



Presentación

Estimado Estudiante:

La presente guía de estudio ha sido elaborada por especialistas en la materia, pensando en usted como estudiante y fundamentalmente para apoyar su proceso de formación en la carrera universitaria que ha elegido.

Como sabe el éxito en sus estudios requiere de dedicación y esfuerzo como habilidades generales pero, además, se genera desde el trabajo en el aula y la constancia así como el desarrollo de otras actividades que pueda realizar fuera de ella. En este sentido, tiene en sus manos una herramienta de apoyo didáctico para la organización y retroalimentación de las actividades de clase.

La guía de **Desarrollo y Participación Social I**, elaborada por **Lic. José Gilberto Cortez**, está diseñada a partir de los contenidos que se desarrollarán en su curso y plantea actividades de reflexión, análisis y ejercitación con el fin de afianzar y ampliar los conocimientos obtenidos.

Al final de la guía encontrará una hoja que deberá entregar a su Coordinador (a) Académico (a) para comentar con las autoridades y los productores sobre su experiencia en el uso de la misma.

Es por ello que le motivamos a realizar con mucho entusiasmo cada una de las actividades diseñadas, lo que redundará en un mejor desempeño académico.

Licda. Miriam Colindres

Directora

Departamento de Trabajo Social

Introducción

Analizar y tratar de interpretar a la sociedad guatemalteca implica un doble ejercicio. Por un lado, puede hacerse desde la óptica del académico, interesado únicamente en la elaboración y discusión teórica de lo que implica dicha sociedad; por otro, puede hacerse desde quienes vivimos y convivimos dentro de relaciones sociales y condiciones reales que configuran a nuestro país.

En consecuencia, la guía que usted tiene en sus manos trata de hacer un empalme de ambas posibilidades de abordaje de la sociedad guatemalteca. Así, usted encontrará fragmentos cortos de texto que le permitirán centrar su atención desde la teoría, que al final es parte fundamental de su formación, en cuestiones de la realidad próxima en que todos estamos inmersos. De igual forma, se le propondrá junto con cada lectura, un ejercicio práctico para que usted piense, reflexione, analice o compare, situaciones y condiciones presentes en este tiempo y espacio.

Se trata, entonces, de que la guía le ayude a utilizar la teoría como marco para el abordaje teórico y profesional de la realidad social guatemalteca.

Los ejercicios que encontrará le requerirán hacer uso de destrezas aprendidas con anterioridad, destacándose sus capacidades de análisis y síntesis, de comparación y concreción, así como la de investigación. Por tal razón, se le sugiere desde ya hacer acopio de materiales utilizados anteriormente en cursos básicos como *Estrategias de Comunicación Lingüística, Estrategias de Razonamiento e Investigación en Ciencias Sociales*, entre otros.

Debido a que la guía le exige también interpretar y analizar desde su formación social y disciplinar, resulta apropiado que refuerce los conocimientos adquiridos en sus cursos de: *Fundamentos de las Ciencias Sociales, Trabajo Social, Interculturalidad, Poder y Pluralidad Social en Guatemala*, así como sus talleres disciplinares.

Pero no se asuste antes de tiempo, la sugerencia que le hacemos de revisar conocimientos previos, no tiene intenciones ocultas *¡No quiere asustarle!* Solamente quiere hacerle ver el hecho que, la interpretación y el análisis social son más fáciles, fructíferos y objetivos en la medida en que quien los acomete está mejor preparado.

Aclarado lo anterior, no resta más que decirle que se encuentra frente a un curso interesante, que le introducirá en temas como desarrollo y participación, democracia y ciudadanía, movimientos sociales, identidad y conflicto en Guatemala.

¡Adelante! Recuerde que como lo dijo Denis Waitle: *El conocimiento es la región inexplorada del mañana.*

José Gilberto Cortez Chacón



Descripción general del curso

El curso de Desarrollo y Participación Social I, ubicado en el cuarto ciclo del Técnico Universitario en Trabajo Social, está enfocado para generar en los estudiantes la reflexión y el análisis de la realidad que vive la sociedad guatemalteca, caracterizada por su conformación multiétnica, pluricultural y multilingüe, así como por grandes desigualdades de desarrollo.

Se parte de la idea que la participación social puede constituirse en el motor del desarrollo de Guatemala, tomando en cuenta a los diferentes grupos sociales que conviven en el país.

Objetivos del curso

1. Facilitar, desde el Trabajo Social, el análisis y la interpretación de los procesos del desarrollo y la participación social como elementos necesarios para el pleno desarrollo de ciudadanía y la vigencia y ejercicio de los derechos de la persona.
2. Promover el reconocimiento de la diversidad guatemalteca como una fortaleza para construir una sociedad más inclusiva y solidaria.
3. Discutir el papel que han jugado y que juegan las diferentes expresiones sociales en la búsqueda del logro de sus objetivos e intereses.

Contenidos mínimos

Los contenidos mínimos aprobados por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales se corresponden con los que encabezan cada uno de los apartados. Para un mejor desarrollo y comprensión de los mismos, se ha juzgado apropiado desarrollar para cada uno, algunos subtemas en función de los objetivos planteados para el curso.

Tema 1. Desarrollo y participación social

- a. Evolución teórica y aplicada del desarrollo
- b. Criterios para la participación social eficiente
- c. Implicaciones del Desarrollo y el Desarrollo Humano

Tema 2. Cumbre Mundial de Naciones Unidas para el Desarrollo Social (Objetivos de Copenhague)

- a. Capital humano y capital social en los modelos de desarrollo, visión y alcances
- b. Objetivos del Milenio

Tema 3. Democracia, ciudadanía y desarrollo

- a. El papel del Estado en la búsqueda del desarrollo
- b. Democracia y gobernabilidad
- c. Antropología y ciudadanía

Tema 4. Contexto histórico de Guatemala y Acuerdos de Paz

- a. La historia reciente de Guatemala
- b. Propuestas de los Acuerdos de Paz

Tema 5. Sociedad civil y movimientos sociales en Guatemala

- a. Formación e intereses de los movimientos sociales
- b. Movimientos sociales y políticos de mujeres en Guatemala

Tema 6. Identidades, conflicto y cohesión social en Guatemala (diferencias, ciudadanía, identidades étnica y nacional)

- a. La discusión sobre la etnicidad guatemalteca
- b. Conflictividad y justicia social

Estructura de la Guía

Contenidos	Guía N°	Tiempo estimado	Modalidad de trabajo	Lectura sugerida
Presentación y organización del curso	1	1 semana	Grupal-individual	
Tema 1. Desarrollo y participación social				
Desarrollo como concepto y cómo práctica	2	1 semana	Individual	Ocampo, José Antonio. Retomar la Agenda del Desarrollo. https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1934/1/Ocampo.pdf
Criterios para la participación social eficiente (participación social relaciones)	3	1 semana		Restrepo I., Darío. Participación Social: Relaciones Estado-Sociedad Civil. <i>Rev. salud pública</i> vol.3 no.3 Bogotá Sept./Dec. 2001 http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-00642001000300003&script=sci_arttext&tlng=en
Implicaciones del Desarrollo y el Desarrollo Humano	4	1 semana		Rey, Germán. Cultura y Desarrollo Humano: Unas Relaciones que se Trasladan. <i>Pensar Iberoamérica. Revista de Cultura.</i> No. 0. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Febrero 2002 http://www.oei.es/pensariberoamerica/ric00a04.htm
Tema 2. Cumbre Mundial de Naciones Unidas para el Desarrollo Social (Objetivos de Copenhague)				
Los modelos de desarrollo, visión y alcances	5	1 semana	Individual	Kliksberg, Bernardo. Repensando el Estado para el Desarrollo Social; Más allá de Dogmas y Convencionalismos. http://www.anahitxt.com.ar/blog2/wp-content/kli_repen1.pdf
Los Objetivos del Milenio	6	1 semana	Individual/Grupal	Filgueira, Fernando y Juan Bogliaccini. Metas del Milenio y Desarrollo: las configuraciones del desarrollo social en América Latina. http://www.ucu.edu.uy/Portals/0/Publico/Facultades/Ciencias%20Humanas/IPES/Documentos/Estudios%20comparados_%2010.pdf
Repaso General	7	1 semana		Guía de Estudio Semipresencial. Programa del Curso.
Tema 3. Democracia, ciudadanía y desarrollo				
El papel del Estado en la búsqueda del desarrollo	8	1 semana	Individual/Grupal	Kliksberg, Bernardo. Repensando el Estado para el Desarrollo Social; Más allá de Dogmas y Convencionalismos. http://www.anahitxt.com.ar/blog2/wp-content/kli_repen1.pdf
Democracia y gobernabilidad	9	1 semana		Fleury, Sonia. Ciudadanía, exclusión y democracia. Artículo aparecido en <i>Nueva Sociedad</i> 193, septiembre-octubre 2004, Friedrich Ebert Stiftung. pp. 62-75. http://www.nuso.org/upload/articulos/3219_1.pdf
Antropología y ciudadanía	10	1 semana	Individual	Assies Willem, Marco Antonio Calderón y Ton Salman. Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina. http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/article/viewFile/2389/2439

Contenidos	Guía N°	Tiempo estimado	Modalidad de trabajo	Lectura sugerida
Tema 4. Contexto histórico de Guatemala y Acuerdos de Paz				
La historia reciente de Guatemala	11	1 semana	Individual/ Grupal	Mendoza, Carlos. Guatemala: más allá de los Acuerdos de Paz. La democracia en un país multicultural. http://www.nd.edu/~cmendoz1/democraciamicultural.pdf
Propuestas de los Acuerdos de Paz	12	1 semana	Individual	Torres Rivas, Edelberto. Guatemala: desarrollo, democracia y los acuerdos de paz. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan029372.pdf
Repaso General	13	1 semana		Guía de Estudio Semipresencial. Programa del Curso.
Tema 5. Sociedad civil y movimientos sociales en Guatemala				
Formación e Intereses de los Movimientos Sociales	14	1 semana	Individual/ Grupal	Tejerina, Benjamín. Movimientos Sociales, espacio público y ciudadanía: Los caminos de la utopía. http://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/72/RCCS72-067-098-Benjamin%20Tejerina.pdf
Movimientos sociales y políticos de mujeres en Guatemala	15	1 semana	Individual	Camus, Manuela. Mujeres y mayas: sus distintas expresiones. http://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Indiana/Indiana_17_18/02camus.pdf
Tema 6. Identidades, conflicto y cohesión social en Guatemala (diferencias, ciudadanía, identidades étnica y nacional)				
La discusión sobre la etnicidad guatemalteca	16	1 semana	Individual	Bastos, Santiago y Manuela Camus. Multiculturalismo y pueblos indígenas: reflexiones a partir del caso de Guatemala. http://courseware.url.edu.gt/PROFASR/Estudiantes/Facultad%20de%20Ciencias%20Pol%C3%ADticas%20y%20Sociales/Poder%20y%20Pluriculturalidad%20Social%20en%20Guatemala/Textos%20te%C3%B3ricos%20de%20apoyo/Bastos-Camus,%20Multiculturalismo%20y%20pueblos%20ind%C3%ADgenas.pdf
Conflictividad y justicia social	17	1 semana	Individual/ Grupal	Bastos, Santiago y Manuela Camus. Multiculturalismo y pueblos indígenas: reflexiones a partir del caso de Guatemala. http://courseware.url.edu.gt/PROFASR/Estudiantes/Facultad%20de%20Ciencias%20Pol%C3%ADticas%20y%20Sociales/Poder%20y%20Pluriculturalidad%20Social%20en%20Guatemala/Textos%20te%C3%B3ricos%20de%20apoyo/Bastos-Camus,%20Multiculturalismo%20y%20pueblos%20ind%C3%ADgenas.pdf
Repaso General de contenidos del curso	18	1 semana	Individual/ Grupal	Guía de Estudio Semipresencial. Programa del Curso.
Aclaración de dudas, Revisión de zonas, preparación para evaluación final	19	1 semana		Guía de Estudio Semipresencial. Programa del Curso.
Examen Final	20	1 semana	Individual	



Guía 1

Presentación y organización del curso

Objetivos

1. Presentar los principales ejes temáticos a desarrollarse durante el curso.
2. Establecer los mecanismos y lineamientos que habrán de observarse a lo largo del semestre.

Recursos

- Programa del curso
- Propuesta de mecanismos y lineamientos a seguir en el curso.
- Hojas de papel

Actividades

En grupo

1. Exposición del programa por parte del docente.
2. Los estudiantes se organizarán en grupos. Cada grupo recibirá una copia del programa para su discusión y planteamiento de preguntas.
3. En grupo discuten el programa e identifican cuáles son los principales ejes del programa y las principales actividades a realizar.
4. Cada grupo discute los mecanismos y lineamientos propuestos para el curso.
5. Luego del trabajo de grupo, se realizará una plenaria para despejar dudas y llegar a acuerdos en cuanto a la interpretación de los mecanismos y lineamientos.

Individual

1. Con base en los principales ejes que identificaron en grupo, elaboren una lista de aquellos que creen ya conocer y aquellos de los que no han oído o estudiado.
2. De los principales temas y contenidos a desarrollar, cuáles creen que tienen relación con otros cursos ubicados en el mismo semestre y cuáles son esos cursos.



Tarea para la semana

Lea..... y trabaje su texto de apoyo para la Guía 2. Realice el ejercicio que se le propone en dicha guía.

Guía 2

Tema 1. Desarrollo y Participación Social

Desarrollo como concepto y como práctica

Objetivo

Establecer las diferencias que se dan al *hablar* de desarrollo y *promover* el desarrollo en la realidad social.

Contenidos

1. Globalización y desarrollo
2. Cambios en la agenda del desarrollo
3. Objetivos del desarrollo

Lectura previa

Para el desarrollo del tema y el alcance del objetivo de la guía, se le propone que realice la lectura de José Antonio Ocampo, sobre *Retomar la agenda del desarrollo*. La misma le será útil para identificar la manera que se han propuesto para conseguir el desarrollo y los logros alcanzados con ellas.

Se le sugiere que junto con su lectura, realice las siguientes actividades.

1. ¿Coincide su lectura con algunas otras hechas durante su carrera?
2. ¿Cuáles son las ideas centrales del documento?

Retomar la agenda del desarrollo¹

La liberalización económica fue presentada al mundo en desarrollo como la respuesta a estrategias ineficientes asociadas a la protección comercial, a los altos niveles de intervención estatal y a la captación de rentas (*rent seeking*) por parte de los agentes económicos, que dichas estrategias generaban. Fue presentada también como la forma de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización. Esta visión representó un cambio significativo frente a la idea que sirvió de base a las estrategias de desarrollo durante varias décadas, según la cual la "industrialización tardía" exigía una amplia intervención del Estado. El "Consenso de Washington" fue uno de los mejores resúmenes de esta agenda de reformas, aunque por cierto no re-

¹ Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001. En línea: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/19295/lcg2135e_Ocampo.pdf [Fecha de consulta: abril de 2010]

presentaba las versiones más radicales, que reclamaban un Estado minimalista (Williamson, 1997). Igualmente, fue una manifestación del optimismo que despertaba la agenda de reformas hace una década.

En los últimos años se ha producido un intenso cuestionamiento acerca de la sabiduría de esta visión. Es probable que la crisis asiática haya sido su peor revés, al hacer patente que la liberalización financiera puede ser fuente de una profunda inestabilidad macroeconómica cuando no está acompañada de un marco institucional apropiado. La fuerte reacción de la "sociedad civil global", a partir de Seattle, revela que la globalización misma está siendo cuestionada, lo que refleja básicamente el descontento existente en el mundo industrializado. En los países en desarrollo, la desilusión con las reformas es creciente, pero sus manifestaciones políticas son menos organizadas y su agenda está todavía por definir.

En términos más generales, la insatisfacción con los resultados de las reformas es cada vez mayor. El comercio y la inversión extranjera directa han crecido notablemente, pero la "Tierra prometida" de altas tasas de crecimiento se percibe cada vez más como un espejismo. En América Latina, la región en donde más se ha avanzado en el proceso de reformas, el crecimiento de los años noventa fue tan sólo de un 3,2% anual, ritmo significativamente inferior a las cifras registradas durante las tres décadas de industrialización liderada por el Estado, entre los años cincuenta y setenta (5,5% por año). El desempeño del África subsahariana y, en general, de los países menos desarrollados, sigue siendo muy insuficiente. Varias de las economías en transición mantienen niveles de actividad económica inferiores a los registrados antes de la "gran explosión". La mayor parte de las economías asiáticas afectadas por la crisis ya se han recuperado, pero aún tienen que enfrentar las repercusiones de las crisis financieras. Las excepciones más notables son, como es obvio, China e India, que no figuran en todo caso entre las economías con mayores niveles de reforma. Incluso en el mundo industrializado el crecimiento de los años noventa fue muy inferior al de la "edad de oro" (1950 a 1973); los Estados Unidos alcanzaron las tasas de crecimiento que caracterizaron dicho período, pero sólo en la segunda mitad de la década.

Por otra parte, las tensiones distributivas son agudas y es probable que estén aumentando. Las disparidades de ingreso entre los países desarrollados y los menos desarrollados siguen acentuándose (PNUD, 1999). La distribución del ingreso se ha deteriorado en un gran número de países, tanto desarrollados como en desarrollo. De acuerdo con un cálculo existente, el 57% de la población mundial vive en países cuya distribución del ingreso se ha deteriorado, frente a sólo un 16% en aquellos en que ha mejorado, mientras en los demás no se observa ninguna tendencia definida (Cornia, 1999). El aumento de los diferenciales de ingreso en función del grado de calificación de la mano de obra es un fenómeno de alcance mundial, aunque sus explicaciones alternativas -la liberación del comercio, tendencias tecnológicas o el debilitamiento de las instituciones de protección social- siguen siendo objeto de debate. No obstante, es indudable que obedece, al menos en parte, a la asimetría que existe entre la movilidad internacional de algunos factores de producción (el capital, la mano de obra altamente calificada) y las restricciones a la

movilidad de otros (mano de obra poco calificada), así como a la creciente dificultad de los gobiernos para proporcionar instrumentos eficaces de protección social (Rodrik, 1997).

Estos hechos y el descontento que provocan han dado origen, a su vez, a un debate positivo que seguramente enriquecerá la agenda del desarrollo. En efecto, en los últimos años este debate ha adquirido un carácter algo más pluralista, del cual empiezan a surgir nuevas visiones del desarrollo. Nuevos énfasis -entre otros, en la importancia del desarrollo institucional, en las redes de protección social, en el "sentido de pertenencia" (*ownership*) de las políticas de desarrollo- han penetrado con fuerza en el debate internacional. ¿Significa esto que la agenda del desarrollo está cambiando? Es posible, pero aún no es evidente. En muchos casos, los nuevos conceptos y énfasis son simplemente añadidos a lo que sigue siendo esencialmente la misma agenda de los últimos años, en una concepción lineal según la cual se van agregando nuevas "generaciones" de reformas a los que se consideran buenos cimientos. En las condiciones menos favorables, son exclusivamente nuevos ropajes para las mismas ideas. Los mercados, en particular los mercados financieros, no han internalizado realmente la necesidad de una nueva agenda de desarrollo y, en esencia, siguen reclamando una mayor liberalización tanto a nivel nacional como mundial; es decir, simple y llanamente más reformas de "primera generación". Ésta sigue siendo la fuerza dominante en un mundo en el cual la capacidad de acción de los gobiernos nacionales se ha debilitado y hay tan sólo una transición precaria hacia políticas globales.

Objetivos más amplios

Uno de los cambios más positivos de la última década fue el pleno reconocimiento de que el desarrollo tiene objetivos más amplios (Stiglitz, 1998). El concepto de "desarrollo humano" y el concepto más reciente de "desarrollo como libertad" (Sen, 1999) son expresiones de esta perspectiva, pero ella tiene indudablemente raíces profundas en los debates sobre desarrollo. Su principal manifestación es la difusión gradual de ideas y valores globales, entre ellos los de derechos humanos, desarrollo social, equidad de género, respeto de la diversidad étnica y cultural, y protección del medio ambiente. La mejor expresión de esta "globalización de los valores" es la serie de declaraciones de las cumbres de las Naciones Unidas realizadas en los años noventa, incluida la Declaración del Milenio. Los valores globales, sobre todo, los derechos humanos en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, por una parte, y de derechos económicos, sociales y culturales, por otra, deberían considerarse hoy como el marco ético para la formulación de las políticas de desarrollo.

Las consecuencias de esta nueva perspectiva son más profundas de lo que la mayoría de los economistas están dispuestos a aceptar. Siguiendo a Polanyi (1957), significa fundamentalmente que el sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales más amplios. Un tema que ha venido adquiriendo cada vez más importancia en este sentido es la necesidad de enfrentar las poderosas fuerzas centrífugas que caracterizan actualmente al ámbito privado. Efectivamente, en muchos países en desarrollo (e industrializados), la población viene perdiendo el sentido de pertenencia a la sociedad y de identificación con propósitos colectivos y la necesidad de crear lazos de solidaridad. Este hecho más amplía de las responsabilidades sociales de los indi-

viduos y los grupos. La iniciativa correspondiente puede provenir del Estado o de la sociedad civil. En este sentido, como lo señalamos al comienzo de este ensayo, el ámbito de "lo público" debe concebirse como el punto de encuentro de los intereses colectivos más que como un sinónimo de las actividades del Estado. En otras palabras, todos los sectores de la sociedad tienen que participar más activamente en las instituciones políticas democráticas, desarrollando una amplia gama de mecanismos, dentro de la sociedad civil, para fortalecer las relaciones de solidaridad y responsabilidad social y, sobre todo, consolidar una cultura de desarrollo colectivo basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la disposición al compromiso.

Los enormes desafíos intelectuales y las tareas prácticas que supone el reconocimiento de estos factores nos lleva a concluir con una nota de humildad. Creer que "ya sabemos lo que se debe hacer" es simplemente una expresión de arrogancia de los economistas, que incluso se ha acentuado con el predominio de las visiones ortodoxas del pensamiento sobre el desarrollo desde los años ochenta. Las reflexiones sobre los resultados frustrantes de las reformas y el descontento social deberían convencer a muchos sobre la necesidad de repensar la agenda de desarrollo. Y así está sucediendo, pero éste es apenas un proceso en marcha, aún incompleto.



Sugerencia de trabajo para la semana

Investigue.....¿Qué se conoce como "Consenso de Washington?"

Conceptos de "desarrollo humano" "desarrollo como libertad".

RespondaQué opinión le merece lo expresado por José Antonio Ocampo en cuanto a que: "En muchos casos, los nuevos conceptos y énfasis son simplemente añadidos a lo que sigue siendo esencialmente la misma agenda de los últimos años, en una concepción lineal según la cual se van agregando nuevas 'generaciones' de reformas a los que se consideran buenos cimientos".

Escribasu opinión en no más de media página y prepárela para el próximo día de clase. Igualmente, prepare lo que investigó.

Guía 3

Tema 1. Desarrollo y Participación Social

Criterios para la participación social eficiente

Objetivo

Identificar los factores que pueden favorecer la participación desde la propia sociedad.

Contenidos

1. Criterios para la participación social
2. Principios para fortalecer la participación y a la sociedad

Lectura previa

Para el desarrollo del tema y el logro del objetivo de la guía, se le propone que realice la lectura de Darío Restrepo, en el apartado dedicado a los *Criterios para una participación social eficiente y democrática*. Ésta le será de utilidad para analizar de qué manera se puede y en qué campos se debe motivar la participación, así como los principios que deben observarse durante todo el proceso.

La lectura debe ser hecha antes de su desarrollo en clase. Para ayudarle en su lectura, se le sugiere responderse a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son las ideas centrales del documento?
2. Durante el desarrollo del Taller 2, Diagnóstico Social, en el segundo ciclo de su carrera, ¿se tuvo en cuenta los criterios mencionados en la lectura, se atendió de alguna manera las recomendaciones brindadas en la misma?

Criterios para una participación social eficiente y democrática

A continuación formulamos algunos criterios para la promoción de la participación social asumiendo plenamente las nuevas relaciones Estado-sociedad en el campo social.

