

N° 183
AÑO LVI
ENERO — JUNIO
1988

ISSN 0303 - 9986



REVISTA DE DERECHO

**UNIVERSIDAD DE
CONCEPCION**

**Facultad de
Ciencias Jurídicas
y Sociales**

LA REGIONALIZACION

(Problemática)

TELMO GARCIA DURAN
Prof. Historia del Derecho
Universidad de Concepción

I.- LA REGIONALIZACION

1.- INTRODUCCION

La Regionalización ha sido objeto de preocupación por parte de los países latinoamericanos, como una estrategia del desarrollo de la región. Esta preocupación se evidencia en los diversos esfuerzos por descentralizar y desconcentrar los servicios estatales, por fomentar la participación y por adecuar el planeamiento de las actividades económico-sociales, para satisfacer las necesidades y expectativas de las comunidades locales y regionales.

El peligro de que se sigan manteniendo las condiciones actuales de desarrollo y de que tiendan a acentuarse han llevado a la conclusión de que esta tendencia sólo puede enfrentarse con eficacia mediante un cuerpo coherente de medidas políticas, económicas, sociales y culturales que permitan enfrentar y superar las consecuencias negativas del desarrollo socioeconómico desigual que progresivamente ahonde la brecha entre los grupos sociales.

Desde una perspectiva geográfico-territorial, esta situación se puede reconocer mediante las diferencias entre el centro y la periferia del país, entre sus zonas urbanas y rurales, pero además se manifiesta por medio de las diferencias económicas, sociales, políticas y culturales, en las características y necesidades de distintos grupos poblacionales y comunidades ubicadas en el territorio nacional.

El reconocimiento de estas diferencias al interior de las regiones es esencial para poder distinguir aquellas que deben ser superadas, porque están fundamentadas en desigualdades e injusticias más o menos profundas y que afectan todos los aspectos de la vida de los hombres y por lo tanto su formación, de aquellas diferencias que más bien constituyen factores que se deben afirmar, respetar, rescatar y cultivar porque están relacionados directamente con la cultura, la identidad, las costumbres, idiosincrasia de distintos grupos sociales.

Asimismo, es necesario considerar las diferencias en las estructuras productivas del país y de las regiones, las demandas laborales y los planes de desarrollo con el fin de propiciar un progreso integral dentro de los ámbitos local, regional y nacional.

2.- CONCEPTO DE LA REGIONALIZACION

Las experiencias de Regionalización en los distintos países de América Latina han surgido como un

esfuerzo para contrarrestar las tendencias hacia la acentuación de disparidades, aplicando un enfoque amplio, comprensivo y flexible de políticas sociales, económicas, culturales, diseñadas con alcance nacional y orientadas a tener específica gravitación en los niveles regionales seleccionados, ofreciendo posibilidades de solución eficaz dentro de un marco coherente.

Enfocar los problemas de la Regionalización sólo desde el ángulo económico-social, es hacerlo en forma parcial, incompleta.

En efecto, estamos frente a un fenómeno complejo que presenta las siguientes características fundamentales:

i. Se trata de un proceso que tiene connotaciones históricas, geográficas, económicas, sociales, políticas, culturales y jurídicas.

ii. Es un proceso esencialmente dinámico, sujeto a permanentes cambios, cualitativos y cuantitativos.

iii. Es un proceso de naturaleza social, destinado a dar una nueva y más significativa valoración a las regiones que forman la nación y con miras al desarrollo integral y armónico de la comunidad nacional.

Es un proceso, porque se desenvuelve de manera continua y gradual y su dinámica se factibiliza en la medida que comprende a toda la comunidad nacional, regional y local, en todos los aspectos fundamentales que identifican estas unidades poblacionales como tales, geográficas, sociales, económicas, jurídicas y culturales.

El concepto de regionalización surge así como una respuesta estratégica operativa para el logro de los objetivos del desarrollo integral del país.

iv. Consecuencialmente, como se trata de un proceso dinámico, la reglamentación jurídica debe ser general, y especialmente flexible, de tal manera que permita que afloren la creatividad y acción participativa de las comunidades locales y regionales.

v. Debe ser integral. Es decir la regionalización no puede iniciarse, por lo menos con esperanza de éxito, solamente en algún ministerio, servicio o sector.

El proceso debe ser considerado como una estrategia nacional que involucre a todos los factores fundamentales del desarrollo.

En efecto, la naturaleza misma del proceso de Regionalización exige una voluntad política persistente de la autoridad y la toma de conciencia, capacidad crítica y voluntad participativa de la población.

La Regionalización presupone la existencia de la voluntad de crear, en cada uno de los sectores, mecanismos descentralizados de administración social, delegando adecuadamente poder de decisión a las regiones y localidades para que éstas puedan realmente asumir la responsabilidad social que les compete y dar satisfacción al ejercicio de sus derechos.

3.- LA REGIONALIZACION Y SUS CONNOTACIONES

3.1. *Connotación histórica.* Toda política de desarrollo económico, social, cultural debe estudiar la fisonomía del país que se intenta impulsar, a fin de considerar los valores esenciales de su estilo de vida o de su ser nacional.

En efecto, toda sociedad está identificada por ciertos elementos espirituales comunes que se han ido moldeando a través del tiempo. Así tenemos unidades culturales, religiosas, de ideales, de tradiciones, de costumbres, de lenguaje y otros.

Estas uniformidades forman la individualidad diferenciada de cada nación y constituyen un poderoso estímulo para su progreso.

Al mismo tiempo es necesario conocer las variedades regionales que se observan, con el objeto de destacar aquellas que, aún siendo manifestaciones espirituales, económicas, sociales y culturales diferentes, constituyen el aporte positivo al quehacer nacional y requieren de un desarrollo continuo, diferenciándolas de aquellas que lo entranan.

Para averiguarlo es imprescindible recurrir al conocimiento de las experiencias del pasado que nos brinda la historia, porque no debemos olvidar que cultura y civilización no son otra cosa que un producto histórico, y por lo tanto tienen un desarrollo a través del tiempo.

Así, el conocimiento de los antecedentes históricos de los hechos institucionales, políticos, sociales, jurídicos, económicos, técnicos y culturales nos hacen comprender cómo se desenvuelven los sistemas de vida nacional, y para tratar de fundamentar alguna reforma racional según esos sistemas de vida, de manera que no se lesione una determinada línea de pensamiento arraigada durante el transcurso del tiempo y constitutiva de una verdadera "conciencia nacional".

Sólo tomando en cuenta esas valoraciones que surgen de la historia como revelación de lo más profundo, de lo más esencial de la realidad regional y nacional, la política de desarrollo respetará y acentuará la espiritualidad propia del pueblo cuyo progreso se procura.

3.2. Connotación geográfica. Frente al concepto de Región, la primera posibilidad que se nos manifiesta es la de considerar la Región dentro del campo de la Geografía, por cuanto aparece configurada como un espacio territorial específico y singular con notas geográficas propias que le dan una fisonomía particular.

Tiene una superficie territorial de tendencia homogénea, con límites naturales que la delimitan, con notas distintivas que sirven para diferenciarla de otras áreas territoriales colindantes, por notas también, puramente geográficas. Es la Región natural o física que sólo interesa a la geografía.

