

XIV. EL DERECHO DEL DESARROLLO SOCIAL

CARLOS E. PITTAMIGLIO

LA EXPRESIÓN “desarrollo social” tiene múltiples significados y su contenido ha variado en el tiempo y en el espacio. Se la menciona en muchos documentos y se ha incorporado a los textos constitucionales, a partir de la década de 1920. Es un tema complejo que se presenta en un periodo de tensiones y dificultades regionales y universales. El último conflicto bélico mundial, unido a otros fenómenos contemporáneos, creará nuevos espacios geoeconómicos y fortalecerá los grandes bloques regionales. Entramos en un periodo incierto y crepuscular, donde se evidencia la increíble rapidez de los cambios tecnológicos y el lentísimo ritmo de la transformación social.

La preocupación por los derechos del hombre ha agudizado el conflicto en torno a la efectiva protección de los mismos y ha revelado la legión de países y de personas que carecen de ellos. El progreso sin precedentes alcanzado en algunas zonas sigue enfrentando las privaciones y desesperanza de otras, que encuentran nuevos obstáculos en su camino a la modernización. En estos cursos de acción está involucrado el derecho como medio indispensable para establecer condiciones equitativas o tolerables de convivencia. Por ello, antes de toda otra consideración, debe acotarse el concepto.

La terminología en examen es una noción que en los albores del siglo XXI tiene otros significados y finalidades. Las raíces del progreso moderno se remontan a los orígenes de la civilización humana, pero su aceleración desde la Revolución Industrial ha tenido efectos desiguales. La idea de desarrollo, en su sentido actual, hizo irrupción en el mundo después de la segunda Guerra Mundial, en Gandoeng, en 1955. Allí ciertos países debieron tomar conciencia de las necesidades de otros que, en el extremo opuesto, se ubicaron como subdesarrollados. Hoy esta temática, casi agotada, sigue teniendo importancia y resulta fundamental para el análisis de las tendencias de fin de siglo, siglo XX. Su mera evaluación en términos de producto bruto representa una desviación peligrosa al despreocuparse de los problemas de distribución, como al ignorar desequilibrios, olvidando que el desarrollo no es un fin en sí mismo sino un medio para la promoción del hombre, que debe tomarse como eje y fin de todo el proceso y no sólo como uno de los factores que intervienen. Es de aquel de quien se debe requerir comprensión para el ahorro y el

propósito de cambio, contemplando sus exigencias individuales y sus capacidades técnicas, organizativas y de dirección.

Sólo los habitantes de un país pueden unir sus fuerzas, espirituales o morales, en una síntesis de su propia cultura y de sus aspiraciones, en una revolución interna que debe encontrar en sí misma su punto de partida, y los recursos para perseverar en su impulso. Las ciencias, las instituciones, la educación, la técnica, la economía y el derecho deben estar a su servicio y coadyuvar en ese esfuerzo común y societal.

Se visualiza como un proceso de cambio, continuo, homogéneo, equilibrado, que permita el pasaje gradual a niveles de vida superiores. Se caracteriza por una expansión cuantitativa y cualitativa, donde el conjunto es indivisible de cada uno de sus miembros, exige cambios estructurales en los factores, en las variables y en su modo de empleo. Previa determinación de las prioridades, debe estar adecuado a las posibilidades reales y de ningún modo es independiente de un ajuste entre los diferentes estadios del ciclo económico. El desconocimiento de esta vinculación puede ser causa de serios desequilibrios y frustrar el alcance de los objetivos. El problema básico es crear fuentes de renta abundantes y duraderas, no desproporcionadas entre sí, sino integradas dentro de sistemas que reafirmen el valor de lo social.

Los medios para materializar el cambio son variados y complejos: *i*) una acción directa, que puede ejercerse en el nivel de distribución, con un ingreso mínimo garantizado; método correctivo, netamente social, que interviene en la fase de los resultados; *ii*) puede situarse en un punto anterior del proceso, cuando el poder público influye en las variables, para que la economía produzca resultados satisfactorios en cuanto a empleo, calidad de vida, etcétera; es un medio preventivo a la par que curativo, y constituye un tratamiento económico, y *iii*) existe una forma más radical que supone el cambio de los propios mecanismos y que puede operar una modificación de las estructuras; constituye un tratamiento político de la cuestión social. La distinción es válida aun cuando suele existir, generalmente, una interacción y a veces una yuxtaposición de cada uno de los tratamientos.