Fortalecimiento de la sociedad civil

Es el primer objetivo que debe guiar el conjunto de recomendaciones sobre la participación social por una razón histórica. El modelo de desarrollo precedente fomentó el fortalecimiento del Estado ante el cual la sociedad era relativamente pasiva en los asuntos públicos. La construcción de las nuevas relaciones Estado sociedad para la construcción del espacio público supone el fortalecimiento del interlocutor social. Claro que también el Estado merece la mayor aten-

ción porque no está dispuesto ni normativa, política e institucionalmente para fomentar la interlocución con la sociedad. El interés por el fortalecimiento del interlocutor social debe asumirse también respecto de la transformación del Estado.

La segunda razón histórica proviene de la gigantesca dispersión y fragmentación social. Poca es la cultura organizacional, la cultura ciudadana y de derechos sociales. Existe mayormente una mentalidad gremialista, rentista y mendicante ante el Estado y los asuntos públicos. Por lo tanto, urge incentivar una nueva disposición de la sociedad ante el Estado y los asuntos públicos que haga énfasis en los compromisos y responsabilidades de los particulares ante los asuntos de interés colectivo.

Todas las recomendaciones atienden a satisfacer la necesidad del fortalecimiento de la sociedad. Este objetivo es a la vez el medio para fortalecer el tejido socio territorial de las comunidades fragmentado por las relaciones mercantiles y las relaciones de centro-periferia que se reproducen al interior de cada conglomerado territorial y al nivel de la nación. El fortalecimiento de la sociedad también invoca el tránsito de las comunidades en sujetos políticos, que en el caso de la participación social en asuntos ligados con la descentralización plantea la apropiación territorial de la democracia.

Hacia el objetivo general de fortalecer la sociedad señalamos en este acápite varios principios a tener en cuenta.

1. El principio de publicidad. El primer requisito de la democracia es la información. Sin ella, el llamado a la participación no es más que un mecanismo para plebiscitar decisiones, sometido a la manipulación sobre las variables que conducen a la toma de decisiones y de sus consecuencias. La democratización de la información, su libre acceso, la formación social sobre los asuntos públicos forman la opinión pública. Ella basta para generar un control moral que "impide atreverse a todo" y también "suponer todo posible". Una ciudadanía informada es el primer derecho que empieza a hacer posible la construcción social del interés colectivo.
2. El principio propositivo. El fomento de la participación social sin incentivar la capacidad propositiva de la sociedad sobre las políticas públicas no es más que la instrumentalización de la sociedad por el Estado. No se contribuye así a la obtención del principio de publicidad, ni tampoco al de la moralización de la administración pública. Con seguridad, por el contrario, se perpetúa la dependencia de la sociedad respecto del Estado con el mantenimiento de los vicios clientelistas, patrimonialistas y elitistas que han caracterizado la relación entre el Estado y la sociedad.
3. El principio de la primacía de la sociedad. Exigir de la sociedad responsabilidades para-públicas y para-mercantiles supone cuestionar la primacía de lo tecnocrático. A nombre de la especialización técnica en los procesos de toma e implementación de decisiones se ha construido una barrera que inhibe el acceso al debate público respecto de las grandes y pequeñas orientaciones de la administración pública y de la asignación de recursos. La decisión sobre la direccionalidad del desarrollo afecta a toda la sociedad. La participación social es la vía más adecuada para socializar las decisiones sobre el desarrollo. El saber técnico ayuda

a la toma de conciencia sobre lo que es posible, viable y realizable (el cómo), pero no puede abogar una superioridad ética que suplante el debate político y social (el qué).

4. Principio de autonomía. La concurrencia de la sociedad con el Estado para la asunción de los asuntos públicos acarrea la amenaza de la absorción de la sociedad por el Estado. La dependencia de decisiones técnicas, la competencia de los grupos sociales por los contratos con el Estado y la subordinación de las propuestas sociales a las instancias representativas son las maneras más usuales de negar la autonomía social. Una vez más, llegamos a la negación del interlocutor social convertido en un simple instrumento dependiente de intereses enquistadas dentro del Estado. El principio de autonomía es de doble vía. También refiere al mantenimiento irrenunciable de las responsabilidades del Estado que no puede excusarse y menos delegar sus funciones a la sociedad. La construcción de lo público mantiene la responsabilidad absoluta del Estado en proveer el ambiente normativo, los recursos, programas e instituciones especializadas en el logro del bien público.
5. Principio de solidaridad. La privatización de las funciones estatales acarrea la amenaza de proclamar como primer principio de la acción pública la competencia entre particulares. En todo lugar, la competencia niega la equidad y la justicia social. El involucramiento de los particulares en los asuntos públicos debe enmarcarse dentro de una regulación que se construya bajo los principios de la solidaridad con los grupos sociales, las regiones y las etnias puestas en posición de desventaja ante la competencia. Además, debe velarse por un estatuto antimonopolio en la contratación del sector público con los particulares.

Fortalecimiento de las organizaciones sociales

1. Principio de interlocución. No hay sociedad civil sin organización social. La participación social debe tener como propósito fundamental el fortalecimiento de la organización permanente de la sociedad, el mejoramiento de la capacidad de formular políticas y el adiestramiento gerencial de los grupos socio-comunitarios. Los programas y proyectos a los cuales el Estado convoca a la sociedad no pueden agotarse en la consecución de los objetivos instrumentales. De lo contrario, el interlocutor social estaría siempre por construir, generando una dinámica de dispersión social y perpetuando la dependencia organizacional de la sociedad respecto de las propuestas de participación del Estado.
2. Principio de permanencia o de institucionalización. Las convocatorias ocasionales a la participación social no contribuyen resueltamente a fortalecer el interlocutor social. La participación debe ser un ejercicio permanente. Esta es una de las características que distingue la democracia participativa de la participación ofrecida por la democracia representativa. Este principio supone insertar los costos de la participación en los presupuestos de los diversos niveles territoriales y del conjunto de empresas e instituciones públicas. También, hacer de ella un derecho consagrado y no sometido al capricho del funcionario o del gobierno de turno. La permanencia es también requisito para fortalecer las capacidades de formulación de políticas públicas por la sociedad.
3. Principio de integralidad. Es más conveniente que existan pocas instancias de participación que muchas. Es mejor que la participación social sea elevada a la planeación de las políticas sectoriales y de las diversas entidades territoriales que ser un ejercicio validado en la eje-

cución puntual de proyectos específicos. De tal manera, se supera la atomización y dispersión social provocada actualmente por la implementación de la participación social. El tercer aspecto de la integralidad refiere a la superación de la frontera de la oferta pública de participación social. El límite de ésta es el universo de las políticas reproductivas y la auto-sostenibilidad de los pobres. La integralidad reclamada es aquella que plantea la relación entre la participación en asuntos reproductivos (sectoriales y territoriales) con las relaciones productivas.

Adecuación social para la participación

Se desprende de los anteriores principios una serie de recomendaciones prácticas.

- a. La participación social no debe estimular la fragmentación de los sectores sociales sujetos de los programas sociales. Para evitarlo, una de las iniciativas a llevar a cabo es la construcción de redes socio-comunitarias. Se trata de estimular el encuentro entre estructuras abiertas a la participación social, así como de los actores socio-comunitarios participantes en los programas sociales. De tal manera, no se niega la convocatoria sectorial y específica a la participación, pero esta es enriquecida por un cúmulo de experiencias y debates de la red.
- b. Uno de los objetivos fundamentales de las redes de participación debe ser la sistematización de las experiencias. Se lograría así cualificar la actitud y las propuestas de la sociedad civil a los programas, las instancias y los mecanismos de participación.
- c. Además, la sistematización de experiencias se convierte en la fuente de investigación socio-comunitaria necesaria para la formulación de políticas públicas por la sociedad civil. No se reclama aquí la investigación teórica general, sino aquella que se desprende directamente de la práctica social.
- d. Lo más importante de lograr a través de la participación social es el fortalecimiento de las capacidades comunitarias. El concepto de capacidad refiere a la actitud cultural, a las destrezas requeridas para convertir las necesidades en propuestas de desarrollo, al saber gerencial y técnico; en fin, también, a la mejoría en las condiciones materiales que posibiliten aspirar a mayores estados de bienestar. Todos los componentes de la capacidad se centran en una ganancia en la fortaleza (social y política) de los sujetos sociales; en la creación de relaciones de poder que ensanchen los derechos sociales y políticos; y aumenten las posibilidades de acceso a ellos.

Con lo anterior se quiere dejar en claro una crítica radical al trabajo comunitario asistencialista y a aquel que persigue la instrumentalización de las organizaciones socio-comunitarias y de las iniciativas de participación social para la consecución de metas medibles, empíricas. En términos de desarrollo es más económico interesarse en el proceso de movilización de recursos sociales, en el fortalecimiento de la organización socio-comunitaria, en la mejoría en las capacidades sociales -que en el resultado empírico inmediato solicitado por las agencias internacionales y las instituciones nacionales. No negamos aquí la importancia de los resultados inmediatos y específicos. Pero éstos deben estar totalmente condicionados al logro de los intangibles culturales, actitudinales y políticos.

- e. No basta abrir cuantiosas instancias públicas a la participación, ni tampoco reconocer generosamente la mayor pluralidad de sujetos participantes para dinamizar la sociedad civil y su democratización. Un objetivo fundamental de la participación social es la democratización de las políticas públicas y ello implica la democratización de la sociedad llamada a definir las. Particular celo debiera existir en la invención de requisitos y procedimientos para que la apertura de la participación social conllevara una democratización de los procedimientos delegatarios dentro de las organizaciones sociales.
- f. Buena parte de lo que se pueda lograr mediante la participación social lo condiciona la manera como se genera la relación entre el Estado y la sociedad. El régimen de contratación entre el Estado y los particulares condiciona esta relación, ya que la participación social reclama la construcción de sujetos para-públicos y para-mercantiles. En general, los Estados latinoamericanos no tienen un estatuto de contratación particular con las comunidades y las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo. El régimen de contratación del Estado con los particulares es inapropiado para el logro de los principios y de las recomendaciones aquí expuestas.



Sugerencia de trabajo para la semana

Explique Una de las recomendaciones prácticas que le brinda el documento se conceptualiza como: *Lo más importante de lograr a través de la participación social es el fortalecimiento de las capacidades comunitarias.* ¿Cómo lo ve usted para el caso de Guatemala, desde el Trabajo Social?

Identifique El documento enfatiza mucho en la relación Estado-Sociedad Civil; resalta el papel que juegan las ONG's en esta materia. Ubique dos de estas organizaciones que actúen en su comunidad y explique si están contribuyendo a lograr esta relación.

Guía 4

Tema 1. Desarrollo y Participación Social

Implicaciones del Desarrollo y el Desarrollo Humano

Objetivo

Diferenciar el concepto abstracto del desarrollo con el desarrollo como proceso que toma en cuenta las particularidades socioculturales de las poblaciones.

Contenidos

1. La persona como centro del desarrollo.
2. Cultura y desarrollo social.

Lectura previa

La lectura que se le presenta a continuación, *Los traslados del desarrollo: cambios de lugar, modificaciones de la comprensión*, le ayudará a visualizar los componentes de la cultura y el ser humano dentro del proceso del desarrollo.

La lectura debe ser hecha antes de su desarrollo en clase. Para ayudarle en su lectura, se le sugiere responderse a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son las ideas principales que plantea el documento?
2. ¿En qué otros cursos podría ser útil este material de lectura?

Los traslados del desarrollo: cambios de lugar, modificaciones de la comprensión

Existen, sin duda, una serie de características que juegan a la hora de tratar de definir qué se entiende hoy por desarrollo humano. En diferentes textos de las Naciones Unidas y especialmente del PNUD se pueden vislumbrar:

En primer lugar el desarrollo humano se centra directamente en el progreso de la vida y el bienestar humanos, es decir, en una valoración de la vida.

En segundo lugar el desarrollo humano se vincula con el fortalecimiento de determinadas capacidades relacionadas con toda la gama de cosas que una persona puede ser y hacer en su vida; en la posibilidad de que todas las personas aumenten su capacidad humana en forma plena y den a esa capacidad el mejor uso en todos los terrenos, ya sea el cultural, el económico y el político, es decir, en un fortalecimiento de capacidades.

En tercer lugar, el desarrollo humano tiene que ver con la libertad de poder vivir como nos gustaría hacerlo. Se incluyen las libertades de atender las necesidades corporales (morbilidad, mortalidad, nutrición), las oportunidades habilitadoras (educación o lugar de residencia), las libertades sociales (participar en la vida de la comunidad, en el debate público, en la adopción de las decisiones políticas), es decir, el desarrollo humano tiene que ver con la expresión de las libertades civiles.

En cuarto lugar, el desarrollo humano está asociado a la posibilidad de que todos los individuos sean sujetos y beneficiarios del desarrollo, es decir, con su constitución como sujetos.

Estos caracteres perfilan la comprensión del desarrollo humano: la valoración de la vida, la insistencia en la puesta en marcha de las capacidades humanas, el bienestar. Todo en el contexto de la vivencia de las libertades civiles y además asumiendo a los individuos como sujetos del desarrollo.

Son fácilmente perceptibles una serie de cambios o de traslados en la comprensión del desarrollo. Estos traslados son cambios de lugar de las imágenes del desarrollo tanto en su determinación conceptual como en sus implicaciones prácticas. Y es en este traslado en donde se replantean las relaciones entre cultura y desarrollo.

De las fases rígidas a las discontinuidades: por mucho tiempo la visión del desarrollo estuvo atada a una progresión bastante lineal y casi siempre ascensional del crecimiento, que además estaba orientada por etapas o fases. Cumplirlas significaba el paso al siguiente momento. Numerosas teleologías ordenaban este ascenso; podía ser el pensamiento formal en las teorías del desarrollo cognitivo o la autonomía en las de la moralidad. Los países de primer mundo se presentaban como modelos a alcanzar y las variables macroeconómicas definían rumbos y sobre todo fines. En buena parte, el proyecto moderno -tal como lo señaló Vattimo- estaba unido a una idea de historia unitaria, a un ideal indeclinable en el progreso y a un modelo de hombre y de mujer eurocéntrico. Las teorías del desarrollo se alimentaron de este proyecto.

Hoy, por el contrario, se tienen en cuenta también las rupturas, las discontinuidades. El desarrollo puede ser pensado a través de tensiones y no simplemente de progresiones mientras que las finalidades únicas han explotado dando lugar más a dialectos que a lenguas unificadoras.

Del obstáculo como barrera del desarrollo a los obstáculos como vectores del desarrollo (la conflictividad virtuosa): la ausencia de conflicto presidió algunas versiones del desarrollo. Hoy, los obstáculos dejan de ser barreras, impedimentos, para convertirse en oportunidades que deben ser tenidas en cuenta como una de las condiciones del desarrollo. Oportunidades para elaborar diagnósticos certeros pero también para visualizar alternativas de intervención, actores que deben ser tenidos en cuenta a pesar de su invisibilidad, núcleos de tensión cuya resolución adecuada permitirá avances significativos.

De los modelos impuestos a los modelos participativos: la propia idea de modelo ha sido puesta en cuestión, sobre todo en su acepción de referente que se impone o de marco de actuación que se extrapola. Albert Hirschmann habla de "pequeños cambios y transformaciones graduales", un sentido del desarrollo que cambia la óptica de las grandes transformaciones a partir de intervenciones masivas e invasivas.

Del conocimiento al reconocimiento: con mucha razón Nancy Frazer planteó en "Iustitia Interrupta" (1999) que una política social debe considerar hoy las necesidades de redistribución así como las necesidades de reconocimiento. El desarrollo humano es sobre todo reconocimiento: De capacidades ocultas, de actores invisibles, de procesos en marcha, de articulaciones viables que habitualmente persisten en la penumbra y casi siempre en el olvido. "La lucha por el reconocimiento -escribe Frazer- se está convirtiendo rápidamente en la forma paradigmática de conflicto político en los últimos años del siglo veinte. Las exigencias de "reconocimiento de la diferencia" alimentan las luchas de grupos que se movilizan bajo las banderas de la nacionalidad, la etnia, la 'raza', el género y la sexualidad. En estos conflictos 'postsocialistas', la identidad de grupo sustituye a los intereses de clase como mecanismo principal de movilización política. La dominación cultural reemplaza a la explotación como injusticia fundamental. Y el reconocimiento cultural desplaza a la redistribución socioeconómica como remedio a la injusticia y objetivo de la lucha política".

De los énfasis economicistas a la interacción entre áreas: el optimismo económico del desarrollo tiende a ceder a pesar de los cambios continuos de su rostro. Pero la mimesis del desarrollo con la economía ha dado paso a una mayor interacción entre las diversas áreas de la vida social. Interacción, que como sostiene, N. Lechner en alguno de sus trabajos, tiene asintonías y diferentes velocidades. En este reajuste de la vida social, la cultura encuentra otras oportunidades y asume protagonismos que antes no tenía.

De la homogeneidad a la heterogeneidad del desarrollo: una de las experiencias más interesantes a las que se enfrentan hoy las propuestas de desarrollo es la existencia de mezclas, de sociedades cada vez más heterogéneas. Pero especialmente el reconocimiento de que para los proyectos de desarrollo es fundamental la consideración de las hibridaciones en el pasado.

Esta experiencia de hibridación es precisamente una de las características de la cultura (García Canclini) como también una de las formas más habituales de la vida social contemporánea.

De las poblaciones-objetivo a los sujetos: uno de los traslados más radicales en las comprensiones del desarrollo ha sido el abandono de la simple idea de usuario, beneficiario o target para convertirlos en sujetos.

Durante décadas los planes de desarrollo se construyeron en la lejanía de quienes se llamaban "usuarios". Hoy han pasado a ser actores.



Sugerencia de trabajo para la semana

Platique.....con su docente del curso Antropología Social y pídale que le dé su opinión de cómo el conocimiento de los factores culturales puede ayudar al Trabajador Social a contribuir al desarrollo social.

EscribaEn la concepción de desarrollo se cambió de considerar usuario, beneficiario o target a considerar actores. Escriba un texto pequeño en que compare este cambio con lo sucedido en la concepción de Trabajo Social con respecto a cambiar del asistencialismo a la visión del desarrollo.

Guía 5

Tema 2. Cumbre Mundial de Naciones Unidas para el Desarrollo Social

Los modelos de desarrollo, visión y alcances

Objetivo

Determinar la manera en que se ha entendido e impulsado el desarrollo en la región y Guatemala, a la luz de la Cumbre Mundial de Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

Contenidos

1. Modelos clásicos de desarrollo, la crítica a sus resultados.
2. Crecimiento y desigualdad en el proceso de desarrollo.

Lectura previa

La lectura que se le presenta a continuación es un fragmento del documento de Bernardo Kliksberg, producido para el INDES/BID llamado *Repensando el Estado para el Desarrollo Social; más allá de dogmas y convencionalismos*. Su inclusión en esta guía tiene como objetivo que usted conozca las maneras en que se ha entendido e impulsado el desarrollo desde aquellos actores llamados a conseguirlo. La lectura debe ser hecha antes de su desarrollo en clase. Para facilitar la lectura, se le sugieren las siguientes actividades:

1. Investigue los conceptos de equidad e igualdad, así como cuáles son consideradas las tecnologías de punta.
2. Identifique al menos tres ideas principales que maneja el documento.

Las nuevas direcciones del debate sobre el desarrollo social²

Recientemente destacó Shadid Javed Burki uno de los Vicepresidentes del Banco Mundial: "La situación de los pobres, el 20% más abajo no está mejorando. Y esto es particularmente el caso de dos regiones: América Latina y África". La persistencia y agravamiento de los problemas sociales, y el reclamo generalizado por su solución que ha tenido un epicentro en

² Kliksberg, B. (1997). *Repensando el Estado para el Desarrollo Social: Más allá de dogmas y convencionalismos*. En: "Reforma y Democracia", Revista del CLAD. En línea: http://www.anahitxt.com.ar/blog2/wp-content/kli_repen1.pdf. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo –<http://www.iadb.org/ética>.

la Cumbre Social de Copenhague, han impulsado un amplio debate que revisa una por una la mayor parte de las premisas en que se ha basado la acción vinculada con lo social en las últimas décadas. El nuevo debate parte de la sensación de "impotencia" ante la falta de respuestas en los modelos que en el "papel" iban a brindar soluciones efectivas, y ante sus limitados resultados, avanza en impugnar aspectos básicos de su misma validez, y en buscar modelos de análisis alternativos que puedan ser más fecundos.³ Entre las líneas de exploración fundamentales de un debate que hoy involucra a Gobiernos, organismos académicos, actores de la sociedad civil, organismos de cooperación y financiamiento internacional, y la opinión pública mundial se encuentran las que se presentan a continuación resumidamente.

El cuestionamiento al modelo del "derrame"

En las últimas décadas un conjunto de enfoques de amplia circulación ofrecían una respuesta basada centralmente en la idea del "derrame". Las conocidas hipótesis básicas giran en torno a la visión de que realizando ingentes sacrificios para conseguir metas de carácter macroeconómico que impliquen equilibrios económicos y financieros, habrá progreso económico, y finalmente el mismo se "derramará" al conjunto de la población y llegará a los sectores más pobres, arrancándolo de su situación de pobreza "dura". Se requeriría entonces una espera difícil, para que esta etapa de postergaciones y acumulación casi forzada, genere hacia adelante un "escenario feliz". Como han sucedido tantas veces en la historia, una vez más los hechos reales no han respondido a las suposiciones del modelo.

El camino al desarrollo parece ser muchísimo más complejo que estas suposiciones, según entre otros los amplios estudios de los Informes de Desarrollo Humano de Naciones Unidas que abarcan a la casi totalidad de los países en desarrollo, y cubren íntegramente las últimas décadas. Los datos indican que la realidad funciona de un modo muy diferente al supuesto. Las evidencias muestran que es imprescindible para un país alcanzar estabilidad económica, equilibrios financieros, mejorar su competitividad, y aumentar su producto bruto, pero ello no "se derrama" automáticamente. Por el contrario los indicadores anteriores pueden mejorar, y al mismo tiempo continuar deteriorándose o permanecer estancada la situación de los sectores más desfavorecidos. Señala el Banco Mundial en su Informe Anual 1995 "Mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza no puede dejarse al *trickle down effect* del crecimiento". Plantea la misma institución en un trabajo de análisis de las causas de la crisis de la economía mexicana "Por muchos años se creyó que la manera más eficiente de reducir la pobreza y la desigualdad social era a través del crecimiento económico acelerado. Sin embargo la evidencia empírica ha demostrado que si bien un elevado crecimiento económico es una condición necesaria, no es condición suficiente para reducir la

³ Destaca Federico Mayor: "Mientras que en el ámbito conceptual se han realizado avances, sobre todo en la definición de lo que debe ser el desarrollo humano duradero, en la práctica, los objetivos económicos a corto plazo han seguido prevaleciendo, sea cual sea el precio social y ecológico de esa miopía." (Introducción a "La integración en América Latina", UNESCO, 1995)

pobreza y la desigualdad social".⁴ En Desarrollo Humano 1996 previene el PNUD que se debe prestar atención a la estructura y calidad del crecimiento, porque aun habiendo crecimiento el mismo puede ser: con desocupación, con exclusión, sin participación, con debilitamiento de las culturas nacionales, con destrucción del futuro al deteriorarse el medio ambiente.

La percepción cada vez más generalizada de la ineficiencia del modelo del derrame plantea que las relaciones entre lo económico y lo social son mucho más complejas que lo que el modelo suponía, y que como otros modelos en la historia los hechos lo han derrumbado, y es necesario buscar nuevas rutas.

