

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**PROYECTO DE INICIATIVA DE LA LEY DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA
JUVENTUD**

MÓNICA RAQUEL GARCÍA LÓPEZ

GUATEMALA, JUNIO DE 2008

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**PROYECTO DE INICIATIVA DE LA LEY DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA
JUVENTUD**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MÓNICA RAQUEL GARCÍA LÓPEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, junio de 2008

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV: Br. Hector Mauricio Ortega Pantoja
VOCAL V: Br. Marco Vinicio Villatoro López
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Haroldo Calderón Morales
Vocal: Lic. Otto Marroquín Guerra
Secretario: Lic. Roberto Orozco Monzón

Segunda Fase:

Presidenta: Licda. Eloisa Mazariegos Herrera
Vocal: Licda. Eugenia Valenzuela Bonilla
Secretario: Lic. Carlos Manuel Castro Monroy

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de la licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).

Licenciada Irma Leticia Mejicanos Jol
Abogada y Notaria
Colegiada 3960
3ª Calle 1-38 zona 1
Teléfonos: 2238-2939 y 5563-2095



Guatemala, 5 de marzo de 2008

Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.



Licenciado Castillo:

En atención a la designación recaída en mi persona a través de providencia emanada de la Unidad a su cargo, fui nombrada ASESORA del trabajo de investigación realizado por el Bachiller LUDIN MIZRAÍN GARCÍA LARIOS, denominado "CONFLICTOS DE TIERRAS EN GUATEMALA", el cual después de varias discusiones, análisis e investigación con el Bachiller García Larios se realizaron cambios sustanciales necesarios en la temática, siendo opinión de la Asesora que el contenido científico y técnico del trabajo es satisfactorio, en virtud que la metodología y técnicas de investigación que utilizó el Bachiller García Larios fueron adecuadas, al igual que la redacción utilizada, se consideró que los cuadros que contienen datos y graficas formaran parte de los anexos, por lo que con la elaboración del trabajo está contribuyendo con un aporte científico en el ámbito del Derecho Agrario, arribando a conclusiones y recomendaciones que en un futuro pueden ser propuestas para una mejor aplicación de la ley, por lo que el trabajo de investigación se aprueba por haber cumplido con lo establecido en el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales del Examen General Público.

Por tal razón la investigación realizada por el Bachiller LUDIN MIZRAÍN GARCÍA LARIOS puede ser discutida en el EXÁMEN PÚBLICO DE TESIS, previo a que el sustentante obtenga el Grado Académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y los títulos profesionales de Abogado y Notario. En tal sentido, mi dictamen es favorable.

Con muestras de mi consideración y estima, me suscribo de usted.

Atentamente,


Irma Leticia Mejicanos Jol
ABOGADO Y NOTARIO



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, siete de marzo de dos mil ocho.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) JORGE LEONEL FRANCO MORAN, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante LUDIN MIZRAÍN GARCÍA LARIOS, Intitulado: "CONFLICTOS DE TIERRAS EN GUATEMALA".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para el Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
MTCL/sllh



Lic. JORGE LEONEL FRANCO MORAN
Abogado y Notario
Colegiado 2252



Guatemala, 31 de marzo de 2008

Lic. Marco Tulio Castillo Lutín
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.



Lic. Castillo Lutín:

De conformidad con el nombramiento emitido el siete de marzo del año dos mil ocho, procedí a revisar el trabajo de tesis del Bachiller: Ludin Mizraín García Larios, intitulado: **“CONFLICTOS DE TIERRAS EN GUATEMALA”**.

De la revisión practicada, se estableció que el postulante hace un correcto enfoque de la problemática que plantea sobre los Conflictos de Tierras en Guatemala, utilizando adecuadamente la metodología y técnica de investigación.

Asimismo, se sugirieron algunos cambios de orden gramatical y de redacción los cuales realizó diligentemente.

Las conclusiones y recomendaciones fueron redactadas en forma clara y sencilla, en congruencia con el tema investigado. En tal sentido el contenido del trabajo de tesis me parece muy interesante y en medida de espacio, conocimiento e investigación, el trabajo realizado está apegado a las pretensiones del autor.

Considerando que el Br. Ludin Mizraín García Larios, ha cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 32 del Normativo para elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y sociales del Examen General Público de Tesis, por lo que emito mi **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite respectivo, se ordene la impresión del mismo y se señale día y hora para su discusión en el correspondiente examen público.

Lic. JORGE LEONEL FRANCO MORAN
Abogado y Notario
Colegiado 2252



De lo anterior emito DICTAMEN FAVORABLE, a la investigación realizada por el Br. **LUDIN MIZRAIN GARCIA LARIOS** por lo que puede ser sometida a su discusión y aprobación.

Agradeciendo la confianza depositada por el señor Jefe de la Unidad de Tesis y por el estudiante, espero haber cumplido con el mandato designado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales a la que me digno pertenecer.

Sin otro particular, me suscribo deferentemente.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Jorge Leonel Franco Morán
Abogado y Notario
Revisor de Tesis
Colegiado 2252





DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, treinta de abril del año dos mil ocho.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante LUDIN MIZRAIN GARCÍA LARIOS, Titulado "CONFLICTOS DE TIERRAS EN GUATEMALA" Artículo 31 Y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.-

MTCL/slth



DEDICATORIA

A Dios todo

poderoso:

Por hacerme sentir como su hija predilecta y por todo el amor y bendiciones que recibo de él, te amo señor.

A mis padres:

Arturo García Solís, por ser el ejemplo de mi vida; te amo padre. Elsa Concepción López de García, por su amor y comprensión por ser mi madre y amiga, te amo madre.

A mis hijos:

Ludin Rodolfo y Joseline Raquel García García, por ser los rayos de luz que me enviara Dios para darme toda la fuerza de vivir y de esforzarme en mi vida; los amo.

A mi esposo:

Ludin Mizrain García, por su amor y comprensión y ser el compañero de mi vida, te amo.

A mis hermanos:

Vicky, Rodolfo y Marlen, por ser mis mejores amigos y contar con ellos en todo momento.

A mis sobrinos:

Fabiola, Héctor, Sebastián, René, Garby, Sharis, Tatiana y Gabriel, con cariño especial.

A mis suegros:

Juan García y Dina Larios, por su cariño y su apoyo incondicional, con mucho cariño.

A mis cuñados:

Alexander Ramos, Clarisa García, Stanley García, con mucho cariño.

A los licenciados:

Lázaro Ruiz, Hugo Calderón, Otto René Arenas, Héctor Orozco, Eddy Aguilar, Luis Cruz, Lorena Campos, Cesar Morales, Ovidio Parra, Armando Castillo, Erick Molina, Estuardo Castellanos, Rocio Reyna, Rodolfo Díaz, Elisa Mazariegos, Javier Romero, Lidia Gómez, Francisco Mejia, Waldo Alvizures, Jorge Leonel Franco, Jhony Gutiérrez, Cristi de Arenas, Alejandro Cordova, Marcelo Richter, por sus conocimientos transmitidos.

A mis amigos:

Por la amistad sincera y el apoyo que me brindaron en todo momento con mucho cariño.

A:

La Tricentenario Universidad de San Carlos de Guatemala y especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, con mucho amor y respeto.

Y a todos ustedes que hoy asisten a este acto.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i
CAPÍTULO I	
1. Políticas públicas.....	1
1.1. Marco teórico elemental.....	3
1.1.1. Realidad y teoría social.....	3
1.1.2. Práctica social, teoría social e ideología.....	5
1.2. La problemática social y su estudio.....	8
1.3. El tratamiento de los problemas sociales.....	9
1.4. La realidad socioeconómica; elementos básicos.....	11
1.4.1. El problema económico: distribución y desigualdad.....	11
1.5. La expresión social; su esencia económica.....	13
1.6. Actores sociales, estructuras internas y vínculos externos.....	15
1.7. Políticas públicas en Guatemala.....	17
1.8. Los objetivos de la acción del Estado.....	20
1.8.1. Integración del sistema e integración social.....	20
1.8.2. La regulación como integración del sistema.....	20
1.8.3. Doble dimensión de la legitimación.....	22
1.8.4. La legitimación por fidelidad a las normas centrales.....	22
1.8.5. La legitimación por la diferenciación.....	23
1.9. Política e integración social.....	25
1.9.1. Especificidad de la relación política.....	25
1.9.2. El Estado vector y objetivo de la relación política.....	26
1.9.3. La políticas como aprendizaje e invención intelectual.....	28
1.10. Los políticos frente a la incertidumbre.....	28
1.10.1. El ejemplo del Estado providencia o el elogio de la ideología blenda.....	29
1.11. La institucionalización del trabajo intelectual.....	30

	Pág.
1.12. Función intelectual y función decisional de las políticas públicas.....	31
1.12.1. Las estructuras mediadoras.....	32
CAPÍTULO II	
2. Desarrollo social.....	33
2.1. Desarrollo.....	39
2.2. Acepciones.....	40
2.3. Definición y explicación general del desarrollo.....	42
2.3.1. Elementos básicos.....	42
2.4. Organismos internacionales y el desarrollo social.....	50
2.5. Líneas de investigación y debate contemporáneo.....	59
2.5.1. Delimitación del desarrollo social.....	64
2.5.2. Desarrollo y desarrollo social.....	65
2.6. El concepto de desarrollo social.....	66
2.6.1. Definición.....	66
2.6.2. Explicación general.....	67
2.7. Aspectos generales.....	70
2.7.1. Antecedentes teóricos: conceptos equivalentes.....	71
2.8. Enfoques y definiciones.....	74
CAPÍTULO III	
3. Principios que inspiran al desarrollo social y la actividad de fomento.....	77
3.1. Vinculación a la legalidad.....	77
3.2. El principio de igualdad.....	77
3.3. El principio de buena fe.....	78
3.4. El principio de satisfacción del interés público.....	79
3.5. El principio de respeto a la libertad individual.....	79
3.6. La actividad de fomento.....	79
3.7. Clases de fomento.....	80
3.7.1. Medidas honoríficas.....	81

	Pág.
3.7.2. Medidas económicas.....	81
3.7.3. Medidas jurídicas.....	81
3.8. Subvenciones.....	82
3.8.1. El objeto de la subvención.....	83
3.8.2. El último principio es el de objetividad.....	84
3.9. Derechos de la persona humana.....	87
3.9.1. El derecho a la vida.....	87
3.9.2. Libertad e igualdad de la persona humana.....	88
3.9.3. Derecho a una detención legal.....	88
3.9.4. Derecho a la propiedad privada.....	89
3.9.5. Derechos inherentes a la persona humana.....	90
3.9.6. Derecho al bien común.....	90

CAPÍTULO IV

4. Políticas públicas de juventud en Guatemala: diversidad, pluralismo y participación.....	93
4.1. Participación ciudadana.....	93
4.2. Convivencia pluricultural.....	93
4.3. Seguridad comunitaria y justicia.....	94
4.4. Educación y desarrollo científico y tecnológico.....	94
4.5. Salud integral y diferenciada.....	95
4.6. Empleo y trabajo.....	95
4.7. Emprendimiento y competitividad.....	96
4.8. Agricultura en el desarrollo rural.....	96
4.9. Desarrollo artístico y cultural.....	97
4.10. Deporte y recreación.....	97
4.11. Ambiente y recursos naturales.....	98
4.12. ¿Por qué una ley de juventud?.....	102

	Pág.
CONCLUSIONES.....	105
RECOMENDACIONES.....	107
BIBLIOGRAFÍA.....	109

INTRODUCCIÓN

Actualmente vivimos en una sociedad que se encuentra llena de conflictos, en la cual no se respetan los derechos de los jóvenes y donde no se promueven iniciativas para el desarrollo de cada uno de ellos.

El Estado de Guatemala debe enfocarse a este sector tan importante de nuestro país debido a que son ellos los que actualmente mantienen una ola de violencia que afecta a cada uno de los ciudadanos, es necesario que se promuevan medidas de desarrollo, cultura, educación como oportunidades de trabajo y competitividad a nivel urbano y rural.

Es importante que se realice un proyecto de iniciativa de Ley de desarrollo integral de la juventud para que los y las jóvenes guatemaltecos se encuentren en un campo de progreso no solo a nivel nacional sino que internacional.

Por lo anteriormente descrito la realidad del país, es necesario que el Gobierno de Guatemala realice o tome en consideración una iniciativa de Ley de desarrollo integral de la juventud debido a que es un sector tan grande al que no se le esta capacitando adecuadamente, generando esto un país con poco desarrollo en todo sentido.

Así mismo es muy importante que al momento de tener una Ley de desarrollo integral de la juventud, se eduquen a los padres o encargados de los jóvenes para que ellos los incentiven a la superación y el progreso.

El tema escogido para realizar el presente trabajo de tesis se da debido a la situación actual que se vive en nuestro país, donde nuestro marco legal actual y vigente es insuficiente para poder otorgarle a la juventud las necesidades básicas.

Los objetivos fueron alcanzados al determinar la importancia de un proyecto de iniciativa de Ley de desarrollo integral que garantice la ayuda adecuada a la juventud.

Al igual la hipótesis se comprobó al establecer la importancia de una iniciativa de ley que ayude y garantice a este gran sector de nuestro país.

Se emplearon los métodos para el desarrollo del presente trabajo de tesis: analítico, sintético, inductivo y deductivo, y la técnica de fichas bibliográficas.

La tesis se dividió en cuatro capítulos, de los cuales el primer capítulo se refiere a las políticas públicas, la problemática social, la realidad socioeconómica, los objetivos de la acción del Estado, políticas de integración social y la institucionalización del trabajo intelectual; el segundo capítulo trata lo relacionado al desarrollo social, a los elementos básicos, a las líneas de investigación a sí como los antecedentes teóricos; el tercer capítulo señala lo referente a los principios que inspiran al desarrollo social y la actividad de fomento, la vinculación a la legalidad, las clases de fomento y los derechos de la persona humana y el cuarto capítulo determina las políticas públicas de la juventud en Guatemala: la diversidad, pluralismo y participación, la participación ciudadana, la convivencia pluricultural, la seguridad comunitaria y justicia, la educación y el desarrollo científico y tecnológico, la salud integral, el empleo y el trabajo, el emprendimiento y competitividad, agricultura en el desarrollo rural, desarrollo artístico y cultural, deporte y recreación, ambiente y recursos naturales. Es indispensable que nuestro Gobierno tome medidas adecuadas y justas para la juventud y así alcanzar un pleno desarrollo que determine el progreso de cada uno.

CAPÍTULO I

1. Políticas públicas

“Las políticas públicas son la disciplina de la Ciencia Política que tiene por estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, aunque en su diseño e implementación técnica confluyen otras disciplinas como la economía, la sociología, e incluso la ingeniería y psicología”.¹

Las políticas de desarrollo social las debemos entender como los mecanismos y estrategias que utiliza el Estado, para alcanzar el progreso nacional de un país.

En Guatemala existen muchas necesidades sociales, que parten del subdesarrollo y dependencia social, económica y política.

“La medida de privación de libertad encierra en sí misma una contradicción profunda pero no indescifrable e irresoluble. El grado de eficacia, está dado por el grado de su prescindibilidad”.²

Uno de los principales objetivos al terminar una guerra es restituir la economía, hacerla que funcione no sólo en las tareas reconstructivas materiales sino que constituya, de manera decisiva, a recomponer las relaciones sociales. La paz no se puede concretar sólo con una declaratoria de cese al fuego. Es necesaria la creación de instancias que inciten a todos a participar en las tareas de desarrollo. En el caso de la guerra que se libró en Guatemala, cuyos motivos tuvieron enraizado en su aspecto económico, los desafíos en tiempos de paz tienen un alcance enorme. Es más, uno de los acuerdos de paz fue, precisamente, sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria.

¹ [Wikipedia.org/wik/políticas _ publicas](https://es.wikipedia.org/wiki/políticas_publicas), (2 de febrero del año 2008).

² García Méndez, Emilio. **Para una historia del control penal de la infancia: la informalidad de los mecanismos formales de control social**, pág. 135.

La experiencia de la guerra debe ser un mojón que no debe perderse de vista; debe marcar el territorio que quedó atrás para poder ver, en panorámica, todas las desgracias que provocaron la injusticia, la inequidad, la falta de solidaridad y los oídos sordos a las demandas económicas y sociales de la población. Debe, también restablecerse el papel del Estado, ya no abierto a todas las posibilidades y demandas que su nuevo aspecto democrático le adjudica porque, para profundizar una democracia real, funcional y participativa, el proceso de desarrollo económico y social debe ser democrático y participativo. Claro es un reto económico y social que, debido a la polarización debió enfrentarse de manera armada. Además porque, por el autoritarismo militar y civil que se estableció durante muchas décadas, las voces sociales que se levantaron no pudieron escucharse al ser sofocadas. Sin embargo, el perfeccionamiento de ese proceso económico es un desafío que no es posible. Sólo reta de disponibilidad e imaginación de los actores.

El nuevo desarrollo entre otros aspectos, no debe basarse en las viejas prácticas de acumulación de la riqueza debida a la explotación de la fuerza laboral de la mayoría por el contrario, debe posibilitar que ese contingente social tenga mejores oportunidades para desarrollarse y no para estancarse, para formarse y acceder a empleos de calidad; en ese sentido, el inciso tres del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y situación Agraria, suscrito entre el Estado de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional guatemalteca, establece que “además de constituir un factor de democratización, la participación ciudadana en el desarrollo económico y social es indispensable para el dentro de la productividad y desarrollo económico, para una mayor equidad en la distribución de la riqueza y para la calificación del potencial humano, permite asegurar la transparencia de las políticas, su orientación hacia el bien común y no a intereses particulares, la protección efectiva de los intereses de los más vulnerables, la eficiencia en la prestación de los servicios, y por ende, el desarrollo integral de la persona”.

La nueva economía, pues, debe humanizarse, basarse en la potencialización del ser humano para su realización plena y sólo en la obtención, por ser, de la riqueza;

tener en cuenta las demandas propias de los guatemaltecos y no ser sólo una caja de resonancia de otros modelos económicos que no responden a la realidad propia. Por eso, en la nueva redefinición de las funciones del Estado, el papel de los distintos sectores sociales debe ser establecido con equidad; sin discriminar a nadie por sus vinculaciones políticas, sociales, económicas o étnicas. La reforma económica es de los aspectos más delicados que supone esta etapa de la paz, tanto por los intereses que entran en conflicto, como por la readecuación misma; sin embargo, si se resuelve con visión futurista pero sin perder de vista lo inmediato, las ventajas para todos serán enormes; en primer lugar porque proveerá estabilidad social y, en segundo, porque generará la tan necesaria confianza para que todos contribuyan al desarrollo de todos.

Para comprender correctamente los aspectos esenciales de la problemática de subdesarrollo y dependencia, conviene conocer algunos conceptos y procesos básicos vinculados a los mismos, tanto en el ámbito teórico como práctico. Por ello debemos partir del planteamiento de un marco teórico elemental, en el que se refieren algunos elementos básicos que nos permitirán, por un lado, situar la problemática socioeconómica en un contexto general, y por otro, comprender su carácter y destacar los aspectos más importantes del funcionamiento, dinámica y reproducción económica y social.

“Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer o de bloquear políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas”.³

Adicionalmente, se presenta una visión preliminar de los problemas de subdesarrollo y dependencia, mediante una descripción y explicación general que destaca los elementos centrales de los mismos. Para ello se definen sus aspectos más relevantes como problemas reales y teóricos; y se refieren los criterios metodológicos básicos del enfoque que debe utilizarse para su estudio y explicación adecuada.

³ **Ibid**, pág. 196.

1.1. Marco teórico elemental

1.1.1. Realidad y teoría social

La realidad social, en términos generales se refiere al: “Conjunto de elementos, relaciones, procesos, estructuras, sistemas, fenómenos y problemas que se manifiestan en el seno de la sociedad; los que están regidos por determinadas leyes generales y particulares”.⁴

Los problemas sociales se abarcan de modo general; pero según el ámbito particular en que se expresen se puede hablar de problemas económicos, específicamente sociales, políticos, culturales, ideológicos, etc. Suelen también usarse expresiones compuestas, haciendo referencia por ejemplo a problemas socioeconómicos, económico – sociales, económicos – políticos, socio – culturales, jurídico – políticos, político – ideológicos, etc. Estas combinaciones no implican reglas en sí; son convencionales y derivan de motivos diversos, incluso personales, como delimitar ámbitos de estudio, destacar el modo de enfocar los problemas u otros criterios. Por su carácter general, la problemática de subdesarrollo y dependencia abarca los ámbitos referidos.

“La teoría social es una expresión aproximada de algunos aspectos o fenómenos de la realidad social que se pretenden reflejar y explicar. En su forma superior, como ciencia social, supone el uso de un método de interpretación adecuado, que permita arribar a formulación teóricas de validez científica y comprobación empírica”.⁵

“Fuimos formados en una cultura correccionalista que presuponía la convivencia de procesos de resocialización, aún con las mejores intenciones”.⁶

⁴ Gómez de Silva, Guido. **Breve diccionario etimológico de la lengua española**, pág. 67.

⁵ Bobbio, Norberto. **Estado, gobierno y sociedad**, pág. 18.

⁶ García Méndez. **Ob. Cit.**, pág. 82.

1.1.2. Práctica social, teórica e ideología

Es conveniente distinguir entre la práctica social (lo real), vinculada a la acción humana, y la teoría (lo conceptual), que es el reflejo de la primera. En general, la práctica antecede a la teoría; las categorías reales dan lugar a las teorías. Luego dependencia y subdesarrollo como realidad social o problemas reales, preceden y sustancian su denominación e interpretación teórica – conceptual. El concepto dependencia expresa vínculos reales derivados de relaciones económicas desfavorables con el exterior la ley de desarrollo desigual expresa diferencias relativas de desarrollo que existen objetivamente entre sociedades o al interior de ellas, lo que permite hablar de los conceptos de desarrollo y subdesarrollo. Esos problemas reales existen, aún no siendo estudiados y explicados por la teoría, y con independencia del término que se utilice para denominarlos. Como realidad están allí: en las características y condiciones de funcionamiento y reproducción de nuestros países, se entiende o no.

El carácter y desarrollo de la teoría social depende, en términos generales, de la práctica social y de la propia teoría. Más concretamente, la teoría social está determinada por:

- i) El carácter y nivel de desarrollo de la sociedad y las condiciones históricas y estructurales que le son inherentes, y
- ii) El carácter y nivel de desarrollo de la ciencia, específicamente de las ciencias sociales.

Ello supone concebir a la teoría social en cierto momento histórico, como parte activa en el funcionamiento y dinámica de la sociedad; en interrelación con la práctica social que, en última instancia, determina no sólo un carácter, sino también sus alcances y limitaciones. Tanto la práctica como la teoría se desenvuelven en el contexto de determinadas condiciones sociales e históricas reales y concretar, las

cuales definen y condicionan sus orientaciones, posibilidades, capacidades, radio de acción y sus propios resultados.

Entre los factores que influyen en la elaboración de la teoría social destacan la corriente de pensamiento, la formación teórica, los criterios metodológicos, los factores ideológicos, la posición social, la función que se cumpla, los fines o intereses particulares que se persigan, etc. Tales aspectos condicionan, por ejemplo, que elementos y relaciones se destaquen, cómo se interpreten, que causas se identifique, que conceptos se empleen, que explicaciones se planteen, que soluciones se propongan, etc. Las situaciones y combinaciones derivan de muchos factores, se expresa de múltiples formas y se traducen en diversos resultados.