Es la base y supuesto de la forma humana y social pero por sí no la constituye, porque sin espacio físico o territorial no hay Región. Naturalmente que sin una comunidad asentada en ella tampoco habría Región.

Es decir, que la Región es una forma de comunidad, con asiento en un territorio de una extensión menor a la del Estado.

Los criterios utilizados para la clasificación de las Regiones no suelen ser uniformes, sino más bien específicos de cada país; pueden sustentarse los esquemas de regionalización en criterios variables, de tipo geográfico o natural, de tipo social o económico, de tipo ecológico o cultural, o de organización política o administrativa o en una combinación de ellos. Cualesquiera que sean los criterios, la región constituye un espacio con cierto grado de identidad social, político, económico y cultural.

Las Regiones son organismos complejos y dinámicos, en las que se desarrollan relaciones internas y externas que determinan, en gran medida, el grado de desarrollo interno y el desarrollo relativo del país del cual forman parte.

Si nos atenemos a la definición que sobre la materia diera don Julio Canessa (Diario "El Sur", 30.V.75), Presidente de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, en Chile se usó un criterio económico-administrativo, ya que dice que Región es "el territorio óptimo operativo para la administración, dentro del cual se correlacionan e integran los diversos destinos productivos de las micro-regiones que las componen, contando con un centro urbano jerárquicamente superior, que concentra actividades de común interés para toda la población para lo cual cuentan con el equipamiento urbano, cuyo uso supera la distancia-tiempo, típico de la micro-región, a la vez que disminuye la frecuencia de la solicitud".

Resumiendo, podríamos decir que las regiones constituyen unidades territoriales de amplia base poblacional, con recursos variables, condiciones geo-económicas homogéneas y proyecciones de desarrollo integral.

3.3. Connotación social. La regionalización necesariamente se desarrolla dentro de un marco social que implica reconocer un nuevo tipo de comunidad que postula las relaciones solidarias entre sus miembros, en la búsqueda de un bienestar equilibrado que concilie tanto los intereses de carácter individual con los de naturaleza social, así como el respeto al principio de la libertad y la exigencia de un nivel básico de satisfacción de necesidades compatibles con la dignidad humana.

Se trata de conjugar acertadamente los principios de la libertad individual del hombre, en cuanto se entiende como la facultad de decidir y determinar su acción, con los principios sociales que deben considerarse para decidir y actuar, para lograr las metas del desarrollo que se ha propuesto la comunidad regional.

Indiscutiblemente que se abre en este respecto una línea de investigación que profundiza las relaciones y limitaciones que la solidaridad regional impone al hombre, y que determina un nuevo concepto de la libertad del hombre.

3.4. Connotación política.- En el ámbito político la regionalización implica una doble perspectiva: en los grupos de poder, la decisión de reconocer y respetar el deber y derecho del pueblo para participar en la toma de decisiones que atañen a su destino colectivo, por lo cual toda consulta a las bases debe ser diáfana, directa y sin manipulación.

Por otro lado, las comunidades de base deben asumir esta responsabilidad con el compromiso de participar libre, consciente y creativamente.

Entre estos dos niveles existen organizaciones representativas, como partidos políticos, sindicatos, organismos de base y otros como la prensa, la radio y la televisión, los cuales deben ejercer una función de difusión e información veraz y educadora.

Para que la política de regionalización logre sus metas debe llevarse necesariamente a efecto en un régimen democrático.

Como el concepto Democracia, tiene innumerables connotaciones, de tal manera que ha pasado a ser un vocablo multívoco y a la vez imprecisable, de tal forma que todos los autores, antes que nada, proceden a definirlo para señalar en qué sentido usarán el vocablo, preferimos señalar los requisitos que debe cumplir el régimen democrático para los efectos de la Regionalización.

i. Debe contar con autoridad suficiente para imponer sus decisiones, ya que todo sistema institucional para subsistir debe asegurar una forma organizada de convivencia social.

Las sociedades humanas necesitan para su permanencia paz y orden y para ello es imprescindible la presencia del gobernante, con el doble poder directivo y coactivo, es decir, como decían los romanos, con *auctoritas* e *imperium*, fundado no en el simple hecho de la fuerza del gobernante, sino con el fundamento moral que implica el propósito de realizar sus objetivos tendientes al logro del bienestar general.

ii. El sistema político debe garantizar la libertad, ya que la dignidad humana exige decisiones voluntarias, basadas en el libre albedrío.

Pero no se trata de una libertad formal como fin en sí mismo sino como medio para la realización física y espiritual del ser humano.

La libertad formal, en medio de la miseria de los pobres y de la opresión de los poderosos, es un mero concepto hueco de todo contenido que no satisface la necesidad existencial de conducirse con decisiones libres.

iii. Que el sistema político asegure la debida participación de los ciudadanos en los asuntos que afectan a la vida comunitaria, en cualquiera de sus manifestaciones.

Debe evitarse la marginación de hombres o sectores sociales de esa participación, la cual se traduciría no en anarquía o libertinaje, sino en deliberación, opción y acción constructiva.

En el Estado democrático el gobernante mantiene un diálogo permanente: consulta y es consultado, escucha y es escuchado, porque la democracia es la victoria del lenguaje sobre la fuerza, es el diálogo que hace posible y concilia comunidad y libertad.

3.5. Connotación económica.- Los aspectos anteriormente señalados encuentran una base material representada por la producción y distribución de los bienes y servicios que definen el estilo económico de una sociedad; en este aspecto la regionalización obliga a una justa distribución de los bienes provenientes de la renta nacional.

La gestión promocional del Estado debe orientarse a dotar con programas de desarrollo social que

sirvan, preferentemente, a crear infraestructura física a las regiones deprimidas y a satisfacer las necesidades de los grupos más necesitados con el objeto de que éstos alcancen un desarrollo sostenido, autogenerador.

Mirada la Región como unidad orgánica, surgen dos niveles funcionales.

3.5.1. Nivel externo. - Se refiere a la necesidad de definir el rol económico de la Región en relación a su posición en el contexto nacional, desarrollando aquellas especialidades que le permitan aprovechar las ventajas comparativas que le otorgan sus recursos naturales y su base económica, en relación con las demás regiones del país.

En este orden, corresponde que cada región determine el ordenamiento territorial necesario para el mejor aprovechamiento de tales recursos, diseñando la infraestructura física, de distribución de la población, de transporte, de comunicaciones y servicios que le permitan cumplir en forma más plena el papel económico y social que de acuerdo a estas exploraciones le quepa en el contexto social.

3.5.2. Nivel interno. - Requiera que se promuevan aquellas actividades que tiendan a satisfacer las necesidades de la población, creando al mismo tiempo un ambiente propicio interno para el desarrollo de las actividades sociales, económicas y culturales: el diseño de la jerarquía de los centros poblados, la promoción de espacios de esparcimiento y de servicios, medios de transporte, abastecimiento, actividades económicas orientadas al mercado interno.

3.6. Connotación cultural. - En el orden cultural, un proceso de regionalización implica el reconocimiento de la heterogeneidad cultural y la revalidación de las manifestaciones de los grupos culturales autóctonos.

Esta nueva dimensión del desarrollo debe surgir a partir de una afirmación nacional que reconozca la heterogeneidad cultural vigente en nuestro país, que valore y asuma las formas de cultura popular y que estimule una función equilibrada entre los legados nativos y los provenientes de otras culturas, de modo que armonicen dinámicamente la identidad nacional.