La revalorización del capital humano y el capital social

Amplias líneas de investigación y discusión están girando en torno a un re análisis en profundidad de los impactos sobre el desarrollo de formas de acumulación de capital hasta ahora no evaluadas adecuadamente. Se plantea que junto a los capitales "tradicionales": el capital natural de una sociedad constituido por su dotación de recursos naturales, y el capital construido formado por lo que ha producido (infraestructura, capital comercial, capital financiero, etc.), existen otras dos modalidades de capitales que urge analizar más detalladamente, el capital humano y el capital social. El primero tiene que ver con la calidad de los recursos humanos, el segundo con elementos cualitativos como valores compartidos, cultura, capacidades para actuar sinérgicamente, y generar redes, y concertaciones hacia el interior de la sociedad. Analizando las causas del crecimiento económico un estudio del Banco Mundial sobre 192 países concluye que no menos del 64% del crecimiento puede ser atribuido al capital humano, y al capital social.⁵

Formar capital humano implica invertir sistemática y continuadamente en áreas como educación, salud, y nutrición entre otras. A fines de siglo la inversión en educación se ha transformado en una de las de más alta rentabilidad. Ello tiene que ver con los cambios radicales que se están produciendo en las estructuras de producción. Ellos se orientan en la dirección de privilegiar el conocimiento como elemento básico de las nuevas matrices productivas. La base de las industrias de punta es hoy conocimiento puro, y la tendencia irá crecientemente en esa dirección según todo parece indicarlo. Lester Thurow sostiene que el siglo XXI será "un siglo conocimiento intensivo", y que el conocimiento "se ha convertido en la única fuente de ventajas competitivas relativas sostenibles de largo plazo".⁶

Entre otras las computadoras indica casi no utilizan recursos naturales se basan en conocimiento. Consecuentemente a ello, señala: una empresa que invierte hoy en educación de sus integrantes obtiene una tasa de retorno sobre la inversión que es el doble de aquella que invierte en planta y equipo. Robert Reich, ex Secretario de Trabajo de USA resalta el peso

⁴ Shadid Burki, S. E. (1995). *América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos*. Documento del Banco Mundial para la Primera Conferencia Anual del Banco Mundial Sobre el Desarrollo en América Latina y el Caribe, organizada conjuntamente por el Banco Mundial y la Fundación Getulio Vargas, en Río de Janeiro, Brasil.

⁵ Mencionado por UNDP, Human Development Report, 1996.

⁶ Lester C., T. (7 de abril de 1996). *Preparing students for the coming Century*. Education Review. The Washington Post.

decisivo de la educación destacando "los ganadores de esta nueva economía globalizada y volátil son aquellos que puedan identificar y resolver problemas, manipular y analizar símbolos, crear y manejar información". Recomienda a su propio país USA: "invertir en la educación y capacitación de nuestra gente; buenas escuelas públicas y excelentes Universidades Públicas. Públicas en el más verdadero sentido de la palabra: accesibles a todos, sostenidas por todos".⁷

Jacques Delors resalta el papel histórico trascendental de la educación en nuestro tiempo: "de ella depende en gran medida el progreso de la humanidad... Hoy está cada vez más arraigada la convicción de que la educación constituye una de las armas más poderosas de que disponemos para forjar el futuro".⁸ Los países de punta a nivel económico y tecnológico han multiplicado sus presupuestos en educación y ciencia y tecnología. Japón termina de aprobar aumentar en un 50% su ya elevado presupuesto para ciencia y tecnología de los últimos 5 años. Será en el próximo quinquenio de 155.000 millones de dólares. El financiamiento gubernamental de la ciencia y la tecnología del año 2000 sería el doble del asignado en 1992. En la República de Corea la inversión en educación asciende al 10% del producto bruto, nivel muy superior al del mundo en desarrollo. Israel está realizando desde 1994 una nueva reforma de su avanzado sistema educativo que ha significado un aumento de un 33% en términos reales en los recursos asignados a educación, que permitirá entre otros aspectos una actualización integral de los maestros de todas las escuelas en los adelantos informáticos, y la introducción universalizada de dichos adelantos en el aula. Las empresas privadas de avanzada, han incrementando considerablemente sus presupuestos para entrenamiento y formación de su personal, y ascienden actualmente en algunas de ellas a cerca del 10% del monto total de sus nóminas salariales.

El gasto en salud puntal esencial del desarrollo del capital humano se ha evidenciado en la práctica como de altísima rentabilidad. Acciones impulsadas por la Organización Mundial de la Salud, la Oficina Sanitaria Panamericana, y la UNICEF por ejemplo en terrenos causantes de alta mortalidad como la diarrea infantil y el cólera, han logrado en poco tiempo con inversiones mínimas impactos relevantes. La combinación de esfuerzos de salud y educación integrados tiene potenciales muy elevados. Se considera que una de las inversiones más rentables de fin de siglo es extender y mejorar la educación de niñas de áreas desfavorecidas. Según los cálculos del Banco Mundial agregando tres años más de escolaridad básica a dichas niñas, se reduciría la mortalidad infantil en un 15 por mil. Esos años significarían incrementar su capital educativo y ello les permitiría manejarse mucho mejor frente a cuestiones como el embarazo adolescente, la planificación familiar, la prevención preparto, la atención a los recién nacidos, la gestión nutricional.

⁷ En "Changing degrees", Washington Post. (2 de febrero de 1997).

⁸ Delors, J. (abril de 1996). *Formar a los protagonistas del futuro*. Correo de la UNESCO. En línea: http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/DELOR2_S.PDF [Fecha de consulta: abril de 2010]

Por su parte el capital social puede tener a su vez réditos muy elevados para el avance económico y el bienestar general. El difundido estudio de Robert Putnam ratifica empíricamente su estratégico aporte al crecimiento.⁹ El autor señala que se trata de un bien público "una característica especial del capital social, como la confianza, las normas, y las redes es que normalmente es un bien público, diferente del capital convencional, el cual normalmente es un bien privado". Se produce un proceso de valoración sesgado: "Al igual que todos los bienes públicos el capital social tiende a ser infravalorado e infrasuministrado por los agentes privados". La subestimación es errónea, el peso de este capital puede ser decisivo. Analizando la experiencia italiana resalta Putnam el papel clave del capital social.

Identifica algunos de sus efectos concretos: "En las regiones cívicas de Italia, y en contraste con Nápoles, la confianza social ha sido, desde hace mucho tiempo, un ingrediente clave de su carácter distintivo, que ha sostenido el dinamismo económico y el desempeño gubernamental. Se requiere, a menudo, la cooperación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, entre los trabajadores y los gerentes, entre los partidos políticos, entre el gobierno y los grupos privados, entre las pequeñas firmas y otras cosas por el estilo. Y, sin embargo, la *contratación* y el *monitoreo* en tales casos son a menudo costosos o imposibles, y la imposición ejercida por una tercera parte es impráctica. La confianza lubrica la cooperación. A mayor nivel de confianza en la comunidad, mayor probabilidad de cooperación. Y la cooperación en sí genera confianza. La constante acumulación de capital social es una parte crucial de la historia que está detrás de los círculos virtuosos de la Italia cívica".

El capital humano y el capital social han sido "redescubiertos" en los últimos años, y no resulta posible pensar sólidamente sobre el desarrollo sin tener en cuenta su relevante peso como "palancas" del mismo.

El replanteo del tema de la inequidad

Nuevamente aquí los modelos de análisis convencionalmente aceptados se han estrellado contra los hechos históricos concretos, y su caída ha abierto un amplio campo para la investigación del tema, y el diseño de nuevos modelos, y respuestas.

Como plantean Nancy Birdsall, David Ross, y Richard Sabot "Afirmar que hay una relación inversa entre el aumento del crecimiento y la reducción de la desigualdad ha sido un postulado básico de las teorías económicas convencionales acerca de la naturaleza del proceso de desarrollo".¹⁰

Para dichas teorías la alta inequidad sería necesaria, para obtener efectos de acumulación, e impulsar el crecimiento. Sin embargo el análisis econométrico riguroso de la experiencia de dos regiones del mundo el Sudeste Asiático y América Latina en los últimos 30 años indica resultados opuestos. Birdsall, Ross, y Sabot se preguntan "¿por qué entonces hallamos tasas relativamente bajas de crecimiento económico y una gran desigualdad en América La-

⁹ Putnam, R. D. (1994). *Para hacer que la democracia funcione*. Venezuela: Galac.

¹⁰ Birdsall, N., Ross, D., y R. Sabot. (primer semestre de 1996). *La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina*. México: Gestión y política pública. CIDE.

tina y una baja desigualdad y un rápido crecimiento en Asia oriental?". Mientras que en los países del Sudeste Asiático hubo un esfuerzo activo por reducir la inequidad que bajó sus umbrales pronunciadamente, y la participación en el ingreso entre el 20% superior y el 20% inferior pasó a ser 8 a 1 en Corea, y el 4,1 a 1 en Taiwan, en América Latina la polarización se acentuó, y las distancias son de 26 a 1 en Brasil, y se han ampliado considerablemente en México, Argentina, y toda la región.

Entre otros aspectos, se detecta la presencia de "círculos perversos o virtuosos" según empeore o mejore la equidad, entre equidad, educación, y crecimiento. Según la investigación mencionada en los años 50 la tasa de egreso de la escuela primaria en Brasil era de un 60%, muy superior a la de Corea que tenía un 35%. En las tres décadas siguientes mientras la inequidad crecía en Brasil, decrecía sustancialmente en Corea. Este y otros factores determinaron que la tasa de egreso de Brasil se redujera considerablemente mientras en Corea superaba el 90%. Según la Revista The Economist la evolución de la desigualdad en Brasil ha sido como se describe en el Cuadro 1.

CUADRO 1		
EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO BRASIL		
	Porcentaje del ingreso nacional	
	1970	1994
1% más rico de la población	8	15
25% más pobre	16	12
Fuente: The Economist, 29 de abril de 1995.		

inequidad crecía en Brasil, decrecía sustancialmente en Corea. Este y otros factores determinaron que la tasa de egreso de Brasil se redujera considerablemente mientras en Corea superaba el 90%. Según la Revista The Economist la evolución de la desigualdad en Brasil ha sido como se describe en el Cuadro 1.

La aplicación del coeficiente de Gini que mide los grados de desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina, África, el Sudeste Asiático, y el Este Asiático permite apreciar cómo el coeficiente que sube cuando aumenta la desigualdad refleja diferencias apreciables a su favor en las dos últimas regiones, que a su vez han crecido mejor y más sostenidamente que las anteriores.

CUADRO 2				
PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL INGRESO NACIONAL (EN %)				
Población	Sudeste Asiático	Este Asiático	África	América Latina
1er quintil	8,1	6,6	6,0	3,3
2do quintil	12,2	11,4	8,2	7,2
3er quintil	16,1	16,6	11,5	11,9
4to quintil	21,8	24,9	18,5	19,8
5to quintil	42,0	40,4	55,9	57,9
Coef. de Gini	0,31	0,32	0,44	0,49
Los quintiles siguen el orden creciente de ingresos.				
Fuente: Weaver J. y R. Sprout en Michael Rock "25 years of economic development revisited", World Development, Vol. 21, No. 11, 1993.				

Los datos de la realidad han desmentido terminantemente la idea de que la inequidad era en definitiva funcional al crecimiento económico. La situación es la que describe Joseph Stiglitz: "Hay relaciones positivas entre crecimiento e igualdad. Altas tasas de crecimiento proveen recursos que pueden ser usados para promover la igualdad, así como un alto grado de igualdad

ayuda a sostener altas tasas de crecimiento. No obstante que esto podría ser visto como no más que sentido común, hasta la experiencia de Asia Oriental el "sentido común" sugería exactamente lo contrario: que el crecimiento producía desigualdad y que la desigualdad era necesaria para el crecimiento".¹¹

Al derrumbarse el "sentido común" postulado por la teoría económica convencional se abrió el paso para reinvestigar todo el tema. Esa investigación se halla urgida por los altísimos umbrales de desigualdad hoy vigentes, antes referidos, que anuncian severas dificultades futuras al crecimiento, y son portadoras en sí mismo de tensiones sociales de gran envergadura hacia el interior de las sociedades. Las nuevas líneas de investigación que se están multiplicando a nivel internacional están comenzando a indagar sistemáticamente diversos órdenes de inequidad. Junto a la inequidad en los ingresos, se están explorando entre otras la inequidad en la posesión de activos, y las inequidades en el acceso a créditos ambas de alta significación económica. Un reciente trabajo de Deininger y Squire constató que una distribución inequitativa de la tierra un activo crucial tiene un nítido efecto negativo sobre el crecimiento subsecuente. Así según sus datos sólo 2 de 15 países con coeficientes Gini para la distribución de la tierra mayores a 70 lograron un crecimiento superior al bajo nivel de 2,5% en el período 1960/1992.¹² Otro estudio de Hongyi, Squire y Zou muestra que la inequidad inicial en la distribución de activos puede ser mantenida indefinidamente generación tras generación, con las consiguientes consecuencias regresivas indicando la necesidad de políticas efectivas para reducirla.¹³



Sugerencia de trabajo para la semana

Pregunte..... Dentro del curso de Introducción a la Economía, uno de los contenidos mínimos que abordará, será el referente al capital. Pregúntele a su docente cómo se concibe éste desde la economía y que implicaciones tiene para el desarrollo.

Identifique..... En un cuadro como el que se le presenta a continuación, identifique los elementos que, según usted, pueden visualizarse en Guatemala de cada tipo de capital y lo que cada uno puede aportar al desarrollo de la sociedad guatemalteca.

¹¹ Stiglitz, J. E. (agosto de 1996). *Some Lessons from the East Asian Miracle*. Estados Unidos de Norteamérica: Research Observer. The World Bank.

¹² Deininger, K. y L. Squire. (1996). *Measuring income inequality: a new data base*. Estados Unidos de Norteamérica: The World Bank Economic Review.

¹³ Hongyi Li, Lyn Squire, Heng-fu Zou. "Explaining international and intertemporal variations in income inequality." The World Bank, June, 1996.

Tipo de capital	Elementos visibles en Guatemala	Aportes que puede dar al desarrollo
Capital (economía)		
Capital humano		
Capital social		

Guía 6

Tema 2. Cumbre Mundial de Naciones Unidas para el Desarrollo Social Los Objetivos del Milenio

Objetivo

Discutir sobre los aportes que la adopción de los objetivos del milenio ha significado para el desarrollo de la sociedad en América Latina y en Guatemala en particular.

Contenidos

1. Cumbre del Milenio de Naciones Unidas.
2. Objetivos del Milenio.

Lectura previa

La lectura que se le presenta a continuación, *Las Metas del Milenio en América Latina* correspondiente al documento *Metas del Milenio y Desarrollo: las configuraciones del desarrollo social en América Latina*. Brinda una panorámica general de lo que se ha alcanzado en cuanto a las metas del milenio en nuestra región. Se espera que después de realizarla, pueda sostener una discusión sobre la manera en que éstos se han dado y si han tenido aportes concretos en la realidad social latinoamericana y guatemalteca en particular. De igual manera, que pueda visualizarlos como un paso adelante en la consecución del desarrollo social. La lectura debe ser hecha antes de su desarrollo en clase. Para facilitar la lectura, se le sugieren las siguientes actividades:

1. Investigue cuáles son concretamente los objetivos del milenio y sus correspondientes metas.

Descripción general¹⁴

En septiembre de 2000, representantes de 189 países se reunieron en la Cumbre del Milenio, convocada por las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York, y adoptaron la declaración que dio base a la formulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos objetivos forman parte de una larga serie de iniciativas emprendidas por los gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones internacionales de financiamiento dirigidas a reducir la po-

¹⁴ Tomada de: Torres, C. y O. J. Mujica. *Salud, equidad y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Washington, D.C., EUA : Área de Gobernanza y Política, Unidad de Políticas y Gobernanza (GPP/PG), Organización Panamericana de la Salud. En línea: <http://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v15n6/22178.pdf>. [Fecha de consulta: abril de 2010]

breza en el mundo. Por ello, para evaluar adecuadamente su importancia debe hacerse una lectura transversal con los resultados de otras conferencias de las Naciones Unidas, como la Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Brasil en septiembre de 1992; la Conferencia Internacional sobre la Mujer, celebrada en Beijing, China, en septiembre de 1995; la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, realizada en El Cairo, Egipto, en septiembre de 1994; la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, llevada a cabo en Copenhague, Dinamarca, en marzo de 1995; y la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban, República Sudafricana, en agosto de 2001, entre otras.

Estas conferencias también han servido para que en las agendas de los gobiernos se profundice en temas relacionados con los derechos sociales, el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. El resultado más visible de estas iniciativas que caracterizaron la década de 1990 fue, en primer lugar, el establecimiento de la voluntad política necesaria para buscar soluciones coordinadas entre los países desarrollados y los países en desarrollo, condición imprescindible para lograr el financiamiento que requiere su puesta en marcha. Otro importante resultado de estas iniciativas fue incorporar al proceso de negociación a las agencias técnicas de cooperación bilateral y multilateral como contrapartes de los organismos de financiamiento internacional. El tercer aporte de esta serie de reuniones cumbre de alcance mundial fue incorporar a la agenda internacional el tema de la pobreza, entendida esta como un obstáculo para el desarrollo que solo podría superarse en el marco de la llamada cooperación Norte-Sur.

*Las metas del milenio en América Latina*¹⁵

Si bien el avance de América Latina a la fecha en las metas del milenio no puede considerarse un fracaso equiparable al de África Sub-Sahariana, se encuentra claramente lejos de una notación de éxito. En materia de bienestar del binomio madre-niño y de la población altamente vulnerable a la pobreza y la exclusión, la región presenta logros modestos cuando no abiertos retrocesos, los cuales presagian que un buen grupo de países no alcanzará sus metas en el año 2015. Esta evaluación ya era compartida en el 2003, a partir de datos del 2001, antes que se vivieran las crisis económicas de inicio del milenio en una parte importante de los países de la región.

Las metas del milenio constituyen la cara social de la globalización, y por ello mismo, sus proyecciones se encuentran dentro de los límites aceptables para los paradigmas dominantes en materia económica. Es así que estas metas han sido criticadas, no sin una cuota de razón, de ser extremadamente modestas, y de no ser más exigentes con regiones o países cuyas condiciones le debiera permitir avanzar con mayor rapidez hacia las metas. Pero aun aceptando los postulados de los objetivos del milenio, y los indicadores y niveles de avance propuestos América Latina presenta una performance en muchos casos desalentadora.

¹⁵ Filgueira, F. (2009). *El desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas*. Buenos Aires: CLACSO (CLACSO-CROP). En: *Las miradas al desarrollo: ilusiones, falacias y crisis paradigmáticas*. P. 24-28. En línea:

En lo que refiere al indicador por excelencia de bienestar la pobreza y la indigencia, la región presenta entre 1980 y el año 2001 un virtual estancamiento en los porcentajes de pobreza e indigencia, lo cual constituye un retroceso en términos absolutos.

El contraste entre América Latina y los países asiáticos es ilustrativo del deterioro relativo que en materia de bienestar presenta la región. Y ello responde en buena medida a la incapacidad de sortear con éxito, no ya los aspectos de igualdad, sino los de crecimiento.

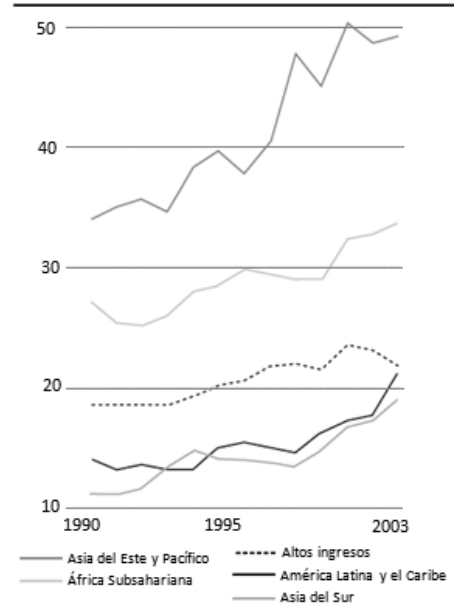
Tal como señala el informe de desarrollo humano del 2005, si nos guiáramos por los ajustes al llamado consenso de Washington, especialmente los relativos a la apertura financiera y a la apertura comercial, América Latina debiera ser una historia de éxito completo. Es esta la región que lleva sus aranceles al punto más bajo de todo el globo, partiendo por otra parte de niveles pasados muy altos, y es esta también la región que más abre su economía a los mercados financieros. Sin embargo, el resultado, luego de dos décadas asumir costos sociales significativos, supuestamente necesarios, no ha sido el crecimiento sostenido, ni significativo. Más aún si lo comparamos con la evolución de otras regiones del globo, lo que resulta claro es que América Latina ha perdido lugares relativos en la estratificación global. Es cierto que el porcentaje de exportaciones en relación a su PBI global ha mejorado, pero lo ha hecho con un sesgo sistemático hacia exportaciones de bajo valor agregado. Aún el caso de México, considerado como un caso ejemplar de crecimiento exportador, tiene una peor performance que la región asiática. La razón fundamental para estas diferencias tan marcadas se encuentra, ahora sí, en los niveles de desigualdad y en la distribución del capital humano en una y otra región. Pero no toda la historia puede restringirse al tema del capital humano. Otra parte importante del bajo valor agregado que presentan nuestras exportaciones se ubica en el carácter rentista de buena parte de las elites

Cuadro 1
Personas viviendo con menos de US\$ 1 diario (en %)

Región	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
Asia del Este y Pacífico	56,7	38,8	28,0	29,5	24,9	15,9	15,3	14,3
Europa y Asia Central	0,8	0,6	0,4	0,5	3,7	4,4	6,3	3,5
América Latina y el Caribe	10,1	12,2	11,3	11,6	11,8	9,4	10,5	9,9
Medio Oriente y Norte de África	5,1	3,8	3,2	2,3	1,6	2,0	2,7	2,4
Asia del Sur	51,5	46,8	45,0	41,3	40,1	36,7	32,8	31,9
África Subsahariana	41,6	46,3	46,9	44,5	44,1	46,1	45,7	46,4
Mundo	40,4	33,0	28,5	27,9	26,3	22,3	21,5	20,7

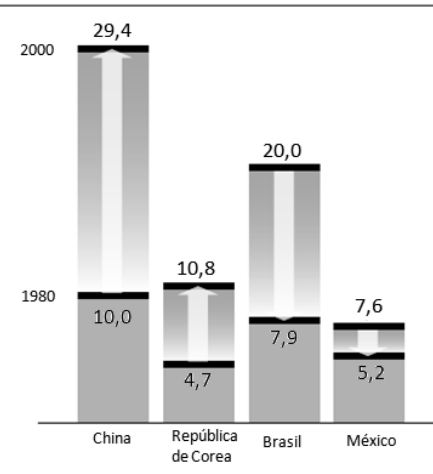
Fuente: BM/FMI (2005).

Gráfico 1
Exportaciones como porcentaje del PBI (en %)



Fuente: BM/FMI (2005).

Gráfico 2
Valor agregado en la manufactura, Porcentaje del mundo en desarrollo en el total de las exportaciones

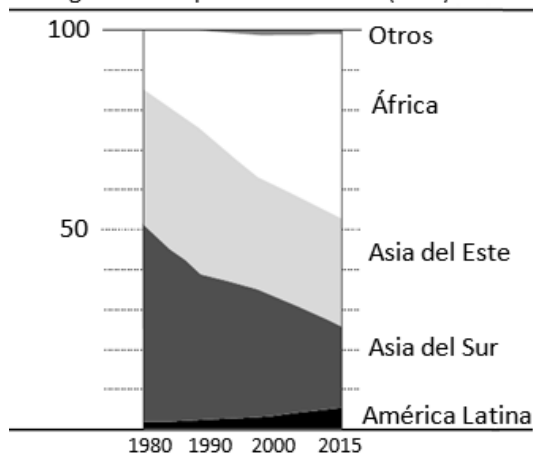


Fuente: BM/FMI (2005).



Gráfico 3

Distribución regional del 20% más pobre por ingresos de la población mundial (en %)



Fuente: PNUD (2004).

nacionales y transnacionales que opera en América Latina, las cuales optan por negocios de bajo riesgo, baja inversión y alta rentabilidad por condiciones extra mercado.