Dentro de este esquema, el esfuerzo debe estar orientado a la promoción humana para: *i*) franquear niveles de subhumanidad, de modo que todos dispongan de lo necesario para satisfacer sus exigencias primarias; *ii*) propender a facilitar el acceso a los bienes de superación, que permitan un perfeccionamiento intelectual, cultural y espiritual, de manera libre y espontánea, y *iii*) posibilitar la obtención de aquellos bienes o servicios que en un lugar y tiempo determinado sean patrimonio generalizado de una comunidad, y evitar así deterioros o desequilibrios que puedan comprometer la continuidad del proceso.

En esta línea de pensamiento entendemos que sigue vigente la definición que en la materia daba Perroux, del Colegio de Francia, hace ya muchos años: "El desarrollo es la combinación de cambios mentales y sociales de una población, que la tornen apta para hacer crecer, acumulativa y durablemente, su producto real global."

Esto supone aceptar, para la época de su formulación y mucho más hoy, que las sociedades y aun sus propias partes constituyentes son sustancialmente desiguales en cuanto a los niveles alcanzados y a los resortes utilizados. Una manifestación de esto es la existencia de países "subdesarrollados", donde el crecimiento, además de los obstáculos externos, se ve impedido por las características mencionadas.

Esta definición y su particular contenido no identifica sino que, al contrario, disocia y separa la economía del desarrollo y la economía del crecimiento. El producto bruto global en monto absoluto o *per capita*, puede acrecentarse sin que las sociedades comprendidas se hayan puesto en condiciones de desarrollarse, como ha sucedido en muchos casos.

Es útil individualizar estas situaciones y enumerar sus aspectos más significativos: *i*) son economías inarticuladas, que no constituyen una red homogénea de precios ni de flujos en dinero o en especie o en informaciones dentro de su territorio; suelen tener insuficiencia de infraestructuras y presentan, en la mayoría de los casos, diversidad de etnias, tradiciones, usos y costumbres; *ii*) son dualistas, en cuanto tienen un sector moderno y otro arcaico, en uno o varios territorios; todo ello es generalmente el resultado de la dificultad de las comunicaciones, de centralismos burocráticos o de la inserción de poblaciones foráneas; de este dualismo y sus peculiaridades resulta que una fuerza de crecimiento, aplicada en uno o más puntos, no se propaga dentro del conjunto o, si se extiende, provoca desajustes que no son fecundos o no se corrigen fácilmente; la totalidad, en estos casos, está así compuesta y representada por islotes de crecimiento, rodeados de espacios económicos vacíos o estancados; *iii*) sin mengua de su soberanía política, son estados con economías dominadas, en el sentido de que el resultado negativo de su balanza de pagos no sólo es estructural sino que sus variaciones y su monto dependen, decisivamente, de las naciones o de las unidades geoeconómicas abstractas como las entidades financieras o las transnacionales, y *iv*) no ponen a disposición de sus poblaciones autóctonas el mínimo vital; no se cubren los costos del hombre, que son aquellos que le proporcionan a cada uno la esperanza de vida, la salud, el acceso al conocimiento compatible con las condiciones concretas del lugar y de la época; además, desaprovechan y despilfarran los recursos en hombres, con excesivos niveles de subocupación y desempleo.

En la tarea de remozamiento que hoy se impone, y pensando en el futuro inmediato, hay que aceptar el supuesto de que las reglas sociales y jurídicas que rigen y se aplican en el empleo y manejo de los medios de producción, no son inmutables o intangibles, como pretenden erróneamente los neoclásicos. Muy por el contrario, deben recibir las novedades radicales de nuestros tiempos y de los que se avecinan, sea en la energía, la electrónica, la automatización y más aún en la desmitificación de comportamientos o psicologías individuales o colectivas y abrir así un campo ilimitado a la promoción de aquellos hombres y comunidades dispuestos a ejercer en libertad la actividad científica objetiva.

Son necesarios cambios masivos y voluntarios en las instituciones. En este aspecto, el esfuerzo debe orientarse en una única obra colectiva que tenga por objeto la gradual y paciente exclusión de toda destrucción de personas o de cosas que puedan ser beneficiosas para la totalidad. Para esto, resulta prioritaria una sola y fundamental ideología a nivel del mundo, constituida por el empleo de todos los recursos materiales y humanos, que proporcionen a cada uno la posibilidad de su total desarrollo. Este fin único debe sustituir y subsumir todas las ideologías parciales, y dar un marco de pensamiento y una lógica dentro de un mismo interés temático para el cumplimiento de tareas concretas. Poner, así, las búsquedas empíricas o aproximativas al servicio de intereses no colectivos. Esta postura persigue crear, en el hombre y en las sociedades, la propensión a trabajar y a innovar. Fines que deberán ser necesariamente completados para poder controlar el desequilibrio exterior del desarrollo.