“Los planteamientos sobre la problemática de subdesarrollo y dependencia presentan riesgos en uno u otro sentido, ello porque se inscriben en un contexto socio histórico, cuyas características determina su campo de acción y su propio contenido. Así, las posiciones iniciales y teorías originales adolecen de limitaciones desde el punto de vista científico; el economicismo, por ejemplo, no es simplemente un problema metodológico, sino tiene un ingrediente de tipo ideológico”.⁷

Dentro de la práctica social, las condiciones económicas y sociopolíticas del momento histórico, así como los intereses que les son implícitos, han ejercido una influencia decisiva; no menos importante ha sido el por económico que respalda las concepciones que han dominado el pensamiento oficial. Luego, el contenido y desarrollo del pensamiento sobre desarrollo, subdesarrollo y dependencia (en sus distintas vertientes) no responde simplemente a intentos teóricos aislados para comprender y explicar ciertos problemas; responden, más que todo, a la exigencias de determinada práctica social; a la necesidad de enfrentar y solucionar problemas reales que deben previamente ser entendidos y explicados.

⁷ **Ibid**, pág. 84.

La práctica social y la ideología condicionan y delimitan en forma objetiva y subjetiva el contenido y alcances de la teoría social. De hecho, la ciencia social ha sido convertida en escenario de la confrontación ideológica, en fuente general o en medio particular, enfoques e intereses no son únicos, la ciencia social y las teorías no pueden ser universales. Con todo y su autonomía relativa, y aunque su fin sea la verdad, la ciencia social refleja, reproduce, defiende y/o acompaña intereses.

Ese sistema de valores, creencias, aspiraciones, intereses no constituyen, por su naturaleza, una teoría científica, sino una ideología. Lo que equivale a decir que la ideología aparece como un trasfondo de la teoría científico – social, en cuanto ésta expresa una circunstancia histórica definida en el tiempo y el espacio.

En términos estrictos, si bien existen ideologías sociales sin una teoría científico – social no existe una teoría científico – social sin una ideología, por lo menos mientras existe un universo escindido en países con imperio y países satelizados o colonializados, o una sociedad desgarrada en clases antagónicas.

Por lo anterior es que los enfoques sobre subdesarrollo y dependencia, así como las propuestas de soluciones presentan algún tipo de sesgo.

La ciencia social latinoamericana, plasmada en el estructuralismo y en la teoría de la dependencia, constituyó un gran paso adelante; pero no evitó el problema (por sí inevitable) sino la produjo a otra escala; con la particularidad de que planteó contribuciones propias y relativamente autónomas de las teorías convencionales elaboradas en los centros capitalistas. Y, de cualquier modo, el aporte científico y el correspondiente discurso ideológico están recogidos en la vasta literatura que ha sido incorporada a las teorías del desarrollo, subdesarrollo y dependencia asociadas al pensamiento social de la posguerra.

1.2. La problemática social y su estudio

“Concebida como objeto de estudio, cualquier problemática supone la existencia de un conjunto de problemas en determinada área de la realidad, susceptibles de ser reflejados y explicados de algún modo por medio de la teoría. Y cualquier problema que involucre relaciones sociales no puede explicarse por sí solo, simplemente porque no se encuentra al margen del contexto espacial, temporal y social en que surge, se reproducen y existe”.⁸

Según lo indicado, cualquier problema, fenómeno o proceso de la realidad social se enmarca en el contexto más amplio de un sistema social. En general, un sistema es un conjunto de elementos múltiples, complejos y distintos por su origen, características, posición, función, importancia, etc. Los elementos se encuentran estrechamente relacionados, son interdependientes, están en constante movimiento e interacción; sólo pueden existir como parte de un sistema, y éste sólo existe como unidad de determinados elementos y relaciones concretas.

Tanto el sistema general como sus elementos particulares dependen en última instancia de su estructura, la cual incluye los elementos y las relaciones más importantes; aquellos definen el contenido o carácter del conjunto, los que hacen al sistema ser lo que es.

En la sociedad la estructura económica (lo económico o relaciones económicas) ejercen influencia directa o indirecta, inmediata o mediata, sobre los demás elementos y relaciones sociales, a la vez que recibe su acción e influencia. Pero es la estructura la que define el carácter de éstos; los rasgos de su origen, reproducción, funcionamiento, orientación y tendencias; en otras palabras, determina las condiciones y posibilidades de su desarrollo y los límites de su expansión.

⁸ **Ibid**, pág. 102.

Por consiguiente, los fenómenos y problemas sociales (en nuestro caso el subdesarrollo y la dependencia) constituyen el resultado necesario y formas básicas de manifestación de una misma esencia: el carácter de la estructura económico – social en que se fundamentan. De ahí que su comprensión requiera previamente entender ciertos aspectos básicos que se manifiestan en el orden económico de la sociedad, que entre otras cosas y esencialmente se expresan en problemas sociales específicos.

Un aspecto de especial importancia es la consideración de la estructura y dinámica social; de los actores sociales (individuos y grupos) como determinantes del movimiento del sistema social. En lo fundamental, los mismos no actúan de manera individual, sino como parte de grupos sociales o instituciones; su acción se lleva a cabo en función de una racionalidad determinada y de un conjunto de intereses, cuyo carácter deviene del propio sistema social, en el cual participan mediante formas específicas de alianzas, tanto en el ámbito interno como con elementos externos.

1.3. El tratamiento de los problemas sociales

En general, para comprender problemas sociales concretos es necesario, ante todo:

- I) Enmarcamos dentro del contexto más amplio (o totalidad) en que se inscriben, en este caso una sociedad concreta en determinado ámbito geográfico y un momento histórico particular de su evolución; y
- II) Analizar los elementos y relaciones esenciales que definen el carácter de la sociedad como un todo; o sea, el conjunto de características básicas que determinan su funcionamiento y desarrollo como sistema.

De acuerdo a lo anterior, al tratar problemas de la realidad social es necesario considerar, entre otros, cuatro aspectos fundamentales.

- a) Su existencia como parte de un sistema, en estrecha relación e influencia recíproca con otros elementos, fenómenos y problemas. Ello influir en los otros aspectos y, a la vez, recibir su influencia; establecer determinadas relaciones de causalidad, derivadas de la interacción.
- b) Su carácter o conjunto de características, que en última instancia va a depender de carácter del sistema en especial de sus elementos estructurales. Todo problema deriva de factores internos y externos, concebidos dentro de una totalidad y en su relación con otros.
- c) Su dinámica, tanto propia como inducida en forma directa y/o indirecta, resultado de la interacción e influencia recíproca con otros elementos. Ello permitirá explicar el carácter cambiante de las estructuras, en determinado tiempo y espacio.
- d) Sus expresiones o manifestaciones (fenómenos sociales), tanto generales como particulares, así como los problemas sociales vinculados a las mismas.

Dentro de ese contexto, se debe proceder al análisis de la acción humana, toda vez que los intereses individuales y colectivos se conviertan en mecanismos articuladores de las relaciones económicas, en el vehículo impulsor de las acciones tendientes al logro del máximo bienestar o beneficio. El resultado se expresa tanto todo en el modo y el nivel en que se puede lograr la satisfacción de las necesidades básicas tanto materiales como espirituales, de los distintos miembros de la sociedad (nivel general de vida). En eso se va a manifestar, en última instancia, la problemática asociada al subdesarrollo y a la dependencia, dadas las diferencias respecto al nivel alcanzado por sociedades más avanzadas. De manera general, ello va a depender de los elementos y relaciones de carácter económico y a expresarse en las condiciones y características básicas de la reproducción social.

1.4. La realidad socioeconómica- elementos básicos

1.4.1. El problema económico- distribución y desigualdad

El desarrollo social se expresa en el mayor o menor bienestar de la población, en su nivel y calidad de vida- ello supone cierto grado de satisfacción de las necesidades, lo cual se vincula en lo inmediato con el consumo. Pero éste depende, en principio y ante todo, de la capacidad del sistema económico para producir la riqueza material, valores de uso o bienes y servicios que han de consumirse- más directamente, el problema radica en cómo se lleve a cabo la distribución de la riqueza y el valor que la representa entre personas y grupos sociales. De ahí que el proceso económico, y los problemas que le son inherentes, se vinculen con la producción y distribución de la riqueza social y el valor.

La economía capitalista se caracteriza por la producción de mercancías, de valores de uso expresados como valores y destinados a un mercado anónimo, por eso la creación de riqueza material es a la vez producción de valor. La creación de riqueza y valor se traduce en producción (oferta) de bienes y servicios. El valor de la producción se expresa como ingreso y se distribuye en forma de salarios, renta de la propiedad, intereses, ganancias y otros. Los ingresos se convierten en poder adquisitivo y se destinan al gasto (demanda) mediante la compra de las mercancías o riqueza generada, ya sean bienes de consumo que satisfacen directamente necesidades, o medios de producción destinados a producir más riqueza y valor.

En el contexto de una economía de mercado, el problema básico radica en cómo y en qué proporción dicho valor se distribuye, sea en forma de ingreso monetario o su equivalente. La distribución del ingreso aparece así como el aspecto central, si la misma es asimétrica, se genera y/o aumenta la desigualdad económico-social y, con ello, la pobreza absoluta y relativa- una distribución más equitativa tiende a reducirlas. Pero el carácter de dicha distribución, su mayor o menor desigualdad, no es el origen ni el final del problema- hay causas que la explican y efectos derivados.

Por un lado, de manera inmediata el ingreso se vincula (hacia atrás) con la generación de la riqueza y el valor. En condiciones dadas, para percibir mayor ingreso es necesario un aumento del valor- o sea, que el valor creado sea mayor al inicial, que se obtenga un excedente económico o valor excedente en la producción. Luego, su distribución espacial, sectorial y social, así como los mecanismos concretos que deban o puedan emplearse para el efecto, pasan al primer plano. Pero la posibilidad de percibir mayor ingreso estará en función del control sobre los elementos que permiten generar valor, lo que se logra esencialmente sobre la base del control (concentración) de la propiedad- ello implica el control directo sobre los medios de producción, e indirecto sobre la fuerza de trabajo cuyo propietario carece de tales medios.

Por otro lado, el ingreso está vinculado (hacia adelante) a la adquisición o compra de satisfactores materiales o riqueza social, sean bienes de consumo o medios de producción. En todo caso, la demanda efectiva de ciertas categorías, grupos o tipos de bienes estará en función del poder adquisitivo, y no simplemente de la existencia de necesidades. La satisfacción de éstas va a depender del consumo de ciertos bienes cuya demanda real supone capacidad de compra o poder adquisitivo, el cual está asociado, necesariamente, a la disponibilidad de ingreso- y ésta deviene, esencialmente, del modo y la proporción en que se distribuye el valor producido.

Desde la perspectiva de la racionalidad del capital y su reproducción, el problema básico gira en torno al aumento de valor, traducido en la obtención de ganancias. Y tal problema se resuelve a favor; mientras el valor aumente y el capital crezca, a éste le será funcional mantener las condiciones en que se fundamenta, ante todo la concentración de la propiedad sobre los medios de producción- la carencia de éstos hará necesario trabajar para quien los posee. En la medida que la racionalidad del capital induce a buscar la ganancia máxima, el control de los recursos productivos y los mercados, sea en forma directa o indirecta, constituye el sustento económico de su dominación.

Al existir concentración de los medios de producción, el capital, la producción, el comercio, etc., se concentran también las decisiones y el control sobre el mercado- luego, el carácter y modo de funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, de trabajo y de capitales, se explican en función de los intereses del capital. En tales condiciones, la magnitud y características de las inversiones, el tipo y volumen de producción, la absorción de fuerza de trabajo, los niveles de salarios y de precios, etc., van a responder a las necesidades de reproducción del capital, cuya racionalidad está definida en función de la ganancia.

En ese contexto, a mayor riqueza creada más valor se produce, más excedente se genera y más ingreso se percibe; y cuanto más concentrada esté la propiedad, ello necesariamente se traduce en mayor concentración del ingreso, mayor desigualdad de riqueza y bienestar, y mayor diferenciación económica y social. En suma, la desigualdad social aumenta por la desigual distribución del ingreso; y ésta deviene de la desigual distribución de la propiedad en que se sustenta. En ese círculo virtuoso del capital y la riqueza radica la esencia de la desigualdad social y del círculo vicioso de la pobreza.

Lo anterior refleja la estrecha y necesaria relación entre la propiedad, la producción, la cantidad de valor, el nivel del excedente, la distribución del ingreso, la desigualdad social y la pobreza. En particular, la concentración de la propiedad es el elemento esencial y determinante de la desigualdad social. En ello radica la esencia del sistema capitalista y la base de su reproducción- y también el fundamento para comprender la problemática socioeconómica de nuestras sociedades.

1.5. La expresión social; su esencia económica

Se define problema social como: “El conjunto de problemas de tipo social que afectan a las mayorías”.⁹ En lo inmediato y directo, básicamente constituye el. Por otro lado, el ingreso está vinculado (hacia adelante) a la adquisición o compra de

⁹ Bobbio, Norberto. **Estado, gobierno y sociedad**, pág. 78.

satisfactores materiales o riqueza social, sean bienes de consumo o medios de producción. En todo caso, la demanda efectiva de ciertas categorías, grupos o tipos de bienes estará en función del poder adquisitivo, y no simplemente de la existencia de necesidades.

La satisfacción de éstas va a depender del consumo de ciertos bienes cuya demanda real supone capacidad de compra o poder adquisitivo, el cual está asociado, necesariamente, a la disponibilidad de ingreso" y ésta deviene, esencialmente, del modo y la proporción en que se distribuye el valor producido.

Desde la perspectiva de la racionalidad del capital y su reproducción, el problema básico gira en torno al aumento de valor, traducido en la obtención de ganancias. Y tal problema se resuelve a favor- mientras el valor aumente y el capital crezca, a éste le será funcional mantener las condiciones en que se fundamenta, ante todo la concentración de la propiedad sobre los medios de producción- la carencia de éstos hará necesario trabajar para quien los posee. En la medida que la racionalidad del capital induce a buscar la ganancia máxima, el control de los recursos productivos y los mercados, sea en forma directa o indirecta, constituye el sustento económico de su dominación.

Al existir concentración de los medios de producción, el capital, la producción, el comercio, etc., se concentran también las decisiones y el control sobre el mercado- luego, el carácter y modo de funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, de trabajo y de capitales, se explican en función de los intereses del capital. En tales condiciones, la magnitud y características de las inversiones, el tipo y volumen de producción, la absorción de fuerza de trabajo, los niveles de salarios y de precios, etc., van a responder, en lo fundamental, a las necesidades de reproducción del capital, cuya racionalidad está definida en función de la ganancia.

En ese contexto, a mayor riqueza creada más valor se produce, más excedente se genera y más ingreso se percibe- y cuanto más concentrada esté la propiedad, ello

necesariamente se traduce en mayor concentración del ingreso, mayor desigualdad de riqueza y bienestar, y mayor diferenciación económica y social. En suma, la desigualdad social aumenta por la desigual distribución del ingreso- y ésta deviene de la desigual distribución de la propiedad en que se sustenta. En ese círculo del capital y la riqueza radica la esencia de la desigualdad social y del círculo vicioso de la pobreza.

Lo anterior refleja la estrecha y necesaria relación entre la propiedad, la producción, la cantidad de valor, el nivel del excedente, la distribución del ingreso, la desigualdad social y la pobreza. En particular, la concentración de la propiedad es el elemento esencial y determinante de la desigualdad social. En ello radica la esencia del sistema capitalista y la base de su reproducción- y también el fundamento para comprender la problemática socioeconómica de nuestras sociedades.

1.6. Actores sociales, estructuras internas y vínculos externos

Es necesario tener presente la conformación social y las relaciones entre personas y grupos, para comprender la dinámica del proceso de desarrollo-subdesarrollo. Siempre son actores sociales los que generan e impulsan el desarrollo, por lo que son los únicos que pueden producir cambios en la vida social. De esa manera, se considera al desarrollo como resultado de la interacción de grupos y clases sociales que tienen un modo de relación que les es propio y por tanto intereses y valores distintos, cuya oposición, conciliación o superación da vida al sistema socioeconómico.

Situados los actores en el contexto de la problemática estructural de subdesarrollo. Para el análisis global del desarrollo... se requiere un doble esfuerzo de redefinición de perspectivas, por un lado, considerar en su totalidad las condiciones históricas particulares-económicas y sociales-subyacentes en los procesos de desarrollo, en el plano nacional y en el plano externo- por otro, comprender, en las situaciones estructurales dadas, los objetivos e intereses que dan sentido, orientan o

alientan el conflicto entre los grupos y clases y los movimientos sociales que ponen en marcha las sociedades en desarrollo.

La estructura social y la dinámica de clases va a desempeñar un papel fundamental en el establecimiento de los vínculos de dependencia respecto al exterior y, a partir de ello, en la conformación estructural interna- lo externo, en esa perspectiva, se expresa también como un modo particular de relación entre grupos y clases sociales en el ámbito de las naciones subdesarrolladas. Por eso precisamente tiene validez centrar el análisis de la dependencia en su manifestación interna.

El reconocimiento de la historicidad de la situación de subdesarrollo requiere algo más que señalar las características estructurales de las economías subdesarrolladas. Hay que analizar, en efecto, cómo las economías subdesarrolladas se vincularon históricamente al mercado mundial y la forma en que se constituyeron los grupos sociales internos que lograron definir las relaciones hacia afuera que el subdesarrollo supone.

En esa perspectiva, para determinar el rol de los grupos sociales locales debe tomarse en cuenta que el subdesarrollo nacional supone un modo de ser que a la vez depende de vinculaciones de subordinación al exterior y de la reorientación del comportamiento social, político y económico en función de intereses nacionales; esto caracteriza a las sociedades nacionales subdesarrolladas no sólo desde el punto de vista económico, sino también desde la perspectiva del comportamiento y la estructuración de los grupos sociales. De ahí que la finalidad del análisis integrado del proceso de desarrollo nacional consista en determinar las vinculaciones económicas y político - sociales que tienen lugar en el ámbito de la nación. Esas articulaciones se dan a través de la acción de grupos sociales que en su comportamiento ligam de hecho la esfera económica y política.

En ese contexto de análisis, La dependencia encuentra así no sólo expresión interna sino también su verdadero carácter como modo determinado de relaciones

estructurales, un tipo específico de relación entre las clases y grupos que implica una situación de dominio que conlleva estructuralmente la vinculación con el exterior. En esta perspectiva el análisis de la dependencia significa que no se la debe considerar ya como una variable externa, sino que es dable analizarla a partir de la configuración del sistema de relaciones entre las distintas clases sociales en el ámbito mismo de las naciones dependientes.

Pero los grupos sociales están sujetos a un conjunto de condiciones sociales e históricas concretas, que fundamentan y delimitan la esfera de su acción. En función de tales condiciones y de su racionalidad e intereses, los grupos sociales proceden, y serán sus fines y acciones los que en última instancia definan el modo, dirección, ritmo y profundidad de la transformación social, así como sus resultados históricos concretos.

1.7. Políticas públicas en Guatemala

En la Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentran contenidas todas las garantías y los principios que son inherentes a la persona humana, tanto individual (Derechos Individuales), como colectivamente (Derechos Sociales), éstos son el origen y el sustento de todo nuestro ordenamiento jurídico y su cumplimiento es impero atributivo, es decir que son el origen de los derechos y obligaciones que forman parte del régimen económico-sociales-culturales que tiene por fin procurar a los habitantes de Guatemala, una existencia digna y promover el desarrollo de la nación. "Los derechos sociales constituyen pretensiones o sea que encierran determinadas prestaciones que individual o colectivamente pueden exigir los ciudadanos al Estado. Lógicamente cumplir con las exigencias a este respecto equivale a desarrollar las aspiraciones a través de la legislación positiva."

El Artículo 118 de la Carta Magna "contiene una indicación finalista del sentido de la Constitución en cuanto a fundar el régimen económico social de la República en principios de justicia social... estas disposiciones de política económica conciernen a las estrictas competencias del poder público, el que tiene encomendado discernir, de

acuerdo con las tendencias legislativas y en interpretación de la opinión pública y de los agentes económicos... "

Para poder entender lo referente a políticas públicas de desarrollo, es menester comprender lo que significa cada uno de estas nociones que conforman el marco conceptual fundamental de la presente investigación.

En el debate social sobre el Estado, se mezclan siempre varias imágenes contradictorias- a veces es el espectro de una máquina centralizada que impone a todos los mismos comportamientos, o bien, es la imagen bufona de la dictadura del empleado perezoso e ineficiente, o bien, los polemistas denuncian una voluntad totalitaria en marcha, o pintan la anarquía ruinosa y tonta de los servicios, o bien, es el Estado blando que no le da a uno ninguna seguridad, o finalmente, es un Estado que protege demasiado.

Si bien hay que alegrarse de ver reaparecer un debate filosófico sobre el Estado, es de lamentar, sin embargo, que la reflexión sobre este tema no reciba más aportes del conocimiento empírico producido por las ciencias sociales, que hasta ahora no están lo suficientemente bien armadas para hacer una contribución útil.

Las corrientes dominantes de la ciencia política, siempre han privilegiado el problema de la conquista de las posiciones centrales de poder en el aparato estatal, al de la acción del Estado sobre la sociedad. Por lo mismo, los estudios sobre políticas públicas, han sido, hasta ahora, el campo de elección de trabajos inspirados en la Ingeniería Social. Para ésta, el listado no es más que una gigantesca máquina que se debe perfeccionar para facilitar su rendimiento y mejorar su coherencia.

En estas condiciones, el objetivo de las políticas públicas se convierte en la delimitación de las diferencias entre los objetivos anunciados por los que deciden y su puesta en marcha por burocracias reacias de una parte, y de otra, la definición de prescripciones que permitan reducir dichas diferencias.

Este enfoque del Estado se basa en dos postulados que la experiencia actual tiende a contradecir; el principio de la instrumentalización de la democracia, y el principio de la exterioridad total del Estado frente a la sociedad civil.

El enfoque gerencial tiende en efecto, a tratar cada sistema estatal como sistema autónomo. El difícil problema de hacer compatibles y jerarquizar las diferentes políticas está, por lo general, fuera del campo de análisis. El estudio de estos procesos implicaría, en efecto, una reflexión sobre la contribución de las políticas públicas, a la función política central del mantenimiento de la cohesión social, pero el enfoque gerencial que considera como un dato los objetivos del que decide no puede tratar de modo adecuado un problema que implicaría una reflexión más profunda sobre el papel de lo político en la integración social.

A nuestro juicio, este enfoque olvida también un fenómeno fundamental que caracteriza a los estados contemporáneos: la interpenetración creciente entre el Estado y la sociedad. El Estado nunca puede ser interpretado como un árbitro situado por encima de la sociedad. Es penetrado por las fuerzas sociales, cuyo ajuste pretende asegurar, y contribuye además, a modelar la sociedad civil, de tal forma que sea lo político que asegure la cohesión de la misma.

Se trata de mirar las políticas públicas como un momento de la lucha política global. El estudio del Estado en acción, es también la política buscada por otros medios y en otros escenarios. Es la construcción y la puesta en marcha de un conjunto de normas con el fin de lograr una cohesión social. Intentaremos, también, construir las herramientas intelectuales que permitan dar cuenta de la interpenetración creciente entre el Estado y la sociedad, y superar así, el modelo intelectual clásico, basado en la exterioridad radical del Estado frente a una sociedad civil autónoma.

El objetivo de este artículo es construir un sistema de hipótesis sobre el Estado en acción, capaz de superar el doble escolio definido anteriormente de los análisis comunes de las políticas públicas.

1.8. Los objetivos de la acción del Estado

Aunque la mayoría de los autores admiten el postulado según el cual lo político puede ser definido por su función de mantenimiento de la cohesión social, muy pocos se interrogan sobre el contenido de esta última noción. Es de aquella, sin embargo, que se debe partir para poner las bases de una teoría del Estado en acción. El concepto de cohesión social cubre mecanismos contradictorios de integración social. A cada uno de estos procesos corresponde un modo particular de acción política: la integración del sistema remite a acciones de regulación; la integración social remite al proceso de legitimación.

Los problemas cruciales abordados por la acción del Estado, se sitúan en la articulación de dos procesos, la integración del sistema y la regulación como integración del sistema.