Esta realidad en materia de crecimiento y de valor agregado a los productos de exportación, así como los persistentes niveles de desigualdad, han favorecido un incremento relativo de la pobreza *vis a vis* otra regiones del globo. Si nos preguntáramos cual es el peso de la población latinoamericana en el quintil más pobre del globo es obvio que la respuesta debe ser un guarismo extremadamente bajo. En términos per cápita América Latina se encuentra en la clase media del sistema internacional

(como promedio, no debe confundirse el crecimiento de China e India, con riqueza per cápita, China e India siguen siendo en términos per cápita una de las naciones más pobres del mundo si dejamos fuera de la comparación a África). Al observar la siguiente figura, podemos constatar que ello es cierto. Pero también podemos constatar que junto con África Sub-sahariana, América Latina es la única región que incrementa su participación en el 20% más pobre del globo.

Pero si en materia de pobreza y crecimiento es claro que América Latina presenta una evolución más bien decepcionante, en otras áreas los indicadores son más halagüeños.

Por ejemplo tanto en lo que hace a la educación primaria como en lo relativo a la mortalidad infantil, América Latina presenta no sólo buenos indicadores de partida, sino también avances que se ajustan, de mantenerse la tendencia, al logro esperado para el año 2015. Pero dos advertencias debieran llevarnos a no ser demasiado optimistas. En primer lugar, los logros en materia de educación primaria, son en rigor logros del pasado. Solamente en algunos países restaba un trecho grande por recorrer en esta materia. En materia de mortalidad infantil, hay que recordar que este es un indicador en el cual América Latina ya hacia los años 80 presentaba ventajas claras con respecto al resto del mundo en vías de desarrollo. Son en términos generales logros del período de sustitución de importaciones, no del nuevo modelo exportador aperturista, ni de su nuevo modelo de políticas sociales de corte focalizado y centrado en el sector privado.

Pero también es cierto que estos indicadores continuaron mejorando, a un ritmo, en algunos casos superior al de otras regiones que nos aventajan claramente en materia de crecimiento y disminución de pobreza. Los méritos de estos logros se encuentran en buena parte en el hecho de que las mismas constituyen las llamadas áreas blandas del desarrollo social, ya que no afectan el componente distributivo o no requieren afectar mayormente la distribución de los ingresos. En otros términos, estos avances no interfieren sobre la lógica de economía

política que intensifica los problemas de equidad social y segmentación del poder político en la región.

Cualquier llamado a avanzar en las metas del milenio en América Latina debe considerar el aspecto distributivo como la clave misma del desarrollo. La desigualdad en América Latina es la más alta del mundo -África Sub-sahariana es similar-. Pero es importante entender que la desigualdad en la región no es solo alta, es profunda. Profunda en el sentido que penetra en el conjunto del tejido social y de las múltiples dimensiones que hacen al bienestar y a las oportunidades. No es sólo la desigualdad de ingresos la que debe considerarse, también es alta la desigualdad en capital humano, en materia de acceso al crédito, en las pautas de fecundidad y en el acceso a sistemas de control reproductivos, y así por delante. Es esta profundidad, o si se quiere, ubicuidad de la desigualdad la que atenta no ya contra la cohesión social, sino contra las posibilidades mismas de crecimiento.



Sugerencia de trabajo para la semana

Investigue.....qué institución o instituciones guatemaltecas han asumido la labor de impulsar el alcance de las metas del milenio en el país.

Discutanen parejas o en tríos cómo ven el alcance de las metas del milenio en Guatemala, para ello pueden auxiliarse de libros, revistas y principalmente publicaciones de periódicos. Preséntenle los resultados a su docente y discutan los resultados de todos los grupos en una plenaria.

Revise los contenidos vistos en las guías 1 a 6. Identifique y anote sus dudas o comentarios a los mismos.

Guía 7

Repaso General de los Temas 1 y 2

Objetivo

Reforzar los temas 1 y 2 de la guía, para ello se hará aclaraciones, ampliaciones o correcciones cuando haga falta.

Metodología de trabajo

1. Se conformarán grupos para trabajar en clase. Se sugiere que los grupos se hagan por afinidad.
2. Cada grupo nombrará un moderador y un relator. Éste último será también el responsable de tomar notas en el grupo.
3. Cada miembro del grupo expondrá a sus compañeros las dudas o comentarios surgidas del repaso que hizo durante la semana, de las guías y contenidos anteriores.
4. Dentro del mismo grupo tratarán de encontrarla solución a las dudas y comentarios planteados. De todo esto entregarán un informe resumen escrito.
5. Posteriormente, se realizará una plenaria en la que cada relator expondrá lo trabajado en el grupo en sus dos fases.
6. Finalmente, el docente aclarará o ampliará de acuerdo a lo expuesto por los moderadores de grupo.



Sugerencia de trabajo para la semana

Reflexione..... sobre el ejercicio realizado y el beneficio que tiene trabajar en grupo para resolver dudas.

Lea con atención la lectura sugerida para la guía ocho.

Guía 8

Tema 3. Democracia, ciudadanía y desarrollo

El papel del Estado en la búsqueda del desarrollo

Objetivo

Comparar los diferentes roles que puede jugar el Estado para afianzar la democracia vía el desarrollo social.

Contenidos

1. El rol del Estado para lograr el desarrollo
2. Estado y globalización
3. Estado y sociedad civil

Lectura previa

Para esta semana se vuelve a recurrir a Bernardo Kliksberg. De él se hará la lectura del fragmento *Repensando el Rol del Estado*. Con ella tendrá usted algunos elementos para comparar la manera en que el Estado guatemalteco dirige la construcción de desarrollo y ciudadanía, en un mundo caracterizado por la globalización. Lea antes de su clase y realice las siguientes actividades.

1. Investigue qué se conoce como globalización y qué implica.
2. Seleccione las palabras o ideas que no le quedan claras y consúltelas con su docente el día de la siguiente clase.

Repensando el Rol del Estado

Un abordaje usual del tema de cómo rediseñar el Estado para facilitar y promover el desarrollo social pasa por trabajar directamente sobre sus estructuras organizacionales, eficientar su gestión, incorporar técnicas modernizantes. Se trata de aspectos de imprescindible tratamiento, pero hay una necesidad previa. Es necesario discutir ante todo qué rol se desea que cumpla el Estado en los países en desarrollo a fines de este siglo.

Los cambios y modernizaciones técnicas absolutamente necesarias, no pueden seleccionarse en abstracto, o a partir de la oferta de tecnologías del mercado. Deben existir criterios de selección dirigidos por la idea central de que dado un rol determinado a cumplir por el Estado, cuál sería el "estilo de tecnologías" más apropiadas para permitirle cumplir con la mayor efectividad ese rol. La discusión tecnocrática pura sobre la reforma del estado para el desarrollo social

debería ser superada por un debate más amplio que arrancando de los replanteos respecto a los modelos de desarrollo, extraiga conclusiones en cuanto a cuáles serían los papeles del "Estado deseable", y a partir de allí se procure aportar criterios técnicos para dotarlo de las capacidades para llevarlos a cabo. El tipo de abordaje metodológico sugerido es el que se está intentando avanzar en el presente trabajo.¹⁶

La discusión sobre el rol del Estado en lo social forma parte de una polémica más vasta sobre el rol global del Estado. En líneas generales, como se ha señalado con frecuencia, el péndulo ha oscilado fuertemente. Estuvo situado hace algunas décadas en la idea de que era posible pensar en un Estado, que planificara integralmente el desarrollo en todos sus aspectos, que a través de su maquinaria implementara las planificaciones, que trabajara centralizadamente para llevar a cabo esta operatoria, y que asumiera todo orden de funciones ejecutorias. Esta visión mostró en la práctica graves dificultades en la concepción misma que subestimaba o marginaba a la sociedad civil en sus múltiples expresiones, y en la implementación efectiva, donde la maquinaria mostró serias ineficiencias, y el carácter centralizado de la gestión demostró ser un factor crucial de rigidez y graves divorcios con las exigencias de la realidad.

El péndulo giró en la dirección opuesta en la que se postuló la necesidad de un "Estado mínimo". Se planteó que sus funciones debían ser totalmente mínimas, y se debía dejar librado el desarrollo al mercado y "la mano invisible". El Estado fue percibido como un estorbo para la dinámica a impulsar. Se enfatizó la existencia de una antinomia entre Estado y mercado. Se llevó a cabo un activo proceso de "demolición" del Estado en los países en desarrollo. Los esfuerzos se situaron durante una extensa etapa en el tema del tamaño, realizándose continuados y con frecuencia poco selectivos cortes destinados a reducirlo. Se suprimieron gran parte de sus funciones. Se trató en diversas ocasiones de privatizar, y eliminar funciones, en el más corto plazo, aun con conciencia de que las operaciones respectivas podían haberse efectuado de modo más eficiente para el país, y de que las supuestas capacidades regulatorias públicas necesarias para la etapa subsiguiente eran muy débiles o casi inexistentes. También como en el caso del anterior este enfoque lleva implícita una subestimación de las capacidades productivas y de aporte de otras expresiones de la sociedad civil que no fueran Estado, ni mercado, como la amplísima gama de estructuras creadas por la comunidad para cumplir funciones esenciales para ella. La experiencia histórica ha ido indicando que los dos polos no conducían a las soluciones buscadas. Refiriéndose a la experiencia americana señala Rudiger Dornbusch: "En Estados Unidos ya vamos un paso más adelante. Vemos que la competencia excesiva, la desreglamentación descuidada y la falta de intervención estatal han llevado las cosas demasiado lejos. El péndulo se desplaza ahora en dirección opuesta y ya se vislumbra la reaparición del Estado... De aquí a 10 años miraremos hacia atrás y vemos un período de reconstrucción centrado en una cabal concepción del Estado, en la correcta clase de cooperación entre el gobierno, la fuerza laboral y el empresa-

¹⁶ El autor trabaja esta metodología en: Kliskberg, B. (junio de 1994). *Redesigning the state profile for social and economic development and change*. Vol 60. London: International Review of Administrative Sciences.

riado, y en la necesidad de que el gobierno desempeñe un papel esencial en la búsqueda de soluciones a los problemas de la coordinación y la explotación de los factores externos".¹⁷

El replanteo conceptual de todo el tema en marcha está basado en el choque de los modelos teóricos con la realidad. Los hechos han ido cuestionando seriamente supuestos de amplia difusión. Así se plantea que constituye una "falsa trampa" encerrar el tema en una discusión sobre el tamaño del Estado, y creer que la reducción del mismo proveerá automáticamente soluciones. La apelación a los datos muestra claramente que el tamaño del Estado medido entre otros aspectos en funcionarios por cada 100 ciudadanos atendidos, y porcentaje que representa el gasto público en relación al Producto Bruto Nacional, indicaría que el tamaño relativo del Estado en muchos países del mundo en desarrollo, es considerablemente menor que el tamaño del mismo en la mayor parte de las economías desarrolladas. El tema central no puede ser el tamaño en abstracto, sino cuál es el rol que debería cumplir el Estado en el proceso histórico, y cómo dotarlo de la capacidad de gestión necesaria para llevarlo a cabo con eficiencia.

La realidad a su vez ha planteado que en el nuevo mundo globalizado, donde se ha producido una "explosión de complejidad", al multiplicarse las interrelaciones, y producirse cambios profundos geopolíticos, geoeconómicos, y tecnológicos en espacios brevísimos de tiempo, existe la necesidad de que el Estado lleve a cabo funciones que no formaban parte de ninguno de sus roles previos en la historia. La globalización, el cambio acelerado, la complejidad, van acompañados de amplia dosis de incertidumbre. Edgar Morin previene "El devenir no es necesariamente sinónimo de desarrollo. De aquí en adelante el futuro se llama incertidumbre". Y subraya las dificultades para otear el futuro: "Estamos en lo desconocido, más aún en lo innominado. Nuestro conocimiento de los tiempos actuales se manifiesta solamente en el prefijo sin forma "pos" (posindustrial, posmoderno, posestructuralista...) o en el prefijo negativo "anti" (antitotalitario). No podemos dar un rostro a nuestro futuro, ni siquiera a nuestro presente".¹⁸ La misma sensación frente a una sociedad "cada vez más globalizada y porque globalizada también más compleja y multidimensional" es descripta desde pensadores del mundo en desarrollo de este modo: "... navegamos este huracán de cambios de la globalización casi sin brújula, con limitados y demasiadas veces desactualizados mapas. Tantos cambios y tan pocos mapas son unas de las fuentes principales del malestar de la incertidumbre y desasosiego que tanto se manifiesta en el mundo actual".¹⁹ Estos desarrollos han generado una amplia demanda por respuestas estatales de nuevo cuño. Michel Crozier apunta: "Necesitamos más intervención pública para dominar la complejidad. De una manera u otra todos los grupos - aún los de hombres de negocios - exigen la intervención".²⁰ En el mundo en desarrollo la posibilidad de promover y fortalecer integraciones subregionales y regionales que pueden ser de tanta relevancia ante la globalización está generando una

¹⁷ Rudiger Dornbusch en: BID "Políticas de ajuste y pobreza" (1995). José Núñez del Arco, ed. Washington: BID.

¹⁸ Edgar Morin. (1993). *El astro errante*. Buenos Aires: La Nación.

¹⁹ O'Donnell, G. (1996). *El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa*. Washington: BID.

²⁰ Crozier, M. (enero de 1996). *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*. En: Reforma y Democracia. Revista del CLAD, Caracas, Venezuela: CLAD.

fuerte corriente de demandas hacia papeles catalizadores y facilitadores que podría cumplir un Estado eficiente en este campo crucial.

Junto a las demandas que emergen de la globalización, y la complejidad hay otras que tienen que ver con el desarrollo de las capacidades regulatorias del Estado. La regulación surge como una exigencia de eficiencia económica y una sentida inquietud social, frente a los costos enormes que la sociedad toda puede pagar si se deja librado aspectos críticos para ella a una "mano invisible". Lester Thurow advierte al respecto "En las sentencias de Adam Smith, la búsqueda individual de los beneficios siempre promoverá el crecimiento económico de una nación. Pero en la práctica se manifiesta un problema. Con mucha frecuencia *la mano invisible* de Adam Smith se convierte en la mano de un carterista. Los mercados libres y sin ataduras tienen la costumbre de descubrir actividades muy rentables pero improductivas. La experiencia práctica enseña que la maximización de los beneficios no siempre conduce a la maximización del producto".²¹

También hay demandas hacia el Estado que tienen que ver con la inequidad y sus costos. Dornbusch las identifica del siguiente modo: "el mercado no facilita una distribución del ingreso que sea socialmente aceptable. La intervención del Estado por lo tanto, es legítima cuando se trata de equiparar la distribución del ingreso producida por el mercado ... La igualdad de oportunidades y en cierta medida de resultados constituye no sólo un precepto ético sino una necesidad imperiosa porque cada vez son mayores las evidencias de que la excesiva desigualdad provoca el conflicto social ..."²²

El Estado mínimo, casi ausente de estos y otros procesos claves de nuestro tiempo, y con capacidades de gestión minimizadas, muy difícilmente pueda ayudar mayormente a la sociedad para enfrentarlos adecuadamente. La idea subyacente tras el de que el mejor gobierno es el "no gobierno" lleva confrontada con la realidad a la cáustica aseveración de una reconocida autoridad en gerencia: "El modelo representa el gran experimento de los economistas que nunca han tenido que gerenciar nada".²³

Frente a los polos del péndulo, se está levantando actualmente una concepción diferente que a partir de la evidencia histórica reciente indica que las sociedades que han logrado avances más consistentes en las últimas décadas se han caracterizado por superar la falsa antinomia Estado vs. Mercado. En su lugar han procurado desenvolver un esquema de cooperación entre los principales actores sociales, y han integrado activamente en ese esquema a las importantes fuerzas latentes en la sociedad civil, que ambos polos tendían a marginar. En estos esquemas se identifica que entre Estado y mercado, existe una amplia gama de organizaciones que incluye entre otras los "espacios de interés público" entidades que cumplen fines de utilidad colectiva pero que no forman parte del Estado ni del mercado, la nueva

²¹ Thurow, L. (1992). *La guerra del Siglo XXI*. Buenos Aires: Vergara.

²² Rudiger Dornbusch, op. cit.

²³ Mintzberg, H. (may-jun de 1996). *Managing Government. Government Management*. Harvard Business Review. En línea: <http://www.bdp.org.ar/facultad/catedras/cp/tecadm/Mintzberg%20gerenciando.pdf>. [Fecha de consulta: abril de 2010]

generación de cooperativas empresariales con extensa difusión en numerosos países desarrollados, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sociales voluntarias de base religiosa que han crecido significativamente, las organizaciones vecinales, los grupos ecologistas, el voluntariado, y otras formas de agrupamiento de esfuerzos de la sociedad civil de múltiples características. Se trata en la nueva concepción de "sumar" los roles claves para la sociedad vinculados con demandas como las antes planteadas, y otras, que puede cumplir el Estado, las potencialidades del mercado, y los aportes múltiples que pueden devenir de la sociedad civil. En esta perspectiva, es imprescindible llevar a cabo el esfuerzo de reconstruir un Estado que pueda cumplir con las nuevas demandas que se le plantean, que pueda combinarse armónicamente con las fuerzas productivas privadas para obtener el mejor resultado para el país, y que sea un factor promotor y facilitador del desarrollo de una sociedad civil cada vez más articulada, fuerte, y activa.

Está planteada la necesidad de reconstruir el Estado teniendo como horizonte deseable la conformación de lo que se podría llamar un "Estado inteligente". Un Estado concentrado en roles estratégicos para la sociedad, y con un diseño institucional y un desarrollo de capacidades gerenciales que le permitan llevarlos a cabo con alta efectividad.

Uno de los roles claves del "Estado inteligente" se hallará de acuerdo a numerosas evidencias en el campo del desarrollo social. Frente a problemas de la magnitud de los que fueron esbozados en la primera parte de este trabajo, y ante los fracasos de los modelos basados en el derrame para solucionarlos han surgido como se refirió nuevas visiones del desarrollo, y en ellas el Estado tiene papeles de alta relevancia.

En el modelo del derrame, la visión de que el mero crecimiento solventaría de por sí los problemas de pobreza, llevaba a una concepción minimalista y asistencialista del rol del Estado en el campo social. Si ello sería así, el Estado debería limitarse a ayudar a cubrir el desfase transitorio que se daría mientras el derrame se ponía en funcionamiento. Su papel debía ser montar programas totalmente coyunturales y focalizados para atenuar impactos.

Las asignaciones de recursos a su actividad social debían ser limitadas por cuanto esos eran recursos que se estaban "distrayendo" de la política central de crecimiento y derrame que generaría las soluciones reales. Consecuentemente con estas directrices, se produjo un fuerte movimiento de "desarme" del Estado en el campo social desmantelándose servicios, promoviéndose de hecho un éxodo de recursos humanos calificados del sector público al sector privado, y creando grandes áreas de incertidumbre para los organismos que operan en el sector social al depender crecientemente de decisiones externas a ellos tomadas con una intervención marginal de los mismos. Las nuevas direcciones del debate marcan que este tipo de restructuración forzada y estrecha del Estado en lo social estaba en realidad agravando los problemas. Disminuye la inversión en capital humano, y capital social, aumenta los ya agudos niveles de inequidad, aleja más aún la posibilidad de integrar las políticas económicas y las sociales. Las nuevas orientaciones del debate sobre el desarrollo social, sugieren un rol muy diferente del Estado.

El incremento del capital humano supone una política sistemática de largo plazo de una sociedad en esa dirección, donde el Estado tiene un papel clave. El desarrollo del capital social, requiere de un Estado que esté protegiéndolo, y promoviendo activamente las sinergias. El mejoramiento de la equidad necesita de una labor activa del Estado en esa dirección. Subraya un trabajo del Banco Mundial: "... acciones estatales que conlleven una distribución más equitativa de la riqueza bien podrían hacer parte integral de una exitosa estrategia económica".²⁴ La interrelación articulada de lo económico y lo social en un modelo de desarrollo que movilice las complementariedades de ambos planos necesita de un papel concertador y sinergizante del Estado. La creación de empleos y políticas de ingresos adecuadas han de hallarse en el centro de esta interrelación. Por otra parte, parte fundamental del nuevo rol, es sumar aliados al esfuerzo por enfrentar los problemas sociales. El Estado debe generar iniciativas que promuevan la participación activa en este esfuerzo de los actores sociales básicos, empresa privada, sindicatos, Universidades, la sociedad civil en todas sus expresiones.

Un Estado inteligente en lo social, no es un Estado mínimo, ni ausente, de acciones puntuales de base asistencial, sino un Estado con una "política de Estado" no de partidos en educación, salud, nutrición, cultura, orientado hacia superar las gruesas inequidades, capaz de impulsar la concertación entre lo económico y lo social, promotor de la sociedad civil, con un papel sinergizante permanente. Esta vez no se trata de postular un modelo teorizante más. Este tipo de reflexiones sobre el estado van surgiendo con mucha fuerza de la experiencia histórica de las últimas décadas. En ella en países donde el Estado ha asumido roles de esta índole, los resultados han sido muy significativos. Amartya Sen describe el escenario histórico mundial reciente destacando: "De hecho, muchos países de Europa Occidental han logrado asegurar una amplia cobertura de seguridad social - con la prestación de atención en salud y educación públicas de maneras hasta entonces desconocidas en el mundo; el Japón y la región del Este de Asia han tenido un alto grado de liderazgo gubernamental en la transformación tanto de sus economías como de sus sociedades; el papel de la educación y atención en salud públicas ha sido el eje fundamental para contribuir al cambio social y económico en el mundo entero (y en forma bastante espectacular en el Este y Sudeste Asiáticos); y la formulación pragmática de políticas se ha inspirado tanto en el mercado como en el estado - y de hecho también en instituciones que no pertenecen a ninguna de las dos categorías, tales como organizaciones de la comunidad".²⁵

Nancy Birdsall destaca el papel cumplido por el Gobierno en el Japón promoviendo la pequeña y mediana empresa, enmarcado en una estrategia de "crecimiento desde abajo", productora de empleos: "el Ministerio de Comercio Exterior e Industria del Japón consideró la falta de modernización de la pequeña empresa como un posible obstáculo fundamental para el crecimiento",

²⁴ Shadid Burki, S. E. op. cit.

²⁵ Amartya Sen. op. cit.

el apoyo del Gobierno Japonés a la mismas fue "uno de los aspectos más perdurables y constantes de la política industrial".²⁶

En el Chile democrático, el Gobierno electo suplantó totalmente la estrategia social de la dictadura anterior. Durante la misma si bien hubo logros económicos empeoró sensiblemente la situación social estimándose que el número de familias ubicadas por debajo de la pobreza ascendió de un 20 a un 40% de la población. El Gobierno democrático dio alta prioridad a lo social, puso en marcha una política social totalmente activa, basada en cuatro principios orientadores: equidad, solidaridad, integralidad, y participación social.

Realizó amplias concertaciones con el sector privado para mejorar las condiciones sociales, y estimuló a fondo a la sociedad civil. Los resultados de este esfuerzo que ha procurado interrelacionar continuamente lo social y lo económico han sido impactantes, y los progresos en ambos campos se han fortalecido mutuamente.

En estos y otros casos un Estado activo en lo social, atento a las incidencias de la globalización y el mercado sobre la problemática social, agresivo en materia de desarrollo del capital humano y del capital social, concertador de alianzas estratégicas continuas entre los distintos actores sociales en favor de la superación de la pobreza, y puesto cabalmente al servicio de la sociedad, se está mostrando como un instrumento histórico clave para las sociedades.²⁷

Algunos de los términos fundamentales de los riesgos que se afrontan si se insiste en tesis como el Estado mínimo, o si se permite un Estado orientado por intereses de grupos burocráticos internos, son agudamente planteados por Paul Streeten. Sugiere que el problema más serio no surge del fracaso del mercado sino de su éxito, y no del fracaso de ciertas burocracias gubernamentales sino de lo contrario. En efecto resalta "Si las señales propagadas por el mercado están basadas en una distribución muy desigual de la tierra, otros activos, y los ingresos, es el éxito del mercado en responder a estas señales el que causa el problema". Refiere que "Amartya Sen ha analizado hambrunas y ha mostrado que con frecuencia la disponibilidad total de alimentos era adecuada pero el poder de compra de grupos particulares de la población pobre había declinado. En esas condiciones el mercado era muy exitoso en sus señales, incentivos, y alocaiones, mientras que la gente se hallaba hambrienta". Similarmente indica que son gobiernos que son exitosos en perseguir los autoobjetivos de sus funcionarios los que han llevado a resultados destructivos largamente criticados.²⁸

²⁶ Birdsall, N. Comentarios sobre: *Lecciones del Japón* de K. Yamada y A. Kuchiki. IDB. Development thinking and Practice Conference. (septiembre de 1996).