3.7. Connotación jurídica. - El movimiento regionalista se ha manifestado, después de la Segunda Guerra Mundial, en la mayoría de los países europeos y con real urgencia en Latinoamérica, cuyos países presentan mayores problemas producto de su subdesarrollo.

Naturalmente que la Regionalización, como afecta fundamentalmente a la administración del Estado, requiere de un marco conceptual y jurídico para su aplicación y desarrollo, supuesto que deberá delimitar el ámbito, extensión de la descentralización y desconcentración administrativa que conlleva.

En Chile este proceso jurídico se inicia con la dictación de los D.L. 573 de 12 de julio de 1974 sobre Estatuto de Gobierno y Administración Interior del Estado; por el D.L. 575 de 13 de julio de 1974, que divide el territorio nacional en doce Regiones y un área metropolitana en Santiago.

Dichos Decretos Leyes fueron precedidos por la declaración del Presidente de la República de 11 de septiembre de 1974, manifestación de propósitos que, a falta de una historia de la discusión de las Leyes, constituye un elemento valioso para la interpretación legal sobre estas materias.

Debemos considerar, además, el D.L. 1.551 de 13 de septiembre de 1979 que contiene el Acta Constitucional N° 2, que declara que el Estado de Chile es unitario. El país se divide en Regiones y su administración es funcional y territorialmente desconcentrada.

- D.L. 1.230 de 4 de noviembre de 1975, divide las regiones del país en Provincias;
- D.L. 937 de 26 de marzo de 1975, que establece y reglamenta las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación; el que crea el Fondo Nacional de Desarrollo Regional;
- D.L. 1.289 de 14 de enero de 1976, Ley Orgánica de Municipalidades;
- D.L. 3.063 de 29 de diciembre de 1979, sobre Rentas Municipales;
- D.F.L. 1.3.063 de 13 de junio de 1980, reglamenta en el inciso 2° del art. 38 del D.L. 3.063 de 1979 sobre transferencia de establecimientos educacionales y otros a los Municipios, entre otros;

la Constitución Política del año 1980, que en su Capítulo XIII, arts. 99 a 115, reglamenta el Gobierno y Administración Interior del Estado.

Con las disposiciones referidas y otras se pretendió reemplazar el régimen de administración Interior por otro que agregara al concepto de administración, el de Planificación y que ambos tuvieran como objetivo el desarrollo socioeconómico del país (art. 5°).

3.7.1. División territorial. - Para el Gobierno y Administración del Estado, el territorio se divide en regiones y las regiones en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividen en comunas.

3.7.1.1. Concepto jurídico de Región. - La Región no es una persona jurídica, ni siquiera un órgano: es una división territorial. "Es una unidad territorial en que se deben contemplar los aspectos propios de una política de desarrollo económico, cultural, social y de seguridad nacional (art. 3° D.L. 573).

Para eso debe considerar un adecuado grado de descentralización o desconcentración; una efectiva coordinación de los organismos públicos y privados; una verdadera participación de la población organizada, y fijación de límites territoriales comunes para los servicios.

3.7.2. Organos de la Región. - Los órganos son: el Intendente Regional, agente directo e inmediato del Presidente de la República y de su exclusiva confianza. Tiene dos géneros de potestades: en su calidad de agente del Gobierno, potestades directivas sobre la Región, que ejecuta de conformidad a las instrucciones del Presidente de la República por medio del Ministro del Interior; y por desconcentración, potestades normativas, de coordinación, de supervigilancia y de representación.

El Consejo de Desarrollo Regional, organismo asesor, con participación de representantes de diversas actividades (art. 102 inc. 1°).

La Secretaría de Planificación y Coordinación, organismo técnico integrado al sistema nacional de Planificación y Coordinación.

Las Secretarías Regionales Ministeriales y las Direcciones Regionales de los Servicios, órganos territorialmente desconcentrados que ejecutan las políticas regionales en los niveles Ministerial y de servicios dependiente bajo supervisión técnica superior correspondiente sin perjuicio de su subordinación al Intendente Regional, responsable de "coordinar" o regular la forma en que deben actuar los servicios de la administración civil del Estado (arts. 5° N° 5 y 16 N° 1 D.L. 575). Están exceptuados los Ministerios del Interior, de Defensa y de Relaciones Exteriores.

3.7.3. Organos de la Provincia. - El Gobernador Provincial es la autoridad superior, subordinado al Intendente Regional; es nombrado por el Presidente de la República oyendo al Intendente. El Comité asesor asiste al Gobernador, que lo preside, y está integrado por personas de su elección (art. 27 del D.L. 575 de 1974).

3.7.4. Organos Comunales. - La división territorial, para los efectos de Gobierno y administración, se agota en las provincias; pero para los efectos de la administración local, éstas se dividen en comunas.

La administración de los intereses locales reside en las Municipalidades, que son Instituciones de Derecho Público funcional y territorialmente descentralizadas cuyo objeto es administrar las necesidades y promover el desarrollo comunal (art. 15 D.L. 575, art. 1° D.L. 1.289).

La autoridad superior es el alcalde, cuya designación corresponde al Consejo Regional de Desarrollo, a propuesta en terna del Consejo Comunal (art. 108 C.P.). Está subordinado al Gobernador Provincial "salvo en materias estrictamente municipales", (ver art. 15 transit. C. Pol. 1980).

3.7.5. Organos asesores. - El Consejo Comunal de Desarrollo, equivalente al Consejo Regional, está presidido por el alcalde e integrado por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y de las actividades relevantes dentro de la comuna, exceptuándose las de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública; el Comité Técnico, integrado por jefes municipales; y la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación, órgano

unipersonal integrado al sistema nacional de Planificación y dependiente en el aspecto técnico de la Secretaría Regional.

3.7.6. Conclusiones.— El proceso de Regionalización que se ha estado implantando en el país constituye una saludable reacción contra el centralismo existente, durante tanto tiempo, a la vez que ha hecho resaltar la desmedrada situación de las provincias, y por ende crear conciencia sobre dichas materias.

Como lo reconocen la mayoría de los autores, es digno de destacar en estas materias el hecho de que las autoridades regionales, en especial los Intendentes, tienen facultades o atribuciones de real jerarquía e importancia, como son las de formular la política y los planes de desarrollo regional, y las de coordinar la acción de los servicios de la administración del Estado en su respectiva región.

Por otra parte, en lo que se refiere a la administración, y sin perjuicio de la centralización o unidad política, tradicional en Chile, a través de la delegación y desconcentración, se está logrando una realización más oportuna y eficiente de las labores administrativas.

Constituye también un avance en la materia la obligatoriedad otorgada a los acuerdos de los Consejos Regionales y Comunes de Desarrollo en materia de planes y presupuestos.

Sin embargo, si se quiere lograr una efectiva participación de la comunidad regional y comunal, será necesario que se contemple los mecanismos que faciliten una auténtica representatividad de las comunidades regionales y comunales en la composición de los organismos correspondientes, señalando además adecuadamente las materias en que o asesoran o son decisorios.