1.8.1. Integración del sistema e integración social

Con la integración del sistema, es más bien a nivel de los comportamientos que hay que ubicarse. En la regulación aparece, entonces, como el conjunto de los procesos que tienen como objetivo, hacer compatibles las acciones de las diferentes unidades que conforman el sistema social.

En cambio, la integración social se refiere a la sociedad como un mundo vivido, a las actitudes y a los valores de los sujetos que la componen. La legitimación abarca, entonces, el conjunto de los procesos que asegura el mantenimiento de la identidad social, tal como es vivida por unos sujetos capaces de juicio y de análisis.

1.8.2. La regulación como integración del sistema

La noción de integración del sistema se debe construir a partir de analogías con los organismos vivos. La integración del sistema designa, entonces, los mecanismos

por los cuales estos organismos mantienen sus límites y la articulación de sus unidades, frente a las presiones del entorno. En los mecanismos similares, por ejemplo, las variaciones posibles del sistema tienen un límite más allá del cual este perdería su identidad. En los sistemas sociales se habla de integración del sistema, cuando se los considera desde el punto de vista de su aptitud para mantener sus límites y asegurar su existencia, dominando la complejidad del mundo circundante.

La dificultad de aplicación de este análisis en los sistemas sociales, resulta del hecho de que no se les puede aplicar la noción de mecanismos similares. Frente a un cambio del entorno, un sistema social puede reaccionar cambiando sus límites o modificando el número y la articulación de sus unidades. La definición de los valores límites más allá de los cuales el sistema pierde su identidad, es un problema muy delicado.

¿En qué momento la secesión de una provincia o de una colonia provoca la aparición de un nuevo sistema político?

¿Los opositores de un Gobierno tienen razón cuando afirman que algunas propuestas de reforma ponen en peligro la identidad misma del sistema social?

Para resolver este problema, se recurre a la noción principio de organización fundamental, que caracteriza toda sociedad y determina un espacio abstracto en el que son posibles unos cambios sociales, o, los principios de organización delimitan la capacidad de una sociedad, para aprender sin perder su identidad. Retornando el modelo marxista de análisis.

Aparece inmediatamente una dificultad- delimitar un principio de organización tan abstracto, no permite dar cuenta de las diferencias extremas entre formaciones sociales capitalistas. Para el politólogo este solo criterio es poco operativo, ya que su problema es más bien analizar la diversidad de formas estatales que ha tenido el capitalismo, que oponerlo a otras formaciones sociales. Esta categoría es tan amplia que engloba tanto

el capitalismo liberal del siglo XIX, como las democracias del Estado benefactor de Europa Occidental, las dictaduras centrales y periféricas, e incluso, para algunos autores, el capitalismo de Estado que sería característico de las sociedades del este europeo.

1.8.3. Doble dimensión de la legitimación

El segundo enfoque de la integración, permite avanzar en el análisis; en el caso de la integración social, se refiere a los sistemas de instituciones en los cuales son socializados unos sujetos que hablan y actúan. Los sistemas sociales aparecen así bajo el aspecto del mundo vivido que es estructurado simbólicamente. Lo que es determinante entonces, son las interpretaciones con las cuales los miembros del sistema se reconocen como perteneciendo al mismo grupo y afirman la identidad de su yo gracias a esta identidad de grupo.

Esta noción de integración social remite a dos mecanismos distintos- la fidelidad a las normas centrales y también la identificación a un grupo más restringido.

1.8.4. La legitimación por fidelidad a las normas centrales

“Es la fidelidad de las normas de la sociedad global, la identificación de los individuos a esta amplia colectividad, lo que constituye el punto crucial de la integración social. Todas sus demostraciones de las tendencias a las crisis en el capitalismo avanzado, se apoyan en la supuesta contradicción entre un sistema de normas basadas en valores universalistas y la permanencia de un principio de organización basado en la consecución de intereses particulares. Por mi parte, seguí la misma pista cuando intenté mostrar cómo la génesis del Estado-providencia podía analizarse como un intento de conciliación entre las exigencias del mercado capitalista y la de la ciudadanía democrática”.¹⁰

¹⁰ Hess, Henner. **Control social**, pág. 38.

1.8.5. La legitimación por la diferenciación

Sin embargo, este enfoque descarta demasiado, otro mecanismo fundamental de la integración social basado en la fidelidad de los individuos a unos grupos intermediarios más restringidos. En muchas sociedades, la integración social se basa más en la diferenciación social que en la fidelidad individual a una sociedad global abstracta.

"La cohesión de una sociedad no se encuentra en la ley general abstracta y uniforme. Reside en la singularidad de sus estructuras sociales, en la complejidad de las relaciones entre la diversidad de comportamientos, de modos de producir y de vivir-reside fundamentalmente en la diferenciación de sus miembros. El capitalismo puede, entonces, ser el movimiento preponderante de varios tipos de sociedad que se suceden en el tiempo o coexisten en el espacio. Nombrar una sociedad es más bien designar una tonalidad dominante en la naturaleza de las diferenciaciones principales a las que el capitalismo aplica su dinamismo".¹¹

En esta perspectiva, cualquier conflicto o cualquier diferencia social no deben ser considerados como una amenaza para el orden social. Contenidos en ciertos límites (especialmente por el Estado, como lo veremos) la diferencia, la rivalidad y el conflicto aparecen así, como un ingrediente esencial de la cohesión social.

Esta contribución importante de la diferencia a la integración social, encuentra su base, al contrario, en el análisis sobre el sistema totalitario. No es tanto el enfrentamiento de las clases como su desplome, como estructura organizadora de la diferencia social, lo que explica el surgimiento del totalitarismo.

La masificación total, la ausencia de normas que provoca en los individuos privados de toda referencia, son los elementos determinantes del surgimiento de esta forma de gobierno. Siguiendo esta línea de pensamiento, se podría afirmar que la

¹¹ *Ibid*, pág. 105.

supervivencia del régimen soviético, después de la muerte de Stalin, se debe también a su capacidad para constituir un nuevo sistema de clasificación, de diferenciación.

En nuestras sociedades, estos procedimientos de clasificación y de diferenciación con los que las sociedades capitalistas intentaron integrar las clases peligrosas, procedentes de la doble revolución agraria e industrial. Estos análisis han sido continuados, para el período actual, por Aglietta y Brender quienes intentaron mostrar cómo, la sociedad capitalista avanzada puede interpretarse como una sociedad asalariada, es decir, una sociedad cuyas diferenciaciones fundamentales se encuentran en el seno mismo del asalariado. Si aceptamos esta perspectiva, la integración social remite entonces a dos mecanismos distintos, la fidelidad común de los individuos al sistema central de normas y de representación, y la identificación de los miembros de la sociedad a unos grupos más restringidos.

Se trata de dos normas complementarias de la legitimación. En efecto, la diferenciación social solamente puede desempeñar su papel integrador, si es compatible con las normas centrales de legitimación. Estos dos procesos mantienen relaciones complejas entre si y con los principios de organizaciones que fundan la integración del sistema. En efecto, la estructura fundamental de las relaciones sociales generada por el principio de organización, constituye uno de los ejes a partir del cual opera la diferenciación social. Estas combinaciones múltiples, permiten apreciar la complejidad de los procesos abarcados por la noción, aparentemente evidente, de cohesión social.

Es posible, ahora, definir con más precisión la noción de cohesión social. Ya se había podido constatar la imposibilidad de aplicar a los sistemas sociales los mecanismos homeostáticos de regreso al equilibrio, propios de los organismos biológicos.

Los desarrollos anteriores, permiten definir los principios que limitan el margen de variación más allá del cual un sistema social perdería su identidad. La identidad de una

sociedad estará en peligro; cuando sus problemas no se puedan resolver según su principio de organización, o cuando estos problemas provoquen una crisis de sus normas de diferenciación o de identificación central. Es entonces, en el punto de articulación de la regulación y de la legitimación, donde se sitúan los problemas centrales de la cohesión social.

1.9. Política e integración social

¿Cuál es el lugar de lo político en los mecanismos fundamentales de integración? Lo político tiene como función principal el mantenimiento de la cohesión social.

1.9.1. Especificidad de la relación política

Esto no significa, sin embargo, que se pueden identificar lo político y las políticas como el conjunto de los mecanismos de regulación y legitimación que caracterizan una sociedad. Esta tentación está presente, por cierto, en el concepto de aparato ideológico de Estado, en el que las estructuras de control social familias, escuelas, empresas, eran definidas como los elementos de un Estado tentacular a pesar de su autonomía formal con respecto al aparato administrativo. Queriendo abarcar todo, se corría el riesgo de postular a priori la convergencia de todas las superestructuras con la acción central del Estado cuando, en realidad, esta convergencia, esta compatibilidad con la acción política global, constituye, más bien, uno de los problemas cruciales de la acción del Estado.

Para el análisis de políticas sería más útil una hipótesis sobre el carácter segundo de la intervención de lo político. Lo político no se identifica con el conjunto de los mecanismos de la regulación y legitimación social, sino que se trata más bien para él, de limitar los efectos desintegradores que resultan de las contradicciones sociales inherentes, propias a todos los procesos de integración. No orquesta la reproducción social sino que actúa sobre sus desarreglos.

1.9.2. El Estado vector y objetivo de la relación política

Esta proposición parece ser fácilmente aplicable en las sociedades del capitalismo liberal donde el mercado, la opinión pública, parecen dar a la sociedad civil mecanismos de autorregulación autónoma con respecto al Estado. Es más difícil aplicarla para los estados del capitalismo avanzado centrales o periféricos, donde sectores cada vez más grandes de la vida económica y social están bajo los auspicios del Estado.

Acaso, el Estado no participa directamente de la regulación económica cuando crea las infraestructuras materiales y sociales necesarias al crecimiento, organiza las ramas industriales frente a la competencia internacional y se convierte en el árbitro y socio de la mayor parte de las grandes negociaciones sociales.

Acaso, es externo a los procesos de legitimación social este Estado que asegura la socialización de la mayoría de los niños en las escuelas, controla directa o indirectamente la gestión de los nuevos medios de comunicación y construye los principales centros de creación y difusión cultural.

Aquí aparece la situación paradójica y ambigua del Estado contemporáneo; es un agente importante de la integración; como tal, ha desarrollado un conjunto imponente de servicios y de administración. Pero también sigue siendo el vector principal de la autoridad política.

Este conjunto de servicios de burocracias se va a encontrar atrapado en una doble lógica de acción, cada una de ellas debe encontrar su propio modo de articulación con los otros actores del proceso específico de integración en la cual participan. Para lograrlo deben conquistar cierta autonomía de acción en el seno del aparato estatal: noción de servicio público, estatuto de las empresas públicas, organización de los profesionales. Pero esta autonomía significa, casi inevitablemente, que cada uno de estos servicios y cada una de estas burocracias, van a modelar su acción en función de

la tarea específica que les incumbe y de los socios directos con los cuales trabaja. Para esto mismo, las diferentes dimensiones de la integración social serán asumidas por grupos y servicios a su vez distintos.

Es difícil asignar a los diferentes sectores de las políticas públicas una función única. La clasificación clásica entre los sectores que tiende a facilitar la acumulación económica, los sectores que apuntan a asegurar la legitimación y las acciones de represión, no tienen en cuenta la necesaria ambigüedad de las políticas públicas.

Una política de salud puede ser una política económica igual que una política social de ambición legitimadora. La política escolar puede ser considerada a la vez como una política de manejo de la fuerza de trabajo y como una política de socialización. Pero la jerarquización de estos imperativos de la cohesión social varía mucho de un sector a otro. El aumento de la intervención directa del Estado en los procesos de integración social puede, entonces, expresarse como una tendencia a la incoherencia creciente de las políticas públicas que se practican.

En esas condiciones, la acción de lo político ya no se puede analizar como un esfuerzo para contener los efectos de desintegración, resultado de las contradicciones que impregnan una sociedad civil dotada de procesos autónomos de reproducción. Estas contradicciones, ahora, penetran el aparato estatal y se expresan en tendencias a la anarquía administrativa como lo han anotado muchos observadores. El mantenimiento de la cohesión social pasa también, entonces, por una acción de la esfera política sobre un Estado atomizado, animado por fuerzas centrífugas. Se trata, entonces, de fijar los límites de la anarquía del Estado, más allá de las que ésta amenazaría el mantenimiento de la cohesión social.

Las políticas públicas ya no se definen solamente en función de un entorno externo estructurado por un conjunto de mecanismos de integración exterior al Estado- deben tener en cuenta, también, un entorno interno estructurado por unos mecanismos

específicos de legitimación y regulación, cuya compatibilidad con el mantenimiento de un orden social global debe ser asegurado también.

1.9.3. Las políticas como aprendizaje e invención intelectual

La complejidad de la noción de mantenimiento de la cohesión social que proponemos encierra, sin embargo, una duda. Acaso, ¿no se supone la existencia de un actor omnisciente, colocado fuera de las contingencias sociales, capaz de fijar a priori los límites más allá de los cuales los conflictos y los cambios sociales pondrían en peligro la cohesión social? Esta ficción, inaceptable por supuesto, no es necesaria siempre y cuando se plantee un doble principio.

1.10. Los políticos frente a la incertidumbre

Los políticos no conocen a priori los límites, más allá de los cuales las bases mismas de la cohesión, vacilan generalmente en función de una representación social que define estos límites. Pero los acontecimientos, igual que la ideología, los conduce periódicamente a revisar esta representación social. ¿Significa esto que la noción de cohesión social es irreal? La experiencia de los gobiernos que se han negado a actuar en función de los límites fijados por la representación social dominante es bastante aleccionadora al respecto.

Algunas de las reformas contempladas, se han arraigado profundamente en las sociedades, mientras que otras medidas han suscitado o provocado trastornos sociales tan fuertes que estas medidas debieron ser retiradas o la sociedad experimentó un cambio profundo. Esto es a través de un proceso de aprendizaje continuo, como los gobiernos captan las condiciones de una cohesión social y el lugar que deben ocupar sus políticas en el mantenimiento de dicha cohesión. Este aprendizaje lo hacen necesario dos factores distintos. Por una parte, el político no tiene razón de conocer a priori las variaciones tolerables de la sociedad más allá de los cuales aquella pierda su identidad. Por otra, ninguna situación social amenazante crisis, conflictos, tensiones

veladas dicta mecánicamente la naturaleza de la intervención posible del Estado. Nada más lejos de la realidad que una simplificación del Marxismo que haría del político el lacayo de los grupos dominantes. La construcción de una política implica, en todos los casos, un trabajo de invención intelectual.

1.10.1. El ejemplo del Estado providencia o el elogio de la ideología blanda

El crecimiento del Estado providencia en los países capitalistas es muy ilustrativo al respecto, no es necesariamente el producto de cierto nivel de desarrollo económico. Con igual nivel de desarrollo pueden corresponder niveles de gastos sociales muy diferentes, si se compara, por ejemplo, los Estados Unidos de Norte América, con el Japón o las sociedades democracias europeas.

Tampoco es el producto mecánico de una relación de fuerzas. Conciliar las exigencias de la ciudadanía democrática, el ascenso de la clase obrera y el mantenimiento del orden económico mercantil no eran evidentes. Después del fracaso de los talleres nacionales, la represión popular y el Imperio, fue necesario un gran esfuerzo de invención intelectual para tejer las bases del compromiso sobre el cual se basa el desarrollo del Estado-providencia- la promoción de la norma de igualdad de oportunidades gracias al servicio público, la norma de la solidaridad a través de la seguridad frente a los riesgos sociales.

Las ideologías duras y articuladas del Marxismo y del Liberalismo poco contribuyeron al establecimiento de un compromiso que rechazaban. Son las ideologías blandas ambiguas como el mutualismo o el solidarismo de los socialistas reformadores y de los cristianos sociales, las que echaron las bases de esta nueva construcción. Esto no es casual. En la invención política, la ideología blanda permite el compromiso justamente por las interpretaciones múltiples de que puede ser objeto.

La importancia de esta actividad intelectual nos permite entonces, rechazar los análisis de lo político basados en las metáforas del reflejo. La intervención del Estado

nunca es un simple reflejo de una situación social. Entre el conflicto y la contradicción que provoca la intervención del Estado y la política pública que intenta darle un tratamiento, se inserta un conjunto de procesos específicos que moderan la acción del Estado y determinan en parte su curso.

1.11. La institucionalización del trabajo intelectual

En el tipo ideal del Estado liberal, la burocracia no tiene pensamiento propio, la definición de las normas de la acción estatal es propia de una sociedad civil autónoma. Los notables y los profesionales, participan en la elaboración de las representaciones y de los valores que formarán la trama de las orientaciones ejecutadas por la Administración Pública.

En el Estado contemporáneo en los últimos 30 años, hemos visto florecer cantidad de organismos nuevos de investigación, de planificación y de concertación, que institucionalizaron el papel del Estado en la actividad intelectual. Esta institucionalización se explica por la interpenetración creciente del Estado y la Sociedad. Es igualmente, una manifestación significativa de ella.

En primer lugar, la introducción del Estado en la regulación socioeconómica hace inoperantes los mecanismos de ajuste del mercado liberal. La negociación social entre macroorganizaciones (grandes confederaciones sindicales, organizaciones gremiales y Estado) ya no permite las adaptaciones marginales del capitalismo de competencia.

En segundo lugar, el desarrollo social depende cada vez más de acciones situadas fuera del mercado cuyos efectos se producirán a largo plazo- construcción de las infraestructuras económicas y sociales, nuevas tecnologías, regulación de la competencia internacional. Se impone, entonces, un esfuerzo de anticipación a las condiciones sociales a largo plazo, que puede ser a veces hecha por los grandes oligopolios, pero que, en general incumbe al Estado. Se ha podido así asignar a la

planeación una función intelectual cuyas dos componentes fueron- la socialización y la simulación.

El proceso de socialización traduce los esfuerzos de las autoridades políticas para difundir entre los macro actores una representación común de la evolución socioeconómica y de sus condiciones de estabilidad. Así, se ha podido hacer de la planificación francesa el vector de una coalición modernizadora que intentó difundir, con algún éxito, un modelo de crecimiento abierto hacia el exterior y equilibrado por intervenciones sociales renovadas.

En el proceso de simulación, la concertación apunta a provocar reacciones de las grandes organizaciones frente a diferentes escenarios de desarrollo y de intervención estatales. Se trata de delimitar cuales tipos de coaliciones y de relaciones de fuerza se van a formar alrededor de tal o cual proyecto para determinar el curso de una política pública practicable.

1.12. Función intelectual y función decisional de las políticas públicas

Esta función intelectual de las políticas públicas no está guardada en los estrechos campos de los organismos de investigación y planificación. Está presente en la mayor parte de los campos de acción del Estado.

En la medida que aumentan las tareas que se le reconocen a la colectividad pública, las modalidades clásicas del Estado discrecional se hacen insuficientes. Ya no se trata de ordenar y reglamentar sino más bien de cambiaría dirección de los comportamientos de los agentes de desarrollo, sean estos profesionales, servicios, empresas públicas o de economía privada. No es solamente a través de las órdenes y de los reglamentos como el Estado podría influir sobre la actitud de los médicos o de los docentes o sobre las estrategias a mediano plazo de los agentes económicos.

La acción significativa se ubicará entonces, más bien en el nivel de las normas y de las representaciones que orientan los comportamientos cotidianos. Por lo tanto, es a menudo necesario separar el análisis del impacto inmediato de las decisiones fruto de una política pública, de un análisis del impacto a más largo plazo de sus efectos sobre la representación de los actores.

Así, en el campo de los programas en favor del mantenimiento a domicilio de las personas de edad, se ha podido mostrar a la vez, el carácter limitado de sus efectos directos y también su importancia capital en la transformación de la actitud de los que toman decisiones a nivel descentralizado frente al problema de la vejez.

Igualmente, en el campo de desarrollo agrícola, el fenómeno más importante fue más bien la definición de una norma de la explotación agrícola viable a la cual se irán acogiendo más tarde los burócratas, los sindicatos y los bancos.

1.12.1. Las estructuras mediadoras

El tipo ideal del Estado liberal se basa en una doble ficción- por una parte, plantea que los tipos sociales enfrentados alrededor de las políticas públicas se organizan de manera independiente del sistema político. De otra, reduce el aparato estatal a una simple herramienta de una voluntad política que le sería externa.

De un lado, unos actores sociales ya constituidos, del otro, unos simples ejecutantes, a veces reacios, pero que la ciencia administrativa los va a obligar a obedecer. El movimiento de penetración de las fuerzas sociales en el aparato estatal debe conducir a asignar un nuevo papel a los grupos que lo componen, no son simples ejecutantes, sino, de verdad, actores reales de la acción estatal. Inversamente, el dominio del Estado sobre la sociedad determina el modo de constitución de los actores sociales que participarán en las luchas por las políticas públicas.

CAPÍTULO II

2. Desarrollo social

El concepto de desarrollo ha sido definido, explicado y usado de múltiples y variadas formas, desde diversas posiciones, con diferentes criterios, distinto grado de amplitud o cobertura, etc. En particular, a nivel teórico, uno de los problemas básicos radica en el ámbito de su aplicación, en cuanto al conjunto de fenómenos que abarca; o sea, los elementos y relaciones que comprende el concepto de desarrollo. El uso más común y generalizado se relaciona con aspectos sociales, en especial los de carácter económico; y aunque son éstos los que interesan, por el momento prescindimos de las interpretaciones y definiciones ligadas a las teorías del desarrollo, a las que nos referimos más adelante.

“El desarrollo es un término ligado a concepciones evolucionistas y organicistas de la sociedad”.¹² En términos latos, significa extender, hacer crecer un organismo hasta alcanzar su tamaño, estado adulto o de madurez, aumentar una cosa que estaba arrollada. Implica también la acción de impulsar la actividad de algo. El término alude al proceso de devenir, de llegar a ser algo, conforme a un parámetro o meta previamente determinados. En el lenguaje de las ciencias sociales, se usa para designar el proceso de cambio por medio del cual las sociedades de los países no industrializados van adquiriendo el perfil y las características estructurales y subjetivas de las sociedades industrializadas.

Como agregado al desarrollo, el término social califica a las políticas públicas que tienen por objetivo poner en práctica mecanismos redistributivos y proporcionar servicios para mejorar los niveles de vida de la población.

El parámetro del desarrollo social lo integran los rasgos propios de las sociedades industrializadas. Los comportamientos y las características socio-

¹² Hess. **Ob. Cit.**, pág. 56.

demográficas de estas naciones se toman como base para medir los niveles o grados de desarrollo alcanzados por las no industrializadas, conformando la meta de llegada hacia la cual debían aspirar estas últimas. Son indicadores del grado de desarrollo social alcanzado, por ejemplo- la baja en los índices de mortalidad; la reducción de los patrones de fecundidad; el cambio en la estructura y tamaño de la familia- la elevación de los niveles de escolaridad- la mejora de las condiciones de habitación- el incremento del consumo calórico por habitante, la elevación de la esperanza de vida- el crecimiento de los servicios urbanos, la distribución del ingreso más equilibrada- la mayor movilidad social y de la población en el territorio, y el incremento del consumo cultural, entre otros.

En el plano subjetivo o del individuo, el desarrollo social se expresa en indicadores como; el grado de diferenciación social, la internacionalización de normas culturales seculares, del cálculo racional y de valores como el esfuerzo propio.

Antes que se generalizara su uso y se inscribiera en un esquema teórico como fue el caso de la teoría de la modernización, el término ya había aparecido en la literatura de los organismos internacionales, para referirse a la respuesta de política adecuada para la aguda o generalizada problemática social de los países no industrializados o atrasados, consistente en bajos niveles de vida.