²⁷ Resalta al respecto Federico Mayor ... *hoy más que nunca, las convulsiones internas de los países y las veleidades económicas a nivel internacional refuerzan la convicción de que el Estado democrático, genuino representante de los ciudadanos, debe reforzar su papel como garante del cumplimiento de las leyes, como agente de unidad nacional y de desarrollo, acentuando su eficacia redistributiva e integradora.* (idem anterior).

²⁸ Streeten, P. (1983). *Market and States: against minimalism*. En: World Development. Vol. 21, Nº 8.

Dados los roles mencionados como deseables, ¿cómo dotar al Estado de las capacidades institucionales y de gestión para llevarlos a cabo? ¿Cuál sería el perfil de un "Estado inteligente" en el campo social?



Sugerencia de trabajo para la semana

Consulte..... a su docente del curso de Descentralización y Desarrollo Local a qué modelo de desarrollo corresponden esos conceptos y cómo aportan a la sociedad guatemalteca.

Reúnase..... con dos de sus compañeros y respondan las preguntas finales planteadas en el documento. Entreguen un informe integrado a su docente.

Guía 9

Tema 3. Democracia, ciudadanía y desarrollo

Democracia y gobernabilidad

Objetivo

Analizar de qué manera la democracia favorece la gobernabilidad en sociedades y Estados que se reconfiguran después de períodos de inestabilidad política y económica.

Contenidos

1. Configuración de regímenes democráticos en América Latina
2. Democracia y gobernabilidad

Lectura previa

La lectura que se le propone para esta semana, de Sonia Fleury, le permitirá analizar de qué manera la inexistencia de regímenes democráticos retrasa el desarrollo, al mismo tiempo que sienta las bases de la ingobernabilidad.

Para poder tener un intercambio con su docente durante la clase, se le recomienda leer en la semana y realizar las siguientes actividades.

1. Qué se conoce cómo desarrollismo, cuáles son sus características principales.
2. Haga un listado de palabras y conceptos que no conozca, investiguelos y entréguelos impresos a su docente.

Desarrollo sin democracia

El establecimiento de regímenes democráticos en países de América Latina coincidió con el desmantelamiento del Estado desarrollista y del pacto corporativo que lo había sustentado. El desarrollismo se constituyó en un proyecto de modernización para la región basado en la capacidad de planificación e inducción estatal de nuestra industrialización tardía, en ausencia de una clase hegemónica capaz de conducir ese proceso. Fruto de un pacto entre clases y facciones heterogéneas, no generó una ruptura con las clases dominantes tradicionales, lo que restableció su modo autoritario de ejercer el poder. Cimentado por la ideología nacionalista y por la contribución teórica de la economía cepalina, se compatibilizó con gobiernos autoritarios y democráticos, construyendo un imaginario social de progreso. Se trataba de un proceso de desarrollo que buscaba absorber las diferentes tensiones por medio del pro-

greso industrial y de la promesa de garantía de movilidad social ascendente para los sectores urbanos, manteniendo intocable la estructura de explotación de la tierra y del trabajo en el campo.

Analizando el desarrollismo brasileño, Fiori considera que éste fue predominantemente autoritario, aunque no haya sido suficientemente fuerte, y terminó prisionero de los intereses incorporados al pacto sociopolítico que intentó montar, razón por la cual no fue capaz de deshacerse de la rigidez proteccionista o de su excluyente organización social. En América Latina el pacto corporativo fue el arreglo político e institucional que permitió al Estado desarrollista construir y mantener una alianza entre intereses contradictorios, sin una nítida hegemonía política, formando las condiciones para promover el proceso de industrialización sustitutiva.

Nuestra versión autoritaria del keynesianismo europeo también fomentó el desarrollo de un sistema de protección social con características peculiares, en especial la implantación de un régimen de ciudadanía regulada por el Estado, a partir de la inserción del trabajador en el mercado formal de trabajo (Santos), y de ciudadanía inversa (Fleury 1997), representada por las acciones asistenciales destinadas a aquellos excluidos por el mercado y por el padrón corporativo de institucionalización de las políticas sociales.

El corporativismo estatal prosperó basándose en la cooptación, o sea, la integración social y política de las capas populares bajo el control político de las clases dominantes a través del Estado, transformando beneficios sociales en privilegios. Esta incorporación alienada impide la formación de una clase trabajadora autónoma y poseedora de identidad colectiva en la medida en que refuerza su fragmentación a través de la distribución diferencial de los privilegios. Los beneficios sociales se distribuyen mediante una red de intercambios de favores clientelistas, por lo tanto, podemos afirmar que en América Latina la ciudadanía como contraparte del Estado nacional fue atravesada por una lógica de ejercicio del poder político a través de la cual se erigen estructuras de dominación particularistas y personalistas. Finalmente, al restringir los beneficios sociales legales a la población incluida en el mercado formal de trabajo urbano, la política social pasó a funcionar como un criterio adicional de exclusión social.

El periodo de desarrollismo produjo un tipo de industrialización sin redistribución, prescindiendo de la cultura burguesa y de los valores liberales que dan fundamento a la democracia. Una incorporación social de los trabajadores urbanos fragmentada y excluyente, bajo la protección de líderes populistas en regímenes autoritarios, fue parte de la construcción del imaginario de progreso, mas no generó condiciones para el desarrollo de valores liberales ni para la cultura democrática, originando un déficit permanente de gobernabilidad. Ocampo define progreso social como el producto de una política social de largo plazo que promueve la equidad y la inclusión social, el crecimiento económico con generación de empleo adecuado en volumen y calidad, y la reducción de la heterogeneidad estructural productiva para mejorar el rendimiento de los pequeños productores. En este sentido, el periodo caracterizado

como desarrollista en América Latina no generó progreso social y, consecuentemente, no creó condiciones de gobernabilidad.

Por gobernabilidad no entendemos la mera eficiencia institucional, sino también la articulación de intereses sociales (Flacso). La crisis de gobernabilidad que atravesamos en años recientes fue fruto de dos fenómenos concomitantes: el agotamiento del pacto corporativo que legitimó el ejercicio del poder político del Estado desarrollista, y las dificultades de readecuación de las economías nacionales al proceso de globalización en curso. En el contexto actual, en una sociedad que se hizo cada vez más compleja y en un régimen democrático, la incapacidad gubernamental de responder a las demandas políticas y sociales de los actores tradicionales, y el surgimiento de nuevos actores ajenos al pacto corporativo vigente, agudizan la crisis. El tejido social forjado por el pacto corporativo se fue alterando con la transformación de los actores tradicionalmente vinculados a él, quienes hoy exigen una mayor autonomía representativa al tiempo que buscan preservar sus canales tradicionales de representación. Por otro lado, los nuevos movimientos sociales, la emergencia de una pluralidad de organizaciones no gubernamentales, y diferentes formas de asociativismo evidencian un escenario nuevo, en el cual aquellos que fueron excluidos del pacto corporativo buscan formas de organización propia, con mayor autonomía y menor control del Estado.

La transición a la democracia permite la movilización de esta sociedad civil organizada en torno de sus demandas ciudadanas y requiere que los intereses sociales dejen de constituirse al interior del Estado, lo que requiere su embate previo en la sociedad, en un contexto de preponderancia de la lógica del mercado y de una economía globalizada. En esta nueva organización de la economía Ciudadanías, exclusión y democracia mundial, los países en desarrollo se quedan atrapados en la lógica de reproducción del capital financiero, transformándose en exportadores de capital bajo la forma de pago de interés.

Inestabilidad, inseguridad, e insensibilidad de los gobernantes son los sentimientos que caracterizan la vida en las grandes metrópolis de la región, aumentando los riesgos de ingobernabilidad. El problema central de gobernabilidad en América Latina está fundamentado en la convivencia paradójica de un orden jurídico y político basado en el principio de igualdad básica entre los ciudadanos, y la preservación simultánea del mayor nivel de desigualdad en el acceso a la distribución de riquezas y los bienes públicos. La pérdida de legitimidad del pacto corporativo y de los actores tradicionales vinculados al Estado desarrollista requiere la construcción de un nuevo pacto de poder que contemple las transformaciones que se procesaron con la articulación reciente del tejido social, y que sea capaz de incorporar plenamente a aquellos que hoy se encuentran excluidos. Sin embargo, las posibilidades de generar estrategias de institucionalización del poder y cohesión social están determinadas por la reducción del poder del Estado y por la inserción de estas sociedades en una economía globalizada, profundizando la disyuntiva entre economía política, Estado y nación (Fleury 2003a).



Sugerencia de trabajo para la semana

Organícese.....De acuerdo a la lectura: “Por gobernabilidad no entendemos la mera eficiencia institucional, sino también la articulación de intereses sociales”. Organícese con sus compañeros y formen grupos de trabajo.

Discutan.....como entienden ustedes la “eficiencia institucional” e identifiquen qué intereses sociales son visibles en este momento en el país. Al final escriban en no más de media página que tipo de gobernabilidad se vive en Guatemala.

Leacon detenimiento la lectura de la Guía 10.

Guía 10

Tema 3. Democracia, ciudadanía y desarrollo

Antropología y Ciudadanía

Objetivo

Analizar de qué manera la forma en que la sociedad vive y se comparte, incide en la construcción de la idea de ciudadanía y derecho.

Contenidos

1. Ley y derechos ciudadanos
2. Antropología y construcción de ciudadanía

Lectura previa

En esta semana leeremos parte de un documento titulado “Ciudadanía, Cultura Política y Reforma del Estado en América Latina”, en él, sus autores argumentan “que la aproximación formal a los derechos y obligaciones ciudadanos debe ser renovada y complementada con una aproximación antropológica”, como un proceso que incide en la formación de ciudadanía.

Lea antes de su clase y realice las siguientes actividades.

1. Identifique e investigue palabras nuevas.
2. Identifique las ideas centrales que plantea la lectura.

Hacia una Antropología Política de la Ciudadanía

En la sección anterior hemos señalado algunas cuestiones en el debate respecto a la configuración y reconfiguración de la ciudadanía en América Latina; sin embargo, el debate es mucho más amplio y los aspectos a considerar son múltiples. La historia de la conquista y la colonización constituyen elementos que han contribuido a la formación de jerarquías sociales, a menudo basadas en distinciones raciales y étnicas, pero también en distinciones de clase y «casta». Son bien conocidas las «tradiciones» de autoritarismo, caudillismo, patrimonialismo y clientelismo que influyen sobre la conformación de la ciudadanía a la latinoamericana (Mansilla, 1997; Pans- ters, 1997).

El populismo contribuyó a la conformación de prácticas y percepciones respecto a la ciudadanía que oscilan, hoy en día, entre una fiera defensa de ciertos arreglos sociales concebidos como derechos adquiridos -lo que, dicho de paso, ha hecho surgir un debate acerca del «neocorpora-

tivismo»-, y una débil capacidad para articular anhelos de representación en esferas políticas. Dichas «tradiciones» han dado lugar a una cultura civil y política personalizada que contrasta con el imaginario occidental respecto a la ciudadanía con sus rasgos individualistas y universalistas. Además hay que tomar en cuenta las formas en que estos rasgos «culturales» se vinculan con una distribución de riqueza nada equitativa que en algunos casos llega a constituir una suerte de *apartheid* social.

En el marco del debate estimulado por el análisis sobre el peso cultural de las reivindicaciones políticas y económicas de los movimientos sociales, está tomando forma un cuestionamiento de la conceptualización política-legalista que suele prevalecer en los discursos en torno a la ciudadanía (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996). Dicho cuestionamiento enfatiza las formas en que los ciudadanos latinoamericanos perciben y viven la no vigencia de derechos constitucionales; se enfatiza también sobre las consecuencias que dicha situación podría tener respecto a las modalidades en que se persigue la «igualdad de derechos», mediante acciones colectivas o en la vida cotidiana.

Esa discusión apunta hacia una suerte de "antropologización" de la ciudadanía, partiendo de una crítica del debate académico y del proyecto democratizador basado en el «ciudadano», que no contempla la profundidad de los impactos sociales de exclusión histórica (Pérez Baltodano, 1997b). Se trata de una agenda teórica de investigación que se caracteriza por un interés en la superación de las conceptualizaciones que privilegian los elementos legales, jurídicos y formales y que miran «al ciudadano» en singular o como cuerpo jurídico monolítico. El proyecto de ciudadanía que parte del individuo «tal cual», descontextualiza a los sujetos al no considerar las restricciones vividas -y en parte internalizadas- por razones de etnia, género y clase, así como otros factores de exclusión y discriminación. Un proyecto de esa naturaleza no es viable y no logrará contrarrestar las desigualdades múltiples vigentes; desigualdades que además de tener una base en exclusiones "desde arriba", también se convirtieron en prácticas y culturas «de ajuste» en interacciones diarias (Wanderley Reis, 1996: 146). Dejar de lado estas desviaciones en torno a la puesta en práctica de normas «modernas» como la ciudadanía, equivale a perder de vista «las subjetividades y percepciones contrastantes» que constituyen la sociedad y sus modalidades de conflicto y cambio (Arce y Long, 2000: 12-13).

Un primer aspecto de esta agenda de investigación consiste en el esfuerzo de indagar cómo se da la vivencia «desde abajo» de una cultura política que, en la mayoría de los casos, suele caracterizarse como una cultura que «tiene serias deficiencias» en relación con el respeto a los derechos ciudadanos. En lugar de fijarse exclusivamente en deficiencias identificadas como clientelismo, personalismo (Da Matta, 1987), irracionalidad (Bustamante, 1997: 62) y autoritarismo (Wanderley Reis, 1996: 140) -lo que resulta en la mera constatación de una «ausencia del ciudadano» (Sánchez Parga, 1991; cf. Pachano, 1996; Ramírez, 1999)- se busca una etnografía del "ciudadano real" en un mundo caracterizado por Estados que a veces operan por una "exclusión interna" (Stepputat, 2000: 128) y que aplican técnicas que distinguen entre «ciudadanos plenos» y «ciudadanos condicionados». El propósito es entender a la ciudadanía tal como está configurada por la cultura e indagar sobre las maneras en que las demandas en torno a la ciudadan-

ía son reforzadas, modificadas o tergiversadas por imágenes y prácticas culturales (Rosaldo, 1999: 259; cf. Abello, 1998; Zubiría Samper, 1998; Taylor, 1998).

Aquel interés lleva a investigaciones que tratan de reconstruir la sedimentación de trayectorias individuales y colectivas dentro del marco de culturas políticas específicas (Pérez Baltodano, 1997, 1997a: 43; Jelin, 1993, 1996; Salman, 1998; Kalberg, 1993; Twine, 1994); se busca también explicar capacidades e incapacidades de los sujetos para responder a nuevas políticas estatales (Agüero, 1998; Agüero y Stark (eds.), 1998; Salman, 2000). El énfasis de tales enfoques es el impacto cultural de las *rutinas* de exclusión, discriminación y privilegios en el trato del ciudadano, sobre todo en la interacción cotidiana, haciendo énfasis en la inexistencia de igualdad en encuentros cotidianos y en tratos con funcionarios estatales (Jelin, 1993).

Esta aproximación conduce a una reflexión sobre cómo convivieron y conviven discursos «incompatibles» sobre los derechos y la ciudadanía. Mientras que los discursos oficiales y la legislación subrayan los derechos plenos de todo ciudadano, grandes mayorías se enfrentan a la negación de tales derechos en la vida cotidiana. Se vive, de hecho, una «doble lógica» (Da Matta, 1987). En el discurso «racionalizador», la ausencia de derechos asume una forma parcialmente verbal, y se desarrolla en interacción con otras ideologías. No se trata de una dualización de discursos oficiales y no oficiales, sino de una construcción de justificaciones y autojustificaciones que buscan delimitar «radios de acción» en el marco de un universo discursivo socialmente estructurado, con espacios para sentidos ambiguos (Roninger y Herzog, 2000: 2-3). Son estos universos discursivos los que impregnan los procesos de aprendizaje cultural y de toma de conciencia en torno a la vivencia y concepción de la ciudadanía.

Entre muchos latinoamericanos pobres existe un conocimiento sobre derechos ciudadanos. Pero suele funcionar más como imagen que como herramienta para obtener «su derecho». Esto irrumpe frecuentemente en las narraciones sobre maltrato. En situaciones concretas, sin embargo, se aplica la lógica del relacionamiento y del personalismo (cf. García Canclini, 1990; 1995: 169 ff.; Da Matta, 1987). La norma sobre honestidad y capacidad de trabajo estatal *vis-à-vis* el ciudadano está presente y respaldada (Lehmann, 1990: 91), pero es más que nada un mero criterio normativo. Este criterio refleja visiones en cuanto a cómo debería funcionar un «buen Estado» y cómo debe ser el «buen político», pero convive y se entrelaza con anhelos prácticos dentro de los cuales el particularismo no es rechazado; se busca más bien su aplicación de un modo un poco más benevolente. En lugar de referirse a derechos universales, se espera más bien un arreglo menos perjudicial para casos personales. En situaciones concretas, las mayorías no se interesan por ideologías, ideas, principios, métodos y objetivos, sino solamente para realizaciones concretas en torno a experiencias particulares (Adoum, 1997: 100-101). A la vez existe una gran confianza en la ley como «la misma norma para todos» (ídem 108). Coexisten y se entrecruzan entonces varios modos en que, en distintas situaciones y para diferentes propósitos, se llena la idea del derecho ciudadano y se le desfigura en relación con su canon, en función de circunstancias contingentes.

Es posible apreciar la disipación de la norma del derecho en situaciones de evaluación de quehaceres políticos y encuentros sociales marcados por asimetrías y en situaciones concretas de

relaciones con esferas políticas y dependencias estatales. Esa asincronía entre «el papel» y la realidad y las ambigüedades que eso suscita, a veces juega un papel central en la formación de movimientos sociales que luchan contra las tradicionales descalificaciones -muchas veces ocultas- del «pueblo» por parte de élites políticas.

Se puede sospechar que la globalización refuerza la imagen del «deber-ser» democrático (Santos, 1998: 55-67, 222); con todo, no se puede derivar de esto un inmediato debilitamiento de prácticas que desfiguran y desbordan estipulaciones contenidas en tales criterios. Esto se debe en parte al hecho de que «soluciones» económicas congruentes con las estipulaciones transnacionales de corte neoliberal suelen fracasar por no incorporar medidas que contemplan el modo en que sectores pobres luchan por la supervivencia (Schteingart, 1999: 341-345). A menudo esto provoca grandes movilizaciones en contra de «las fuerzas ajenas» que, según las autoridades, obligan a ciertas políticas (Sánchez Parga, 1996). Pero además se debe al hecho de que las reorientaciones en las tradiciones de promoción de intereses no se dan de modo unívoco o global, sino sobre la base de conocimientos, formas organizativas y valores locales que desembocan en diferentes «velocidades» de adaptación, en distintos modos de orientación, identificación y de patrones de defensa de intereses.

Esta situación invita a la reflexión sobre cómo se configuran identidades colectivas en un contexto de interacción de sistemas y culturas políticas de índole local, nacional y transnacional; al mismo tiempo es una invitación a la reflexión sobre las oportunidades políticas e imágenes constitutivas de la nacionalidad y de pertenencia -también infranacionales y supranacionales-. Además, invita a investigar cómo los patrones y estándares de inclusión y exclusión ciudadana fueron deconstruidos y reconstruidos «desde abajo»; las caras y los ritmos de cambios múltiples; las «prácticas de manejo» que aplican sectores de la población en distintas circunstancias. Dichas prácticas muchas veces desbordan las premisas formales y cuasi universales de ciudadanía. En su conjunto, un interés tal de investigación teórica apunta a la multiplicación y a la desagregación del concepto de ciudadanía, destacando su carácter polisémico (véase Santos, 1998: 148).



Sugerencia de trabajo para la semana

CompareEn el curso de Antropología Social, uno de los contenidos mínimos hace referencia a la construcción de la identidad. Revise el material que su docente le haya dado para estudiar ese tema y compárelo con el que ha leído en esta guía.

Escribaun pequeño ensayo sobre cómo ve usted, la construcción de ciudadanía en Guatemala, atendiendo a la realidad nacional de pluriculturalidad, multilingüismo y multietnicidad.

Leadetenidamente la lectura de la Guía 11.

Guía II

Tema 4. Contexto Histórico de Guatemala y Acuerdos de Paz

La historia reciente de Guatemala

Objetivo

Identificar los principales elementos que constituyen y dan forma a la historia reciente de Guatemala.

Contenidos

1. Historia política de Guatemala
2. Conflicto armado interno y Acuerdos de Paz

Lectura previa

Para esta semana, la lectura está tomada de: “Guatemala: más allá de los Acuerdos de Paz. Los acuerdos en un país multicultural”, de Carlos Mendoza. El fragmento que leeremos abarca dos temas: a) historia de injusticias y b) carencias de los Acuerdos de Paz.

Con esta lectura se busca tener una visión rápida de lo que ha sido la historia de Guatemala hasta llegar a la firma de los Acuerdos de Paz. No se trata de centrarse en hechos históricos como tales, sino en reconocer cuáles han sido las grandes corrientes a lo largo de éstos.

Se le sugiere que para una mayor comprensión de la lectura, lea algunos otros documentos que le hablen de que lo que fue el conflicto armado y los elementos que lo desencadenaron, para ello puede serle útil la antología del curso, brindada por su docente.

Historia de injusticias: realidad de pobreza y discriminación

La violenta conquista española marcó profunda y definitivamente las instituciones y las relaciones sociales, económicas, políticas y étnico-culturales en Guatemala. Los abusos y la segregación contra los pueblos indígenas se sistematizaron y legalizaron durante el prolongado período colonial. Con la independencia surgieron mecanismos más sutiles y sofisticados de explotación laboral y expropiación de sus tierras. En la República, los conservadores reto-

maban algunas de las políticas paternalistas de la Corona Española.²⁹ Cuando los liberales estaban en el poder se proclamaba la igualdad constitucional para obedecer la ley, servir a la patria y pagar los impuestos, pero sólo eran considerados ciudadanos los varones mayores de veintiún años, con renta, oficio o profesión que les garantizara la subsistencia.³⁰ Saber leer y escribir también era un requisito para optar a la ciudadanía, pero el Estado había delegado en los finqueros la tarea de educar a los indígenas, lo que en la práctica significaba un nuevo tipo de encomienda.³¹ Además de la Constitución, una serie de leyes secundarias contribuyeron a mantener a los indígenas fuera de la categoría de ciudadanos pues, como documenta Greg Grandin, la elite en el poder consideró a los indígenas como una fuerza laboral a ser movilizaba, por lo que las reformas y decretos del Estado eran para aumentar el control social, romper la base de subsistencia de las comunidades indígenas y hacer disponible su tierra y trabajo para las necesidades del cultivo y exportación del café.³² Lo confirma Regina Wagner cuando explica que, en el período liberal, "la producción y exportación del café recibió todo el apoyo del Estado, tanto en la obtención de tierras como de almacigos, créditos y mano de obra barata suministrada por medio de instrumentos coercitivos institucionalizados."³³ Es decir que, tanto bajo el régimen colonial como republicano, de conservadores o liberales, los pueblos indígenas de Guatemala han estado sometidos a diversos mecanismos de servidumbre, sin posibilidades de acceder a plenos derechos ciudadanos.