El tiempo irá señalando, sin duda, las deficiencias por corregir que se observen, especialmente aquellas que derivan sobre todo de la concurrencia de varias autoridades sobre los mismos objetos de administración, dificultando así una coordinación más fluida; asimismo, el excesivo centralismo en la voluntad del Presidente que se manifiesta en todos los aspectos, comenzando porque los límites de las regiones, la creación y la supresión de las provincias y comunas, lo mismo que la fijación de las capitales de las regiones y provincias son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (art. 99); así como los órganos ejecutivos de las regiones y provincias son de libre nombramiento y remoción del Presidente y, por lo tanto, deben ser de su exclusiva confianza (arts. 100 y 105 C. Política 1980).

Lo que consideramos se debe precisamente a la falta de experiencia en estas materias, y fundamentalmente, al temor natural de que la práctica, por falta precisamente de dicha experiencia y por desconocimiento, puedan conducir a la ineficacia de tan ambicioso proyecto.

II.- LA REGIONALIZACION Y LA PARTICIPACION

1.- PROBLEMAS DE LA REGIONALIZACION

Las experiencias de Regionalización en Latinoamérica, a pesar de provenir de distintos marcos teóricos y responder a distintas problemáticas, se han ido mostrando como formas particularmente aptas para hacer efectiva una más amplia participación de las personas, grupos organizados y comunidades en la toma de decisiones y en la ejecución de funciones en relación con el trabajo de administración del Estado y en lo que atañe a su vida e intereses individuales y colectivos.

Por otra parte, se puede apreciar que la participación en la toma de decisiones y en la ejecución de los programas hace operativa la Regionalización, convirtiéndola en algo tangible y concreto.

La Regionalización en este sentido es un proceso social generado y desarrollado mediante decisiones que la crean y de funciones y decisiones que la factibilizan. En ambos momentos, en el de la creación y en el de la operación, está presente la participación más o menos amplia, más o menos restringida.

El logro de esta participación es frecuentemente un problema, porque la Regionalización como pro-

ceso, instrumento y meta, posibilita distintas formas de participación de base.

En efecto, a veces pareciera que las bases no tuvieran toda la experiencia necesaria para asumir las responsabilidades de una plena participación, temor este que parece haberlo tenido presente el legislador.

Por otra parte, los miembros de las comunidades expresan con frecuencia poco entusiasmo ante el ofrecimiento de participación activa. En efecto, tienen miedo de perder su autonomía al aceptar una responsabilidad.

En parte, con razón, consideran que es más fácil conservar su integridad sin mezclarse en decisiones ni participar de ellas.

La abstención, el abandonarse a una fácil situación dirigida por el mecanismo estatal, ponen a salvo, después de todo, una forma de individualismo caracterizado por la pereza.

Cuando en esta situación el individuo acepta participar, lo hace porque espera conseguir ventajas substanciales con su compromiso: negocia constantemente su participación.

La organización funciona por tanto de acuerdo a un equilibrio entre individuo y organización que ha de irse, procedimentalmente, adecuando continuamente.

Es cierto que hay individuos que piensan que el progreso social se obtendría mediante su participación activa en forma de una gestión cooperativa generalizada; pero en la inmensa mayoría de los casos calcula las tareas que deberán corresponderle y las limitaciones que significará a su libertad confundida con su agregación a una actividad o servicio.

Así es como se revela la dualidad del individualismo en la vida social. Hay un individualismo combativo que considera que la sociedad, es decir, el Estado es cosa suya, que debe defender sus derechos mediante la participación y hay un individualismo caracterizado por la pereza, que consiste en refunfuñar ante la burocracia, pero al mismo tiempo acepta la persistencia de lo criticado y no participa.

2. PRACTICA DE LA REGIONALIZACION EN CHILE

Pero, veamos si a nivel práctico en Chile, la Regionalización tal como se está llevando a cabo posibilita efectivamente la participación.

"Es imprescindible crear y fortalecer conductas y mecanismos jurídicos que permitan una activa participación de todos los sectores de cada comunidad regional y que establezcan relaciones adecuadas en los distintos niveles de decisión de la autoridad, de tal modo que se pueda trabajar en forma conjunta y permanente en pro de la región.

Que reviste especial urgencia cumplir con los mandamientos constitucionales que aseguran la participación a través de los Consejos de Desarrollo para integrar efectivamente a los habitantes de la región a la tarea de hacerse solidarios de su destino".

El consenso de Concepción, elaborado en el Foro sobre Descentralización y Regionalización del país, realizado en Concepción el 26 y 27 de septiembre de 1984, se conforma, como vemos, con que siquiera se concrete la participación a través de los Consejos de Desarrollo.

Pero agrega que se ha comprobado la falta de autonomía y facultad decisoria en organismos y autoridades regionales de gobierno, aumentando con ello la dependencia del poder central, y cree que es necesario hacer realidad la descentralización de las empresas autónomas del Estado, la desconcentración general de los organismos estatales y la desincentivación de las empresas privadas que pretenden instalarse en la capital. Es decir que diez años después de formuladas las Directivas Presidenciales sobre Regionalización, no se ha traducido en logros que satisfagan las expectativas de la población.

En todo caso, parece claro que un programa de regionalización, si verdaderamente quiere asentarse en un proceso auténtico de participación de todos los grupos sociales, en procura del bienestar general, deberá alejarse de toda tentación de demagogia, manipulación o aprovechamiento indebido de las potencialidades individuales y grupales, que desvirtuarían los objetivos de la democratización social.

La participación de los grupos de base y de los individuos es un derecho ciudadano y mediante su

ejercicio se generan, se procesan y se posibilitan las transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales.

En este sentido, la Regionalización debe ser concebida y desarrollada como un proceso en el que no sólo se delegan funciones administrativas, políticas, en virtud de un mecanismo burocrático, sino que se genera una capacidad de participación que al alejarse del Gobierno central y acercarse a las bases populares, se centra menos en preocupaciones de orden técnico-administrativo, para hacerlo más en aquellas de orden técnico-operativo.

De esta manera, la Regionalización concebida desde la participación y en la participación se hace factor importante de transformación política, social, cultural y económica.

En todo caso, en su contexto más amplio, parece necesario y procedente reafirmar dos aspectos importantes de la participación. El primero relacionado con la carencia de tradición social y técnica en la práctica de la participación, lo que se evidencia no sólo en la instrumentación jurídica y técnica, sino aún más en las actitudes psico sociales de grupos e individuos, quienes por años han sido considerados y preparados para ser receptores y actores no participativos; hay que luchar contra la obscura noche del centralismo.

En otro aspecto, se refiere al alcance que se dará a la participación, tanto en sus aspectos técnico-administrativos, en los diferentes campos donde se accione, como en la ejecución administrativa, para permitir plena participación en la solución de los problemas que se presentan y en los beneficios que de ella deriven.

Este último aspecto se relaciona básicamente con los principios de justicia social e igualdad, que implican reordenamientos sociales de fondo, para la distribución de los bienes y productos derivados del esfuerzo colectivo.

Todo lo anterior requiere la eliminación de tradiciones, usos y costumbres que son como el soporte socio-cultural del paternalismo y del centralismo en el ejercicio de las funciones del Estado, pues esto obstaculiza e impide la práctica de la participación efectiva.