La pobreza de estos países, al tratarse de un problema masivo, no podía ser enfrentada con las medidas localizadas que se destinaban a ciertas minorías rezagadas, o mediante leyes protectoras para los sectores pobres como ocurría hasta los años sesenta en las naciones industrializadas, sino a través de transformaciones más profundas, que gradualmente aseguraran los cambios estructurales que hicieran posible la incorporación de toda la población a los beneficios del crecimiento económico. El desarrollo se entendía, así, como un proceso de alcance nacional que involucraba a toda la población. En este marco, se aludía al desarrollo social, como a aquellos aspectos del bienestar humano, la distribución más equitativa de los bienes culturales y materiales, la elevación de los niveles de vida de la población, que debían asociarse al desarrollo económico.

El reconocimiento de la problemática social y de las condiciones del atraso, así como la expansión y diversificación de políticas dirigidas a auspiciar su resolución, procurando el desarrollo social, se impone en la agenda de los gobiernos a partir de los años sesenta. Esto significaba un giro muy grande respecto a las posiciones sostenidas por académicos, gobiernos y organismos internacionales, algunas décadas anteriores.

Hasta antes de la segunda posguerra, la fe compartida por la comunidad académica, de negocios y los gobiernos, en una especie de orden económico natural, había contribuido a fincar la idea del progreso como un proceso guiado por la mano invisible del mercado, del cual no tenía que ocuparse el Estado. Pero la crisis mundial de los años treinta, la creciente pobreza, los efectos de la guerra, así como el establecimiento de un orden bipolar entre el bloque capitalista y el socialista, que representaba la competencia mundial de dos sistemas económicos, llevaron al cuestionamiento del paradigma económico liberal. Como resultado de ello se establecieron instituciones y políticas nacionales e internacionales abocadas a promover, de manera deliberada, la distribución de los beneficios del crecimiento económico y a crear un orden económico internacional basado en la generación de garantías o de seguridad contra los diversos riesgos económicos y sociales.

Se tomó conciencia de que el crecimiento económico, si bien era necesario, no era suficiente para eliminar la pobreza y que atender los objetivos sociales del crecimiento no sólo era una cuestión de altruismo, sino una exigencia de corto y largo plazo para la estabilidad política y económica que asegurara la sustentabilidad a este crecimiento. Estos objetivos eran finalmente los que convertían al crecimiento en desarrollo, es decir, en una sinergia social positiva que llevaba al uso óptimo de todos los recursos de una sociedad, especialmente los humanos. Se convirtió entonces en axioma la idea de que la injusticia social, la falta de salud e higiene de grandes masas, el paro forzoso, la explotación y los bajos niveles de vida de los trabajadores constituían un grave peligro para la normalidad económica internacional y para la paz exterior.

Sin embargo, en lo que tocaba a lo que se denominó posteriormente la periferia capitalista, hasta los años cincuenta prevalecía la idea de que factores externos, como la inversión y la implantación de tecnología, eran suficientes para detonar en ellos un proceso virtuoso de desarrollo.

Los obstáculos y requerimientos para el desarrollo económico de los países atrasados, expresados en los resultados económicos y sociales contrastantes alcanzados en algunos de ellos por esos años, habían alertado a los expertos y académicos acerca del fallido automatismo de los impactos sociales favorables del crecimiento económico. La experiencia real era que en muchos países especialmente en América Latina de 1940 a 1960 las tasas sostenidas de crecimiento económico no se habían acompañado de cambios positivos en la distribución del ingreso, ni en mejores niveles de vida para la población. Por el contrario, el crecimiento económico y las transformaciones de la economía tradicional se habían combinado con el incremento de la pobreza y con el surgimiento de obstáculos estructurales al propio desarrollo.

En este contexto, los teóricos y expertos internacionales comenzaron a enfocar su atención en torno a lo que se denominó las condiciones del desarrollo. Una serie de estudios económicos subrayaron la importancia del factor social en el desarrollo. Se empezó a usar la expresión áreas atrasadas y a sugerir políticas especiales de ayuda para que estos países pudieran desarrollarse. Como resultado, una concepción más histórica del desarrollo comenzó a generarse. La CEPAL afirma que el desarrollo es un proceso auto sustentado y acumulativo, que suponía no sólo el incremento y la diversificación de las fuerzas productivas, sino un conjunto de reformas estructurales sociales y políticas, que implicaban tensiones y acuerdos en los planos, internacional, nacional y local, entre distintos centros de poder y fuerzas sociales, además requiere una planificación puntual y sistemática por parte del Estado.

La idea de la auto sustentabilidad del desarrollo, que resulta de estas nuevas concepciones, despierta gran interés en los aspectos o factores sociales del proceso, sobre todo politiza fuertemente el debate en torno a los mecanismos y políticas para

alcanzar. Pero de nuevo introduce un solo paradigma de sociedad detrás de todos los supuestos del desarrollo. Este modelo implica no sólo que las naciones consideradas más atrasadas replacen toda su estructura social y sus valores, por otra con relaciones igualitarias, cooperativas, sino que ésta debe estar a tono con lo logrado por las naciones europeas avanzadas.

La idea de la planificación del desarrollo derivada de estos análisis cala hondo en los organismos internacionales en los gobiernos de las naciones subdesarrolladas. Gracias a ello, tanto a nivel teórico como en la organización burocrática se reconoció la necesidad de establecer una concepción más unitaria de la acción estatal orientada a promover el desarrollo, que pudiera hacer traducibles los objetivos sociales a los modelos de planificación económica. A partir de aquí, la modernización es considerada como el proceso de cambio social en el que el componente económico es el desarrollo.

Hacia los años setenta, después de una década de políticas y de programas de ayuda internacional al desarrollo que se canalizan a resolver puntualmente ciertos temas sociales (educación, salud, empleo), los escasos resultados logrados llevaron a un nuevo debate internacional en torno a los mecanismos idóneos y de los presupuestos teóricos de partida entre dos propuestas divergentes:

- a. El enfoque cuantitativo, que veía al desarrollo como un proceso lineal, acumulativo con etapas previsible que magnificaba en consecuencia los aspectos de la planificación,
- b. Y el enfoque sociológico, que concebía al desarrollo como un proceso complejo, desigual, fuertemente dependiente o condicionado por las características históricas de cada país.

Proceso conflictivo, incluso, por cuanto implicaba intereses y valores de diversos actores (Estado, clases sociales, grupos de poder, organizaciones sociales, burocracias y agentes internacionales), que debían ser consensados en aras de producir los

cambios necesarios. Como resultado de ello, los análisis de las experiencias del desarrollo se vuelcan hacia el estudio de las élites dirigentes, de los grupos de interés, de las resistencias locales, así como a los diversos aspectos técnicos de una planificación que internalizará en sus modelos la variante política.

Un resultado inmediato de esta nueva concepción es la mayor integración de las políticas de desarrollo social con las políticas de desarrollo económico, y la clara intención de emprender ya no sólo programas de políticas puntuales, sino una estrategia integral de desarrollo orientada a la reforma estructural. La planeación del desarrollo no hace ya distinciones entre objetivos económicos y objetivos sociales, sino que persigue el cambio social.

En esta nueva perspectiva que se populariza en los años setenta, se considera compatible el que se pueda perseguir una mejor distribución del ingreso y de la riqueza patrimonial, sin dañar los incentivos para la eficiencia y el crecimiento económico, ya que toda medida a favor de mejores niveles de bienestar sería sinérgica con el crecimiento económico, contribuyendo a agilizar la dinámica de desarrollo. Es el momento en que el término desarrollo social tiene un uso generalizado en todos los discursos y propuestas gubernamentales y en que el crecimiento del gasto público se justifica casi automáticamente por estar orientado a auspiciarlo. La política de desarrollo social adquiere así estatuto obligatorio en todos los programas públicos.

La planeación del desarrollo requerirá a partir de entonces reformas administrativas, legislativas y políticas, para eliminar las instituciones y las regulaciones anacrónicas, incluyendo los privilegios injustificados y para dinamizar las energías de los individuos y los grupos sociales de manera que pudieran afrentarse los obstáculos al desarrollo.

2.1. Desarrollo

Antes de conocer sus expresiones en el ámbito social, debemos concebir el desarrollo en un sentido más amplio, como un proceso inherente a los elementos orgánicos. A partir de su tratamiento por la Lengua Española y de su acepción filosófica, se define y aborda el desarrollo como concepto general, exponiendo aspectos básicos de su esencia, los factores que lo explican y algunas de sus principales expresiones. El énfasis y la explicación más amplia incorporada a los diccionarios del lenguaje se relacionan con el desarrollo económico, que por ahora no trataremos. En cuanto a su acepción primaria y directa, se define desarrollo como: "Acción de desarrollar o acción y efecto de desarrollar o desarrollarse. Por su parte, desarrollar, como verbo transitivo, significa descoger, desplegar, desenvolver lo arrollado, deshacer un rollo".¹³ Dicha definición no indica mayor cosa, ni permite comprender los aspectos esenciales del concepto.

En otro sentido, desarrollar está referido a hacer pasar una cosa del orden físico, intelectual o moral por una serie de estados sucesivos. En este caso, es importante mencionar una serie de estados sucesivos; pero es inadecuado referirlo y limitarlo a las cosas que se citan, ya que no se incluyen los fenómenos, relaciones y procesos de la sociedad y el pensamiento. Y la serie de estados, si bien resulta útil, no refleja la dinámica interna real y tiende a sugerir cambios de tipo mecánico, siendo tales estados más bien expresión y resultado del proceso de desarrollo. Además, el hacer pasar supone la acción de un elemento externo, con lo que se estaría negando implícitamente la posibilidad de que el desarrollo derive de la acción de elementos internos.

En otro sentido, la acepción de desarrollar como "acrecentar, aumentar, dar incremento o impulso, fomentar amplía el significado y alcances del concepto; pero la sinonimia respecto a otros términos equivalentes establece un ámbito limitado en que se daría el desarrollo. Además, no sólo mantiene la idea de inducción externa, sino

¹³ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**, pág. 88.

tiende a restringir el concepto a sus expresiones cuantitativas, cuando las mismas van a ser manifestación de una esencia cualitativa más profunda que las determina.

Los enfoques citados resultan incompletos e inadecuados; entre otras cosas, porque no incluyen muchos rasgos básicos vinculados al desarrollo, ni explican su carácter como concepto general. Ello no permite comprender el desarrollo en su amplia dimensión, y en particular, sus formas y expresiones en el ámbito de los fenómenos, relaciones y procesos sociales. En nuestro caso, concebiremos el desarrollo a partir de una perspectiva más general, que rebasa lo social.

2.2. Acepciones

Los inconvenientes referidos los supera la acepción biológica del término, según la cual desarrollo es la "propiedad que tienen los organismos vivos de crecer en todos los sentidos y modificarse hasta llegar a su estado óptimo".¹⁴ Esta definición aporta elementos básicos, ya que por una parte amplía su cobertura a los organismos vivos; pero habría que precisar los elementos que deban ser o no incluidos, sobre todo en lo social. Además, concibe el desarrollo como propiedad o cualidad propia, con lo que destaca su atributo interno; aunque la definición no permite percibir qué hay en dicho atributo (leyes), ni los vínculos con otros organismos.

También está implícita la noción de proceso y se deja clara la idea de cambio, que es lo fundamental del desarrollo. Pero concebirlo como sinónimo de crecer de algún modo tiende a limitar el concepto, aun si se crece en todos los sentidos. Asimismo, está referido hasta su estado óptimo, lo que podría entenderse en varios sentidos; en todo caso, con ello se sugiere la posibilidad de interrupción del cambio al alcanzar ese estado, cuando de hecho el cambio no cesa.

Lo anterior es aplicable a ciclos particulares de desarrollo (determinados sistemas), pero no al desarrollo en sí como proceso general. Por otro lado, no se

¹⁴ Hess. **Ob. Cit.**, pág. 56.

contempla una posible involución o regresividad, lo cual es una tendencia real de los fenómenos, al darse las condiciones -internas y externas- que determinan su existencia y funcionamiento. De cualquier modo, el desarrollo adquiere un significado mucho más amplio y preciso, y desde el punto de vista general nos parece apropiado.

Sin embargo, cabe precisar con más claridad ciertos aspectos importantes. En especial, convendría plantear el desarrollo como un proceso más que como una propiedad o cualidad. Que si bien no incluye algunos elementos esenciales, sí precisa y/o amplía otros. Se define desarrollo como: "Proceso de automovimiento desde lo inferior (desde lo simple) a lo superior (a lo complejo), que pone de manifiesto y realiza las tendencias internas y la esencia de los fenómenos, los cuales conducen a la aparición de lo nuevo".¹⁵

En la definición anterior, concebir la esencia interna como fuente del movimiento (y, por tanto, del desarrollo) viene a ser el aporte más destacable para el enfoque que se plantea en el siguiente apartado; en especial, porque implícitamente se hace referencia a las leyes que rigen dicho movimiento. Adicionalmente, es importante destacar el tránsito de lo inferior a lo superior, lo simple a lo complejo, la aparición de lo nuevo. Partiendo de las dos últimas definiciones, y agregando otros elementos, procederemos a plantear una definición que sintetiza lo más importante del concepto desde un punto de vista general; la cual se amplía con una breve explicación sobre los principales conceptos relacionados. Al igual que las citadas, se concibe el desarrollo a partir de una perspectiva amplia y general, que rebasa lo social y se extiende a los procesos y fenómenos de la naturaleza y el pensamiento. Dicho enfoque puede ser objeto en varios aspectos, pero ofrece la visión que nos interesa sobre el concepto de desarrollo.

¹⁵ Cabanellas. **Ob. Cit.**, pág. 89.

2.3. Definición y explicación general del desarrollo

Dentro de nuestra línea de interpretación, prescindiremos de las definiciones incorporadas a la lengua española y de otros usos y/o aplicaciones dados al término. Nos interesa más bien situar el concepto de desarrollo dentro de una perspectiva teórico - científica global, entenderlo como categoría general. En su sentido más amplio, debemos abordar y comprender el desarrollo a partir de su connotación filosófica. Para ello se presenta una definición sintética y, en el siguiente apartado, la explicación de los elementos básicos incluidos en la misma. En sentido amplio, desarrollo es un proceso - general- de cambio permanente e irreversible regido por leyes, que expresa los vínculos internos esenciales y la interacción de los fenómenos, conduciendo de lo inferior a lo superior, de lo viejo a lo nuevo, de lo simple a lo complejo.

2.3.1. Elementos básicos

“El desarrollo es un proceso, porque comprende un conjunto de fases sucesivas, que se encuentran interrelacionadas y son complementarias entre sí; las mismas siempre se van a producir en determinado ámbito temporal y espacial”.¹⁶

Los fenómenos tienen una historia; atraviesan una serie de etapas, que involucran su gestación, nacimiento, estructuración, consolidación, reproducción, existencia, tendencias, sustitución, etc. Las nociones de tiempo y espacio permiten situar los fenómenos en su dimensión histórica, en el contexto del lugar en que se producen y el momento en que se manifiestan. El desarrollo es general, porque es común a todos los objetos, fenómenos, relaciones y procesos de la naturaleza, la sociedad y el pensamiento. Dado su carácter general, el desarrollo se manifiesta en diversas formas particulares y singulares.

Aunque en sentido general el desarrollo es un proceso único e interrumpido, como parte de él debe considerarse la existencia de procesos particulares y/o

¹⁶ García Méndez. **Ob. Cit.**, pág. 90.

singulares de desarrollo, los que tienen principio y fin. Dentro de éstos, la culminación de determinado ciclo establece el principio de uno nuevo, en el que pueden repetirse algunas particularidades del primero, pero a un nivel cualitativamente superior- por ello se plantea que lo superior es lo inferior desarrollado. El desarrollo es cambio, porque conlleva una serie de modificaciones cuantitativas y cualitativas en los objetos y fenómenos que se transforman.

El cambio es la forma más general del ser, abarca todo movimiento y toda interacción, el paso de un estado a otro- es movimiento absoluto, expresión del modo de existencia de la materia- de donde el desarrollo supone la manifestación del movimiento en su forma más general.

A un nivel de mayor profundidad, debe hacerse una distinción entre desarrollo y cambio. Este incluye cualquier movimiento de origen interno y/o externo; el desarrollo deriva de lo interno (sin excluir la relación con lo externo, ni la posible causalidad de éste); por ello es que se define como proceso de automovimiento. Pero la diferencia resulta ser tan ínfima que puede asumirse una sinonimia entre dichos conceptos, al menos para el nivel de análisis que nos interesa.

Dentro del proceso de desarrollo deben distinguirse, por un lado, los cambios cuantitativos, relacionados con la cantidad, lo mensurable- se vinculan con los aspectos secundarios y/o formales y están determinados por lo cualitativo. Son cambios que expresan la gradualidad o continuidad del desarrollo, aunque a la larga conducen a cambios en la calidad. La continuidad del desarrollo se relaciona con los cambios evolutivos, graduales o cuantitativos, se expresa en un conjunto de modificaciones en la cantidad, que no modifican la esencia de los fenómenos, no afecta sustancialmente su estructura o contenido, no los transforma en algo cualitativamente distinto. Por su parte, los cambios cualitativos se vinculan con los aspectos o elementos esenciales y distintivos, con la estructura o contenido de los fenómenos. La calidad se refiere al conjunto de cualidades, define lo que es el fenómeno y permite distinguirlo de los demás. Los cambios de calidad expresan la discontinuidad o ruptura de la gradualidad.

La discontinuidad en el desarrollo se relaciona con los cambios cualitativos, revolucionarios o radicales de la esencia; con las modificaciones que afectan la calidad. Implican la transformación de la vieja calidad, la negación de lo viejo y su sustitución por lo nuevo. El tránsito de los cambios cuantitativos a cualitativos constituye una ley general del desarrollo.

Aplicado al desarrollo social, en el nivel más general la continuidad se expresa en los cambios permanentes producidos en los distintos elementos de determinado sistema social, pero que no lo sustituyen. Es decir, los cambios pueden afectar la estructura económica o social, el régimen jurídico-político, las ideas e instituciones, etc., o sea las relaciones sociales en conjunto o algunas en particular, pero de ningún modo van a traducirse en la sustitución del sistema económico-social como conjunto, pues se mantienen las estructuras básicas en que el mismo se fundamenta.

Ahora bien, la continuidad del sistema social no implica que en algunos o muchos elementos al interior del mismo no vayan a producirse cambios cualitativos- de hecho los mismos se dan, y a veces hasta son importantes, aun cuando la mayoría de casos sea mediante reformas. Lo que quiere decirse es que, aunque haya elementos particulares que pueden ser modificados sustancialmente (los cambios tecnológicos e institucionales son un buen ejemplo), el carácter del régimen como conjunto se mantiene; y dicho sistema se reproduce sin que se transforme su esencia, sin que deje de ser lo que es, en tanto no se modifiquen radicalmente sus estructuras.

En los casos en que los cambios impliquen transformaciones sustanciales y profundas en el sistema como conjunto, podríamos hablar de procesos revolucionarios en una sociedad. Si se dieran cambios cualitativos que afecten algunos elementos estructurales, se podrían revolucionar sólo esos elementos y, dependiendo de cuáles sean, darse un proceso de reformas en el sistema global. Si se transforman elementos no esenciales del sistema, se produce discontinuidad en dichos elementos, pero las estructuras del sistema se van a mantener intactas.

El desarrollo es un proceso permanente, pues se da en forma constante e ininterrumpida. El desarrollo no se suspende ni se detiene- no es inmutable o invariable.

El estado de los fenómenos no se mantiene invariable, igual y dado de una vez para siempre. Lo único permanente es el cambio, el movimiento. Claro está que lo permanente no debe aplicarse al estado de los fenómenos, lo que podría dar la idea de que los mismos permanecen como estaban, o sea que son estáticos. Más bien debe entenderse en el sentido de que los fenómenos permanecen cambiando, aunque en un sentido formal y semántica ello pueda parecer contradictorio.

“El desarrollo es un proceso irreversible, porque es un movimiento de avance, se da hacia adelante. Desde esa perspectiva el desarrollo es, por tanto, progreso”.¹⁷

Es irreversible, pues el desarrollo no implica ir hacia atrás- los fenómenos tienen su historia, y jamás se podría retroceder en el tiempo, pues lo pasado quedó atrás. En este punto resulta importante aclarar que los relativos estancamientos, regresiones y/o aparentes retrocesos, constituyen formas de expresión del desarrollo- pero no implican interrupción del proceso o su marcha hacia atrás, al menos en un sentido absoluto, sino representan sólo la manifestación de sus tendencias básicas. La expresión biológica del desarrollo individual de las personas ofrece ilustrativos ejemplos sobre el particular.

Dentro del desarrollo de muchos objetos y fenómenos, y en función de su dinámica, leyes de funcionamiento, condiciones, etc., se van manifestar dos tendencias fundamentales:

- a. Progresiva: expresa la secuencia general del desarrollo. Se manifiesta como movimiento de avance hacia lo superior, lo nuevo, lo complejo- se conservan determinados rasgos de las formas anteriores que se sustituyen, como se indicó.

¹⁷ **Ibid**, pág. 68.

- b. Regresiva: tendencia o manifestación ocasional o circunstancial que se expresa en ciertos retrocesos o estancamientos, que se dan como parte del proceso de desarrollo de distintas maneras.

La regresividad se da en ciertos momentos y determinadas condiciones; puede tener alcance parcial, afectando sólo algunos elementos de un sistema dado; por ejemplo, las crisis económicas, que afectan el desarrollo social, o la extensión y/o profundización de la pobreza. Pero ello no implica retroceso absoluto en sentido general,- más bien tiene carácter relativo; normalmente coyuntural, no permanente. En todo caso, es parte del proceso de desarrollo, que deriva de causas y condiciones concretas ligadas a los fenómenos. Lo fundamental del desarrollo es que se encuentra regido por leyes, tanto generales como específicas. En esto radica el aspecto esencial del proceso de desarrollo.

La ley es un nexo o relación constante, necesaria, objetiva, general, esencial y causal entre los objetos y fenómenos de la realidad. Ello significa que la ley es relativamente estable e invariable" es una relación constante y reiterativa, se manifiesta siempre del mismo modo. Lo necesario deriva de que, dada su esencia, tiene carácter forzoso e inevitable, siempre y cuando se den las condiciones pertinentes- o sea que debe de suceder así y no de otra manera. La ley es objetiva, algo externo e independiente de la conciencia y la voluntad humana- el hombre sólo puede conocerla y explicarla, pero no modificarla en sí misma. Mientras que lo general denota lo que es común a un conjunto de objetos y fenómenos; abarca a todos los que pertenecen a una clase dada.

Por su parte, lo esencial se refiere a lo sustancial, lo más importante, lo que es determinante. La esencia está conformada por las propiedades y relaciones más profundas entre los elementos; son los aspectos internos no percibidos por los sentidos, pero que determinan al fenómeno y lo hacen ser lo que es. El fenómeno es, por tanto, el modo de manifestación o expresión de la esencia, y está constituido por el conjunto de propiedades externas, lo que es accesible y perceptible por los sentidos. Lo causal

de la ley se vincula con su función determinante para la existencia y movimiento del fenómeno, concebido en el marco de un sistema. La causa precede al fenómeno- le imprime contenido, carácter, dirección e intensidad, y a la vez permite la generación de consecuencias o efectos.

La relación causa-efecto expresa las diferencias básicas entre los distintos elementos y fenómenos de un sistema dado; la causa origina el fenómeno y lo determina el efecto es la consecuencia o fenómeno producido. En el ámbito de los fenómenos y relaciones sociales, lo que acciona, impulsa o pone en marcha las causas y genera los efectos son los motivos; pero ello requiere la existencia de determinadas condiciones, o sea los fenómenos del entorno que son necesarios para que se manifiesten los efectos.

Sin embargo, ni los motivos ni las condiciones pueden por sí solos dar origen al fenómeno; es indispensable que se produzca un acontecimiento, la acción que, respondiendo a ciertos motivos y en determinadas condiciones, va a provocar que la causa genere el correspondiente efecto. Tal acción estará, por supuesto, enmarcada dentro de determinadas leyes.