En el primer aspecto, hay varias etapas por cumplir: *i)* crear cuadros políticos, legitimados democráticamente por la elección, capaces de administrar y de ordenar una economía; *ii)* establecer una educación de base, que haga percibir a cada quien sus problemas inmediatos, y *iii)* promover la escolarización universalizada y la mayor capacitación profesional para formar a los productores y consumidores de este derecho. Esta compleja educación y formación del hombre y para el hombre no producirá su efecto si no se combina, al mismo tiempo, con la vinculación y la integración en y por las cosas: por su entorno, su comunidad, la herramienta, el motor y el servicio, cuya presencia le dan identidad, orden y coherencia.

Se trata de buscar el nivel de aspiración que la UNESCO considera como el resorte básico, por la tensión que crea entre un estado deseado y uno realizado, ya que permite la elaboración, en el cuerpo y en las mentes, del tiempo para la acción y la obra. La propensión al gasto de consumo, al ahorro monetario y a la inversión son mecanismos de análisis no válidos para los países subdesarrollados, donde es mucho más importante la inclinación a traba-

jar y a innovar. Más allá de la decisiva y necesaria relación entre el trabajo y la retribución, importa tener en cuenta la virtud atractiva y creadora del quehacer humano.

En el otro aspecto, relativo al desequilibrio exterior, el camino es y así se está entendiendo, pese a todos sus riesgos, el desarrollo del conjunto nacional en el seno de uniones plurinacionales, geoespacios industriales o territoriales, zonas de libre comercio, aranceles comunes, mercados comunes o integración. La unión que resulte estará en condiciones de enfrentar los grandes bloques regionales que hoy dividen a un mundo que, paradójicamente, está cada vez más globalizado.

Dentro de estos aspectos instrumentales, previamente necesarios para vincularlos con las normas, cabe mencionar, por su significación, el caso de los polos que suelen ser invocados como facetas positivas de ciertas políticas gubernamentales. Son puntos determinados de un país o región desde los cuales se buscan efectos de arrastre, a través de centros productivos o aglomeraciones urbanas. Éstos crean, con el conjunto, vínculos difíciles de desentrañar y reúnen fenómenos manifiestamente heterogéneos. Son unidades motrices, porque ejercen efectos de arrastre sobre otras, con las cuales están relacionadas. Pueden generar salarios y rentas monetarias adicionales, pero no mejoran sustancialmente la calidad de vida, ni necesariamente acrecientan la producción local de los bienes de consumo. Sin un nuevo marco social, desplazan la mano de obra local y la separan de su lugar de origen.

El fenómeno de concentración acumulativa en un lugar no supone automáticamente ventajas en otros que, al contrario, pueden verse retrasados, dándose así el efecto de freno. Estos polos sólo contribuirán al crecimiento si su organización se hace de manera consciente para asegurar su capacidad de propagación y transformar el cambio de una industria o de una actividad en beneficio de una nación.

Cabe agregar que, acotado el concepto de desarrollo social, todos estos procesos no pueden quedar confiados a los automatismos o a las espontaneidades del mercado. Éstos son imperfectos e impuros y tienden a la concentración y su funcionamiento es, inevitablemente, arbitrario. Abandonar el desarrollo al juego de las fuerzas naturales lleva al estancamiento prolongado o a un crecimiento inútilmente lento.

Es imprescindible un mecanismo arbitral que se pronuncie en nombre del interés general, y que por medio de técnicas adecuadas, trasmute los conflictos en diálogos y extraiga su fuerza de la aquiescencia mayoritaria y la adhesión entusiasta de los individuos y los grupos sociales. Por los medios del mercado o por procedimientos similares, no podrá cambiarse radicalmente el mundo material, como dice Perroux; el desarrollo pleno se producirá en la

medida que la reciprocidad de los servicios prepare la reciprocidad de las conciencias.

Hemos aceptado, en conclusión, que lo humano y lo social son variables constantes en las distintas relaciones funcionales con el desarrollo económico. ¿Cuál sería, entonces, el modelo jurídico compatible o coadyuvante dentro de los criterios expuestos de desarrollo, considerándolo una opción básica de nuestros países, en los albores de otro siglo? No se trata de una construcción ideal, de un mundo *a priori* y ahistórico, sino de establecer un conjunto de relaciones en una realidad que tienda a una racionalización en su totalidad. En este aspecto y a los solos efectos de su sistematización, cabe distinguir lo formal de lo sustancial o material.