Es necesario, entonces, diseñar metodologías que hagan efectiva la participación en todos los niveles, distinguiendo grados y estilos de participación popular, diferenciándolos según sea la naturaleza de la tarea por realizar, integrando junto con la participación de las bases populares la de los técnicos, los políticos u otros grupos organizados, compatibilizando así las necesidades sentidas con aquellos fundamentos técnicos, enmarcando todas éstas dentro de las políticas de desarrollo nacional y regional.

Aquí, en esta situación, es importante tener presente el principio de subsidiariedad, por medio del cual se trata de hacer efectiva la participación según ámbitos y posibilidades para asumir la responsabilidad en la toma de decisiones, resolución de problemas y ejecución de funciones referidas a situaciones concretas.

Se nos plantea así la necesidad de capacitar al hombre para la participación responsable, mediante la creación de un ambiente donde la práctica de ésta se realice verdaderamente, no como un hecho teórico sino como una realidad en los niños, adultos y en la comunidad, de manera que exista un verdadero ejercicio del poder desde la base y a todos los niveles.

La participación en las escuelas, sindicatos, cooperativas, gremios, partidos políticos y organizaciones culturales y comunales en general, sirve así para desarrollar este principio de la democracia. Es necesario una educación de la participación, se debe educar con las realidades concretas, con una adecuada y atractiva dinámica de participación infantil, juvenil y adulta en dichos procesos.

La participación produce la conciencia crítica para analizar la realidad y fomentar la creatividad para transformar de manera innovadora la realidad en que vive.

El crecimiento de la conciencia de participación genera mayores responsabilidades y por tanto más recursos humanos para trabajar en la eliminación del analfabetismo y la marginalidad.

Los procesos de participación producen un cambio cualitativo en la sociedad y en el hombre, al constituirse en comunidades en que se aprende y se vive la democracia; porque la participación es el medio esencial para el pleno desarrollo de las aptitudes humanas y requisito funcional esencial, ineludible,

para la democracia.

Participar significa que el ciudadano no acepta reducirse a simple sujeto pasivo de la actividad de los demás, sino que pretende ser artífice de su perfeccionamiento personal y social, dada su condición de ser individual y social.

Y este perfeccionamiento participativo sólo podrá producirse a través del desarrollo de los distintos grupos intermedios que el hombre organiza y vigoriza. Es que el hombre, ser eminentemente social, construye su destino a través de una serie de agrupaciones particulares que requieren para su perfeccionamiento y como condición necesaria para su desarrollo, una sociedad política.

De manera que, si la vida del hombre ocurre en la convivencia y se realiza en ella, y esa convivencia tiene una organización política, la participación es un hecho fundamental para la realización misma del hombre, para el desarrollo de su personalidad. Si ésta se va desarrollando en interacción social, resulta una exigencia de la dignidad humana el poder participar como sujeto activo de los procesos sociales, económicos, políticos, jurídicos y culturales, que en la sociedad política se producen.

3.- FORMAS DE PARTICIPACION

El artículo 102 de la Constitución Política de 1980 expresa que el Consejo Regional tiene por objeto asesorar al Intendente y contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el proceso económico, social y cultural de la región..., objetivos que repite el art. 110 respecto del Consejo de Desarrollo Comunal que asesora al alcalde.

Por su parte, el art. 19 N° 15, inciso cuarto al hablar de los partidos políticos se refiere a la participación política.

La Comisión de Estudio de un anteproyecto de Nueva Constitución, el 16 de agosto de 1978 envió al Presidente de la República un informe con sus proposiciones e ideas precisas sobre el futuro texto fundamental, entre las que destacan para nuestros fines:

La nueva democracia estimula una amplia participación de todos los sectores de la comunidad, tanto en el proceso político como en lo económico, social, cultural y otros, participación que a través de la Regionalización y de los Consejos Regionales y Comunales se extiende a las regiones y demás áreas territoriales en que se ha dividido el país.

De lo expuesto podemos inferir que, tratándose de la participación, por lo menos admite las connotaciones de política, económica, social y cultural; con estas distinciones sólo pretendemos poder lograr mayor clarificación en el análisis de la materia en estudio, que pasamos a considerar separadamente.

3.1. Participación política. - Es la facultad que tienen los ciudadanos para elegir a quienes han de integrar ciertos órganos del Estado, mediante el sufragio universal, libre, secreto e informado, pero de acuerdo a mecanismos jurídicos que eviten que aquéllos queden subordinados a grupos de intereses o a partidos políticos y que en cambio favorezcan la selección de los más capaces para las tareas de Gobierno (Objetivo Nacional de Gobierno, 23-XII-1975).

Se canalizará a través de los partidos políticos y corrientes independientes de opinión.

Limitar la participación política a la elección de quienes han de integrar ciertos órganos del Estado es frustrar el desarrollo de los ciudadanos, y ella será una verdadera ficción. Es indispensable garantizarla en los distintos niveles sociales, en los cuerpos intermedios, en los grupos sociales, así como también la participación de ellos en la vida política, ya que de hecho cumplen una función pública, y además así se logra una participación y una distribución más equitativa del poder de decisión. No olvidemos que al poder de decisión le hace falta, muchas veces, la opinión técnica de aquellos que realizan una función especializada en el medio social, y se trata sólo de injertar orgánicamente dicha asesoría en el esquema del poder de gobierno y administración.

En todo caso, se nos presentan problemas a analizar, aclarar, y sobre todo a investigar:

3.1.1. *Distritos electorales.* - La determinación de la base electoral para la elección de representantes a las cámaras, de manera que consulten la efectiva representación, en la proporcionalidad adecuada, de las diversas regiones del país, y no se privilegie a la Región Metropolitana ni a ninguna otra, en desmedro de las demás, en aras de motivos o finalidades ajenos a la filosofía de la participación.

3.1.2. *Sistema electoral.* - No basta con señalar que a cada ciudadano le corresponde un voto, ni que el sufragio debe ser universal, libre, secreto e informado, porque quedan pendientes una serie de cuestiones que debemos enfrentar. El sistema electoral debe permitir la representación de todas las opiniones o partidos políticos, con exigencias mínimas que eviten la proliferación partidaria, pero, a la vez, de cuidar que exista un sistema que asegure la debida proporcionalidad de las corrientes de opinión o partidos políticos, en la integración de órganos gubernativos, con hombres de distintas tendencias.

3.1.3. Los miembros de la sociedad deben ser considerados no solamente como seres aislados, sino que también a través de su participación en los cuerpos intermedios legalmente reconocidos e incorporados políticamente al proceso de gobierno y administración política del Estado. Por consiguiente, debe considerarse el sistema electoral de general aplicación a los cuerpos intermedios, en la generación de sus autoridades, de manera que se reconozca la participación, para una democracia integral.

3.2. *Participación económica.* - La comunidad participa, a través del libre mercado, en las decisiones de producción, consumo e inversión.

"Hay una participación fundamental en una economía libre, que es la de cada consumidor en el momento que elige. La elección del consumidor es una forma esencial de participar en el destino personal y que se ejerce diariamente en la vida de cada cual. Al decir de Juan Irrázabal, en su artículo "La Participación en la Sociedad Libre", hay otra participación más importante en una economía libre, que es la elección de inversión. Esta posibilidad de elegir la forma de ahorro e inversión es muy importante para cada cual, porque es fuente de progreso y estímulo que lleva a la gente a ahorrar". Nuevamente, la participación se da en mayor medida cuanto más amplias sean las posibilidades que tenga quien ha hecho un ahorro y esfuerzo consiguiente para colocar ese ahorro allí donde él prefiera, dadas las condiciones de seguridad y rentabilidad que le parezcan más adecuadas.