Por otro lado, es muy importante hacer la distinción entre causas esenciales y no esenciales; a éstas también se les denomina concausas, causas secundarias o complementarias, o bien factores coadyuvantes. Como puede deducirse, las más importantes son las esenciales, que determinan el comportamiento de los fenómenos, inducen y motivan su movimiento, condicionan las características y magnitud de las consecuencias o efectos producidos.

Finalmente, las leyes pueden ser generales, particulares y específicas. Su distinción en casos concretos está vinculada al ámbito de aplicación de los fenómenos objeto de estudio; las más generales (leyes de la dialéctica) van a adquirir un carácter universal, pero existen otras leyes generales, que se manifiestan para la totalidad o dentro de un grupo significativo de fenómenos.

Las leyes particulares, por su parte, también se manifiestan a distintos niveles dentro de un conjunto, comprendiendo varios -o muchos- fenómenos. Mientras que las leyes específicas son propias de un grupo muy reducido -o hasta exclusivo- de fenómenos. “El desarrollo expresa los aspectos internos de los objetos y fenómenos, lo cual deriva fundamentalmente de la existencia y acción de las leyes”.¹⁸

Como se indicó, las leyes constituyen las conexiones o vínculos entre los aspectos internos de los fenómenos, que les van a imprimir sus rasgos esenciales. En la esencia de los fenómenos existe la contradicción, que supone aspectos contrarios dentro de un fenómeno o proceso, los que se presuponen y a la vez se excluyen mutuamente. La lucha entre las tendencias opuestas, expresada como ley de unidad y lucha de contrarios, constituye una fuente interna del desarrollo.

Al interior de cualquier fenómeno, así como entre éste y otros fenómenos, existe la interacción de diversos elementos, que es la que permite que se produzca y reproduzca la relación causa-efecto. En un sentido más general, el conjunto de interacciones a distintos niveles es lo que va a determinar la existencia y el carácter de las contradicciones y de los vínculos o nexos- por tanto, determinará la existencia y funcionamiento de las leyes y la esencia de los fenómenos, su contenido, sus elementos fundamentales, su estructura, su carácter, sus propiedades básicas, su dinámica, su transformación, etc.

La interacción y los aspectos a ella vinculados, se expresan esencialmente en la concatenación universal de los fenómenos, que es la fuente última de todo movimiento. Se refiere a que todos los elementos, fenómenos y objetos de la naturaleza, la sociedad y el pensamiento (o sea la realidad objetiva), están en estrecha y constante relación e interacción, en acción recíproca. De ahí que, en la medida en que tales elementos y fenómenos se interrelacionan de manera permanente y reiterativa, también se presuponen, se complementan, se condicionan recíprocamente, se autodeterminan.

¹⁸ *Ibid*, pág. 79.

A partir de la interacción y las relaciones entre elementos y fenómenos, podemos hablar de un sistema. Entendemos por tal a un conjunto de elementos múltiples y complejos, cualitativamente diferenciados, estrechamente relacionados y ordenados de cierta manera, los que forman una totalidad unitaria cuyo carácter y dinámica se rige por determinados principios generales o leyes.

Un sistema está determinado por su estructura, conformada por los elementos y relaciones más importantes, los que le imprimen el carácter fundamental al conjunto; definen los rasgos esenciales de funcionamiento y reproducción del sistema, determinando su dinámica y sus orientaciones básicas.

Por otra parte, el contenido del sistema se va a expresar o manifestar bajo cierta forma, la cual se relaciona con los aspectos externos y perceptibles, con lo secundario o determinado, lo fenoménico. Los cambios en el proceso de desarrollo se manifiestan de lo inferior a lo superior, de lo viejo a lo nuevo, de lo simple a lo complejo.

La sucesión de formas que van a surgir, existir y ser reemplazadas por otras, expresan el constante cambio de niveles inferiores a superiores de desarrollo de la materia y la sociedad. Así como lo superior es lo inferior desarrollado, lo superior de hoy será lo inferior del futuro. Las modificaciones cuantitativas dan lugar al cambio de la vieja calidad por otra nueva surgida en su propio seno, la que va a conservar los elementos esenciales de las formas anteriores.

Pero los cambios de calidad no se producen instantáneamente y de manera automática, sino en el curso de un proceso más o menos lento a través del tiempo. Este aspecto del desarrollo (el cambio cualitativo) adquiere mayor importancia al expresarse en los cambios sociales, lo que ocurre aún en el contexto de procesos revolucionarios; ello porque los cambios estructurales no pueden producirse de inmediato, sino en el largo plazo y con cierta gradualidad.

Los procesos implican que el desarrollo se da a partir de formas simples, pasando de manera progresiva a formas más complejas de existencia de los objetos y fenómenos; es el tránsito de lo simple a lo complejo. Ello significa que, tanto los elementos particulares como los sistemas en su conjunto, van adquiriendo cada vez mayor complejidad conforme se lleva a cabo el proceso de desarrollo. Este aspecto fundamental especialmente se manifiesta en los fenómenos sociales. El desarrollo siempre se lleva a cabo en un ámbito espacial y temporal determinado.

El tiempo y el espacio son formas necesarias de existencia y expresión de los fenómenos. Como conceptos, nos permiten dar respuesta al dónde y al cuándo de los mismos- o sea, en qué lugar geográfico y en qué momento histórico se manifiestan. En el análisis de las sociedades van a adquirir particular importancia; en especial, contribuyen a comprender el origen y la esencia del desarrollo desigual de las sociedades, y por tanto, a explicar la problemática del subdesarrollo.

2.4. Organismos internacionales y el desarrollo social

A esta altura es importante retomar la parte institucional en la evolución del concepto de desarrollo social, estrechamente relacionada con sus replanteamientos teóricos, ya que a partir de la preocupación de los gobiernos y los organismos internacionales en torno al problema de la seguridad, el progreso y de la paz mundial, se han venido revisando los enfoques sobre el crecimiento económico y proponiendo nuevas concepciones acerca del desarrollo social.

La lectura de la situación mundial que los países aliados hacían al final de la segunda posguerra era que la pobreza y el atraso heredados del régimen colonial profundizados en las primeras décadas del siglo habían puesto en riesgo la seguridad y la paz mundial. El surgimiento del fascismo recién derrotado y del socialismo recién establecido era su prueba visible. Por lo tanto, una vez pasado el conflicto, la paz interna y el progreso económico de las naciones aparecían altamente dependientes de la

construcción de un nuevo orden internacional y de la cooperación entre las naciones, para alcanzar un progreso y una solidaridad extra fronteras.

El primer documento internacional que concreta las aspiraciones económicas y sociales de la época es la Carta del Atlántico (14 de agosto de 1941), firmada por Churchill y Roosevelt. Este documento, que en principio recogía la aspiración de sus respectivos gobiernos en principios comunes y establecía la necesidad de alcanzar una paz que dé a todos los hombres, en todos los países, la seguridad de que vivimos al abrigo del miedo y la necesidad, se proponía establecer la más completa colaboración entre todas las naciones en el campo económico, a fin de asegurar para todos mejores condiciones de trabajo, progreso económico y seguridad social. Estos principios se reflejaron algunos años más tarde en la Declaración de Filadelfia (1944) que crea finalmente a la ONU, incorporándose posteriormente como anexo a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), que fue creada al amparo del Tratado de Versalles que da fin a la primera Guerra Mundial, pero fue hasta la reunión de esta organización en Filadelfia cuando se anexan en sus documentos fundacionales.

La declaración sostenía que la pobreza era un problema económico y que constituye un peligro para la prosperidad de todos, así como un problema político, ya que la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social. En consecuencia, proclamaba el bienestar material como un derecho, siendo responsabilidad de la política nacional e internacional lograr las condiciones que permitieran llevar ese bienestar material a todos los pueblos. En este sentido la declaración asentaba que:

- a. Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo, o sexo, tienen derecho a perseguir el bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica e igualdad de oportunidades.
- b. Y que el logro de estas condiciones debe construir el propósito central de la política nacional e internacional.

Se acepta, pues, sin reservas, que el Estado liberal debe transformarse para contribuir activamente a esta prosperidad. El estudio de los asuntos sociales empero, recibe en estos años dos tratamientos diferenciados que hacen la distinción entre las políticas y los enfoques del capitalismo europeo, respecto del norteamericano. En el primer caso, el establecimiento de los regímenes de estado de bienestar, basados en el reconocimiento universal de los derechos sociales con la política de pleno empleo, la extensión de la seguridad social, así como de un creciente paquete de servicios a las familias y diversos grupos sociales, llevaron a la vinculación sistemática de la política económica y el desarrollo social.

En cambio, en los Estados Unidos, la resistencia al reconocimiento universal de los derechos sociales (cuestión que se aborda hasta fines de los años sesenta por el impacto del movimiento a favor de los derechos civiles de la población de color), así como su rechazo a asumir la política de pleno empleo, abrieron paso en este país a un esquema de políticas sociales diferenciadas, a sistemas de seguridad parcializados y a programas de asistencia dirigidos a distintos grupos de la población. No obstante, aún aquí, abordados bajo la figura del factor humano o capital humano, los asuntos sociales ganan reconocimiento en los presupuestos y programas públicos, en tanto elementos coadyuvantes al desarrollo económico, como inversiones en recursos humanos.

Ambas interpretaciones implicaban maneras distintas de incorporar el factor social en las políticas públicas. Al mismo tiempo, expresiones como mejoramiento de la situación social y las referidas a las acciones que tenían por objetivo el desarrollo del factor humano fueron paulatinamente sustituidas por el término más afortunado de desarrollo social. Las políticas para lo social iban desde su acepción como medio para influir en aspectos sectoriales o concretos del bienestar humano, hasta el concepto de desarrollo social referido a cambios en la estratificación, la movilidad y la participación social.

Hacia 1947, el Consejo Económico y Social de la ONU con el concurso de los organismos especializados creados, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco

Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (posteriormente conocido como Banco Mundial), la Organización Mundial de la Salud y las comisiones económicas regionales, comienzan a ocuparse de la ayuda económica a los países atrasados. En el mismo año, la Conferencia de La Habana, convocada por el propio Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, aprueba la Carta de la Organización Internacional de Comercio y crea la Comisión Económica para América Latina, CEPAL. El objetivo expreso era promover el comercio y el crecimiento económico de los países para que mejoraran las condiciones de empleo y de vida de la población.

Pero el acontecimiento para el desarrollo social se produce en 1948. En este año, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que agrega a los derechos y libertades clásicos (derecho a la propiedad, libertad de pensamiento, de opinión y expresión), los derechos económicos y sociales- el derecho a la seguridad social de toda persona como miembro de una sociedad- el derecho a un nivel de vida adecuado que asegure a cada familia y a sus miembros salud, vivienda, asistencia médica, alimentación, vestido y servicios sociales necesarios.

En este primer instrumento internacional en el que se especifican estos derechos, los elementos más importantes son dos- por una parte se reconoce la primacía de los derechos internacionales sobre los derechos nacionales tanto en lo que se refiere a las garantías políticas como a los derechos sociales de los individuos. Por la otra, vincula los derechos sociales, económicos y culturales de cada individuo con la generación de un orden social internacional en el que estos derechos se hagan plenamente efectivos. Ambas cuestiones tienen un gran impacto para lo que posteriormente serán los conceptos, pronunciamientos y estrategias internacionales y nacionales para el desarrollo social. Los derechos sociales se centran en el ciudadano no como ente político, sino como productor, trabajador, obrero, consumidor y usuario, proclaman los derechos no sólo de individuos sino de grupos, en orden a una participación colectiva en todos los aspectos de la vida- el trabajo, la seguridad, el bienestar, la educación, la creación cultural, etcétera.

Con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 despunta un nuevo interés por lo social, entendido como bienestar humano y se establece el compromiso de la organización y de todos los estados firmantes, por intensificar los esfuerzos de sus gobiernos para establecer leyes, crear instituciones públicas, diseñar presupuestos y programas que garantizaran a sus habitantes educación, salud, seguridad social y otros aspectos del bienestar. Sin embargo, muy pronto afloró una de las fuertes contradicciones de los organismos internacionales ante los compromisos asumidos por sus gobiernos miembros, para impulsar programas de desarrollo social que realmente hicieran efectivos dichos compromisos.

Se trata del hecho de que el sistema jurídico que rige la cooperación Internacional y las bases para la exigencia de los derechos sociales y económicos de los individuos hace prácticamente inexigibles estos derechos. Los derechos civiles y políticos pueden ser reclamados individualmente en el sistema jurídico Internacional ante las propias organizaciones de la ONU merced al protocolo facultativo del pacto respectivo. En el caso de los derechos sociales, económicos y coyunturales, este recurso no existe, es decir, no puede ser objeto de reclamo su incumplimiento ante los organismos internacionales.

En este aspecto la aplicación del pacto quedó condicionada por la preeminencia de los intereses de los Estados Unidos en un clima de inicios de la guerra fría, por lo que el reconocimiento de los derechos sociales se cifró en normas muy generales que fueron requiriendo posteriores precisiones. Por otra parte, el compromiso asumido por la Asamblea de la ONU fue delegado en organismos especializados y no se estableció, como en el caso del acuerdo de Bretton Woods que crea el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, ninguna competencia de sus organismos respectivos en el diseño y supervisión de los acuerdos.

A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la Asamblea General de la ONU Solicitó la construcción de un solo instrumento de protección de estos derechos, dada la interconexión e interdependencia entre derechos

políticos o civiles y derechos económicos y sociales. Sin embargo, en 1951 el Consejo Económico y Social de la ONU, por instancia del gobierno de los Estados Unidos, solicitó el retiro de esta posición y propuso en su lugar la realización de dos pactos separados para la promoción, vigilancia y control de estos derechos. En esta nueva postura, los Estados Unidos fueron secundados por el resto de países occidentales, que daban preferencia a los derechos civiles, frente a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y los países del este, que daban prioridad a los segundos.

Más adelante, la Carta Social Europea, adoptada por el Consejo de Europa en 1961, plantea como uno de los objetivos de las instituciones regionales y de los gobiernos de los países integrantes favorecer el progreso económico y social, mediante la defensa de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y establece un catálogo más completo de los derechos económicos y sociales, proclamando el derecho al trabajo, a condiciones de trabajo más equitativas, a la seguridad y la higiene, a la remuneración equitativa, a la negociación colectiva- así como el derecho de las personas física y mentalmente disminuidas a la formación profesional y a la readaptación física y social, y el derecho de la familia a una protección social, jurídica y económica.

Para el inicio en esta década, da abundantes evidencias de que ni el crecimiento económico por sí solo, ni la promoción y codificación de medidas legislativas eran suficientes para garantizar el desarrollo social, llevaron a la adopción de estrategias más comprensivas y de acciones deliberadas para el mismo. A esta nueva actitud contribuye la revisión teórica en torno al concepto de desarrollo, subdesarrollo y atraso, realizada por la CEPAL.

Así, el 19 de noviembre de 1961 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 1710 (XVI) en la que teniendo en cuenta el solemne compromiso estampado en la Carta de las Naciones Unidas de promover el progreso social y mejores niveles de vida, se denomina la década de los setenta como el Decenio de las

Naciones Unidas para el Desarrollo y ahí se dinamiza el ciclo de propuestas oficiales para el desarrollo social.

Como consecuencia de ello y a propuesta de la URSS, el Congreso Económico y Social de la ONU adoptó el tres de agosto de 1962 una resolución en el sentido de que fuera convocada una Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), en la que redacta el documento esencial titulado Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo.

Este informe, además de una serie de medidas destinadas a favorecer el comercio y ayudas compensatorias para equilibrar el intercambio entre los países, sugería considerar las transformaciones internas que exige el desarrollo, especialmente en relación con los tres mayores obstáculos opuestos a la propagación del progreso técnico y por tanto al incremento del ingreso por habitante, a saber- el problema de la reforma agraria, la escasa movilidad social debida a la estructura social tradicional y la concentración de los ingresos, es decir, la desigualdad en la distribución de la renta.

En este marco en 1966, la Asamblea de la ONU aprueba el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el que se da fuerza jurídica a la protección internacional a los derechos enunciados en la Declaración de 1948, aun cuando se reserva la libertad de cada Estado y sistema social para buscar el camino de su concretización, lo que fue resultado de un consenso logrado entre los bloques del Este y Oeste.

Esto es lo que da origen a dos instrumentos internacionales distintos de protección y promoción de los derechos, bajo el argumento de que ambos tipos de derechos- los civiles-políticos, por un lado, y los económico - sociales, por el otro, tenían un carácter diferente. Unos, los derechos políticos y civiles, se consideró que eran de aplicación inmediata y los segundos, derechos de aplicación progresiva. Se crean en consecuencia dos comisiones distintas para la promoción, vigilancia y control de ambos.

Entre los compromisos que asume el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales están los que se denominaron obligaciones de comportamiento y obligaciones de resultado, que aludían, en principio, a la distinción entre derechos que respetar y derechos que proteger.

En este sentido se establecían dos tipos de compromisos para los estados firmantes- por una parte, el de adoptar medidas de efecto inmediato, que serían deliberadas, concretas y orientadas claramente hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto. Por otra, se sancionaba la obligación de todos los estados para proceder en la forma más expedita y eficaz posible, para una progresiva efectividad de los derechos. De este modo se ubicaba al desarrollo social como proceso gradual y de largo plazo.

El término progresividad implicaba el hecho de que la realización de los derechos reconocidos en el pacto se justificaba en el contexto de la situación económica y de los recursos de cada país, hasta el máximo de los recursos de que disponga, si bien estos recursos no se limitan a los recursos internos, ya que el propio pacto establecía la asistencia y cooperación internacionales, en el marco de una cooperación general para y por el desarrollo. En todo caso, los estados contaban con un margen de discrecionalidad en la elección de medidas que podían adoptar para dar cumplimiento a las obligaciones y medidas legislativas, de carácter administrativo-financiero, educativo o social y, de acuerdo con lo que procede según el sistema político-económico del país de que se trate.

Hasta fines de los años sesenta, las medidas legislativas son el método preferido del pacto, aun cuando no sea exclusivo. La razón de esto es la consideración de que para la realización de algunos derechos, tanto la edición de normas para su promoción como la inaplicación de normas contrarias a los mismos son una alternativa congruente con el espíritu de promoción normativa de los derechos humanos que permite el marco internacional.

Las condiciones de progresividad, empero, no eximen a los estados miembros a que en cualquier circunstancia económica cumplan con la obligación de asegurar un estándar mínimo, utilizando todos los recursos a su disposición, en un esfuerzo por satisfacer con carácter prioritario esas obligaciones mínimas. La obligación de comprobar esfuerzos y justificar los resultados en orden al cumplimiento de las cláusulas del pacto supone, por tanto, la existencia de un contenido mínimo de necesidades básicas objetivamente determinable.

El debate sobre este último tema será objeto de constantes reflexiones en razón a que el contenido básico identificable que supone el contenido normativo de los derechos sociales y económicos es siempre un resultado de circunstancias históricas y no sólo de necesidades contingentes, de acuerdo con las culturas y los contextos. Sin embargo, internacionalmente cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales tiene un mínimo contenido básico e identificable, que no puede reducirse, so pretexto de las diferencias razonables permitidas.

Como ya se observó, en los pactos del 1966 subyacía una dicotomía basada en la diferencia existente en el carácter de los derechos. Tal dicotomía se supera normativamente en el reconocimiento y la reafirmación de la invisibilidad de estos derechos declarada desde la Conferencia de Teherán de 1968. En ésta invitó a todos los gobiernos a concentrar la atención en la elaboración y perfeccionamiento de los procedimientos jurídicos para la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales y para evitar su violación. De esta suerte, los derechos sociales, económicos y culturales fueron integrados finalmente en una nueva Declaración de los Derechos Humanos en Viena (1993), sin que por ello se superaran las indeterminaciones en cuanto a los instrumentos de aplicación.

La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, proclamada por la Asamblea General de la ONU en 1969, reitera la interdependencia entre la paz y el desarrollo económico y el progreso social, sosteniendo que este último debe ser promovido entre todos los Estados, sin distinción de los sistemas sociales, económicos

y políticos. En esta Declaración, el desarrollo social aparece como el objetivo incuestionable de todo desarrollo, del cual el Estado es responsable, destacándose entre los medios y métodos para promoverlo la planificación, el sistema fiscal y el gasto público como instrumentos para la distribución y redistribución equitativa del ingreso.

En la 111 UNCTAD, celebrada en Chile, un documento titulado Estrategia Internacional para el Desarrollo, cuyo antecedente fue el informe Tinbergen, titulado Hacia el Desarrollo Acelerado (1970), recogía una serie de propuestas para el Segundo Decenio de Desarrollo Social. La estrategia comenzaba por reconocer el cambio favorable operado en el primer decenio por parte de los organismos y comisiones internacionales y regionales, venciendo a nivel nacional e Internacional la inercia y el estancamiento. Y ofrece la primera definición inclusivo de desarrollo que se incorpora a un documento oficial.

Nunca se repetirá demasiado que lo que significa el desarrollo para los países no es simplemente un aumento en la capacidad productiva, sino transformaciones básicas en sus estructuras económicas y sociales, caracterizadas por un dualismo cuya frecuente consecuencia es que el adelanto tecnológico y económico refuerza todavía más el contraste entre sus sectores modernos y los atrasados, agudizando las desigualdades sociales y económicas. En su estructura social se dan rigideces y desigualdades engendradas por sus sistemas de posesión de la tierra, sus jerarquías administrativas, sus sistemas de educación y las desiguales oportunidades para la instrucción, así como por fuerzas externas y sus diversas prácticas y costumbres tradicionales.

2.5. Líneas de investigación y debate contemporáneo

La Estrategia Internacional para el Desarrollo abre el Segundo Decenio en 1971 y convoca a una acción concertada internacionalmente, reconociendo que el desarrollo y su contraparte, el subdesarrollo, eran un problema mundial, mediante ella los estados se comprometen individual y colectivamente a seguir políticas encaminadas a

establecer un orden económico internacional más justo y razonable, con el objetivo básico del crecimiento económico. Éste debía combinar otros objetivos de tipo cualitativo, como la redistribución del ingreso, el aumento en el nivel de empleo, la mejora en la educación, la nutrición, la salud, la vivienda y el bienestar social, así como la preservación del ambiente y la reducción de las disparidades regionales, sectoriales y sociales existentes.

El concepto de desarrollo subyacente en todo el documento supone alcanzar una mejora sostenida en el bienestar individual y ofrecer beneficios a todos. La crisis del crecimiento económico de los países industrializados que se inicia a mediados de los setenta afecta fuertemente el clima de cooperación internacional entre naciones desarrolladas y países en desarrollo, por la elevada politización que en la época alcanzan diversos asuntos internacionales. El arribo de gobiernos dictatoriales en países de diferentes regiones y la emergencia de guerras civiles, guerrillas y del terrorismo internacional pusieron sobre la mesa de las prioridades internacionales el tema de los derechos civiles y políticos.

En los años ochenta, las políticas de ajuste afectaron la capacidad de los estados para atender el desarrollo social y los cambios de la economía global alteraron las condiciones de la cooperación internacional para la ayuda al desarrollo. Las políticas de ajuste agudizaron los problemas del rezago económico y de la pobreza, en tanto los organismos financieros internacionales centrados en las políticas de cambio estructural a favor del mercado prestaron poca atención a los efectos negativos de dichas reformas. Este olvido es subsanado al inicio de la presente década, en la que el tema del desarrollo social y la erradicación de la pobreza han vuelto a estar en la agenda de los organismos internacionales.