Desde 1954, al truncarse la esperanza democrática que había germinado con la revolución del 44, el Estado de Guatemala aumentó su poder coercitivo para beneficio de quienes lo ha capturado. Continuó con la tradición centralista y autoritaria de la Colonia y de los gobiernos dictatoriales de la República, pero con el agravante de la ideología anticomunista que lo introdujo en el escenario mundial de la Guerra Fría.³⁴ El conflicto armado interno iniciado en la década de 1960 dejó lamentables resultados, especialmente para los pueblos indígenas: cientos de miles de desplazados internos, decenas de miles de muertos y desaparecidos entre la población civil, miles de refugiados o exiliados en el extranjero y cientos de aldeas destruidas. Además del

²⁹ Con las reformas constitucionales de los conservadores, en 1839, los indígenas eran considerados ciudadanos de segunda categoría: personas sin ilustración suficiente para conocer y defender sus propios derechos. Taracena, A. (1998). *Guatemala y sus retos desde la óptica de un historiador político*. Guatemala: fotocopias.

³⁰ La definición corresponde a la Constitución Política de 1879. *ibid.*

³¹ En el período liberal de 1871 a 1944 se practicó lo que algunos historiadores denominan *una ciudadanía restringida*. El Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica (CIRMA) está realizando interesante estudio sobre la evolución histórica de las relaciones inter-étnicas en Guatemala.

³² Grandin, G. (2000). *The Blood of Guatemala: A History of Race and Nation*, Durham: Duke University Press. Pp. 110-111.

³³ Wagner, R. (1998). *La conformación del Estado guatemalteco*, (Guatemala, 1998), fotocopias.

³⁴ "Frente a la magnitud de la violencia y lo prolongado del enfrentamiento armado no es posible postular explicaciones simplistas que sitúen el conflicto armado como una manifestación directa de la confrontación Este-Oeste," pues existen profundas raíces históricas, pero dicha coyuntura internacional alentó la violencia imposibilitando el uso de medios pacífico alternativos para solucionar los problemas sociales, económicos, políticos y étnicos que arrastra el país. Comisión para el Esclarecimiento Histórico. (1999). *Guatemala: Memoria del Silencio*. Guatemala: CEH. Disponible en Internet: <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/mds/spanish/toc.html>

inmenso costo económico para toda la población, la erosión del capital social³⁵ ha sido tan dramática que puede llevar varias generaciones el restablecimiento de los lazos de confianza y credibilidad entre la población para elevar los niveles de solidaridad y reciprocidad.³⁶ Las instituciones formales (como la Constitución Política, las leyes ordinarias y sus regulaciones específicas⁹ e informales (como los valores éticos y morales, los preceptos religiosos y otros códigos de conducta implícitos)³⁷ se debilitaron aún más que en el pasado, pues se perdió respeto hacia ellas debido a que los ciudadanos sufrieron la persecución y abusos del Estado y del sistema jurídico que debían protegerlos.

Según el X Censo de Población realizado en 1994, el 42.8% de la población de Guatemala es indígena.³⁸ Sin embargo, algunos estudiosos afirman que los indígenas son aproximadamente el 60% de la población.³⁹ Generalmente se acepta que en Guatemala "existen 23 comunidades étnicas que conforman 3 pueblos indígenas. El pueblo indígena mayoritario es el de origen Maya que está conformado por 21 comunidades lingüísticas. Los 2 pueblos restantes, Garífuna y Xinka, están constituidos, cada uno, por un grupo lingüístico minoritario."⁴⁰ Guatemala, además de ser un país donde conviven personas de diversas culturas, es un lugar donde la pobreza afecta a la mayoría de la población. Utilizando el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), con base al Censo de Población de 1994, se determinó que más del 60% de los hogares del país son pobres, es decir que tienen al menos un NBI,⁴¹ pero la pobreza afecta sobre todo a las comunidades indígenas del área rural donde el 72% de los hogares tiene al menos una NBI.⁴²

³⁵ El capital social se define generalmente como un conjunto de características de la organización social, como la confianza, las normas y las redes que permiten y facilitan la cooperación. Putnam, R. (1993). *Making democracy work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

³⁶ En los lugares más afectados por el conflicto armado interno se observa un nivel de capital social relativamente más bajo que en el resto del país. El Banco Mundial realizó, durante 1999, una investigación sobre la violencia en áreas urbanas pobres de Guatemala, en la que se muestra la erosión del capital social. Ver Moser y McIlwaine (2001).

³⁷ La noción de instituciones se toma de la literatura sobre economía institucional. North, D. *Institutions Matter for Development*. En: Banco Mundial. (1998). *Beyond the Washington Consensus*. Washington: World Bank. Pp. 13-29.

³⁸ En el censo se respetó el derecho individual a la autoidentificación con su grupo étnico, por lo que el mismo se obtuvo por medio de pregunta directa y no por simple observación: ¿es indígena? Sí o no. Instituto Nacional de Estadística (INE). (1996). *República de Guatemala, Características Generales de Población*. Guatemala: INE. P. 140. Según la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1998 un 48% de los hogares son indígenas. Instituto Nacional de Estadística. (1999). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998*. Guatemala: INE.

³⁹ Uno de los principales criterios utilizados en Guatemala para definir a los pueblos indígenas ha sido el idioma: conglomerados humanos conformados por una o varias comunidades lingüísticas. Tzián, L. (1994). *Mayas y ladinos en cifras: el caso de Guatemala*. Guatemala: Cholsamaj. P. 45.

⁴⁰ Mesa Nacional Maya de Guatemala. (1998). *Situación de pobreza del pueblo Maya de Guatemala*. Guatemala: OIT & PNUD. P. 16.

⁴¹ Instituto Nacional de Estadística. (1997). *Guatemala: Necesidades Básicas Insatisfechas, 1981-1994*. Guatemala: INE y CELADE. P. 33. Adicionalmente, Guatemala es uno de los países de América con mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (1998). *América Latina frente a la desigualdad*. Washington: BID. P. 10.

⁴² Instituto Nacional de Estadística. (1997). *Guatemala: Necesidades Básicas Insatisfechas, 1981-1994*. Guatemala: INE, CELADE. P. 35. El 89.5% de la población indígena de Guatemala es pobre y el 76.1% es extremadamente pobres, según enfoque de la línea de pobreza. Mesa Nacional Maya de Guatemala. (1998). *Situación de pobreza del pueblo Maya de Guatemala*. Guatemala: PNUD. P. 55.

Carencia de los Acuerdos de Paz: visión de largo plazo y creatividad

Es cierto que los Acuerdos de Paz, especialmente el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, fueron novedosos al reconocer políticamente que Guatemala es un país multiétnico, pluricultural y multilingüe, pero hay preguntas fundamentales para el futuro del país que quedaron sin respuesta: ¿Cómo se construye una democracia multicultural? ¿Cuáles son las características del nuevo Estado multinacional que la realidad exige? ¿Qué tipo de instituciones se requieren para que las minorías étnicas y todos los pueblos indígenas y no-indígenas participen plenamente en la vida política? Existen lagunas conceptuales, imprecisión en la definición de los objetivos y, sobre todo, hace falta la visión de largo plazo de las instituciones que hagan viable una democracia multicultural y un Estado multinacional. Todas las soluciones y procedimientos propuestos en los acuerdos se enmarcan dentro de la institucionalidad vigente en el país. La propuesta de reforma a la Constitución Política de la República sólo amplía ese marco institucional pero no lo recrea. No eran cambios profundos, sino reformas.

Una posible explicación de esas limitaciones creativas de los Acuerdos de Paz es que, en el contexto de las negociaciones, era requisito indispensable acomodarse al orden jurídico-político establecido y no pretender modificarlo en esencia. Eso era algo asumido por la URNG, que estaba renunciando al cambio violento de las estructuras, para integrarse a la vida política institucionalizada del país. Era un acomodamiento en la nueva coyuntura local e internacional. Por parte de la representación gubernamental no se esperaban grandes innovaciones, pues el Estado ha sido el guardián del status quo. Esa realidad de las negociaciones no permitió que los actores se atrevieran a repensar el Estado guatemalteco, a cuestionar el modelo democrático implementado desde 1985, o a sugerir los cambios radicales no-violentos que se necesitan para efectivamente corregir las injusticias pasadas y presentes. El planteamiento de los acuerdos es de carácter reformista, por lo cual es difícil encontrar propuestas integrales y creativas con visión de largo plazo. Sin embargo, no puede negarse que el resultado de las negociaciones fue positivo para la sociedad guatemalteca, pues se logró terminar con el enfrentamiento armado interno.

Otro aspecto que frecuentemente se critica de los Acuerdos de Paz es que fueron el resultado de negociaciones entre un grupo muy específico y reducido, la URNG, y diferentes gobiernos. Por un lado, se pone en duda la representatividad de la comandancia guerrillera.⁴³ Por otro lado, los compromisos asumidos por las diversas comisiones que representaban al Gobierno de Guatemala nunca fueron formalizados como compromisos de Estado, sino que simplemente quedaron en compromisos políticos cuyo cumplimiento depende de la buena voluntad de los gobiernos posteriores. Esto dificulta que los acuerdos sean apropiados por la

⁴³ Según la Misión de Naciones Unidas para la Verificación de los Derechos Humanos en Guatemala (MINUGUA), los combatientes de la URNG eran alrededor de 2,500 al momento de su desmovilización. En las elecciones generales del 7 de noviembre de 1999, la Alianza Nueva Nación integrada por la URNG y otros partidos de izquierda, obtuvo 270,891 votos en la elección presidencial, lo cual representa un 12% de los votos válidos.

población guatemalteca que, en general, los desconoce, o por lo principales actores de la sociedad civil.⁴⁴ No existe un mandato popular o consenso político que empuje al Estado, como un todo institucional, a implementar completamente los compromisos adquiridos y trascenderlos para encontrar soluciones integrales y definitivas a los problemas históricos del país. En gran medida, el cumplimiento parcial y gradual de los acuerdos ha ocurrido por la presión política y financiera de la comunidad internacional.

Al tomar conciencia de las limitaciones del proceso paz surge la inquietud sobre. ¿Qué actores definirán la agenda y llevarán el liderazgo en el debate político que permita repensar el país y no sólo reformarlo? No es deseable, desde ningún punto de vista, que ocurran confrontaciones violentas para entonces proceder al diálogo político profundo. Por el contrario, debe existir la capacidad de reconocer la urgente necesidad de debatir sobre los principales problemas del país, dentro de las reglas del juego establecidas, para hacer los cambios requeridos que garanticen una verdadera paz.



Sugerencia de trabajo para la semana

Escriba En la siguiente página encontrará un cuadro que en su columna izquierda presenta algunos elementos rescatados de la lectura. En la columna de la izquierda escriba sus comentarios con respecto a esos elementos. Por ejemplo, ¿le parece que han sido superados o continúan igual? ¿No existen de esa manera pero sí se dan de otra forma? ¿Qué significado tienen o han tenido para el país?

Contraste sus respuestas o comentarios con al menos dos de sus compañeros de clase, finalmente, discutan con su docente sobre la historia reciente a partir de los elementos que ustedes trabajaron.

Lea detenidamente la lectura de la Guía 12.

⁴⁴ Hubo algunas organizaciones mayas que participaron en la Asamblea de la Sociedad Civil, instancia que daba insumos y servía como **caja de resonancia** a las negociaciones del proceso de paz. Sin embargo, las decisiones finales eran tomadas por “las partes” (gobierno y URNG).

	Elemento remarcado	Comentario del estudiante
1	Abusos y segregación contra pueblos indígenas sistematizados y legalizados	
2	Igualdad constitucional para obedecer la ley, servir a la patria y pagar impuestos	
3	Saber leer y escribir requisito para optar a la ciudadanía	
4	Indígenas considerados fuerza laboral	
5	Estado de Guatemala con poder coercitivo para beneficio de unos pocos	
6	Gobierno con tradición centralista y autoritaria	
7	Desplazados internos, muertos y desaparecidos entre la población civil	
8	Convivencia de diferentes culturas	
9	La mayor parte de hogares del país son pobres	
10	Planteamiento de los Acuerdos de carácter reformista	
11	Existe duda en cuanto a la representatividad de la comandancia guerrillera	
12	¿Qué actores definirán la agenda y llevarán el liderazgo político en el debate político de país?	

Guía 12

Tema 4. Contexto Histórico de Guatemala y Acuerdos de Paz Propuestas de los Acuerdos de Paz

Objetivo

Identificar los principales elementos que constituyen y dan forma a la historia reciente de Guatemala.

Contenidos

1. Historia política de Guatemala
2. Conflicto armado interno y Acuerdos de Paz

Lectura previa

La lectura de esta semana, corresponde a un texto de Edelberto Torres Rivas, “Guatemala: desarrollo, democracia y los Acuerdos de Paz.” La misma es una versión modificada del texto presentado en el Seminario “10 años de Acuerdos de Paz en Guatemala”, 6-8 Nov. 2006, Barcelona. El texto completo trata de establecer, con base en una serie de interrogantes que ha sido de Guatemala después de la firma de los Acuerdos, no sin hacer un interesante recorrido por los momentos que llevaron a dicha firma. Para nuestra lectura, sólo hemos tomado dos extractos que en su conjunto nos permitirán conocer cuáles fueron los grandes aportes que los Acuerdos dieron al país, así como que puede esperarse en su cumplimiento. Se le sugiere que junto con su lectura, realice las siguientes actividades.

1. Investigue los conceptos: modernidad, multiétnicidad, resarcimiento, impunidad, carácter declarativo, carácter sustantivo, fratricidio.
2. Anote las ideas o interrogantes que le surjan durante la lectura.

El des-balance: hacia un nuevo decenio

Estamos situados a fines de 2006, en el aniversario de 20 años de transiciones políticas y diez años sin el pretexto del conflicto. Hay aspectos positivos en la vida contemporánea de Guatemala, de la misma magnitud que tienen sus retrasos. ¿Cómo ha cambiado Guatemala después de cinco elecciones generales democráticas? ¿Qué han hecho y qué puede esperar esta sociedad de los Acuerdos? Ha cambiado mucho porque el Estado dejó de asesinar y un ambiente de libertad beneficia a los que puedan disfrutarla: las clases medias. La propuesta, como pacto social modernizador que ellos contienen, hubiese precisado para realizarse el apoyo de una sólida alianza de fuerzas políticas de-

mocráticas, que no existían. Es tan inseparable su contenido sustantivo con la necesidad de estos actores progresistas, como lo es la sensatez de la locura, de acuerdo con Foucault.

Nuestra sospecha es que una vez más la modernidad como oportunidad se adelantó a los actores y esa oportunidad ya pasó. Se empezó a perder desde el inicio del año nuevo de 1997. Pero la agenda de los Acuerdos perdurará porque corresponde a necesidades mínimas y por ello impostergables.

A la altura del año 2006 debe hablarse de una nueva época posconflicto, un nuevo momento en la vida política de Guatemala. Por su carácter, que ya hemos mencionado, en los próximos años el espíritu de los Acuerdos podrá servir como un común denominador de rutinarias propuestas de cambio. Llamamos la atención acerca de que los "Considerandos" que preceden a los Acuerdos son más maduros y más directos. Deben considerarse como el epítome de lo que el texto de los Acuerdos contienen. En el futuro inmediato, su sustancia como un texto unitario puede perdurar y proyectarse en la vida pública en la forma, o por medio de cinco ejes temáticos, de carácter reformista, que señalen carencias e incumplimientos, virtudes y bondades de los Acuerdos. Los aglutina y les da sentido un Estado democrático y fuerte. Ellos son:

1. La multiétnicidad de la nación
2. El resarcimiento, la reconciliación y la identidad nacional
3. La desmilitarización del Estado y la sociedad
4. La protección jurídica, los derechos humanos y la impunidad
5. El combate por la justicia social

Hace veinte años no habrían formado parte de la Agenda nacional; ahora estos cinco problemas forman parte de la cultura política común; penetran en el debate público, alimentan el discurso y el lenguaje popular, desafían el atraso, prueba suficiente que los Acuerdos algo cambiaron al país. En su indigencia teórica hay sectores de izquierda que hacen de los Acuerdos su programa grande, se entusiasman en clave reformista. La brutal naturaleza del retraso nacional que nos sitúa en los últimos lugares de lo social, cultural y político en América Latina, reduce aspiraciones y metas. Pero no es el atraso el que fija los objetivos de la izquierda intelectual como no son los Acuerdos los que los expresan. Hay que ir más allá de los límites que la 'modernidad' timorata traza en ellos.

Epítome

Todo lo que se viene razonando lleva a una respuesta llena de significados. No son Acuerdos de Paz sino de desarrollo y democracia y es por ello que están incumplidos; lo estarán mientras fuerzas tan conservadoras e ineptas gobiernen al país. Con algo de los Acuerdos se puede conformar un pacto de nación, con componentes fundamentales de un futuro que niegue todo lo que fue el pasado terrorista. No importa el cumplimiento, sino su mensaje y su reclamo, contenido en tres dimensiones vinculadas entre sí: la necesaria reconciliación de la comunidad nacional y la identidad de todos, incluyendo la imprescindible presencia de los pueblos indígenas; el desarrollo con equidad que disminuya las ofensivas distancias sociales que hoy nos separan peligrosamente, que haya justicia social como condición y resultado de la democracia, del Estado democrático fuerte y plural.

Que no haya temor a decirlo. La vigencia de la Agenda de la Paz ayuda a los guatemaltecos porque les da inspiración intelectual por el valor de sus recomendaciones. Pero si los Acuerdos perdieran presencia o se desconocieran por algún motivo no imaginado, el proceso democrático no se debilitaría, no se olvidaría el valor de la reconciliación nacional ni las ventajas del desarrollo con justicia social. Son bien sabidos los factores autoritarios, las fuerzas racistas, los intereses de la inequidad social.

Por lo demás, una buena parte de las conclusiones y recomendaciones se confunden hasta en su formulación con lo que sería un buen programa de una amplia alianza política de fuerzas democráticas. Una porción de los compromisos corresponden a lo que sin dificultades vendría a ser una cuidadosa versión programática de una oferta electoral progresista.

Finalicemos: no hay progreso donde los viejos problemas siguen irresueltos, y sí lo hay donde el avance connota la aparición de problemas inéditos. Se define la calidad espiritual de una cultura por la calidad inédita de los problemas que es capaz de enfrentar a medida que se avanza. Del mismo modo que un hombre interesante no es un hombre sin problemas, pues un hombre interesante se define por la calidad de la relación que mantiene y entabla con sus problemas, del mismo modo las naciones se desarrollan por la imaginación y la riqueza problemática que son capaces de entablar sus élites, con sus problemas, a fin de solucionarlos y generar mediante el progreso problemas inéditos. Esta concepción de progreso, que no descarta la irrupción de lo problemático sino que la alienta, se basa en la convicción de que avanzar es hacerlo hacia lo desconocido y no instalarnos en el temor al cambio.

El mérito de los Acuerdos estuvo en su contenido, declarativo, en su oportunidad sustantiva y no en el cumplimiento al pie de la letra de sus numerosos temas puntuales. Estos principios ya forman parte de la cultura política. Pero lo importante que siempre se deberá mantener en la conciencia de todos los guatemaltecos sensatos, de cualquier ideología, es que en esta sociedad no debería ocurrir nunca más la locura del inútil fratricidio cuya memoria hay que cuidar.



Sugerencia de trabajo para la semana

- Elija**De los Acuerdos de Paz, elija los dos que más interesantes le parezcan desde la carrera de Trabajo Social.
- Identifique**en cada uno de ellos, al menos tres elementos que a su parecer, son básicos para lograr el desarrollo de Guatemala.
- Consulte**con el docente del curso: Descentralización y Desarrollo Local EDP, sobre qué tipo de relación existe entre la temática del curso y los Acuerdos de Paz.
- Elabore**un informe en que resuma cuáles son los aportes dados por los Acuerdos de Paz y en los que el profesional de Trabajo Social está mejor preparado para incidir. Entréguelo a su docente.
- Revise** los contenidos vistos en las guías 8 a 12. Identifique y anote sus dudas o comentarios a los mismos.

Guía 13

Repaso General de los Temas 3 y 4

Objetivo

Reforzar los temas 3 y 4 de la guía, para ello se hará aclaraciones, ampliaciones o correcciones cuando haga falta.

Metodología de trabajo

1. Se conformarán grupos para trabajar en clase. Se sugiere que los grupos se hagan por afinidad.
2. Cada grupo nombrará un moderador y un relator. Éste último será también el responsable de tomar notas en el grupo.
3. Cada miembro del grupo expondrá a sus compañeros las dudas o comentarios surgidas del repaso que hizo durante la semana, de las guías y contenidos anteriores.
4. Dentro del mismo grupo tratarán de encontrarla solución a las dudas y comentarios planteados. De todo esto entregarán un informe resumen escrito.
5. Posteriormente, se realizará una plenaria en la que cada relator expondrá lo trabajado en el grupo en sus dos fases.
6. Finalmente, el docente aclarará o ampliará de acuerdo a lo expuesto por los moderadores de grupo.



Sugerencia de trabajo para la semana

Reflexione.....sobre el ejercicio realizado y el beneficio que tiene trabajar en grupo para resolver dudas.

Leacon atención la lectura sugerida para la guía catorce.

Guía 14

Tema 5. Sociedad Civil y Movimientos Sociales en Guatemala

Formación e intereses de los movimientos sociales

Objetivo

Relacionar la teoría sobre formación de movimientos sociales, con la formación de los movimientos sociales en Guatemala.

Contenidos

1. Formación de movimientos sociales
2. Identidad individual y colectiva

Lectura previa

Con la lectura de esta semana, de Benjamín Tejerina, se pretende hacer un acercamiento a los factores que motivan la formación de movimientos sociales, así como los intereses que desarrollan. La lectura está contenida en el documento titulado: Movimientos Sociales: espacio público y ciudadanía: Los Caminos de la utopía, el cual se le recomienda leer en su totalidad.

Se le sugiere que junto con su lectura, realice las siguientes actividades.

1. Investigue los conceptos que no conozca.
2. Anote las ideas o interrogantes que le surjan durante la lectura.

Los movimientos sociales como procesos de movilización de ciudadanías:

las palabras andantes

Ningún enfoque sobre los movimientos sociales es tan útil como la teoría de la movilización de recursos si se pretende dar cuenta de la influencia de la asociación de intereses privados para entrar a formar parte de la redistribución de recursos y recompensas que tiene lugar en la sociedad. La cantidad y capacidad de gestión de recursos e incentivos disponibles, así como las oportunidades políticas que el contexto abre a la movilización permiten dar cuenta de la influencia y transformación sociales que produce un movimiento social. Sin embargo, en el ámbito del reconocimiento, los límites autoimpuestos por la teoría de la elección racional y las limitaciones que encuentran los enfoques de la movilización de recursos han sido apuntados por nume-

rosos autores.⁴⁵ Por ejemplo, Myra Ferre ha señalado que "debido al individualismo radical de esta teoría, se hacen muy problemáticos los aspectos relacionados con la búsqueda de una comunidad y el valor motivador de los bienes colectivos. Al ser un modelo unidimensional de la conducta 'racional' (estratégicamente instrumental), las formas de conducta no instrumental no sólo no pueden ser tratadas, sino que otros sistemas de valores y formas de conocimiento son sistemáticamente excluidos de consideración" (Ferre, 1994: 175).

En alguna de sus versiones, la teoría de la elección racional considera la acción colectiva como un grupo de individuos egoístas que se reúnen para alcanzar sus objetivos. En este proceso "las relaciones comunitarias y de dominación anteriores al surgimiento de los movimientos no parecen ser relevantes, y se presta poca atención a los activos procesos cognitivos a través de los cuales las personas se perciben a sí mismas como miembros de los grupos y reafirman estas identidades con sus decisiones" (Ferre, 1994: 176).