En tercer lugar, otra forma de participación es la iniciativa creadora del empresario, tanto del productor como del intermediario.

Estamos aquí frente a una vocación más especializada, que no es propia de todos los seres humanos que componen una sociedad. Es la de aquellas personas que tienen la aptitud y la vocación para crear cosas y para ganar dinero, y esta iniciativa creadora va unida al espíritu de ganancia, que no cabe menospreciar ni mucho menos condenar, ya que sirve de motor a la economía y contribuye al crecimiento de la iniciativa particular, termina Irrázabal.

Sin embargo, si bien es cierto que la ganancia del empresario es un aliciente para éste, muchas veces no se interesan por su región y realizan sus inversiones fuera de ella, allí donde se le ofrezcan las mayores y mejores expectativas de utilidad, sin necesidad de comprometerse con sus destinos.

No toma en consideración la población vinculada a la región donde actúa, sino solamente la productividad competitiva.

Conociendo las potencialidades regionales en el orden económico, productivo, poblacional, estará en condiciones de implementar políticas y estrategias que impulsen a los empresarios a instalar industrias y demás actividades económicas en las diversas regiones, para lograr así el desarrollo económico-social, base fundamental para el desarrollo político, cultural, o sea, lograr el pleno desarrollo de la comunidad regional.

Se abre un vasto campo de investigación de las potencialidades regionales, para lo cual deberá hacerse un catastro de las actividades económicas, de sus recursos, la naturaleza y su población, y de las necesidades urgentes de culturización o habilitación, etc.

3.3. *Participación social.* - La Declaración de Principios del Gobierno de Chile, de 11 de marzo

de 1974, expresa en una de sus partes que "la nueva institucionalidad que hoy se está creando distinguirá entre el poder político y el poder social, separando claramente sus titulares y sus formas de ejercicio. El poder político o facultad de decidir en los asuntos de interés general para la nación, constituye propiamente la función de gobernar el país.

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

Consecuente con los planteamientos anteriores, que privilegian la participación social, la Constitución Política del Estado de 1980, en el art. 19 N° 15 establece "el derecho de asociarse sin permiso previo".

Es que la participación individual, en este caso, presenta una escasa influencia práctica sobre el operar político administrativo del nivel comunal o regional. El individuo aislado es muy difícil que tenga reales posibilidades de incidencia o ésta será de escaso efecto, y generalmente dará como resultado la satisfacción de los intereses particulares del participante, excepcionalmente éste será portador de intereses colectivos.

En cambio la participación social, o sea, aquella que se realiza a través de grupos o estructuras sociales organizadas, es más efectiva y a la vez relevante, porque siempre representará y afectará intereses generales.

Por otra parte, si bien el instinto natural de los hombres los lleva a realizar diversas formas de colaboración social, es precisamente la ineficacia de su acción individual para el logro de sus objetivos, el motor que lo impulsa a la asociación, y así a través de su participación social lograr aquéllos.

Para algunos la única y auténtica participación está constituida por los supuestos en que los portadores de intereses sociales toman parte a través de sus representantes en la adopción misma de la decisión administrativa. Esta participación social se realiza, pues, mediante la inclusión de los órganos representativos (sea que representen a grupos sociales, a sectores de actividades, a una homogeneidad de intereses, etc.) en las estructuras administrativas. De ahí que algunos la llamen Participación Orgánica, la que podemos definir como aquella que se instrumentaliza a través de órganos insertos en una cierta organización administrativa.

Podemos decir que estamos frente a la participación social cuando los sujetos participantes son órganos, a su vez participados, que forman parte de la estructura comunal, o sea, municipal.

3.4. Principios o garantías constitucionales de la participación social.

3.4.1. La Constitución Política de 1980 ha establecido ciertos principios o garantías a esta participación social.

i. Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación, supuesto que la participación debe ser eminentemente voluntaria y libre, conforme al art. 19 N° 15, inciso 3°.

ii. Las asociaciones son autónomas. En efecto el art. 1° inciso 3° Const. Pol. 1980 expresa: "El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.

De esta manera a todos se les reconoce autonomía en orden a la obtención de sus fines propios, de modo que el objetivo que persiguen sus creadores o las personas que a ellos se unen es fundamental para precisar el ámbito en que el ordenamiento jurídico les garantiza que no habrá intromisiones ni de los gobernantes, ni otros grupos o de los particulares.

iii. Despolitización de las asociaciones. La Declaración de Principios del Gobierno de Chile, de 11 de marzo de 1974, bajo el epígrafe "Asegurar la independencia y despolitización de todas las sociedades intermedias entre el hombre y el Estado", expresa: "Particular importancia dentro de éstas tienen las agrupaciones gremiales, sean ellas laborales, empresariales, profesionales o estudiantiles. Así como el principio de subsidiariedad ya enunciado exige que dichas entidades se desenvuelvan con autonomía dentro de

sus fines específicos, sin que el Estado absorba su control, tampoco puede admitirse que sus objetivos sean distorsionados por una instrumentalización partidista de ellos o sus directores. Es posible que la organización social sea politizada, porque todas las personas activas viven en constante ebullición, interesadas en resolver los problemas de la sociedad, pero a medida que el pueblo se vea participando de una serie de actividades específicas de la comunidad se irá produciendo una despolitización, ya que los problemas que se generan y resuelvan en los organismos intermedios, por su especialidad, escapan a la teoría general que informa a los partidos políticos y corrientes de opinión.

Por otra parte el hombre, todo hombre se define a través de planteamientos económicos, sociales, políticos, filosóficos, religiosos, etc., amalgamados de tal manera que muchas veces no tiene clara conciencia de ellos al tomar una decisión o realizar una acción.

En realidad de lo que se trata es que no realice su acción privilegiando a aquellos que pertenecen a la misma corriente de opinión.

iv. Las asociaciones tienen una especialidad y no pueden intervenir en actividades ajenas a las que les son propias.

En el caso de los Partidos Políticos, el art. 19 N° 15 inc. 5 expresamente dispone que "los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias. Por su parte, el numerando 19 inc. 3° refiriéndose a las organizaciones sindicales agrega: "La ley contemplará los mecanismos que aseguren la autonomía de estas organizaciones". Las organizaciones sindicales y sus dirigentes no podrán intervenir en actividades público-partidistas, y termina el artículo 23 redondeando la materia, al disponer en su parte final: "El cargo de dirigente gremial será incompatible con la militancia en un partido político".

El art. 23 dispone que "los grupos intermedios de la comunidad y sus dirigentes que hagan mal uso de la autonomía que la Constitución les reconoce, interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos, serán sancionados en conformidad a la ley".

v. Crecimiento continuo de las asociaciones. La aplicación del principio de subsidiariedad a nuevas esferas sociales lleva a la ampliación de los espacios en que las decisiones corresponden a particulares —sean individuos o cuerpos intermedios— y en tal sentido a un incremento de las posibilidades de participación social en las definiciones, como muy bien sostiene Irarrázabal.