Pero ello enfrenta actualmente un orden económico profundamente adverso a este desarrollo. La situación en la que se encuentra el actual orden económico mundial es uno de los obstáculos mayores a la observancia efectiva de los derechos humanos y al desarrollo social. La magnitud de los cambios acaecidos ha removido las bases y

muchos de los principios que sustentaban la cooperación internacional, y la interdependencia y globalización de la economía han reducido los problemas que pueden resolverse en los marcos del Estado-nación. La tendencia neoliberal que adjudicó al mercado las responsabilidades del poder público, relativas a la puesta en marcha de políticas de protección de los derechos sociales, económicos y culturales, así como una excesiva confianza en que el crecimiento económico podría ejercer funciones de redistribución de la riqueza han sido también obstáculos que terminaron por configurar un panorama de pobreza que echó por tierra los avances alcanzados en dos decenios de políticas de desarrollo social. Por ello, al iniciarse la década de los noventa ante muchos de los expertos y responsables de los programas internacionales, queda clara la contradicción existente entre un orden normativo de derechos que se perfecciona y una realidad económica y política internacional que no es capaz de garantizarlos.

En este orden, el Informe Turk (1992) planteó que los órganos de las Naciones Unidas no debían centrarse más en la creación de normas y nuevos derechos, sino en la creación de un espacio político, jurídico, social y económico, que comporte un aumento real de las personas que pueden acceder a la adopción de decisiones, a opciones individuales, familiares y comunitarias y a la posibilidad real de afirmar, pedir y reclamar sus derechos económicos, sociales y culturales.

Así, quedó claro que no es útil seguir desarrollando derechos para los que no hay mecanismos y estrategias de realización adecuados. La tendencia a la expansión de normativas sin garantías de aplicación y con insuficiente precisión de contenido se vio confirmada en la Cumbre de Copenhague (1994), donde se abordó un conjunto amplio de compromisos; en un desiderátum global por el desarrollo social, la Cumbre aprobó:

1. La creación de un entorno político, social, cultural y jurídico favorable que permita el logro del desarrollo social;

2. Lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción nacional enérgica y mediante la cooperación internacional,
3. Promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de la política económica y preparar a todas las mujeres y a todos los hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles;
4. Promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras, justas y basadas en la protección y promoción de los derechos humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto a la diversidad, la igualdad de oportunidades, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas, incluidos los grupos y personas desfavorecidas y vulnerables;
5. Promover el pleno respeto de la dignidad humana y lograr la igualdad y equidad entre hombres y mujeres;
6. Aumentar la participación y la función directiva de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural;
7. Promover y lograr el acceso universal y equitativo a una educación de calidad, al nivel más alto posible de salud física y mental, el acceso universal a la atención primaria de la salud, sin distinción de raza;
8. Acelerar el desarrollo económico, social y humano de África y de los países menos adelantados;
9. Asegurar que los programas de ajuste estructural que se acuerden incluyan objetivos de desarrollo social, en particular la erradicación de la pobreza, la generación de empleo pleno y productivo y la promoción de la integración social,

10. Aumentar y hacer un uso más racional y eficiente de todos los recursos asignados al desarrollo social- fortalecer el espíritu de cooperación y coparticipación internacional, regional y sub - regional.

Con estos nuevos objetivos, la ONU daba forma más acabada a un concepto de desarrollo social más inclusivo basado en tres elementos;

- a. La profunda interconexión entre la realización de los derechos humanos y el desarrollo económico, que se reconoce desde la Conferencia de Teherán (1968) y se declara en Viena (1993) como un nuevo derecho al desarrollo (Declaración sobre Progreso y Desarrollo Social, 1969);
- b. La incorporación de la noción de igualdad de oportunidades para todas y en todos los ámbitos del desarrollo social, con especial atención a las mujeres y las minorías, identificándose a partir de aquí titulares concretos de derechos (Declaración de los derechos de las minorías y a favor de la no discriminación, 1986), y
- c. La inclusión social del atributo de sostenibilidad ambiental como parte fundamental del desarrollo social al afirmar que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones del desarrollo sostenible no sólo para una generación concreta, sino con una dimensión intergeneracional.

Con el término desarrollo sostenible se ha incluido así a los rasgos del desarrollo que satisfacen las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

Finalmente, la introducción de un nuevo concepto de desarrollo humano como un concepto abierto, susceptible de integrar progresivamente en él todas las opciones jurídico-materiales. De ahí, el PNUD plantea un nuevo paradigma de desarrollo social que atiende más que al bienestar material de las personas, al grado de potenciación en

sociedad concreta de todas las dimensiones del desarrollo humano, destacándose que si el proceso de desarrollo no crea las instituciones que apoyen plenamente los derechos y el desarrollo de las propias personas, no puede ser sostenible a largo plazo.

2.5.1. Delimitación del desarrollo social

Previo a definir y explicar el desarrollo social, es necesario delimitar el ámbito de lo social. El concepto de lo social suele utilizarse en varios sentidos, normalmente sin definirlo en forma explícita, por lo que convendría precisar su cobertura y contenido. Puede tomarse en un sentido amplio, en sentido estricto, o bien a niveles particulares o estrechos. En sentido amplio, lo social comprende todos los elementos, relaciones, procesos y fenómenos que se manifiestan en una sociedad- los económicos, políticos, culturales, ideológicos, específicamente sociales, axiológicos, etc. O sea, todo aquello que existe o es inherente a un sistema social o formación social, concepto éste que equivale a lo social en general.

Desde esta perspectiva, lo económico es necesariamente social; es una parte de la totalidad, junto a muchas otras. Es en este sentido general como entenderemos lo social aplicado al desarrollo. En sentido estricto, lo social se aplica al ámbito de los fenómenos y relaciones específicamente sociales.- los ligados a la estructura y dinámica de las clases y grupos sociales (estructura social); las relaciones entre personas y grupos- las formas de trato social- las relaciones familiares, comunales y nacionales- las relaciones ligadas a la organización y/o participación social; las condiciones y modo de vida, etc.

Concebido en esta perspectiva, lo social estará determinado en última instancia por lo económico; pero es indispensable para que éste exista, y, a su vez, lo determina en ciertos aspectos. Se pueden considerar niveles menos estrictos, o distintos sentidos estrechos o particulares de lo social, aunque no hay criterios rígidos al respecto. Pueden considerarse con fines teóricos o prácticos, o sobre la base de criterios técnicos. Entre tales sentidos estrechos, y con un enfoque más bien técnico-

operacional, lo social se relaciona con aspectos ligados a las condiciones de reproducción biológica y socioeconómica, la satisfacción de necesidades básicas, el nivel y calidad de vida, el bienestar.

Así, por ejemplo, expresiones comúnmente utilizadas como sectores sociales, problemas sociales, política social y gastos sociales, se vinculan a alimentación y nutrición, salud, educación, vivienda, previsión y seguridad social, asistencia a la niñez y la mujer, participación femenina y otros.

A un nivel más amplio, a los anteriores suelen agregarse aspectos de empleo, salarios y precios, los que más que todo expresan variables y relaciones económicas. Más recientemente se han incorporado los problemas ligados al medio ambiente; e incluso los vinculados a administración de justicia, defensa y seguridad civil ciudadana. Los criterios de cobertura son distintos, según el caso.

2.5.2. Desarrollo y desarrollo social

Hemos concebido el desarrollo en el sentido más amplio, como proceso inherente a todos los elementos, objetos, relaciones, procesos y fenómenos que se manifiestan en la naturaleza, la sociedad y el pensamiento. Desde esa perspectiva, el desarrollo social es parte del desarrollo general; o sea, es la expresión del desarrollo en el ámbito de las relaciones, procesos y fenómenos sociales. Desde el punto de vista de la realidad en su conjunto (lo universal), el desarrollo social es un concepto particular, ya que abarca sólo una parte de los fenómenos (los de la sociedad), a la par de otras esferas particulares (naturaleza y pensamiento). Pero desde la perspectiva propiamente de la sociedad, el concepto adquiere un carácter universal, pues en un sentido amplio incluye todos los aspectos que se expresan en cualquiera de los ámbitos de la vida social, dentro de los cuales los económicos van a ser los más importantes. Además del sentido amplio referido, lo social también puede ser concebido en un sentido estricto o en otros sentidos estrechos particulares, los que cubren sólo una parte

de la totalidad de fenómenos sociales. Sin embargo, no serán estos criterios los considerados en el tratamiento de la problemática de subdesarrollo y dependencia.

El desarrollo social en su sentido más amplio, como concepto que comprende todo el conjunto de relaciones y procesos en que participa el ser humano, los fenómenos sociales en general. Por tanto, el desarrollo social se vincula a cualquier tipo de cambios, cualitativos y cuantitativos, que se manifiesten en cualesquiera de los elementos de una formación social, que expresen sus relaciones internas y que se traduzcan en fenómenos y/o problemas sociales.

2.6. El concepto de desarrollo social

2.6.1. Definición

Desarrollo social es un proceso histórico de cambio de la sociedad, regido por leyes, que expresa las relaciones internas esenciales de los fenómenos sociales y se manifiesta en el surgimiento, estructuración, consolidación, existencia, transformación y/o sustitución de las distintas formaciones sociales, mediante modificaciones cuantitativas y cualitativas de sus elementos.

En otras palabras, debemos entender el desarrollo social como el proceso de producción y reproducción de la vida material y espiritual de la sociedad. En términos más simples, es el proceso de cambio de lo social o en lo social. El desarrollo social involucra los aspectos relacionados con el desarrollo, por ser una parte de él- su particularidad es que se vincula con elementos, relaciones, procesos y fenómenos de la sociedad- con cambios en los distintos niveles de la misma. En tal sentido, le son aplicables los aspectos referidos y explicados sobre el desarrollo, que resulta innecesario reiterar. Lo importante, insistimos, es situarlos en la perspectiva de la sociedad.

2.6.2. Explicación general

El desarrollo social es esencialmente histórico. Supone un conjunto de modificaciones de los fenómenos en el curso del tiempo; el origen, transformación y sustitución de diversas formas de vida social. La evolución y progreso de la humanidad a través de los siglos, los acontecimientos cíclicos a lo largo del tiempo, las distintas modificaciones en el devenir de la actividad humana, los cambios en las condiciones de reproducción y vida social, la historia de los distintos modos de producción, etc., constituyen expresiones generales del proceso de desarrollo social.

El desarrollo social comprende la diversidad de cambios sociales ligados a los fenómenos, relaciones y procesos de tipo económico, social -en sentido estricto; político, cultural, etc. Estos deben considerarse en su unidad orgánica, su interrelación e interdependencia, en un contexto estructural e histórico cambiante- concebirlos como un sistema global en constante movimiento. Dentro del sistema hay interacción y condicionamiento recíproco entre sus elementos, pero en última instancia los económicos -que conforman las estructuras básicas- serán los que determinen el carácter y la dinámica global, la base del movimiento de la totalidad.

El desarrollo social está regido por leyes sociales, tanto generales como específicas, que van a expresar las regularidades y aspectos esenciales de los fenómenos de la sociedad. Las leyes fundamentales se manifiestan en la esfera de las relaciones y procesos económicos, ligados ante todo a la actividad productiva, pues los elementos más importantes están vinculados a la producción material, al modo de producción, a las relaciones de los hombres con la naturaleza y entre sí. Por tanto, la esencia del desarrollo social radica en el desarrollo de la producción material, la cual supone la combinación de distintos elementos técnicos y sociales, pero su base es esencialmente tecnológica. La producción social en general se fundamenta en la producción de bienes materiales.

Según lo anterior, el fundamento y explicación última del desarrollo social debemos buscarlo en los procesos económicos, mediante los cuales el hombre produce sus medios de subsistencia y reproduce sus condiciones de vida. Desde esa perspectiva, el elemento esencial es el trabajo. El nivel de desarrollo social depende del grado de dominio del hombre sobre la naturaleza, de la capacidad de aprovechamiento de sus recursos, que está determinado por el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas sociales. El desarrollo progresivo de éstas, que constituye una ley general, se va a expresar en cambios permanentes operados a partir de la actividad productiva e intelectual de los hombres, y se va a traducir en el progreso técnico y el aumento de la productividad en forma constante.

Las distintas formas históricas de relaciones económicas o relaciones sociales de producción (la estructura económica de la sociedad), en las que se fundamenta la vida social en general, se vinculan a las fuerzas productivas a través de la acción de los individuos en el proceso de producción material o en relación con el mismo, con arreglo a ciertas leyes. Cualquier modo de producción históricamente determinado va a representar la unidad de las fuerzas productivas y las relaciones económicas.

Ambas se transforman de manera constante, mediante cambios evolutivos o cuantitativos de distinta intensidad, sobre la base del principio de continuidad. En determinado momento, y ante ciertas condiciones dadas, los cambios sociales se expresan como discontinuidad o cambio cualitativo, como la sustitución de las viejas relaciones sociales por otras nuevas, superiores, más desarrolladas y complejas, erigidas sobre su base. En ello radica la esencia del cambio de estructuras de la sociedad.

En el contexto del desarrollo social surgen, se estructuran, consolidan y reproducen nuevas y variadas relaciones -económicas, sociales, políticas e ideológicas- sin que se supriman totalmente las formas anteriores- las mismas se van transformando conforme se desarrolla la producción material y la vida social en su conjunto, hasta ser sustituidas por otras formas superiores. Esos ciclos particulares del desarrollo conllevan

distintos cambios sociales, incluso de carácter estructural. Ello se traduce en la creciente complejidad que adquiere la sociedad en general y los fenómenos particulares de la misma- constituyen expresión concreta y forma necesaria de manifestación del desarrollo social.

Dentro de los procesos de interacción social desempeñan un papel fundamental los intereses, relaciones y acciones de los individuos y grupos sociales- son éstos los que representan el objeto y sujeto del desarrollo social. Las alianzas entre personas o grupos, así como su dinámica traducida en acciones y resultados concretos, refleja en última instancia un conjunto de intereses económico-sociales, que responden a criterios de racionalidad. Ello es aplicable al desarrollo general de la sociedad y/o a los procesos que se dan en ámbitos o niveles particulares de la misma. En cualquier caso, lo económico desempeña el papel más importante.

En síntesis, el desarrollo social involucro todo tipo de cambios en la sociedad. Incluye, por un lado, las modificaciones que se producen en el seno de determinada formación socioeconómica, los cambios graduales o evolutivos que no llegan a alterar significativamente su esencia- y por otro, los cambios cualitativos que conllevan transformación de las estructuras y van a modificar el funcionamiento global de la sociedad.

A nivel más restringido, como parte del desarrollo social van a existir procesos particulares de desarrollo económico, social, político, cultural, axiológico, etc., que se interrelacionan y complementan. Asimismo, dentro de ellos se van a dar otros más particulares- tal el caso en lo económico, del cambio tecnológico, la expansión del comercio, el aumento del ingreso, la mejor organización social y política, la reforma del Estado, nuevas instituciones, etc. Y en cada uno de éstos, así como en otros a su interior, se dan procesos más particulares de desarrollo.

Si las relaciones económicas definen la estructura de la sociedad, el desarrollo económico es la forma fundamental de desarrollo social- va a determinar el desarrollo de la totalidad y el carácter de las otras esferas de la sociedad.

En las concepciones y explicaciones sobre el desarrollo, el subdesarrollo y la dependencia además de factores económicos y sociales, resulta importante e incluso determinante la influencia de elementos ideológicos. Pero como realidad constituyen formas históricas estructuralmente complementarias, inherentes al carácter y dinámica del desarrollo capitalista en el ámbito mundial. De los elementos básicos podemos extraer y anticipar aspectos teóricos importantes que nos servirán de orientación:

- a. Desarrollo, subdesarrollo y dependencia son conceptos, términos o denominaciones otorgados a fenómenos económico-sociales concretos, históricamente determinados.
- b. Subdesarrollo, desarrollo capitalista dependiente y atraso capitalista son conceptos equivalentes. Subdesarrollo es un concepto general y globalizante, que se aplica a una sociedad capitalista atrasada en su conjunto, aunque ésta en su interior también reproduzca la desigualdad desarrollo-subdesarrollo.

El subdesarrollo es, en esencia, desarrollo dependiente. De ahí que su comprensión requiera comprender sus dos componentes básicos- el desarrollo y la dependencia, desde su perspectiva teórica y, ante todo, como realidad social.

2.9. Aspectos generales

Los que acá se presentan responden a los planteamientos teóricos efectuados, y difieren en el nivel de cobertura de los fenómenos que comprenden- aunque se expresan usando el mismo término desarrollo, las mismas se refieren al ámbito económico y social que expusimos con anterioridad.

Con algunas diferencias y énfasis en distintos aspectos, equivaldría a lo que ya se planteó como desarrollo social. Pero cabe una distinción básica- las definiciones que se presentan son convencionales, y normalmente se enfocan hacia lo que debe ser el desarrollo (asumiendo una tendencia siempre progresiva), en el supuesto de que el mismo no existiera en países subdesarrollados. En nuestro caso, se ha considerado el desarrollo como proceso general que siempre existe, que se da (incluso con tendencias regresivas) aún cuando no se cumplan las condiciones y requisitos de crecer, mejorar la distribución, elevar el nivel de vida de todos, etc. Vale decir- antes se definió el desarrollo (lo que es); ahora se definirá el desarrollo (lo que se dice que es, o se asume convencionalmente como tal).

2.9.1. Antecedentes teóricos: conceptos equivalentes

El concepto desarrollo, aplicable a los fenómenos y problemas de la sociedad, surge en el campo de la ciencia económica y se va a complementar con aportes de otras disciplinas sociales. Como concepto el desarrollo tiene antecedentes en otros conceptos utilizados con anterioridad; los que si bien suponen una terminología distinta, presentan algún tipo de similitud, aunque también diferencias.

Dichos conceptos se vinculan al pensamiento predominante en la ciencia social en determinado momento y condiciones históricas; se trata de conceptos o nociones que estuvieron de moda en la ciencia económica, que están ligados a determinadas corrientes del pensamiento y que tuvieron una connotación parecida a la que luego se atribuyó al desarrollo. Se trata de los conceptos de riqueza, evolución, progreso, crecimiento e industrialización. Se hace una comparación de su similitud y de sus diferencias respecto al concepto de desarrollo convencionalmente adoptado. Se resumen a continuación los aspectos básicos:

- a. Riqueza y desarrollo. El concepto de riqueza se pone en auge a partir de la obra clásica de Adam Smith La Riqueza de las Naciones, escrita en 1776. Para los clásicos, el concepto de riqueza se refiere en forma directa al potencial

productivo de una comunidad, que se traduciría en aquel conjunto máximo de bienes que un país puede obtener. La idea de riqueza se refiere, en efecto, a una situación potencial óptima que podría llegar a alcanzarse, o a la que se tendería como límite, si la sociedad se organizara de acuerdo con un orden individualista natural.

Aún cuando el desarrollo de algún modo considera lo anterior, existen diferencias, ya que la idea de desarrollo se centra, en cambio, en el proceso permanente y acumulativo de cambio y transformación de la estructura económica y social, en lugar de referirse a las condiciones que requiere el funcionamiento óptimo de un determinado sistema o mecanismo económico.

- b. Evolución y desarrollo. El concepto de evolución es una idea que tiene un origen y una connotación esencialmente biológicos, e implica la noción de secuencia natural de cambio, de mutación gradual y espontánea- de hecho, es un concepto derivado de las ciencias evolucionistas... y coincide en cierto modo con la expansión de la economía capitalista durante el siglo XIX.

El concepto de evolución es particularmente importante para el pensamiento económico neoclásico, iniciado a finales de siglo, pues justifica el método de análisis marginal del equilibrio general y parcial. Sin embargo, la idea de desarrollo no comparte la noción de naturalidad y espontaneidad que encierra la concepción evolucionista, ni la de mutación gradual y continua. Por el contrario, el desarrollo exige transformaciones profundas y deliberadas, cambios estructurales e institucionales, un proceso discontinuo de desequilibrios más que de equilibrio.

- c. Progreso y desarrollo. La noción de progreso, desarrollada desde fines del siglo XVIII, se vincula a la revolución industrial y al pensamiento económico neoclásico; está ligada directamente con la aplicación de la ciencia a las actividades productivas, a la incorporación de nuevas técnicas, métodos y, en

general, a la modernización de las instituciones sociales y de las formas de vida, que suponen el aumento del potencial productivo, la elevación de la productividad y el incremento de la producción, derivadas de la inventiva empresarial.

La noción de progreso es parte de la idea de desarrollo (por el avance técnico y los nuevos métodos)- pero ésta no comparte con ella la misma visión optimista y automática que le permitía suponer que en el adelanto técnico residía la causa fundamental del avance económico. Preocupa, además, seriamente por los efectos que el avance técnico tiene, desde el punto de vista de la capacidad de acumulación, sobre la distribución del ingreso y la relación de recursos, aspectos un tanto ajenos a la idea de progreso.

- d. Crecimiento y desarrollo. El concepto de crecimiento se asocia a la teoría macroeconómica surgida en los años 20 y 30 en general, se vincula a los problemas de estancamiento, desempleo y crisis capitalista, y va a expresar la preocupación por la tendencia de la economía a largo plazo. Es similar al de evolución en lo relativo al aspecto de mutación gradual y continua, aunque también incorpora el de progreso, en el sentido de acentuar la importancia fundamental de innovaciones técnicas.

Es común al desarrollo en cuanto a la preocupación por el crecimiento del ingreso, de la capacidad productiva y de la ocupación- sin embargo, se diferencia porque su método de análisis macro dinámico está esencialmente en la misma línea de las escuelas clásica y neoclásica. Por consiguiente, en las teorías de crecimiento no aparecen las ideas de diferenciación del sistema productivo, de cambios institucionales, de dependencia externa y otras del desarrollo.

- e. Industrialización y desarrollo. Sunkei y Paz la consideran como el antecedente inmediato del de desarrollo económico... durante algún tiempo el desarrollo industrial se consideró incluso sinónimo de desarrollo económico". Y es que la

industrialización está ligada a la revolución industrial, la que por sus efectos desiguales suele considerarse el proceso precursor del desarrollo y, por tanto, el punto de partida para analizar el origen del subdesarrollo. Por ello es que La Revolución Industrial y la naturaleza asimétrica de sus efectos, constituyen con toda evidencia una de las cuestiones centrales de la temática del subdesarrollo.

Según Sunkei y Paz, el progreso industrial, en mayor o menor medida, siempre estuvo asociado al desarrollo económico, y que también lo estuvieron, a mediano o a largo plazo, algunas de sus secuelas típicas- la urbanización, la monetización de las transacciones económicas, el trabajo asalariado, la sindicación, la seguridad social, la mayor independencia individual dentro de la sociedad, la reducción en el tamaño de las familias, el trabajo femenino remunerado, la elevación de los niveles medios de vida, las mayores oportunidades sociales económicas y políticas, etc.

2.8. Enfoques y definiciones

Dentro de la teoría económica convencional, así como en los círculos oficiales, se enfatiza en los elementos económicos del desarrollo, utilizando el concepto de desarrollo económico, dentro del cual se privilegian los aspectos cuantitativos ligados al aprovechamiento de los recursos productivos. Reflejando implícitamente una posición ligada a la teoría de la modernización, se define como desarrollo económico el proceso continuado que, mediante la transformación de las estructuras socio-económicas de un país, obtiene un mejor aprovechamiento de sus recursos, elevando su producción y elevando su renta nacional, para aproximarse a los niveles de las naciones más desarrolladas.

En un sentido similar, basado en la terminología convencional utilizada por organismos y foros internacionales, ligando elementos básicos con lo cuantitativo en el lenguaje del comercio se define desarrollo económico como proceso de crecimiento de los ingresos total y per cápita, especialmente en países en desarrollo, acompañado de

una creciente infraestructura, más actividad industrial mejores prácticas agrícolas, migración de mano de obra del campo a zonas urbanas Industriales, más alfabetismo, mejores oportunidades de empleo y una disminución gradual de la dependencia de la ayuda oficial para el desarrollo.

El desarrollo es un proceso de cambio estructural global. Luego, el concepto de desarrollo, concebido como proceso de cambio social, se refiere a un proceso deliberado que persigue como finalidad última la igualación de oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con sociedades que poseen patrones más elevados de bienestar materia.

