprovechar las posibilidades crediticias que existen para estas actividades en Chile y en el exterior.

Las de consumo, propenderían a la existencia y abaratamiento de los elementos que le son indispensables al hombre para subsistir.

Y, por último, las cooperativas de producción, se crearían con el fin de organizar y fomentar el artesanado y las industrias livianas en el sector popular.

**Organizaciones Sindicales y Profesionales.**—Debiera instarse, asimismo, a que todos los trabajadores se organizaran en sus respectivos gremios, de acuerdo con sus actividades y especialidades en todos los niveles, con el fin de que, mediante el poderío que les daría el hecho de encontrarse respaldados por sus respectivas organizaciones gremiales, pudieran realmente "contrabalancear"—countervailing— el poder de los empresarios.

Para ello, debieran hacerse en la legislación social las reformas pertinentes, de modo que los trabajadores cuenten con una organización sindical acorde con los tiempos actuales.

Al mismo tiempo, deberían hacerse reformas en la estructura de la empresa, destinadas principalmente a darles a los trabajadores una mayor ingerencia en la participación y dirección de ella.

**B.— ORGANIZACIONES DE DERECHO PÚBLICO.**

La organización del desarrollo económico y social exige la creación y el establecimiento de un sistema de instituciones de Derecho Público, destinadas a conectarse en forma democrática con las organizaciones de base, y sus federaciones regionales y nacionales, y de realizar, conjuntamente con ellas, el planeamiento y ejecución de los programas de desarrollo.

Estas entidades que se crearían, estarían formadas por Consejos de Planeamiento, Consejos de Desarrollo Educacional, Consejos de Reforma Agraria, etc.

### **C.—INSTITUCIONES DE SERVICIOS O COMPLEMENTARIAS.**

Las organizaciones de base, urbanas y rurales, requieren, indispensablemente, para su buen funcionamiento, de la existencia de servicios complementarios.

Dentro de estos servicios debemos mencionar los operacionales, que aunque no son los más importantes en el orden lógico, son indispensables desde el punto de vista práctico, pues sin ellos las instituciones de base están destinadas a fracasar, o, en el mejor de los casos, a llevar una vida lánguida y sin porvenir.

Los objetivos fundamentales de los servicios operacionales serán aquellos que digan relación con administración, auditoría, asesoría técnica y financiera, asesoría legal, relaciones con los organismos crediticios, etc.

Para las zonas urbanas debieran crearse los servicios para el desarrollo de la comunidad y el fomento de las cooperativas.

Asimismo, proponemos crear en las localidades urbanas centros de capacitación de mano de obra y de localización de ella. Estos últimos programas debieran realizarse en estrecha colaboración con las respectivas industrias interesadas en adquirir la mano de obra que se capacite a través de ellos.

En las zonas rurales se crearían los correspondientes servicios de asistencia agrícola y las Estaciones Experimentales que sea menester.

\* \* \*

La determinación de abordar conjuntamente los problemas económico-sociales, que hemos sucintamente propuesto en este trabajo, debe estar unida a la resolución inquebrantable de aplicar una política social en beneficio de los sectores más modestos de nuestra población, dentro de la libertad y la democracia.

Finalmente, debemos decir que para crear todas las instituciones que hemos propuesto en el presente trabajo, se hace necesario reglamentar la estructura jurídica correspondiente, a fin de que tales instituciones puedan cumplir con sus respectivos fines.

Reconocemos que ya se han dictado algunas normas legales en materia de Cooperativas —como el R.R.A. N° 20 (4) que fijó el texto definitivo de la Ley de Cooperativas—, la Ley de la Reforma Agraria y otras, que constituyen un paso importante sobre esta materia, pero, al mismo tiempo, estamos conscientes que ello no es bastante, pues lo imprescindible es adecuar nuestra añeja estructura política, administrativa y jurídica a las crecientes exigencias que plantea el desarrollo económico y social; de tal manera que esta nueva estructura constituya la herramienta fundamental para que el pueblo pueda tener una mayor y más activa participación en el proceso del desarrollo y sea, a su vez, el principal beneficiado con estos programas de desenvolvimiento económico.

En consecuencia, le corresponde al Legislador buscar las normas legales adecuadas, que permitan a la brevedad obtener para el país el más rápido desarrollo económico y social en beneficio de todos los chilenos.

---

(4) Decreto R. R. A. N° 20, del Ministerio de Hacienda, de fecha 23 de Febrero de 1963, publicado en el "Diario Oficial" del 5 de Abril del mismo año, que fija el texto refundido, actualizado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N° 326, de 1960, sobre Cooperativas.