El Constituyente en diferentes números del art. 19 reconoce y menciona diversos organismos o agrupaciones sociales, pero reconociendo la imposibilidad de considerar todas las que la vida social puede originar, y acaso con visión de futuro, para no entorpecer el libre curso de la vida societaria, reconoce en forma amplia y general el derecho de asociarse; aunque había reconocido ya que la constante y activa participación del ser humano en la vida social vigoriza la democracia (Comisión de Estudio Anteproyecto Nueva Constitución).

"Dichos organismos, sostiene Lino Rodríguez en su artículo ¿Qué son las sociedades intermedias?, son los vasos comunicantes que recogen y transmiten las aspiraciones queridas de los hombres participantes que con sentido de organización intervienen ejecutivamente en la vida nacional. Así estimularemos los impulsos solidarios y asociativos que siempre se dan en la naturaleza humana y minimizaremos sus tendencias agresivas que fluyen de su faceta egoísta también connatural a su yo".

Análisis de algunas asociaciones

a) En el ámbito laboral encontramos manifestaciones de la capacidad de asociarse que tienen los hombres para lograr objetivos que solos les es imposible alcanzar; así tenemos las organizaciones sindicales a que se refiere el N° 19 del art. 19; y las asociaciones que surjan entre personas que realizan actividades similares del N° 21.

b) La salud y la educación se encuentran entre aquellos servicios que el Estado puede delegarlos a los particulares, siendo su función subsidiaria proveer los medios para que la población satisfaga sus necesidades de educación y salud, sin que necesariamente los administre (N°s 1 y 10 art. 19 ya citado).

La participación de la educación emana de que ésta es un deber y un derecho preferente de los

padres, y de las entidades que éstas libremente generen o respalden, como prolongación de su propio derecho. (Art. 19 N°s 10-11).

c) La participación se proyecta también al campo previsional, a través de la libre decisión de los hombres en materia de elección de sistema en organización de seguridad, ya que la acción del Estado sólo estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas, de acuerdo con el art. 19 N° 18 C.P.E.

4.- PARTICIPACION CULTURAL

Antes que nada, es preciso que nos detengamos a analizar, brevemente, el concepto de cultura, para poder entender qué es y cómo es la participación cultural.

4.1.- La Cultura

4.1.1. *Cultura y Civilización.* - La palabra cultura, con todo su contenido actual, nos viene de Alemania. La palabra civilización, nacida en Francia, significa allí y también en Inglaterra lo mismo que la palabra cultura. En sentido general, esas palabras se diferencian bastante en la actualidad.

Podía antes confundirse la cultura, en el sentido alemán y la civilización, en el sentido francés y a la inversa.

Hoy la confusión, si bien no absolutamente, tiende a aclararse.

Ahora bien, la civilización y la cultura coexistieron siempre, aunque en cierto sentido la civilización sea más antigua y más primitiva que la cultura, que no habría nacido sino más tarde. La invención, por los hombres primitivos, de herramientas técnicas rudimentarias es un hecho de civilización. Como es un hecho de civilización todo proceso de socialización. La palabra civilización, por sus orígenes latinos —*ci-vis*— hace ya resaltar el carácter social del proceso designado por esa palabra.

Se debe designar por civilización el proceso social, y por cultura el proceso más bien individual, con proyección social posterior.

Decimos, por ejemplo, que tal hombre posee una alta cultura, pero no podemos decir que posee una alta civilización.

Hablamos de cultura espiritual y no de civilización espiritual. La civilización corresponde a un mayor grado de objetivación y de socialización, la cultura es asociada a la idea de personalidad.

La esencia de la cultura es producir valores nuevos; la esencia de la civilización consumir valores existentes.

Toda cultura en progreso es cultura de trabajo, toda decadencia de la cultura consiste en el tránsito de la cultura del trabajo a la cultura del goce.

Se designa por cultura la elaboración de materiales por un acto del espíritu, una victoria de la forma sobre la materia.

Se liga más la cultura a la actividad creadora del hombre solo, aunque no aislado.

Es preciso, sin embargo, reconocer que, como en todas las distinciones fundadas sobre una clasificación, la distinción entre cultura y civilización es altamente relativa pero eminentemente didáctica.

4.1.2. *Creación individual.* - La cultura es a menudo obra de creadores de genio, pero existe a su vez un medio cultural, una tradición cultural que nacen de la simple imitación, de la proyección social de la creación individual, y que constituye un proceso retroalimentador para la creación individual.

Hay un gran número de hombres que por vocación, por un impulso profundo de su espíritu y de su alma, aplican toda su actividad a la creación de nuevos valores, al descubrimiento de leyes científicas, a la perfección del pensamiento filosófico, a la creación de estilos artísticos o a la producción de grandes obras de arte, así podemos mencionar a Pablo Neruda, Gabriela Mistral, Rebeca Matte, Marta Colvin, Rubén Azócar, Manuel Rojas, Igor Saavedra, Croxato, etc.

El acto de creación, que es acto indisciplinado, bárbaro, se objetiva y se transforma en cultura. Esta

ocupa una plaza intermedia entre la naturaleza y la técnica y se halla a menudo sofocada entre esas dos fuerzas.

Los hombres creadores de cultura han contribuido a crear esas cosas para que la región, la nación, la humanidad gocen de ellas, prestándole un servicio incalculable, y la masa humana se beneficia de esos bienes, porque es enteramente capaz de gozar de ellos. Pues basta ser hombre para ser capaz de sentir y apreciar las bellezas y las múltiples utilidades que producen las creaciones culturales.

4.1.3. *Cultura y Política*. - La cultura subsiste ante todo y siempre como asunto y problema del individuo. La creación artística, la investigación y la enseñanza científica y su asimilación, la confirmación del hombre en múltiples formas en cuanto "homo sapiens", su comportamiento cultural en general son ante todo siempre procesos individuales. La calidad política asciende al nivel de cultura sólo en la medida en que trasciende lo individual y en la medida que lo individual adquiere eficacia social (Dr. Hans Arnold. "Relaciones culturales internacionales y política exterior". Universitas, p. 81, Vol. XIV - Nº 2, Dic. 1976).

A su vez, la cultura es para la política ineludiblemente uno de sus temas.

"Cultura y política se hallan entre sí, en su respectiva influencia social, en una relación de cooperación o de tensión. En tal sentido, no son contrarias, sino partes de uno y el mismo proceso, en que la cultura adquiere calidad política y la política se culturiza".

"Política cultural significa colocar conscientemente los valores culturales al servicio del pueblo y del Estado, para su afirmación en el interior y para su contraposición a otros pueblos en el exterior". Por su parte, gracias a la influencia de la cultura, con sus efectos muy específicos en la política, es factible hacer mejor política.

A su vez, la influencia de la política en la cultura dentro de una sociedad tiene lugar en la forma conocida y dentro de marcos conocidos. Por un lado, se halla el sistema de dominación absolutista o la dictadura con la intención de integrar la cultura en el concepto político global impuesto y someterla a su servicio. En el otro extremo del espectro se sitúa el Estado liberal, consecuente en el cual ciertamente se considera función de la política mantener y fomentar la cultura y crear posibilidades para su desenvolvimiento; de esta manera la cultura, en lo esencial, queda entregada a sí misma y a sus propias leyes.

4.1.4. *Extensión de la cultura*. - El término cultura tiene diferentes connotaciones según pensemos en el desarrollo de un individuo, de un grupo o clase o de toda una sociedad.