Adicionalmente, desde la sociedad atrasada el problema del desarrollo de una estructura subdesarrollada aparece así como la necesidad de superar su estado de dependencia, transformar su estructura para obtener una mayor capacidad autónoma de crecimiento y una reorientación de su sistema económico que permita satisfacer los objetivos de la respectiva sociedad... significa lograr una creciente eficacia en la manipulación creadora de su medio ambiente natural, tecnológico, cultural y social.

Durante la década de los años 90, se desarrolló a privilegiar los aspectos del ser humano y la sostenibilidad del desarrollo a largo plazo. En el apéndice A se abordan los conceptos de desarrollo humano y desarrollo sostenible, así como elementos relacionados con los mismos

CAPÍTULO III

3. Principios que inspiran al desarrollo social y la actividad de fomento

3.1. Vinculación a la legalidad

La vinculación de toda actividad administrativa a la legalidad es uno de los principios capitales del Derecho administrativo, así se expresaba ya en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que en su Artículo 7 rezaba: "Los que soliciten, dicten, ejecuten o hagan ejecutar órdenes arbitrarias -es decir que no hallen justificadas por una ley o que sean contradictorias con ésta- serán castigados".

3.2. El principio de igualdad

Es éste un principio general surgido de las concepciones jurídicas de la Revolución Francesa que impone como origen y fin del Derecho la radical igualdad entre todos los hombres. Este principio se halla hoy entre los que presiden el ordenamiento jurídico de los Estados de Derecho, tiene con frecuencia rango constitucional e, incluso, la condición de derecho fundamental (contenido en el Artículo cuatro de la Constitución Española), pero su reiteración en el campo de la intervención administrativa en la actividad y el ejercicio de derechos por los particulares no es superflua.

Es claro que toda la actividad administrativa está sometida, en virtud del principio de legalidad, a la Ley y que la aplicación de ésta no puede ser, legítimamente, discriminatoria. La igualdad despliega, además, una virtualidad específica, cuando la legalidad a aplicar utiliza cláusulas generales y conceptos jurídicos indeterminados, que conceden a la Administración un margen de apreciación más o menos importante, o configura las competencias de ésta de forma discrecional- la de vincular a la propia Administración al criterio y, por tanto, al precedente sentado por ella misma en casos

anteriores idénticos cuando menos, análogos, salvo que pueda motivar y justificar adecuadamente el cambio de criterio.

Puede y debe hablarse en tal supuesto, no tanto y sin más de igualdad ante Ley, sino de igualdad de trato. En este sentido más concreto, la igualdad se aproxima a principio de confianza y de buena fe en las relaciones jurídico-administrativas, que no constituye más que una específica modulación del correspondiente principio de derecho común.

Este principio supone un juicio de adecuación en la relación entre la satisfacción del bien jurídico a cuyo servicio esté en el caso concreto la Administración y el contenido y alcance de la medida de intervención adoptada al efecto. Esa adecuación se da cuando la medida a adoptar comprende estrictamente lo que sea necesario y suficiente para aquella satisfacción. De ahí que, cuando existan vanas posibilidades, el principio exige la noción por la menos restrictiva de la libertad.

3.3. El principio de buena fe

El principio de la buena fe rige las relaciones entre la Administración y los administrados, de la misma forma que, como principio general del Derecho, rige las relaciones entre los particulares. Pues bien, la Administración viola la buena fe cuando falta a la confianza que ha despertado en el administrado procediendo en contra de sus propios actos. Pero un administrado no puede invocar este principio más que en determinadas condiciones- en primer lugar, el acto en el que ha confiado no debe ser nulo por razón de la incompetencia de su autor o por cualesquiera otras causas. Es necesario, además, que el administrado tenga un motivo serio para creer en la validez del acto al que ha ajustado su conducta. En fin, sólo puede invocar el principio de buena fe aquel que ha sido inducido, en perjuicio de sus intereses, a tomar medidas que no pueda dejar sin efecto.

3.4. El principio de satisfacción del interés público

El interés público sirve de justificación a toda la actividad administrativa. Interés público es un interés común, que, aunque no beneficie a la totalidad de la comunidad, sí favorece al menos a una fracción importante de sus miembros. Por consiguiente, salvo que ello influya sobre la situación de un número de terceros bastante numeroso, el interés de uno o algunos individuos no es de naturaleza pública. Pero el interés público puede coincidir en ocasiones con el interés privado, incluso con el interés privado de una autoridad o funcionario, sin que necesariamente esa coincidencia deba determinar la nulidad del acto administrativo.

La invocación al interés público tiene, no obstante, determinadas limitaciones. Y así la Administración no puede en función del interés público, proceder a reglamentar la vida privada, ni confundir aquél con el fiscal o recaudatorio, enriqueciéndose a expensas de algunos administrados, con infracción del principio de igualdad.

3.5. El principio de respeto a la libertad individual

En la medida en que toda intervención administrativa supone una regulación u .nación restrictivas de situaciones subjetivas de los ciudadanos, el propio orden constitucional material impone su interpretación estricta y no extensiva, mucho menos lógica. La regla, no precisada de justificación concreta y expresa, es, así, la de la libertad para el desarrollo de actividades o el ejercicio de derechos. Debe notarse, sin que el principio general de esta forma consagrada no puede postular una libertad añadida, que vaya más allá de la que en cada caso reconozca y configuren las normas vigentes.

3.6. La actividad de fomento

Es aquella actividad administrativa que consiste en dirigir la acción de los particulares hacia finalidades de interés público. Esta actividad se realiza a través de

diferentes mecanismos que suponen siempre un incentivo para que el particular realice una acción determinada.

La figura clave en esta actividad es la subvención.

Históricamente el premio y el castigo forman parte de la acción administrativa. En el siglo XVIII, con el Despotismo Ilustrado, ya se utilizan técnicas incentivadoras y honoríficas. Esta actividad administrativa ha tenido tal relevancia que ha supuesto en algunos casos la existencia de un Ministerio, y en Guatemala la existencia del Instituto de Fomento Municipal. En verdad hay que decir que la actividad de fomento, entendida en un sentido más económico que honorífico, es una actividad que tiene un contenido ampliamente político. Si la actuación del Gobierno tiene una tendencia más liberal actúa menos en este campo y si, por el contrario, es más intervencionista tiene mayor incidencia este tipo de actuación. No olvidemos que esta actividad es una importante herramienta de política económica para que la Administración pueda intervenir, ordenar y controlar el mercado. Los diferentes Estados pasan por distintos períodos con actividades de fomento dirigidas a objetivos diversos y con mayores o menores actuaciones en dicho campo.

Los distintos tipos de medidas de fomento son una actividad administrativa, resultado de un procedimiento administrativo. La actividad de fomento suele ser una actividad típicamente discrecional que, como sabemos, debe contener elementos reglados. Para conocer la mayor la actividad de la Administración en dichos actos de fomento o de promoción debemos atender a la normativa reguladora de cada uno de ellos.

3.7. Clases de fomento

Atendiendo a su objeto podemos distinguir entre medidas honoríficas, medidas económicas y medidas jurídicas.

3.7.1. Medidas honoríficas

No suponen necesariamente la entrega de una cuantía económica sino que la actividad administrativa consiste en que el administrado recibe por su actuación una condecoración, el otorgamiento de un título nobiliario u otros títulos y calificaciones académicas, entre otras. Estas medidas representan más un incentivo psicológico que de otro tipo y, por tanto, favorecen el reconocimiento público de una actividad meramente privada merecedora, según la consideración de la Administración, del mismo. Esta clase de actos de fomento son normalmente los más discrecionales ya que en ellos, la apreciación y la decisión de la Administración es fundamental en el otorgamiento de los mismos.

3.7.2. Medidas económicas

Suponen el otorgamiento por parte de la Administración de una suma de dinero al particular o bien suponen que la Administración deje de percibir un dinero por parte de éstos. Las figuras jurídicas más importantes de este tipo de actividad de fomento son- las subvenciones y las desgravaciones o exenciones fiscales. Pero podemos reseñar también dentro de este tipo de medidas: préstamos reintegrables con bajo tipo de interés o sin él, premios o primas, subsidios, seguros de beneficios industriales, anticipas, entre otros.

3.7.3. Medidas jurídicas

Son medidas que otorgan al particular beneficios de carácter jurídico, es decir, otorgamiento de derechos. Estas medidas no son entre sí excluyentes ya que pueden ser utilizadas en una actividad de fomento de forma conjunta. Debemos destacar también que dichas medidas pueden ser anteriores, simultáneas o posteriores a la actuación del ciudadano.

3.8. Subvenciones

La subvención tiene un concepto amplio que incluiría cualquier actividad de fomento de carácter dinerario; sin embargo, debemos destacar un sentido estricto de la misma al definirla como una atribución patrimonial a fondo perdido de una Administración Pública como sujeto activo otorgante a favor de un particular.

Vamos a referirnos de forma especial a la actividad subvencional en sentido estricto. Se trata de una "atribución patrimonial no devolutivo, comprendiendo tanto atribuciones dinerarias como las simplemente patrimoniales que realiza la Administración para conseguir que el ciudadano despliegue una actividad con un interés público deseado por aquélla.

Las características de una subvención podrían ser las siguientes:

- a. Supone un acto de disposición de fondos a título gratuito.
- b. Es otorgada por la Administración pública.
- c. Se entregan fondos o bienes públicos.
- d. Tiene un fin público.

El principio de legalidad concierne a la actividad subvencional de la Administración tanto en lo que afecta a su vertiente de actividad administrativa como en lo que se refiere al gasto público. Aunque en los diferentes ordenamientos hay respuestas diferentes a la relación entre el principio de legalidad y esta actividad de la Administración, sí que en la mayoría de la doctrina se reconoce que es necesaria la Ley tanto para establecer la actividad subvencional concreta de una Administración como para el establecimiento de la partida presupuestaria concreta en la Ley de Presupuestos. Las subvenciones están reguladas por una normativa administrativa

precisa que establece su régimen jurídico. En primer lugar, debemos tratar las bases de la subvención, en segundo lugar el otorgamiento, en tercero la relación subvencional y en cuarto la extinción.

Las bases suponen el establecimiento de los principios que van a regir la vida de todo el proceso subvencional. En ellas se establecen la objetivación de los procesos de adjudicación así como la definición de las obligaciones, deberes y derechos que se derivan de la relación subvencional. Para terminar, en las bases se establecerán las responsabilidades que deben asumir los beneficiarios de las ayudas.

Las bases son los reglamentos mediante los cuales se va a regir cada proceso y por tanto las disposiciones por las que se establecen las especificaciones propias de normas más generales. Debemos distinguir éstas de lo que serían las convocatorias, que, aunque a menudo se parecen mucho, las últimas son actos meramente formales, establecidos en el ordenamiento jurídico para la ejecución de ciertas actuaciones fijadas en el mismo. En conclusión, son un acto administrativo que se agota en su propio cumplimiento. Por el contrario, las bases complementan y desarrollan la normativa de la subvención ya que innovan y establecen las cláusulas por las que se va a regir la misma. Las bases no son un acto meramente aplicativo del ordenamiento sino que son un acto innovador del mismo, que pueden aplicarse a una pluralidad indefinida de cumplimientos. Las bases deben establecer necesariamente la forma de concesión, ya sea por concurso o por otorgamiento directo. Además de este contenido deben prever lo siguiente:

3.8.1. El objeto de la subvención

Los requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención o ayuda y la forma de acreditarlos. El plazo y la forma de justificación por parte del solicitante, y en su caso beneficiario, del cumplimiento de la finalidad para la cual se le concedió la subvención y justificación de los fondos percibidos. La obligación

del beneficiario de facilitar cuanta información le sea requerida por el organismo encargado de fiscalizar las cuentas de la Administración.

La posibilidad de modificación de la resolución de concesión en caso de alteración de las condiciones o de obtención concurrente de otras ayudas.

En consecuencia, todas las personas que tengan los requisitos podrán acceder a la petición de la ayuda. Así pues, es necesario el cumplimiento del principio de publicidad, anteriormente mencionado, para que se pueda dar aquél. Este principio se concreta en el sistema para determinar los beneficiarios.

3.8.2. El último principio es el de objetividad

Este no es más que una concreción del principio general de todo el actuar administrativo. La Administración, como ya hemos mencionado, dispone en este campo de la actividad de fomento de una gran capacidad de decisión. Esta capacidad viene limitada por el principio de que toda actuación administrativa debe estar encaminada a perseguir el interés público- sin embargo, al margen de esta limitación más genérica, en las bases dónde se prevén los criterios de valoración para la concesión de la subvención se establece la limitación más específica. Asimismo posteriormente, cuando se otorga o deniega la ayuda deben señalarse los motivos y causas de dicho otorgamiento o denegación.

Los procedimientos de concesión se pueden concretar en los siguientes:

- I. Concesión directa. La concesión directa es un procedimiento reglado a través del cual el destinatario ya viene predeterminado. Ésta debe ser una forma excepcional ya que se trata de un otorgamiento en el que no es necesario el cumplimiento de los requisitos anteriormente señalados. Debe estar prevista por la Ley (sea una Ley sectorial, sea una Ley General Presupuestaria) y además en la misma se establece el destinatario de la ayuda y la cuantía de la misma. El

destinatario puede ser un sujeto determinado pero también puede ser un sujeto indeterminado que reúna unos determinados requisitos.

- II. Concesión en concurrencia. En la concesión en concurrencia, el beneficiario viene determinado a través de un proceso selectivo de acuerdo con los elementos de valoración establecidos en las bases de la convocatoria. Hasta que no se conoce la resolución del expediente administrativo no se sabe el beneficiario o beneficiarios. El procedimiento es de oficio y se inicia con la convocatoria anunciando las bases para la subvención por parte de la Administración competente. A partir de este momento, empiezan a actuar los tres principios de publicidad, libre concurrencia y objetividad.

Las fases de tramitación del procedimiento en concurrencia son las mismas que las de cualquier procedimiento más general- iniciación, ordenación, instrucción y finalización. Vamos a resaltar únicamente algunos de los aspectos específicos del mismo. El procedimiento podría ser iniciado a solicitud del interesado (supuesto de concesión directa) aunque la forma más usual es la de la iniciación de oficio. El procedimiento se pone en marcha a través de la convocatoria de la subvención. Pero, para que este trámite se pueda realizar, debe existir un conjunto de actuaciones previas que podríamos agrupar bajo el nombre de expediente de gasto (actuaciones de tipo presupuestario).

En la convocatoria, se invita a los administrados a presentar sus solicitudes poder participar en el procedimiento. El contenido de las mismas suele ser: objeto, condiciones y finalidad de la concesión- requisitos necesarios para poder solicitar la ayuda- órganos que instruyen y resuelven el procedimiento- plazo de presentación de las solicitudes y plazo de resolución; documentación que debe presentarse con la petición- criterios de valoración de las peticiones; indicación de cómo y dónde se pueden recurrir las resoluciones del procedimiento y, finalmente, cuál será la forma de notificación.

A partir de la publicación de la misma, comienza el plazo para poder presentar las peticiones. Las solicitudes deben tener el mismo contenido que cualquier petición administrativa, aunque deben ir acompañadas de los documentos que exija la convocatoria. En caso de que existan errores en la solicitud o falten documentos se abrirá un plazo para subsanar los errores.

A partir de este momento se inicia la fase de instrucción en la cual el órgano instructor comprueba la documentación y las solicitudes que se han presentado. Puede ser necesaria la colaboración de órganos externos para emitir informes sobre los proyectos presentados. La normativa debe dar la posibilidad de permitir al órgano instructor la petición de cuantos informes crea necesarios para que, posteriormente, el órgano competente pueda resolver motivadamente en base a los mismos. Estos informes pueden incluso ser preceptivos y, en algunos casos, vinculantes.

Es necesario evaluar las solicitudes en base a los informes que se han llevado a cabo. Lógicamente, la valoración viene determinada por los criterios establecidos en la convocatoria. La valoración de las diferentes solicitudes suele realizarse por un órgano especial para ese fin. Estos órganos son colegiados y reciben la denominación de comisión de evaluación o de selección. Durante el procedimiento, los solicitantes pueden realizar las alegaciones pertinentes y presentar los documentos que consideren oportunos siempre y cuando la normativa lo permita y en el plazo que así lo establezca.

El instructor, con toda la documentación recogida, dará audiencia a los solicitantes para poder, posteriormente, elevar una propuesta de resolución al órgano competente encargado de resolverla. Éste debe decidir el procedimiento expresando en dicha resolución: el solicitante o solicitantes al que se le otorga la subvención y la cuantía de la misma. Con respecto a la cuantía existen dos limitaciones. Una de tipo presupuestario y otra de tipo general. Con respecto a la primera, la resolución no puede prever una partida más grande que aquella para la que existe la habilitación presupuestaria. Con respecto a la segunda, existe el principio general en toda la actividad subvencionar de que el aporte de la ayuda no puede nunca ser superior al

importe solicitado por el administrado. Las normas deben establecer un plazo máximo para resolver y otro para la tramitación del expediente. Si no es así, se aplicarían supletoriamente los plazos establecidos para resolver un procedimiento general ya que, si no hubiera plazo, se crearía una dación de absoluta indefensión por parte del solicitante.

La resolución debe ser notificada o publicada en el medio que se haya establecido en la convocatoria. En ella se debe contener tanto la resolución como los recursos pertinentes contra la misma. La Administración queda obligada, a partir de este momento, a abonar al ministrado la ayuda que se le ha otorgado, con las condiciones y plazos que estuvieron establecidos. No está demás señalar el derecho de defensa, que será ejercitado por el administrado por medio de escritos o memoriales que expongan desacuerdo, rechazo o impugnación, o por medio de los recursos administrativos de revocatoria y reposición, establecidos en la Ley de lo Contencioso Administrativo.

3.9. Derechos de la persona humana

3.9.1. El derecho a la vida

El Estado garantiza y protege la vida humana, desde su concepción hasta la muerte. Según el Artículo uno de la Constitución esta protección incluye la integridad y la seguridad de la persona. El administrado podrá defender este derecho por medio de la petición y la denuncia. La petición la concretará en gestiones ante la Administración pública, respecto del control sobre los alimentos, atención hospitalaria y medicinas baratas, programas de vivienda y educación, remuneraciones justas y respeto a la dignidad de los trabajadores, servicios públicos accesibles y baratos, y principalmente, el respeto a la vida humana. La denuncia la presentará ante la policía, el Ministerio Público o los tribunales penales, a efecto de conseguir la aplicación de sanciones. En Guatemala, las ejecuciones extrajudiciales y los linchamientos públicos desdican el respeto a la vida humana.

3.9.2. Libertad e igualdad de la persona humana

Dice el Artículo cuatro de la Constitución que, en Guatemala, todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, gozan de iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí. La igualdad constituye un principio de diversos aspectos- igualdad antes las reglas establecidas en la Constitución y la Ley, igualdad ante las cargas públicas, igualdad ante los servicios públicos e igualdad para acceder a la función pública. En el tema de las cargas públicas, gracias al Derecho tributario, se acepta la existencia de categorías y, la igualdad se observa en un trato igual para todos los que estén en la misma categoría. El hombre y la mujer guatemalteco no pueden ser afectados en sus libertades y derechos por su nacionalidad, raza, sexo, religión, situación económica, social o política. Asimismo, por iguales razones, no podrá ser objeto de discriminación ningún hombre o mujer. La libertad constituye otro principio en diversos aspectos: libertad de enseñanza, libertad de cultos, libertad de locomoción, libertad de comercio e industria, libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de pensamiento, libertad de defensa basada en el debido proceso, libertad de aprendizaje, libertad de educación a los hijos, etc. Estas libertades admiten como una única restricción las excepciones impuesta por la Ley. En estos casos, el administrado debe gestionar contra la discriminación, contra el abuso de poder y contra la parcialidad de la autoridad que ejecuta actividades y toma decisiones contra la libertad y la igualdad reconocida por la Constitución.

3.9.3. Derecho a una detención legal

La Constitución establece que ninguna persona puede ser detenida o presa, sino por causa de delito o falta, y en virtud de orden librada con apego a la Ley por autoridad judicial competente. Este derecho no incluye los casos de flagrante delito o falta. Causa es el término clave de la interpretación. Gracias a este término, la prisión o la detención debe tener por fundamento u origen el delito o la falta, y debe existir

acusación o imputación y orden de juez penal. No se requiere acusación y orden de juez penal, en el caso de infragancia o de flagrancia. Delito flagrante e infraganti es aquel en cuya comisión es sorprendida la persona o es perseguida y aprehendida en inmediata persecución o acompañada de objetos que fundan vehemente sospechas. La policía tiene seis horas para consignar al detenido ante el juez. En este caso, el administrado debe solicitar a la autoridad que exhiba la orden escrita de juez y que le informe en el acto sobre el delito o falta. La orden y el informe no se requieren en el caso de flagrancia.

3.9.4. Derecho a la propiedad privada

La Constitución en el Artículo 39 garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes, de acuerdo con lo establecido en el Código Civil. Sin embargo, la Constitución no define la propiedad sino que se limita a proteger el derecho de propiedad individual. Nadie puede ser privado de su propiedad, excepto por evidente necesidad pública mediante expropiación.

El Artículo 41 brinda una protección especial: "Por causas de actividad o delito político no puede limitarse el derecho de propiedad en forma alguna. Se prohíbe la confiscación de bienes y la imposición de multas confiscatorias. Las multas en ningún caso podrán exceder del valor del impuesto omitido".

En este último caso, el administrado debe gestionar ante la Administración tributaria multas cuyo monto no sea confiscatorio. La multa que exceda del 40 por ciento del salario o ingresos que devenga mensualmente el administrado, y que, por ello, afecte el sustento de su persona y su familia, es confiscatoria, y éste puede oponerse a su aplicación ejercitando el derecho de defensa y el amparo.

3.9.5. Derechos inherentes a la persona humana

El Artículo 44 de la Constitución declara que los derechos y garantías constitucionales no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en la Constitución, son inherentes a la persona humana. El administrado debe tener claro que la Constitución otorga derechos inherentes a su persona, mínimos, susceptibles de mejora o ampliación. En este sentido, podrá gestionar ante la administración pública su reconocimiento y aplicación.

3.9.6. Derecho al bien común

La Constitución en el Artículo uno instituye el bien común como fin supremo del Estado de Guatemala- aparte, el Artículo 44 declara que el interés social. Prevalece sobre el interés particular, agregando que serán nulas ipso jure las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza. El interés social es el bien común. Conocido como interés público, interés general o interés social, el bien común es aquel que se logra con la colaboración de todos. Representaría el sistema nervioso y el Estado administrativo el sistema óseo, lo cual comportaría que ninguno de ellos podría funcionar adecuadamente sin el otro. El equilibrio entre Estado y mercado es lo que representa el sistema contemporáneo. Así pues, esta aparente crisis no es sino un paso más de otro ciclo de esta renovación constante del Derecho administrativo y de la Administración pública.

En definitiva, tanto los particulares como los detractores de la globalización, lo que pretenden es aplicar un sistema jurídico – administrativo que, ya sea liberalizador o más protector de los derechos sociales y medioambientales, persiga la generalización de un intervencionismo administrativo. Y todo ello, bien para conseguir un mejor funcionamiento de los mercados (Administración y derecho de la competencia, de los valores, del libre comercio, etc.) bien para que sean más respetados los derechos de los ciudadanos, y no sólo del comercio, como es el derecho medioambiental, el derecho de

los menores, los derechos laborales, el derecho de protección frente a la discriminación, entre otros.