Una crítica más radical es la elaborada por Alessandro Pizzorno. Para este autor, el análisis de la participación en la acción colectiva que se realiza desde las teorías utilitaristas presupone unas condiciones de información perfecta y una situación en que la incertidumbre del cálculo individual es superada (parcialmente) por la seguridad de que el mercado social en el que los beneficios sociales (prestigio, honor, afecto; el "reconocimiento", en una palabra) pueden ser consumidos permanecerá inalterado. Pero aquí entramos en el campo de la formación de la identidad colectiva. Durante el proceso de su formación, el individuo no puede comparar sus costes actuales con los beneficios futuros porque no posee todavía el criterio (la identidad) con que evaluarlos. Su único objetivo (en el caso puro) es entonces el de formar su propia identidad, esto es, el de asegurar un mercado que acepte (reconozca) su propia moneda. Si alguno trata de "hacer el viaje gratis", obteniendo los beneficios derivados de la acción colectiva sin pagar los costes de la participación, acaba simplemente por quedarse sin reconocimiento. (Pizzorno, 1994: 136)

La identidad colectiva y su reconocimiento resultan fundamentales en la competencia entre grupos. La competencia entre individuos utiliza distinto tipo de recursos que la competencia entre grupos. Cuando los grupos luchan por alcanzar mayor cantidad de un determinado producto social, lo hacen mediante la utilización de la movilización o la amenaza de determinadas acciones políticas. Lo que la sociedad alcanza a cambio es el consenso social por parte de estos grupos. Por otro lado, algunos grupos pueden reclamar un cambio en las reglas del juego de la competencia, sobre todo en el caso de nuevos colectivos o nuevas demandas sociales. Pueden aparecer grupos interesados racionalmente en modificar unas normas que no les benefician o, por decirlo en otros términos, el grupo no se identifica con el mantenimiento de las reglas del sistema.

⁴⁵ Las reflexiones sobre la crítica de Alessandro Pizzorno a la teoría de la movilización de recursos se encuentran ampliamente desarrolladas en Benjamin Tejerina (1998). Para un ejemplo empírico sobre los límites de la teoría de la movilización de recursos puede consultarse Tejerina *et al.*, 1995.

En la sociedad aparecen con cierta frecuencia grupos que plantean intereses específicos. Pero estos intereses deben ser reconocidos (identificados) y deben mobilizarse colectivamente. Como quiera que nos movemos en ámbitos de recursos limitados (económicos) o conflictivos (simbólicos), unos intereses tenderán a verse sobrerrepresentados en la medida que la agregación incrementa el poder de un grupo mientras que otros estarán subrepresentados o se verán privados de representación. Este proceso opera sobre un mecanismo de exclusión, ya que las circunstancias tienden a limitar los intereses que pueden ser representados, permitiendo la absorción de la presión de ciertos intereses y rechazando o reduciendo otros. Al mismo tiempo, la organización de la representación introduce una distorsión en los mecanismos de mercado o entre grupos que compiten por recursos escasos. El proceso de representación funciona con un recurso específico que podemos llamar militancia, participación o movilización, y son los representantes (líderes, activistas) los poseedores de dicho recurso. En el momento en que estos intereses se organizan, los representantes tienen que buscar fórmulas para hacer compatibles los objetivos inmediatos con los intereses a largo plazo de sus representados. Llegamos así a la paradoja de que "la máxima utilitarista según la cual cada individuo es el mejor juez de sus propios intereses sólo resulta válida en condiciones de información perfecta. En el mundo real, al contrario, la acción se desarrolla siempre en condiciones de incertidumbre. La representación es un instrumento para reducir la incertidumbre. Un sistema representativo presupone que el mejor juez de los intereses a largo plazo de un individuo es su representante" (Pizzorno, 1994: 140).

Los intereses defendidos por aquellos grupos excluidos tienen que ser reconocidos por los grupos que constituyen el sistema. Ambos tipos de grupos se encuentran en situaciones muy distintas. Mientras que los grupos antiguos encuentran representación para la defensa de intereses definidos y reconocidos, los nuevos grupos luchan por conseguir el ingreso en el sistema y ser reconocidos como representantes de los nuevos intereses a través de un procedimiento distinto, que Pizzorno denomina de "formación de identidades colectivas". En este proceso constitutivo, las acciones desarrolladas por los grupos no están orientadas hacia la maximización del beneficio personal, sino hacia la consolidación de la identidad grupal. En esta situación "tal objetivo no es negociable, se coloca más bien como la premisa de eventuales negociaciones e intercambios futuros. Durante esta fase, cierto tipo de acciones (como los conflictos, la polarización de posiciones, las opciones de coherencia ideológica, la adopción de objetivos no realistas) que parecerían 'irracionales' desde el punto de vista de los beneficios individuales, adquieren, por el contrario, significado si se consideran en la perspectiva de la formación de identidad" (Pizzorno, 1994: 141).

Diferenciando estos dos momentos en el proceso de construcción de la identidad colectiva es posible superar las limitaciones de la teoría de Mancur Olson (1965) sobre la acción colectiva, así como la disputa entre comportamiento patológico y racional, ya que buena parte de las manifestaciones de la conducta colectiva en su proceso inicial de génesis responde a una racionalidad de formación de identidad y no tanto al cálculo individual utilitarista. Durante esta fase de formación de la identidad colectiva se intensifica la participación y se incrementa la dedicación a la militancia. Con posterioridad

Una vez alcanzado el objetivo del reconocimiento de la identidad, cuando los objetivos subsiguientes pueden conseguirse a través de la negociación, la participación tiende a caer. [...] En realidad, encontramos a menudo una fase intermedia en la que la nueva identidad colectiva se sitúa todavía como antagónica al sistema. En este caso se verificará probablemente una situación de bloqueo polarizado, en la que algunos miembros participan intensamente, mientras que otros desisten, desanimados por la ineficacia a corto plazo de la acción política. La militancia (incentivada por la fuerte necesidad de nueva identidad y por el alto grado de compromiso con ésta) aumentará entonces paralelamente al declive de la participación general. (Pizzorno, 1994: 143)

La única idea que añadiría a las palabras de Alessandro Pizzorno es que también en la segunda etapa, cuando la identidad colectiva está asentada y goza de reconocimiento, una parte de los recursos y de los esfuerzos de la participación deben orientarse a garantizar la legitimidad de los representados ante los oponentes o contendientes. En realidad, el mantenimiento de la identidad que asegure la continuidad de la comunidad reclama buena parte de los recursos disponibles, sobre todo, simbólicos, pero también materiales. Los objetivos de la comunidad son redefinidos cada cierto tiempo, distintas versiones y definiciones de la realidad comunitaria han de ser contrastadas y debatidas, dando lugar a cambios que han de ser gestionados.

Lo que me interesa señalar en este momento es que los límites y destino de la comunidad (identidad) son socialmente construidos, por lo que nuevas ciudadanía se formulan y otras se reformulan con el transcurrir del tiempo dependiendo de cambios en la participación y movilización. En esa tarea de adaptación y transformación de la identidad colectiva también han de invertirse una parte de los recursos disponibles, sin quebrar los hilos que la atan a definiciones pasadas, sin romper con la tradición.



Sugerencia de trabajo para la semana

Organícense en tríos, seleccionen uno de los movimientos sociales en Guatemala (pueden auxiliarse con su docente) y relaciónenlo con lo leído. Es decir, a qué responde el movimiento, qué lo guía, cómo forma identidad, etc.

Elaboren..... un informe de no más de una página con sus conclusiones y entréguenlo a su docente para su discusión en clase.

Leacon atención la lectura sugerida para la guía quince.

Guía 15

Tema 5. Sociedad Civil y Movimientos Sociales en Guatemala

Movimientos sociales y políticos de mujeres en Guatemala

Objetivo

Analizar un movimiento social específico guatemalteco, su contexto y su desarrollo.

Contenidos

1. Historia de conformación de grupos de mujeres en Guatemala
2. Mujeres mayas y organización

Lectura previa

Con la lectura de esta semana, de Benjamín Tejerina, se pretende hacer un acercamiento a los factores que motivan la formación de movimientos sociales, así como los intereses que desarrollan. La lectura está contenida en el documento titulado: Movimientos Sociales: espacio público y ciudadanía: Los Caminos de la utopía, el cual se le recomienda leer en su totalidad.

Se le sugiere que junto con su lectura, realice las siguientes actividades.

1. Investigue los conceptos que no conozca.
2. Anote las ideas o interrogantes que le surjan durante la lectura.

Las mujeres mayas: violencia y militancia

Aunque el movimiento político maya está liderado mayoritariamente por hombres, se podría decir que son mujeres las que han acaparado la fama y el reconocimiento público, como Rigoberta Menchú -símbolo de lo que es Guatemala en el exterior por ganar el Premio Nobel de la Paz en 1992-, o Rosalina Tuyuc -que ha encabezado la lucha de las mujeres viudas por "la violencia" desde finales de los 80 hasta ahora y fue diputada en el Congreso de la República por el Frente Democrático Nueva Guatemala, FDNG, entre 1996 y 2000-. Ambas se vinculan a ese primer momento cuando las mujeres están involucradas con las aspiraciones de cambio del campesinado indígena del altiplano, que se truncan con la guerra de los 80. Ellas, y tantas otras, ya eran mujeres activas en este proceso de restitución moral de las comunidades. Muchas entraron al CUC -Comité de Unidad Campesina- y a otras iniciativas, al poco, según se encrespa la situación, algunas lo harán a organizaciones guerrilleras y, después de la debacle, se van a integrar a orga-

nizaciones populares, como respondiendo de nuevo a ese proceso de dignificación y de lucha por la equidad ciudadana que la guerra había dejado inconcluso. Las mujeres llevarán la batuta ante la militarización, los derechos humanos o la sobrevivencia de sus hijos, superando como pudieron la dureza de la violencia sobre ellas mismas por ser mujeres. Empezaron la apertura de espacios políticos significativos a través de la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala - CONAVIGUA- o el Grupo de Apoyo Mutuo -GAM- (1997: 154).⁴⁶ Ambas organizaciones dieron la cara por la búsqueda de sus familiares desaparecidos rompiendo la barrera del terror, exponiendo como testigos las atrocidades de la guerra, iniciando una larga marcha en la lucha por los derechos humanos y la justicia, y enfrentando la impunidad que aún continúa.

Por otro lado, se configuran una serie de organizaciones de mujeres desde la población que tuvo que salir refugiada a México huyendo de la campaña de "tierra arrasada" de principios de los 80 o desde la montaña donde se ocultaron las Comunidades de Población en Resistencia -CPR-. Con todo y estos traumas, la vida en el refugio o en la montaña supuso para las mujeres cambios en sus patrones de vida: abandonan el aislamiento, se incorporan a proyectos, se alfabetizan y experimentan diferentes procesos formativos: "empezamos a organizarnos porque teníamos necesidad de alimentos, de atención en salud y de servicios" (refugiada en Cabarrús/Gómez/ González 2001: 54).

En 1990 surge Mamá Maquín en México que llegó a contar con 9000 miembros (Cabarrús/Gómez/González 2001: 54).⁴⁷ El trabajo con las mujeres del refugio fue impulsado por funcionarias de instituciones de cooperación, principalmente de ACNUR -Alta Comisión de las Naciones Unidas para los Refugiados-, que presionaron para que se garantizara la representación de las mujeres. Estos grupos "trabajaban explícitamente con perspectiva de género y se centraban en un proceso de reflexión acompañado de procesos de capacitación" (Kauffer 2001: 13). Además la influencia de las organizaciones guerrilleras sobre esta población y la atención a la misma era muy fuerte. A partir de 1993, con el retorno y la obsesión de las comandancias por la captación de recursos, surgen las diferencias. La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG- nunca ha sido capaz de mantener esa supuesta unidad organizativa. Entonces, así como hubo tres vertientes para el retorno, una que se ubicó en el área norte, coordinada bajo las Fuerzas Armadas Revolucionarias -FAR-; otra al sur, por la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas -ORPA-, y la noroccidental del Ejército Guerrillero de los Pobres -EGP-. Así encontramos a Ixmucané, Madre Tierra y Mamá Maquín.

Estas organizaciones de las mujeres jugaron un papel clave en el proceso de retorno pero "aunque a muchas mujeres les queda la certidumbre que su participación fue determinante para el

⁴⁶ CONAVIGUA está formada por mujeres mayas de las comunidades del altiplano. Mientras el GAM es una organización mixta desde la adscripción étnica y el género, de liderazgo no indígena y capitalino de clase media, pero unas bases con una presencia de indígenas muy fuerte.

⁴⁷ Las organizaciones de mujeres en las CPR surgen sobre 1986. Su proyecto de mayor relevancia fue la alfabetización de muchas de sus miembros. Sufrieron una fuerte fragmentación al momento de reinstalarse en sus propias comunidades, algunos grupos adquirieron tierra por la Costa Sur. Actualmente están activas en La Primavera en El Ixcán.

éxito del retorno..., su participación es poco reconocida por muchos hombres dirigentes y su papel en el pasado, profundamente desestimado" (Cabarrús/Gómez/González 2001: 59). A estas dudas respecto a su contribución, se suma cómo se revierte su situación como mujeres en la reinstalación: con la vuelta a "la normalidad", a los compañeros ya nos les conviene la organización de las mujeres, menos cuando ellas vienen con la bandera del reclamo del derecho a la tierra: quieren ser copropietarias junto al hombre y socias de las cooperativas. La actitud de los funcionarios y el reposicionamiento del hombre en las comunidades han impedido la generalización de estas y otras demandas. En ocasiones "los directivos [de las cooperativas agrícolas] ejercieron presión sobre los esposos y familias de las mujeres interesadas y ... llegaron a amenazar a algunas dirigentes con expulsarlas de la comunidad y violarlas, si mantenían su exigencia por el derecho a la tierra" (Cabarrús/Gómez/González 2001: 108); o se dieron exigencias difíciles de cumplirse con las cuotas de las mujeres para ingresar como socias o al no validar el trabajo doméstico a la par del agrícola (ver Deere/León 1999: 32-37).⁴⁸ Además han favorecido el apagamiento de las mujeres organizadas, las disputas internas de las organizaciones guerrilleras, el progresivo abandono de la cooperación internacional, la situación de sobrevivencia en la precariedad y las condiciones políticas del país. Se puede decir que el nivel de conciencia sobre sus derechos como mujeres se mantiene, pero que requiere consolidarse (Cabarrús/Gómez/González 2001). Y MINUGUA comparte esta percepción y observa que "las características del proceso de retorno y las condiciones poco favorables para su reasentamiento han limitado su incidencia" (Cabarrús/Gómez/González 2001: 15).

La Asamblea Consultiva de las Poblaciones Desarraigadas -ACDP-, se crea para dar cumplimiento al acuerdo específico del Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado. Éste se comprometía a la protección de las familias encabezadas por mujeres, a las viudas y huérfanos, teniendo en cuenta los derechos de las comunidades indígenas, y establecía eliminar cualquier tipo de discriminación hacia la mujer para facilitar su acceso a la tierra, vivienda, créditos, participación en proyectos de desarrollo. Al interior del ACDP se constituyó la Coordinadora de Mujeres Desarraigadas con 23 organizaciones. Pero, a pesar del empuje que pudieran suponer estas instancias para la población víctima de la guerra y para las mujeres en particular, a lo largo de estos últimos años la fatiga, el desencanto y la desarticulación es lo que caracteriza a las participantes. Este acuerdo se despachó con velocidad porque no hubo interés político, ni de la parte gubernamental ni de la comandancia guerrillera, en mantener los reclamos de esta gente que podía ser conflictiva. Sin embargo, algunas de sus demandas se han convertido en una reivindicación sustentada por muchas mujeres indígenas campesinas.

De hecho las organizaciones campesinas del país, que cuentan con una mayoría de indígenas en sus bases, han tenido que abrirse y empezar a incorporar a las mujeres, con sus demandas específicas dentro de sus instancias y de sus programas. En la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina -CONIC-, han pasado por ello. Juan Tiney es uno de los promotores de unas prácticas de las relaciones de género más equitativas: "desde el surgimiento lo que nos planteamos es

⁴⁸ Los títulos de propiedad definitivos de Ixcán quedaron emitidos en nombre de toda la familia como copropietarios, aunque luego el reconocimiento en la práctica sea más problemático.

lograr una mayor participación de las mujeres a nivel nacional. La tarea es demasiado, si queremos incidir hay que hacerlo desde la base. Hay poca participación de las mujeres, hay una meramente física de respaldar y de acompañar al marido, pero no una verdadera". Ahora hay una Secretaría Nacional de la Mujer que trabaja esto y organizan anualmente Conferencias Nacionales de Mujeres Campesinas e incluso, si hace dos años el consejo de dirección nacional no tenía ni una sola mujer, ahora "tenemos a 5 o 6 mujeres de 13. Efectivamente hay un crecimiento y se han abierto espacios de discusión". Los líderes tratan de predicar con el ejemplo, "nosotros cuando llegamos a la comunidad tratamos de llevar nuestro plato y queremos lavar, las mujeres nos quitan eso y dicen 'no'. Es parte de la práctica, pero es bastante difícil porque nuestros organizadores y capacitadores mismos no han logrado cambiar esa mentalidad. Incluso en la dirección misma hay problema, se burlan de uno, '¿vos te metés en la cocina...?'. Entonces es de ver la cuestión tan natural, yo agarro mi escoba y cuando me vieron los demás que agarré mi escoba, los otros tuvieron que agarrar su escoba. Y era más fácil que consiguiéramos a una compañera 39 que nos tenga el piso brillante, pero no se trata de eso, sino que lo hagamos, no es una vergüenza, sino que es una necesidad".

Tanto en las organizaciones de mujeres que surgen al interior del país como respuesta a la guerra, como entre las de las mujeres refugiadas retornadas o de las CPR, se encuentra la presencia de lideresas con mucha personalidad y muchas de ellas vinculadas a la izquierda revolucionaria. Esta relación ha supuesto fuertes controversias para ellas mismas porque pese a una mística de lucha y transformación social y una capacidad organización muy grande, también supone soportar la dependencia de "la línea" y el verticalismo, y la dependencia de la ayuda externa, de su financiamiento y de sus discursos. Con la posguerra se han destapado personalismos y diferencias políticas internas con disidencias dolorosas: las heridas de "la violencia" y de unas militancias tan exigentes aún no están curadas. Como dice una lideresa maya, "romper con el cordón umbilical de la organización es como romper con la autoridad patriarcal", genera una fuerte carga de frustración. La crisis más sonada ha sido la de CONAVIGUA, donde Rosalina Tuyuc -que salió de las filas de la URNG y de su brazo político la Alianza Nueva Nación -ANN- y Fermina López -ahora en la comandancia de la URNG-, encabezan cada una facción de CONAVIGUA. Se trata de procesos muy delicados con implicaciones personales que están en proceso de tratamiento.

Quizá como contrapunto de esta visión algo decepcionante de lo que han sido las organizaciones de las mujeres retornadas, voy a rescatar el caso de Adelina Caal en Nueva Libertad, Alta Verapaz, que muestra los esfuerzos de rearticulación que están dándose, según me fue transmitido por unos cooperantes que trabajan en esta región.⁴⁹ Este grupo surge en 1997 como una escisión de Mamá Maquín, buscando una mayor autonomía de la dirección. En la comunidad, por diversos conflictos internos, el trabajo no rinde y estas mujeres que son de diferentes orígenes

⁴⁹ Los testimonios que van a aparecer proceden de entrevistas realizadas en noviembre-diciembre del 2001 para una investigación de FLACSO que estoy realizando, junto a Santiago Bastos, sobre el movimiento maya desde 1995 hasta la actualidad. Por otro lado, quiero agradecer los comentarios y sugerencias a este texto de Juliana Ströbele-Gregor, Dorotea Gómez, Santiago Bastos, Luisa Cabrera y Emma Chirix.

nes -q'anjobales, mames, ixiles- de donde han quedado instaladas, salen a trabajar hacia las comunidades q'eqchi's que rodean a Nueva Libertad y "encuentran un potencial" que les da nuevas alas. "En cinco años han organizado más de 1.500 mujeres en 38 aldeas, allí se mueven de maravilla, siguen teniendo a su manera un cierto sentido de militancia". Las Adelinas se componen ahora por una gran fuerza q'eqchi' y han sabido adaptarse a las condiciones del nuevo entorno. Además de continuar solicitando proyectos de desarrollo, identifican el problema de la violencia doméstica, "no lo viven como algo natural. Doña María me dice, 'es un problema que si nosotras hablamos de derechos, somos las primeras que tenemos que dar el ejemplo de que en nuestros hogares no ocurre eso de que el marido nos golpea cuando llega bolo', el salto que han dado es que ya no lo consideran natural". Otra cosa que lograron fue llevar al hospital a unas 400 mujeres a hacerse la revisión ginecológica, o empezar una campaña de empadronamiento donde más de 1.000 mujeres han respondido, a pesar de no traer beneficio material sino más bien costo por el traslado al centro de la municipalidad. "Yo las he visto cansadas, pero como más reafirmadas en que había que seguir a ir buscando un poco el cambio", concluye.

Otra experiencia que no se ha publicitado pero que empieza a encontrar espacios donde expresarse y discutirse es la de las mujeres indígenas exguerrilleras. Ellas transgredieron cualquier orden establecido, pero les quedó el desarraigo de sus comunidades, el estigma de haber sido promiscuas en la montaña, el verse satanizadas por haber cargado armas, el haber vivido la maternidad con sentimiento de culpa -muchas son madres solteras- y el peso de tantos compañeros y compañeras que cayeron. En general muestran un sabor amargo, se sienten extrañas en la posguerra y en el retorno a un papel tradicional después de que "entregamos más que la vida, vivimos más que la muerte. Nadie va a entender la soledad que vivimos", decía una de ellas en un taller de mujeres.



Sugerencia de trabajo para la semana

Responda Con base en la lectura realizada, lo visto en otros cursos de su carrera y su propia experiencia personal. Respóndase los siguientes cuestionamientos:

- ¿Qué papel juega y ha jugado históricamente la mujer guatemalteca?
- ¿En qué sectores es dónde más visibles son las mujeres en Guatemala?
- ¿Cuántos grupos de mujeres conoce en Guatemala y qué opina de su desempeño?

Lea..... atentamente la lectura propuesta para la guía dieciséis.

Guía 16

Tema 6. Identidades, conflicto y cohesión social en Guatemala

La discusión sobre la etnicidad guatemalteca

Objetivo

Valorar la existencia de varios colectivos con historias y culturas diferenciadas como elemento favorable para el desarrollo de la sociedad guatemalteca.

Contenidos

1. Dominación étnica
2. Etnicidad y cultura

Lectura previa

La lectura de la semana está tomada de un documento de Santiago Bastos y Manuela Camus, titulado: Multiculturalismo y pueblos indígenas: reflexiones a partir del caso de Guatemala. Este mismo nos servirá para analizarlo durante dos semanas incluyendo ésta. Los segmentos utilizados hacen una interesante aproximación a la manera en que se ha trabajado, discutido y trabajado la cuestión de la etnicidad en el país, haciendo énfasis en que no se trata sólo del discurso, sino que va más allá a las bases propiamente de la sociedad. Igualmente introducen la discusión sobre de dónde surge y se empieza a hablar de reconocer las diferencias.

Se le sugiere que junto con su lectura, realice las siguientes actividades.

1. Anote las ideas o interrogantes que le surjan durante la lectura.

Una ideología de cambio y compromiso

Este "multiculturalismo" tiene sus orígenes en las transformaciones ideológicas que se gestan en los años sesentas en Estados Unidos y Canadá, ampliándose a Europa en los setentas y ochentas, buscando hallar salida política a la creciente diversidad étnica, cultural y de orígenes de las sociedades posindustriales, y asentándose y oficializándose en los noventas (Dietz, 2003). En principio, trata de resolver dos situaciones básicas, de dimensiones políticas muy diferentes.

En su primera formulación norteamericana, se dirige hacia la población inmigrante, ya que la posición asimilacionista de los Estados nacionales no había resultado exitosa, y se decanta por una aceptación de la existencia de otras culturas a su interior, entendiendo que pueden des-

arrollarse en convivencia pacífica bajo unas normas nacionales comunes. De esta manera, los colectivos culturalmente diferentes no serían vistos como posibles factores desestabilizadores, ni subversivos, sino que más bien se fomentaría la participación política desde sus identidades diferenciadas -etiquetadas-. Para este multiculturalismo la cohesión social ya no depende de la homogeneidad y la diferencia no supone necesariamente la fragmentación, aunque esta posición no problematiza cómo se produce la interacción entre los colectivos culturalmente diferentes en la sociedad, ni sus diferencias en el acceso al poder y los recursos.