La cultura del individuo depende de la cultura de su grupo o clase y la cultura de ésta depende de la cultura de toda la sociedad.

La cultura es relativamente inteligible cuando nos ocupamos del autocultivo del individuo, cuya cultura se destaca desde el fondo de la cultura del grupo y de la sociedad.

También la cultura del grupo tiene un significado determinado en contraste con la cultura menos desarrollada de la masa de la sociedad.

La diferencia entre estas tres aplicaciones del término puede captarse mejor si se pregunta qué significado tiene, en relación al individuo, el grupo y la sociedad en conjunto, la determinación consciente de alcanzar la cultura. Podrían evitarse muchas confusiones si nos abstuviéramos de poner frente al grupo lo que únicamente puede ser objetivo del individuo, y ante la sociedad en conjunto lo que solamente puede ser el objetivo de un grupo.

Las personas y grupos que participan de la comunidad como un todo procuran desarrollar una forma cualitativa de vida humana asociada.

"La cualidad de vida humana asociada es una peculiaridad cultural de cada comunidad y como tal debe ser definida en función de las percepciones e interpretaciones de los participantes de la respectiva comunidad. Es precisamente la cultura como caracterización histórica de la comunidad la que debe fortalecer el marco organizacional para la participación colectiva en la definición de la relevancia y en la promoción de la cualidad de vida humana asociada.

Cuanto más participativo, solidario y democrático sea el marco organizacional, tanto mayores son

las posibilidades de que sea relevante para individuos y grupos y tanto mayores sus posibilidades para promover y desarrollar la cualidad de vida humana asociada.

4.2.- Concepto de cultura. Quien aspira a determinar con algún rigor el concepto de cultura, suele imaginarla como concepto fundamental de las ciencias del espíritu, que precisamente se oponen como "*ciencias de la cultura a las ciencias naturales*". Y así se expresa que el orbe de la cultura está constituido por todo aquello que el hombre produce o cultiva en atención a fines valorados, esto es, por todos los frutos de la humana actividad, en cuanto no tiene de puramente animal.

El problema esencial en lo cultural es pues, en general, un problema de significación, de sentido; su realidad física externa es sólo un soporte del sentido que la ha impreso la acción del hombre, que es siempre un contenido espiritual.

Burchart la ha definido como "la suma total del desarrollo espiritual que se cumple espontáneamente sin aspirar a una autoridad universal u opresora".

O, como la define José Ortega y Gasset, "cultura es el sistema de ideas vivas que cada tiempo posee —mejor: el sistema de ideas desde las cuales el tiempo vive".

4.3.- Características de la cultura. La espontaneidad, la diversidad y la libertad son las características de una cultura auténtica, y precisamente esas características impiden que pueda ser impuesta, como una cosa hecha, lo que confirman el error fundamental de los regímenes fascistas.

4.3.1. Espontaneidad y diversidad de la cultura.— La espontaneidad de la cultura queda de manifiesto si, como ya lo consideramos, se trata de una creación del hombre sea por vocación o por un impulso profundo de su espíritu.

Es evidente que la cultura es la cultura de la diversidad. Diversidad constituida ante todo por la libre expresión de las diferencias individuales; diversidad que es igualmente la diversidad espacial de los genios regionales o nacionales; diversidad que es, en fin, en el tiempo la de todas las culturas, la de todos los estilos que han existido a través de la Historia.

La idea de universalidad está lejos de ser tan clara como la de diversidad, y si se ven muy bien las relaciones de nuestra cultura con la diversidad, se ven menos bien quizás sus relaciones con la universalidad.

Sabemos que la cultura se expresa en ciertas formas tangibles, siendo las más evidentes la literatura, la música, la arquitectura, la pintura, la escultura y el derecho, en sus manifestaciones más elevadas.

Puede igualmente significar otras muchas cosas, pero ninguna cultura ha existido que no poseyera una o varias de las actividades señaladas, las más importantes las reunieron todas.

4.3.2. La cultura es libre.— No puede ser de otro modo, especialmente en una democracia.

Tal libertad no es un regalo del Estado, ni un mero privilegio que pueda revocarse en algún momento. Antes bien pertenece al orden de los derechos del ciudadano y cuyo origen y fundamento están más allá de la organización estatal.

Por eso es que, al integrarse estos derechos dentro de la Constitución, el Estado los protege contra todo aquel que pretenda limitarlos o eliminarlos, incluso contra eventuales abusos por parte del mismo poder estatal. Es decir la libertad de la cultura no se da por supuesta, sino que se la debe alcanzar y asegurar una y otra vez. Dicho de otro modo, se debe luchar constantemente por la cultura.

Existe solamente en algunas partes del mundo actual, a saber, allí donde el Estado libre constitucional es una realidad política.

Que la libertad cultural y un poder dictatorial se excluyen mutuamente, nos lo enseña la experiencia histórica, especialmente abundante en Latinoamérica.

El Estado libre y la libertad de la cultura dependen uno de otro. Están en una relación dialéctica, cualquier cambio en uno afecta al otro.

Una política democrática, liberal, es necesaria para que las fuerzas creativas, culturales, reciban el terreno abonado de libertad que necesitan y a menudo también el dinero que necesitan en igual medida.

Y una cultura libre y creativa es necesaria para darle legitimidad interior y exterior a nuestro Estado como democracia liberal, para que nuestro pueblo pueda hacer su contribución a la cultural regional y nacional y sobre todo para que cada ciudadano encuentre satisfacción espiritual y moral, sea como creador, productor o consumidor de cultura (Burthold e Wette. "Las relaciones culturales en el extranjero en el campo de fuerzas entre política y cultura". Universitas. Rev. Trimestral alemana de Letras, Ciencia y Arte. Vol. XXII, N° 4 junio 1955, pág. 271).

La máxima aspiración de un demócrata respecto de la cultura es poder contar con una norma constitucional como la del inciso tercero del artículo quinto de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, de 8 de mayo de 1949, que dice: "El arte y la ciencia y la investigación y la enseñanza son libres. La libertad de enseñanza no exime de la fidelidad a la Constitución".

Es decir, podemos sintetizar que "la cultura y enseñanza son libres".

5.- LA INCORPORACION DEL HOMBRE A LA CULTURA

La incorporación del hombre a la cultura de la sociedad en que se inserta al nacer, se inicia desde ese mismo instante, y por lo tanto recibe y goza de los productos culturales, así como los de la civilización. Actúan como elementos formadores y defensores en primer lugar la familia, sus relaciones sociales, la educación en todos sus grados, así como los medios de comunicación, tales como la prensa, la radio y la televisión.

Es entonces necesario replantearse, con urgencia, en qué medida la familia y la educación (en sus diversos grados, escuelas, liceos, universidades) educan y forman para la cultura, la participación, la solidaridad, la democracia, en suma.

Deberá cuestionarse los planes y los métodos pedagógicos, la municipalización, las actividades recreativas y deportivas, las instituciones culturales, profesionales y todas las estructuras sociales que enseñan y forman en cada caso, el sentido de participación responsable en el desarrollo democrático de la comunidad que conlleva al desarrollo individual, de cada uno de sus miembros, así como analizar los medios de comunicación proporcionan canales adecuados, fluidos para la información y formación cultural de la región.