CAPÍTULO IV

4. Políticas públicas de juventud en Guatemala: diversidad, pluralismo y participación

4.1. Participación ciudadana

Hablar de participación ciudadana de la juventud, es considerar que éstos deben acceder armoniosamente a sus satisfactores cívicos, sociales, económicos y culturales, que deben conformar un conjunto indivisible y articulado de derechos. Este componente promueve la participación de las juventudes en toda actividad que fortalezca su identidad cívico-social, respetando sus derechos individuales y colectivos, sociales, culturales, económicos, etc., promoviendo el cumplimiento de sus obligaciones comunitarias, fiscales, políticas y ciudadanas en general.

4.2. Convivencia pluricultural

A partir del 31 de marzo de 1995 se reconoce en Guatemala plenamente la existencia de la diversidad cultural, étnica y lingüística de la Nación Guatemalteca. En esta fecha se firma el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, que expresamente plantea la importancia de resolver las diferencias históricas que se han dado entre los pueblos, ante lo cual se hace necesario cultivar las potencialidades económicas, políticas, sociales y culturales que en conjunto poseemos los guatemaltecos. La pluralidad de las expresiones socio-culturales de los pueblos Maya, Garífuna, Xinca y Mestizo, constituyen una riqueza diversa que al inicio del Siglo XXI ubica a Guatemala como una Nación con mucho que compartir con el mundo y sin lugar a duda, es a las juventudes a quienes les toca potenciar estas cualidades.

Es al Estado de Guatemala a quien le corresponde incorporar la importantísima dimensión de lo pluricultural en las políticas, planes y acciones tendientes a conseguir el mejoramiento y la sostenibilidad de la calidad de vida, para la realización personal de

todas y todos los jóvenes de la Nación Guatemalteca. En este sentido, el componente de Convivencia Pluricultural busca propiciar la convivencia armónica, el respeto, la tolerancia, y una interacción positiva entre los pueblos y las culturas para fortalecer la identidad nacional.

4.3. Seguridad comunitaria y justicia

En este componente se incluyen todos aquellos elementos que contribuyen a promover la organización juvenil y la participación activa de los y las jóvenes en procesos formales y no formales, lúdicos, efectivos, de desarrollo de la personalidad de relación y conocimiento mutuo, que orienten a las juventudes para la prevención del delito y la atención a jóvenes en conflicto con la ley, se consideran acciones, que abran o retuerquen los canales de comunicación entre grupos juveniles organizados y autoridades encargadas de la seguridad. Así mismo contiene acciones que generan condiciones propicias para el buen uso del tiempo libre, la capacitación técnica, el uso tecnológico actualizado y otros aspectos que contribuyen a descubrir las potencialidades para el trabajo, el liderazgo y las relaciones interpersonales de la juventud en riesgo y vulnerabilidad social.

También se plantean acciones para la divulgación del marco legal que estipula los derechos de la juventud, así como para la promoción del cumplimiento de las leyes y en general del respeto al estado de derecho.

4.4. Educación y desarrollo científico y tecnológico

La educación es un elemento fundamental para el desarrollo de un país y la oferta central que el Estado debe ofrecer a sus jóvenes, pero ésta no sólo requiere contemplar años de estudio aprobados por la población, sino debe ser con calidad y pertinencia de contenidos, medios y métodos, para que los conocimientos adquiridos por la juventud que egresa de los subsistemas escolar y extraescolar, le permitan

acceder, entre otros, a diferentes ámbitos de la vida, a fuentes de trabajo en relación de dependencia o autoempleo, así como para continuar estudios superiores.

Además se tiene conciencia que la educación para el presente, no sólo puede ser un cúmulo de conocimientos, sino que debe complementarse con el desarrollo de habilidades científicas y tecnológicas, que desarrollen la competitividad del país y habilidades para la vida; que permitan a las personas jóvenes resolver las situaciones involucradas en su inserción social y desarrollo personal. Por ende las estrategias contemplan acciones encaminadas al desarrollo de programas de fortalecimiento, ampliación y actualización del currículo educativo, especialmente de nivel medio y de formación de docentes, en las cuales se incluya valores- capacitación en el uso de tecnologías, etc.

4.5. Salud integral y diferenciada

Desde este componente, la política busca instrumentalizar y articular acciones para el fortalecimiento de la salud de los y las jóvenes, buscando que los servicios les sean prestados de acuerdo a sus características y particularidades, culturales, étnicas, lingüísticas. Los servicios de salud, en tanto son atención fundamental del Estado, deben ser prestados de acuerdo a las necesidades y expectativas de quién los recibe. Este componente busca atender principalmente a las juventudes que se encuentran en particular estado de vulnerabilidad y en especial situación de riesgo. Mucha de la atención se orientará a atender de manera pertinente la información y formación relacionada con la salud sexual y reproductiva.

4.6. Empleo y trabajo

Este componente se complementa con otros, tales como el de Educación y el de Emprendimiento, juntos contribuyen a la formación de demanda consiente, de certificación de competencias laborales, con las cuales puedan acceder al desarrollo empresarial y de servicios empresariales y financieros- promoviendo una cultura laboral

y patronal respetuosa de la ley, creativa y competitiva. Con esto se pretende acercar a lo que la demanda laboral requiere de los y las oferentes jóvenes. Además, este componente promueve que la juventud trabaje en condiciones de dignidad y justicia, en un ambiente de respeto a las leyes laborales y de los acuerdos y convenios ratificados por el Estado, en beneficio de los grupos laboralmente sensibles y vulnerables.

4.7. Emprendimiento y competitividad

El emprendimiento es el conjunto de comportamientos, actitudes y valores que tienen las personas para el logro de sus metas, la continua superación y la búsqueda del desarrollo social. Esto aplica tanto a jóvenes que se desempeñan en relación de dependencia laboral como a la y la que se desempeñan por cuenta propia. Competitividad es contar con un clima de negocios adecuado para poder competir con productos que alcancen o superen los estándares internacionales, con la finalidad de atraer inversiones" esa es la forma más efectiva con que se cuenta para hacer frente a los retos de la globalización. Esto implica la mejora continua de las actividades, los procesos y las personas, es decir, que la competitividad nace de un compromiso compartido y se desarrolla con el trabajo conjunto de diferentes sectores y actores para favorecer el desarrollo económico y social del país. En la búsqueda del desarrollo sostenible del país, es menester que la juventud guatemalteca sea emprendedora y competitiva, hecho que se logra cuando el Estado favorece la inclusión de hombres y mujeres jóvenes en procesos de formación de Capital Humano y Social.

4.8. Agricultura en el desarrollo rural

Para la juventud, el Desarrollo Rural requiere la concepción de una Nueva Ruralidad, en la que se presenten el conjunto de oportunidades para generar el desarrollo integral, en el propio medio de las juventudes, siendo los y las jóvenes los actores de su propio cambio. Por ello este componente procura dar respuesta a las necesidades en el ámbito de la economía rural, estableciendo como propósito posicionar a los y las jóvenes como actores estratégicos en el desarrollo de la actividad

productiva rural. De allí que las estrategias señalan el establecimiento y reforzamiento de un órgano de coordinación institucional, con mayor influencia en la producción rural, el cual facilitará procesos de formación de recurso humano joven que conforme el capital social de relevo a la actual generación rural. Para ello se trabajarán acuerdos y convenios intra e interinstitucionales que viabilicen la participación de la juventud en la construcción y desarrollo de su Nueva Ruralidad.

4.9. Desarrollo artístico y cultural

El entorno y la herencia cultural es lo que nos permite abstraer del mundo los valores estéticos que forman la personalidad, porque de allí es donde emergen la creatividad y la imaginación, entre otros. Esta política busca mediante este componente, contribuir a que se garantice el acceso y la participación de la juventud en cualesquiera de las manifestaciones artísticas y culturales, especialmente en aquellas que facilitan la relación inter-cultural e inter-generacional apuntando en cada caso, al fortalecimiento de una Cultura de Paz y al Desarrollo Humano Sostenido.

4.10. Deporte y recreación

La educación física, el deporte y la recreación son actividades fundamentales para alcanzar la plenitud individual y social, por ello se constituyen como prácticas humanas de relevancia global. La actividad física, es el medio idóneo para reforzar conductas positivas en la juventud, toda vez que constituye una forma de aprendizaje para la convivencia, ya que involucro principios tales como la disciplina, el respeto, la tolerancia y muchos otros valores que se forman a partir de la interacción que estas actividades generan. En ese sentido, ésta política contribuirá a que se garantice el derecho de los jóvenes a la educación física, el deporte y la recreación, buscando la sistematización de procesos, la generación de espacios de participación juvenil, apoyando los procesos de descentralización y promoviendo la coordinación interinstitucional.

4.11. Ambiente y recursos naturales

El tema de ambiente y recursos naturales adquiere una importancia relevante, al considerar que del cuidado de éstos depende el futuro del planeta. No existe hoy en día, ninguna actividad humana que no considere el cuidado de la casa de todos los seres humanos, la tierra. De allí la importancia de promover espacios juveniles para el conocimiento y respeto de los recursos naturales en "naciones verdes" como Guatemala. Con las estrategias que se plantean se busca crear y reforzar una conciencia ambiental, en donde la juventud participe activamente dentro de los procesos de protección del medio ambiente y los recursos naturales. Es importante recordar, que este componente tiene un vínculo directo con el desarrollo Humano Sostenible, ya que solamente el uso adecuado y medido de los recursos naturales, permitirán a estas y las futuras generaciones contar con árboles, agua y condiciones propicias para la calidad de vida en general.

La presentación de la Política Pública de Juventud incluye una serie de cuadros con las líneas de acción que permitirán su puesta en práctica, y con una explicitación de los criterios con los que se realizará el seguimiento y la evaluación correspondiente. En este sentido, se sostiene que para fortalecer el proceso de implementación de esta Política, se deberá elaborar el Plan Nacional de Acción interinstitucional, que incluya elementos para el diseño de un sistema de monitoreo periódico y el respectivo proceso de evaluación (Línea de Base y Post Plan), que considerarán tres diferentes niveles:

- a. Individuo: este nivel lo conforman líderes y miembros de las organizaciones juveniles de base involucrados en los procesos del Plan Nacional de Acción Interinstitucional, para establecer el grado de impacto obtenido en cada uno de ellos y el avance logrado.

Estos logros se basarán en mejoras en el nivel de vida, la mejora en sus proyecciones económico laborales, en la aplicabilidad de los conocimientos adquiridos y en el cambio de sus valores y actitudes.

- b. Organización: en este nivel se hará el monitoreo con el propósito de establecer el impacto que el apoyo del Estado ha tenido en las organizaciones juveniles de base y en las nuevas organizaciones de jóvenes conformadas.

Esto será medido de acuerdo a la capacidad de gestión administrativa, específicamente en los aspectos de planificación y democratización de sus estructuras y en la capacidad de interactuar con otras entidades externas. Todo esto se enmarca dentro de la Ley de Desarrollo Social, la Ley de Consejos de Desarrollo y la Ley de Descentralización.

- c. Sociedad: en este nivel se incluirá todo aquel efecto multiplicativo o demostrativo que haya generado beneficiarios indirectos como producto e la ejecución del Plan Nacional de Acción Interinstitucional.

Los indicadores que se considerarán serán los materiales publicados como consecuencia de esta Política Nacional de Juventud, los efectos demostrativos de la ejecución del Plan Nacional de Acción y el cambio en las relaciones con la sociedad, el poder local y el Estado.

Los resultados se considerarán por sus características cuantitativas o tangibles y cualitativas o intangibles. La herramienta de trabajo sugerida para este proceso es el Marco de Desarrollo de Base o MDB y la entidad responsable de entregar los informes será el CONJUVE.

En Guatemala existe ya una Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia de cero a 18 años, sin embargo, la misma no establece políticas públicas específicas para la juventud adolescente que se comprende de los 13 a los 18 años de edad, sólo los aborda desde una visión judicial al establecer mecanismos para el debido proceso cuando estos transgreden la Ley. Para el efecto la Ley de Desarrollo Integral de la Juventud complementará las políticas públicas para niñez, ratificando los derechos y obligaciones de la juventud comprendida entre los 14 y 30 y generando políticas

públicas específicas que tomen en cuenta las características del desarrollo de adolescentes y jóvenes comprendidos en dicho rango de edad, que por sus características psicológicas, físicas, sociales y económicas, están en constante cambio y normalmente son olvidados por las políticas de Estado, al interior de la misma comunidad y familia.

La iniciativa de Ley de Desarrollo Integral de la Juventud contiene una serie de definiciones para caracterizar y conceptualizar la realidad de la juventud guatemalteco, tanto en los psicológico, social, económico, cultural y político, lo cual se legisla en el Capítulo I; dicho capítulo no está muy distante de lo legislado en otros países, atendiendo un estudio comparativo y a la realidad de la juventud guatemalteco. En el Capítulo II de la Iniciativa de Ley se reafirma los derechos de la juventud que según las investigaciones realizadas son los más vulnerables y violados, pues no existen las condiciones y las acciones gubernamentales y sociales que permitan su ejercicio y plena vigencia, sin contraponerse al marco jurídico nacional e internacional. Sin embargo, la Ley no sólo reafirma derechos sino también establece las obligaciones que la juventud debe tener hacia la nación, la sociedad y la familia, pues, todo derecho conlleva obligaciones y deberes los cuales son necesarios en la formación de ciudadanos y ciudadanas democráticas y comprometidas con su nación.

En el Capítulo III se aborda lo relacionado a la creación de un Sistema Nacional de Juventud en cual está integrado por diferentes órganos estatales y de participación juvenil, que propiciarían la estructura idónea para crear, diseñar, impulsar, ejecutar, monitorear, fiscalizar y promover las políticas públicas del Estado dirigidas a la juventud guatemalteco. De esa cuenta se crea la Secretaría de Desarrollo Integral de la Juventud, a la cual se le asignaría su presupuesto como una Secretaría Presidencial y sería la encargada de diseñar y ejecutar políticas públicas de juventud, así como de coordinar con todas las demás instituciones de Estado su impulso y ejecución, dependiendo del tema o especialidad, en la Coordinadora Interinstitucional de Juventud integrada por todos los ministerios e instituciones de Estado que tienen que ver con programas de juventud. La actual estructura del Consejo Nacional de la Juventud –

CONJUVE; pasaría con su patrimonio, personal y presupuesto a ser la base de la Secretaría de Desarrollo Integral de la Juventud.

En el mismo capítulo se establecen los órganos de participación representativa de la juventud guatemalteco, con el objeto de fortalecer la democracia real en Guatemala, creándose, al igual que en otros países latinoamericanos el espacio en el cual los y las jóvenes puedan opinar, ser consultados, impulsar y proponer las políticas públicas y acciones a favor de la juventud. Dichos espacios de encuentro, participación y representatividad tienen el nombre de Foros de Juventud, ramificando su estructura a nivel Nacional, Departamental y Local, en los cuales participan representantes juveniles de los Partidos Políticos, de las comunidades lingüísticas del país, las organizaciones y asociaciones juveniles diversas y representativas de la sociedad civil, representantes juveniles de la estructura de la Secretaría de Desarrollo Integral de la Juventud y de programas de rehabilitación de jóvenes. Todos los países que tienen legislación para juventud, cuentan con órganos similares de participación.

El Capítulo IV establece los conceptos, principios, temas y problemas básicos para la creación e impulso de políticas públicas a favor de la juventud por parte de las Instituciones de Gobierno correspondientes, propiciando la participación juvenil en su diseño e impulso. Como tema y problema urgente se plantea la creación de una política de prevención y atención a jóvenes que participan en procesos de delincuencia y las maras. Además, se establece el diseño del Plan Nacional de Juventud con una visión de cuatro períodos gubernamentales, el cual tenga que ser impulsado como un proceso por el Gobierno que gane la elección y no que cada Gobierno que llegue invente nuevas políticas, programas y proyectos para juventud.

El Capítulo V está dirigido a impulsar la organización y participación juvenil en todos los ámbitos de la vida nacional, involucrando a las estructuras del Estado, la sociedad y los Partidos Políticos en la promoción y la apertura de espacios para los y las jóvenes. Por otro lado dicho capítulo genera condiciones para promover la organización juvenil como un medio para que la juventud pueda canalizar todo su

ánimo, entusiasmo y potencial en la búsqueda de su desarrollo integral, así como el de la sociedad. Principalmente la organización juvenil se convierte en la alternativa a la participación y organización de adolescentes y jóvenes en las maras y por ende en la alternativa a la delincuencia y violencia que generan las mismas.

La Ley de Desarrollo Integral de la Juventud, es entonces la herramienta y el medio idóneo y necesario para que más de tres millones de adolescentes y jóvenes guatemaltecos encuentren el camino del bien, de la paz, del desarrollo, de la participación, de su progreso y del aporte que pueden dar para que Guatemala sea una nación moderna, sin pobreza, con democracia, desarrollada, multicultural y respetuosa de los derechos humanos. Sin embargo, como marco jurídico sienta las bases para el impulso de toda una política de nación para juventud, pero, será en quienes Gobiernan el país, en los Partidos Políticos, en el Congreso, en la juventud organizada y en la sociedad civil en quienes recae la responsabilidad de llevar a la práctica lo que la Ley contiene, lo cual tan solamente necesita de voluntad política y visualizar una nación diferente la cual vamos a heredar a nuestros hijos e hijas.

4.12. ¿Por que una ley de juventud?

La población comprendida entre los 13 y 30 años conforma aproximadamente el 30 por ciento del total de la población guatemalteco, 51 por ciento son mujeres, 60 por ciento son jóvenes indígenas y mas del 60 por ciento viven en el área rural, su vida se debate entre la pobreza, la falta de empleo, educación, salud, recreación, en general falta de oportunidades de desarrollo.

Por muchos años la juventud guatemalteca ha visto relegada su oportunidad de desarrollo, debido a la falta de visión que sobre el tema han tenido los diferentes gobiernos que se han sucedido en el poder o simplemente a la indiferencia que han mostrado entre este segmento de población.

Luego de la firma de los acuerdos de paz, diversos sectores empiezan a trabajar en propuestas políticas para beneficiar a la población que históricamente había sido relegada, empiezan entonces a surgir propuestas en el tema indígena, mujer, campesinos, pobladores, niñez, y, más adelante juventud.

En esta perspectiva, las organizaciones juveniles se unieron en la Coordinadora Juventud por Guatemala, la cual durante el proceso electoral 2003 elaboró la Agenda Nacional de la Juventud, documento que contiene las propuesta de reforma al Estado en materia de juventud, los lineamientos para el impulsó de políticas públicas y la propuesta de generar una Ley de desarrollo integral de la juventud.

El anterior gobierno y los partidos políticos conocieron la agenda y se comprometieron a impulsarla, desde las estructuras del Estado,- en ese contexto la Coordinadora Juventud por Guatemala asumió la responsabilidad de propiciar y participar en la implementación de la Agenda Nacional de la Juventud.

De esa manera y luego de consultar con jóvenes representantes de organizaciones en el Encuentro Nacional de Lideres y Lideresas Juveniles el diez y once de junio y en un Seminario para Discutir la Ley el 29 y 30 de junio, que llega al consenso de una propuesta de Ley de Desarrollo Integral de la Juventud, para hacerla llegar al Congreso de la República, al Gobierno y sus diferentes estructuras, las municipalidades, los partidos políticos y sus secretarías de juventud, a las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación social, a la comunidad internacional y a otras organizaciones juveniles, para que se inicie un proceso de discusión sobre su contenido, que culmine con el consenso de todos los sectores y sea aprobada por el Congreso de la República.

Nuestra propuesta se basa en la Agenda Nacional de Juventud, los compromisos que asumieron los candidatos en el proceso electoral 2003, pero sobre todo en las aspiraciones y problemas de la juventud guatemalteco. Además, se realizó un estudio

comparado con las leyes de juventud aprobadas y vigentes de Costa Rica, Venezuela, República Dominicana y España.

El contenido de la propuesta de Ley se divide en seis capítulos:

- a. Las disposiciones generales;
- b. Derechos y obligaciones de la juventud;
- c. Organismos para el desarrollo integral de la juventud"
- d. Políticas públicas integrales para juventud;
- e. Organización y participación de la juventud, y
- f. Disposiciones transitorias.

Esperamos que con esta propuesta la sociedad guatemalteco y especialmente nuestros gobernantes y legisladores, asuman el compromiso de trabajar por la juventud como un segmento de población estratégico para el presente y futuro de Guatemala. Además, sometemos para su discusión la presente propuesta a las organizaciones sociales y políticas de juventud, para buscar un amplio consenso sobre su contenido y enfoque.

CONCLUSIONES

1. El Estado de Guatemala a través de las acciones que promueve, ha iniciado el desarrollo, progreso y superación para cada uno de los jóvenes sin embargo, dadas a las diferentes políticas de gobierno que han existido se ha descuidado velar por el cumplimiento de las y los jóvenes guatemaltecos.
2. El Gobierno no ha cumplido con el compromiso formal que adquirió con la Iniciativa de Ley de Desarrollo Integral de la Juventud respecto a la superación y crecimiento (desarrollo integral) de las y los jóvenes guatemaltecos.
3. El Gobierno guatemalteco y el Ministerio de Educación han contribuido poco en brindar a los jóvenes una calidad y potencial de contenidos, medios y métodos educativos, así como material didáctico para facilitar la enseñanza – aprendizaje de la juventud.
4. La juventud guatemalteca, no cuenta con las condiciones equitativas relacionadas con el desarrollo educativo, laboral, integral, social y cultural que ayuden a la expansión y el progreso nacional.
5. La juventud guatemalteca carece de participación ciudadana, de unión pluricultural y política en los planes y acciones tendientes a conseguir el mejoramiento y calidad de vida.

RECOMENDACIONES

1. Que el Estado de Guatemala promueva acciones por parte de las coordinaciones intersectorial e interinstitucional que permitan la estabilidad de desarrollo de los y las jóvenes, propiciando a la vez una atención especial en la vigilancia y cumplimiento de los derechos y garantías de cada uno.
2. Que la población guatemalteca apoye las acciones del Gobierno de Guatemala conjuntamente con el Ministerio de Cultura y Deportes, en lo relacionado a la participación y desarrollo cultural y deportivo de las y los jóvenes tanto a nivel urbano como rural.
3. Que el al Estado de Guatemala, determine a quien le corresponde incorporar la dimensión de los pluricultural en las políticas, planes y acciones tendientes a conseguir el mejoramiento y la sostenibilidad de la calidad de vida para la realización personal de cada uno de los y las jóvenes.
4. Que el Ministerio de Educación formule elementos esenciales para el desarrollo del país, donde proporcione calidad y pertinencia de contenidos, medios y métodos, para que los conocimientos adquiridos por la juventud, le permitan acceder a diferentes ámbitos de la vida como a fuentes de trabajo.
5. Que el Ministerio de Salud busque instrumentalizar y articular las acciones para el fortalecimiento de la salud de los y las jóvenes, buscando que los servicios les sean prestados de acuerdo a sus características y particularidades, culturales, étnicas y lingüísticas, como orientar y atender de manera pertinente la información y formación de la salud sexual y reproductiva.

BIBLIOGRAFÍA

BOBBIO, Norberto. **Estado, gobierno y sociedad**. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 1976.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Buenos Aires: Ed. Heliasta, 2005.

GARCÍA MÉNDEZ, Emilio. **Para una historia del control penal de la infancia: la informalidad de los mecanismos formales de control social**. Maracaibo: (s.e.), 1988.

GÓMEZ DE SILVA, Guido. **Breve diccionario etimológico de la Lengua Española**. México: Ed. Harla, 1997.

HESS, Henner. **Control social**. Brasil: Ed. Deleite, 1983.

PLÁ RODRÍGUEZ, Américo. **Los principios del derecho del trabajo**. Buenos Aires. Ed. Depalma, 1998.

RAMOS DONAIRE, José María. **Derecho del trabajo guatemalteco**. Guatemala: Ed. Universitaria, 1998.

WALKER LINARES, Francisco. **Tratado de política laboral y social**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1985.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Declaración Americana de los Derechos Humanos.

Convención Americana de los Derechos Humanos.

Convención de derechos del niño y la niña.