Esta idea del multiculturalismo se complica cuando los "otros" no son inmigrantes dispersos espacial y socialmente, sino pueblos, "naciones" que ocupan espacios concretos, con historias e identidad y que exigen reconocimiento político, como ocurre en muchos Estados europeos. En este caso, lo que ocurre -de forma muy simple- es que el Estado nacional liberal, en su formación, no quiso reconocer como parte del "nosotros", a la población que no pertenecía "culturalmente" al núcleo dominante -castellanos en España, ingleses en Gran Bretaña, etc.- (Anderson, 1993). Ahora se trata de resolver esta exclusión mediante el reconocimiento de la existencia de estas diferencias dentro de un mismo Estado, convirtiéndolas en el eje de una serie de derechos políticos que se pueden considerar como una extensión de los universales, y tienen una relimitación territorial (Kymlicka, 1996). Al reconocer que el Estado no es culturalmente neutro, se intenta que esta dimensión refleje la realidad de las sociedades.

Estas dos "variantes" del multiculturalismo van convergiendo en sus elementos básicos: reconocer que las sociedades actuales son culturalmente diversas, situación que hay que regular, ya sea como "estados multinacionales" o como "naciones multiculturales", a base de reconocer algún tipo de derechos más allá del clásico universalismo liberal. Poco a poco, se van convirtiendo en la forma legítima de hablar sobre la diferencia étnica, y de esta ideología van surgiendo nuevas políticas para gestionarla. Según John Comaroff, se trata de una fórmula de compromiso entre el "etnonacionalismo" de los colectivos que reclaman reconocimiento y el "euronacionalismo" de los Estados que lo administrarían: "...de la lucha entre estas dos formaciones ideológicas... surge una tercera. Llamémosla 'heteronacionalismo' si quieren... Es una síntesis que pretende absorber las políticas de identidad del etnonacionalismo dentro de la concepción de comunidad política del euronacionalismo. Arropado por el lenguaje del pluralismo, su objetivo es acomodar la diversidad cultural dentro de una sociedad civil compuesta por ciudadanos autónomos iguales e indiferenciados ante la ley. Como esta formación ideológica celebra el derecho a la diferencia como su principio básico, da origen a una obsesión por las prácticas del multiculturalismo" (Comaroff 1996: 177).

La etnicidad: cultura y poder

Como hemos venido insistiendo, la situación que este multiculturalismo intenta resolver se originó en el momento histórico en que en América Latina, dos grupos, histórica, racial y culturalmente diferentes, se pusieron en contacto, y esa diferencia fue utilizada para justificar el dominio de uno de ellos sobre el otro. Desde entonces, esta argumentación fue recreándose hasta la

actualidad, variando en sus formas pero manteniendo su función de dominación.⁵⁰ Es lo que podríamos llamar la "trampa ideológica de la dominación étnica": hacer creer que las diferencias culturales y raciales son la causa de la diferencia social, del acceso desigual al poder y a los derechos, ahora entre unos ciudadanos "modernos" y otros "atrasados".

El paradigma multicultural que ahora está surgiendo cuestiona la supuesta homogeneidad de los conjuntos nacional-estatales y la base estrictamente individual de los derechos universales, pero no las bases mismas de la desigualdad, al seguir asumiendo implícitamente que la diferencia cultural es la causante de la exclusión, y no la justificación por la que se ha dado carácter "natural" o legítimo a esa desigualdad. Se supone que resolviendo políticamente como la diferencia cultural, la desigualdad tenderá a desaparecer.⁵¹

El AIDPI (Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los pueblos indígenas) sirvió para "definir" -al menos durante una década y veremos si más- cuáles son "los problemas" que podían asociarse a la diferencia étnica, y con ello, también se "definió" a los Pueblos Indígenas y los derechos a los que podían aspirar. Y entre ellos no estaban los relacionados con la situación de desigualdad estructural que sufre la mayoría de los mayas, fruto de siglos de exclusión sistemática. Como esto es producto de la "colonia", pero no del "ser Maya" previo a ella, y como la desigualdad es algo que afecta toda la sociedad superando las barreras étnicas, a partir de 1994 los temas socioeconómicos no han entrado en la agenda que el Estado ha diseñado respecto a la Guatemala multiétnica, y hasta este año de 2004 empiezan a retomarse por el movimiento maya organizado.⁵²

Así pues, un primer problema que puede plantear la visión "estrechamente" multicultural de la diferencia étnica tal y como se vive en Centroamérica, es la eliminación del elemento estructural de exclusión social y de falta de oportunidades económicas que están asociadas a ella. Como veremos más adelante, a los Estados centroamericanos y otros sectores de poder, les puede interesar fomentar esta visión de los "derechos indígenas" que no cuestiona las bases de dominio. Mientras no se solucionen los problemas que afectan a toda la sociedad -la distribución de la riqueza, el acceso al poder político, por plantear los más evidentes-, no se solucionarán los problemas de los mayas y otros pueblos indígenas. Y de la misma forma, mientras no se reconozca la existencia de varios colectivos con historias y culturas diferenciadas, no se podrán resolver los problemas que afectan a toda la sociedad.

⁵⁰ En este sentido, la etnicidad es una dimensión de las relaciones sociales similar al género: una diferencia existente -biológica o de origen- es utilizada como razón para "naturalizar" -hacer parecer natural- una desigualdad en el acceso a los recursos que beneficia a una de las partes.

⁵¹ Esta asunción proviene del hecho, ya anotado, que la situación "multicultural" de Europa o de los países de inmigración tiene divergencias respecto a lo que ocurre con los Pueblos Indígenas en Latinoamérica, pese a que todos ellos puedan entrar en las categorías de "relaciones étnicas", "colonialismo interno" o "pueblos".

⁵² El día 30 de marzo de 2004, hubo en la capital de Guatemala, una marcha en que una coordinadora que agrupa a gran cantidad de organizaciones mayas acuó las demandas por tierra y oportunidades de las centrales campesinas, haciéndolas suyas como tales mayas.



Sugerencia de trabajo para la semana

- Lea**el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y defina si es posible con su cumplimiento, remontar la dominación étnica en Guatemala.
- Identifique**cuáles son los grupos étnicos existentes en nuestro país.
- Escriba**en una página cómo considera que la existencia de diferencias étnicas en Guatemala puede contribuir a promover el desarrollo nacional.
- Comparta**lo que usted escribió con un compañero de clase, pídale su parecer sobre su propuesta y haga usted lo mismo con el de él.
- Dialoguen**sobre los puntos en común y los puntos en desacuerdo que encontraron en sus respectivos escritos.
- Lea**atentamente la lectura propuesta para la guía diecisiete.

Guía 17



Tema 6. Identidades, conflicto y cohesión social en Guatemala

Conflictividad y justicia social

Objetivo

Reflexionar sobre la existencia de diversas identidades étnicas y culturales y su derecho y necesidad de convivir en la misma sociedad.

Contenidos

1. Identidad y comunidades transnacionales
2. Democracia, inclusión y representatividad

Lectura previa

Para esta semana se seguirá el trabajo con el documento de Santiago Bastos y Manuela Camus, titulado: Multiculturalismo y pueblos indígenas: reflexiones a partir del caso de Guatemala. El segmento que se presenta introduce el debate sobre cómo se realiza la identidad desde otros elementos que no son necesariamente sólo los étnicos, e introduce la cuestión de las comunidades transnacionales.

Se le sugiere que junto con su lectura, realice las siguientes actividades.

1. Investigue los conceptos de: cosmovisión, etnocultural, transnacional, etnia, pueblo. Otros que necesite conocer.

La politización de culturas e identidades

Como ha demostrado el mismo movimiento maya, la multiculturalidad está basada en que la identidad y la cultura, dos elementos que son cambiantes y diversos, se convierten en ejes de los derechos y deberes políticos. Entre ciertos sectores, este discurso puede llegar a plantearse de una forma esencialista, al concebir "la cultura maya" o "los mayas" como algo único, que no cambia en el tiempo y se ha mantenido incontaminado. Cuando se plantea así se produce una lectura simplificada e ideologizada de la diferencia étnica y de los portadores de las culturas que pueden verse como antagónicos o en pugna. Esto implica que si se exigen unas políticas específicas, se pueden olvidar los derechos transversales; si solo se valoran las acciones en pro de la diferencia, se olvidan aquellas en pro de la equidad y la justicia; se desechan problemas o situaciones que afectan el día a día de la población indígena como tierra, pobreza, mestizaje o cambio identitario y cultural.

Cuando algo tan fluido como la cultura se convierte en base de derechos, esta puede llegar a ser vista únicamente como un conjunto de símbolos "oficializados" que identifican a los pueblos como construcciones político-culturales: sobre todo el idioma, y también la vestimenta (femenina), la religión o espiritualidad. Con ello se están reduciendo los universos simbólicos, las "cosmovisiones" de estos colectivos, en unos rasgos "etnoculturales" (Solares, 1989) o en los "marcadores" de la diferencia (Barth, 1976). En esta nueva ideología, se les dota de un nuevo sentido: de ser los símbolos del "atraso", se convierten en los elementos que justifican los nuevos derechos. El problema es que se refieren a prácticas existentes a las que la población indígena otorga significados precisos que no tienen por qué coincidir con los propuestos desde el mayanismo.¹

Por otro lado, se llega a asociar mecánicamente los grupos o "Pueblos" con las "Culturas", viéndolas como entes diferenciados y autocontenidos. Con ello se puede caer en el mismo error con que se combate a los Estados- Nación y repetir la ecuación de que nación es igual a homogeneidad cultural, ahora desarrollada al interior de sus propios colectivos. Los intentos de algunos grupos de crear una "historia oficial" maya que no se basa en un estudio profundo del pasado, sino en la necesidad de justificar ideológicamente el presente (Esquit, 2002), estaría en esta línea. Pero además, al presentarse a estos colectivos políticos como algo ya dado, se deja de lado la tarea de su construcción real y cotidiana. Así lo plantea Édgar Esquit, historiador kaqchikel, "...quizá uno de los desaciertos es haber dado por hecho, haber imaginado, que el Pueblo Maya existe como tal, ahora y en el pasado, y con esto restarle importancia a la idea de proceso... La idea de Pueblo Maya debe ser entendida como una construcción... debe tener como elemento central la diversidad de los mayas y no la imposición de marcadores y fronteras entre los mismos mayas" (Esquit 2002: 19).

En el momento actual, con la gran variedad de vivencias entre gente de un mismo "pueblo", habría que aplicar el sentido de "nación pluricultural" al interior de cada uno de los Pueblos Indígenas y demás, sin que se impongan los estereotipos oficiales que coartan algo tan dinámico como es la cultura. Esto puede llevar a la formación de nuevos conjuntos excluyentes entre sí y ajenos no solo al dinámico devenir de identidades y rasgos culturales, sino a la exclusión social cada vez mayor de una población, ahora sí reconocida como diferente. Gran parte de la gente a la que quiere representar, que no entienden ni se entienden en este tipo de concepciones puristas que no incorporan su situación cotidiana, pueden no ser comprendidos y de esta manera una mayoría indígena corre el riesgo de quedar nuevamente excluida de los procesos nacionales (Sieder y Witchell, 2001).²

¹ Así puede ocurrir con algunos de los rituales asociados a la nueva "espiritualidad maya" en comparación con las prácticas sincréticas de la población (Morales Sic, 2004). En otros casos, el conflicto puede estar en la forma de concebir unas prácticas "ancestrales", por ejemplo de complementariedad en las relaciones de género que contradicen las profundas desigualdades que se viven (Pop, 2000; Camus, 2002).

² Estas autoras se refieren a que el desarrollo de un Estado democrático y multicultural requiere de concepciones flexibles y dinámicas que se generan desde el interior de las sociedades indígenas. La dinámica política ha forzado a los mayas a entenderse en la unidad y no a explorar sus diferencias como virtudes.

En el contexto de globalización, con la dispersión poblacional y la interacción creciente, hay una gran capacidad de parte de las personas y los grupos por manejar elementos culturales diversos: la relación unívoca de cultura-territorio-grupo es cada vez menos obvia (Gupta y Ferguson, 1992). Por ello es preciso cuestionarse la idea de la "autenticidad" y manejarse con cuidado frente a la política de las identidades. Para las llamadas "comunidades transnacionales" (Kearney, 1996), el identificarse como "latino" en Los Ángeles o "maya" en Indiantown -Florida- o ser un chapín nacido en Oregon es parte de la realidad cotidiana, y eso rompe cualquier esquema simplista y limitado de lo que es el multiculturalismo. Las negociaciones identitarias y las categorías étnicas se han multiplicado y debemos crear un marco más amplio para pensarlos a todos. Si hace 30 años no se pensaba que la cultura fuera importante como forma de articulación política, quizá hayamos llegado al punto opuesto del movimiento del péndulo, y haya que comenzar a pensar en términos que, sin negarla, la pongan en relación con otras muchas dimensiones que están presentes y en una interrelación muy estrecha.

El uso de "pueblo" como categoría política plantea problemas al ser utilizada de forma indiscriminada. Seguramente los mayas conforman, por su historia, cultura, identidad y vivencias comunes, un "pueblo" -aunque hemos visto que políticamente la cuestión no es tan clara-. Pero la duda surge con los demás "pueblos" que según esta ideología conformarían la Guatemala multiétnica: ¿los xinkas y los garífunas corresponderían a esa categoría? Dependería de los criterios usados, pero las dudas planteadas por Esquit son también evidentes en su caso. De todas formas, la pregunta más difícil corresponde al supuesto "Pueblo Ladino". Cuesta pensar que la población no-maya no-xinka no-garífuna de este país comparte una historia y un sentimiento colectivo que les haga sentirse un "pueblo" como tal y por sí mismo. ¿Existe una voluntad política común entre todos aquellos guatemaltecos que no se autoidentifican como indígenas?, ¿responde este tratamiento a la necesidad de los mayas de tener una contraparte más allá de sus reivindicaciones ante un Estado-Nación guatemalteco que históricamente se ha identificado con unas élites y sus intereses?, ¿tiene que ver con la reproducción estratégica del sistema ideológico de la diferencia étnica por ciertos grupos de poder?, ¿qué implicaciones tiene esto en términos de esa construcción de una democracia incluyente y participativa?

La "gramática de las identidades", heredada de la construcción étnica colonial-liberal y rearticulada por la multiculturalidad, ve en las polaridades étnicas las únicas articulaciones sociopolíticas, cuando muchos de los habitantes de estos países participan en la vida social desde otros muchos ángulos, son muchas las identidades sociales que los sujetos ponemos en juego. Un buen análisis de la actual realidad social guatemalteca y las dinámicas que están haciéndose presentes, permitirían asumir a qué población estamos invocando, comprendiendo, representando; qué conflictos y desencuentros estamos enfrentando; qué marcos resultan obsoletos.

En definitiva...

Pese a la forma en que históricamente se nos ha hecho ver, las sociedades centroamericanas no sólo son diversas, sino que esta ha sido una de las bases de su profunda desigualdad. La dimensión étnica ha estado y está presente en todas ellas, aunque con diferente importancia en las relaciones y la estructuración social según momentos, países y áreas concretas.

Desde la segunda mitad del siglo XX y también de formas diversas, la población indígena y la afrodescendiente -de la que apenas hemos hablado- han ido luchando para terminar con la ecuación por la que la diferencia va unida a la desigualdad. Las demandas y los discursos han ido variando, pero con el tiempo se ha ido consolidando una forma de entender la diferencia étnica y las formas políticas de gestionarla que se vinculan con el "multiculturalismo".

Así, en el entorno político regional de la posguerra, la pobreza y la inserción económica global, el multiculturalismo actualiza una vieja problemática, al plantear que las relaciones entre los grupos sociales se dan a partir de su identidad y su cultura, dividiendo la sociedad en unos "Pueblos" que comparten una historia y una cultura común y diferenciada de los demás. Con ello se están cuestionando las bases sociales e ideológicas de las repúblicas, las naciones que supuestamente las sustentan, y las concepciones de ciudadanía que las rigen. Realmente, estamos en plena transformación en la forma en que no solo en este continente, sino en todo el mundo, se concibe la diversidad y los derechos políticos.

Sin embargo, como hemos intentado mostrar, este nuevo paradigma parte de un supuesto que es cuestionable: tiende a asociar mecánicamente los grupos sociales con las "culturas", viéndolas como entes diferenciados y autocontenidos, que necesitan ser reconocidas políticamente para establecer un diálogo entre sí y resolver los problemas asociados a la diferencia. Al hacerlo así, no aborda la problemática de unas interrelaciones desiguales, que son el trasfondo de la conflictividad. De una manera que aquí proponemos ciertamente perversa, se promociona una visión esencial de los grupos mientras se otorgan unos derechos más simbólicos que efectivos. Es el multiculturalismo "domesticado" de los Estados frente al multiculturalismo nacionalista de las organizaciones indígenas, una versión de la "gestión de la diferencia" que combina un discurso cultural-maximalista que codifica las relaciones sociales, con una práctica política posibilista que no cuestiona las bases mismas de la desigualdad ni la trampa de la dominación étnica y que rehúye las demandas más básicas.

Si la multiculturalidad tiene que ver con ciudadanía y democracia incluyente, deberíamos pensar en ella de forma instrumental. Nos está dando pautas para idear otras formas de convivir, pero no debemos entenderla como un nuevo catecismo, sino como una herramienta de trabajo. Se puede participar en la vida social desde otros ángulos además del étnicocultural, y son muchas las identidades sociales que los sujetos ponemos en juego. Es preciso reconocer otras identificaciones (género, generación, religión), su combinación, hibridismos y mestizajes, el peso de lo indio en el ladino, la diversidad entre los mayas, las historicidades de cada uno de los grupos sociales y las acciones en el territorio.

Si la idea finalmente es reformular la variable étnica de las sociedades centroamericanas, es necesario confrontar y poner a revisión el esquema de sociedad que hemos heredado, redefinir el pacto social que lo concreta desde las bases de lo que la gente está experimentando. Y para ello, es útil examinar la "multiculturalidad" desde su realidad conflictiva, desde sus dificultades y problemas, desde las diferencias estructurales y de los recelos históricos que se reflejan en las interacciones cotidianas. Es necesario asumir y exteriorizar los estereotipos y prejuicios que nos

movilizan, destapar las discriminaciones ocultas y las arbitrariedades de cualquier signo, desmontar la interiorización social del color de la piel, y rescatar las figuras de los diferentes colectivos como sujetos con sus propias historias y capacidades de acción y de pensamiento.



Sugerencia de trabajo para la semana

Investigue..... las características de los distintos grupos étnicos que conviven en Guatemala.

Rellene el cuadro que se le presenta a continuación y entréguelo a su docente.

Grupo étnico	Principales características	Localización geográfica en que se concentra	Otros grupos con que se relaciona	Convivencia y experiencia

Guía 18

Repaso general del curso

Objetivos

1. Revisar los contenidos del curso para aclarar dudas que aún persistan.
2. Compartir la experiencia de aprendizaje con los demás participantes del curso.

Metodología de trabajo

1. De forma individual cada estudiante elaborará sus dudas o comentarios respecto a los temas trabajados durante el curso.
2. Se conformarán grupos para trabajar en clase. Se sugiere que los grupos se hagan por afinidad.
3. Cada grupo nombrará un moderador y un relator. Éste último será también el responsable de tomar notas en el grupo.
4. Cada miembro del grupo expondrá a sus compañeros las dudas o comentarios surgidas del repaso que hizo durante la semana, de las guías y contenidos anteriores.
5. Dentro del mismo grupo tratarán de encontrar la solución a las dudas y comentarios planteados. De todo esto entregarán un informe resumen escrito.
6. Posteriormente, se realizará una plenaria en la que cada relator expondrá lo trabajado en el grupo en sus dos fases.
7. El docente aclarará o ampliará de acuerdo a lo expuesto por los moderadores de grupo.
8. Las dudas o comentarios que no haya sido posible abordar este día serán resueltas en la próxima clase.

Guía 19

Aclaración de Dudas

Revisión de zonas

Forma en que se realizará el examen final

Objetivos

1. Aclarar dudas que aún persistan.
2. Aclarar la manera en que se desarrollará el examen final.



Metodología de trabajo

1. Durante la semana y de forma individual cada estudiante elaborará sus dudas o comentarios respecto a los temas no cubiertos en la sesión anterior o que no fueron totalmente aclarados.
2. Se conformarán grupos para trabajar en clase. Se sugiere que los grupos se hagan por afinidad.
3. Cada grupo nombrará un moderador y un relator. Éste último será también el responsable de tomar notas en el grupo.
4. Cada miembro del grupo expondrá a sus compañeros las dudas o comentarios surgidas del repaso que hizo durante la semana, de las guías y contenidos anteriores.
5. Dentro del mismo grupo tratarán de encontrar la solución a las dudas y comentarios planteados. De todo esto entregarán un informe resumen escrito.
6. Posteriormente, se realizará una plenaria en la que cada relator expondrá lo trabajado en el grupo en sus dos fases.
7. El docente aclarará o ampliará de acuerdo a lo expuesto por los moderadores de grupo.
8. Se revisarán las zonas del curso.
9. Se explicará la manera en que se ha previsto el examen final

Guía 20

Examen Final

Objetivo

Comprobar el aprendizaje obtenido por los estudiantes a lo largo del curso de Desarrollo y Participación Social I.

Metodología

1. Se darán a conocer los lineamientos generales para la realización del examen
2. Se dará lectura de las instrucciones del examen y se aclarará posibles dudas.
3. Al finalizar el tiempo estipulado en las instrucciones se recogerán las respectivas evaluaciones.



Evaluación de Cierre

Estimado estudiante: A continuación encontrará una serie de enunciados que le solicitamos responder. El objetivo es determinar el impacto académico que tiene su Material de apoyo para el estudio semipresencial con respecto a los procesos académicos. La escala a evaluar define así: 1, **Nada**; 2, **Bastante en desacuerdo**; 3, **Bastante de acuerdo**; 4, **Mucho** y 5, **No aplica (no se realizó)**. Muchas gracias por su colaboración.

FACULTAD	SEMESTRE	CARRERA	1	2	3	4	5
1.	Usé todo el material.						
2.	Mi proceso de aprendizaje ha sido grato/agradable con este material.						
3.	El material facilitó que yo aprendiera por mi mismo (a).						
4.	El resolver casos y/o ejercicios me permitió practicar actividades que servirán en mi futuro académico y profesional.						
5.	El mayor aporte que he recibido en mi aprendizaje con este material es encontrar la relación de la teoría con la vida cotidiana.						
6.	Me es fácil transferir lo aprendido con este material a la vida cotidiana.						
7.	Realmente me siento motivado (a) para seguir aprendiendo.						
8.	Este material ha despertado mi interés por ahondar en mi futura profesión.						
9.	Me ha permitido descubrir mis propios pensamientos.						
10.	Pienso que es útil aprender a resolver casos/problemas y/o ejercicios.						
11.	Este material me ha ayudado a pensar creativamente.						
12.	Los casos/problemas y/o ejercicios realmente me provocaron investigar en otros campos para resolverlos.						
13.	El material me provocó rechazo.						
14.	El material me motivó a trabajar y buscar información en otros lugares como bibliotecas e internet.						

Marque con una X (equis) la respuesta que a usted más le guste o asígnele un orden numérico de importancia donde 1 es el más importante.

15. ¿Qué aspectos considera que se pueden mejorar en este material?

- El tamaño del material impreso en cuanto a su manipulación.
- La calidad de la impresión.
- Incluir más casos y/o ejercicios.
- Dosificación del tiempo de trabajo propuesto en el material.
- Otros. Especifique, por favor: _____

16. ¿Qué inquietudes le ha despertado este material?

- Le desarrolla su creatividad.
- Le permite tomar decisiones.
- Otras, especifique, por favor: _____

17. Si usted siente rechazo por este material, señale cuál es la principal razón:

- Precio
- Tiempo de entrega
- Contenido (lecturas, síntesis, esquema resumen, etc.)
- Uso que le dio el docente. Especifique, por favor: _____
- Los casos/problema y/o ejercicios
- Otros, especifique, por favor: _____

NOTA: Por favor entregue esta evaluación al docente del curso quien enviará a PROFASR a través de su Coordinador (a) Académico (a).