Formalmente: *i*) habría que aceptar y recoger en los textos de derecho positivo la permanente interacción de lo económico y lo social, dotando a aquél de bases y principios insoslayables; *ii*) toda regulación que pretenda el desarrollo global a nivel nacional, debería respetar la cultura, las tradiciones y los usos y costumbres de cada país o región, sin tratar de subsumir o trasladar ideales o concepciones ajenas o contrarias a sus prioridades y escala de valores; *iii*) debería siempre admitirse que el cambio no puede ser impuesto o dirigido sino que, para tener éxito, requiere un grado mayoritario de adhesión y de consenso; *iv*) debería encararse con una cuota de participación de los individuos y de los grupos sociales en un escenario abierto al mayor número de protagonistas, a quienes se les otorgue el poder de decisión del destino de sus vidas individuales y de sus colectividades; *v*) no cabría desconocer el principio de "subsidiaridad", ni la asunción de responsabilidades individuales, afirmando el papel primario del hombre y de su grupo familiar en todo intento de promoción; *vi*) sería necesario modernizar las instituciones sociales y jurídicas y los derechos vigentes, mediante reformas que extirpen el burocratismo y el casuismo, permitiendo que las reglas acompañen la acelerada dinámica de nuestro tiempo, y *vii*) en la misma línea de acción anterior, deberían crearse nuevas formas contractuales y de relación que recojan las corrientes doctrinarias y jurisprudenciales para brindar seguridad jurídica a los resortes del desarrollo, sin excluir procedimientos ágiles de reforma, que sigan muy próximos a los cambios tecnológicos.

Estos aspectos formales, y otros que pudieren construirse o imaginarse, y que aquí sólo se enumeran no taxativamente, deberán estar fundados sobre ciertas premisas sustanciales básicas: *i*) el respeto irrestricto de los derechos humanos de todos los que integran una comunidad por razón de nacimiento, de oportunidades de empleo o de simple supervivencia; *ii*) la vigencia efectiva y el amparo de los derechos subjetivos del hombre a la salud, a un trabajo, al conocimiento, a la capacitación profesional, así como el derecho a

asociarse en cualquier lugar, para proteger y defender, sin injerencias, sus intereses grupales, productivos o laborales; *iii*) la protección cabal del trabajo, cualquiera que sea su forma, dimensión o ámbito, de modo que permita libremente el espíritu creador y genere el derecho a una compensación económica suficiente; *iv*) la drástica y definitiva eliminación de toda discriminación, sea cual fuere su fundamento; *v*) la universalización e institucionalización de la negociación y del diálogo y la solución pacífica de los conflictos, procurando acuerdos y convergencias en puntos comunes, sin mengua de reconocer los eventuales intereses divergentes de las partes; *vi*) en el campo de la protección de las contingencias, atendiendo a las limitaciones de recursos, debe darse prioridad como objetivo al empleo libre, adecuado a la capacidad de cada uno, que asegure un ingreso compatible con los requerimientos de tiempo y lugar; en las demás contingencias deben modificarse las fronteras cualitativas, para alcanzar y considerar la salud como una plenitud psicosomática, la edad como un tiempo para vivir y la educación como un punto de partida igualitario para alcanzar la plena potencialidad individual; la técnica de la seguridad social debe aceptarse como modalidad organizativa de la intervención pública, capaz de conciliar intereses divergentes y de superar los límites de anteriores esquemas puramente asistenciales, y *vii*) restablecer la jerarquía del estudio, la investigación y la capacitación profesional, orientados a las ventajas comparativas de cada país.

En el orden externo y por la acción de conjuntos nacionales que se integren en grupos multinacionales, habría que aspirar: *i*) a un cambio de escalas en sus economías; *ii*) a una expansión del comercio mundial que permita a todos los países volcarse a los mercados internacionales; *iii*) a la supresión de los sistemas de cuotas y restricciones cuantitativas, y *iv*) a facilitar las inversiones, garantizando su estabilidad, pero exigiendo un volumen adecuado de reinversiones suficientes y empleo de mano de obra nacional.

Finalmente, el gran tema de la deuda externa, en el que deudores y acreedores deben asumir su corresponsabilidad, medir las transferencias de recursos que se han producido y permitir su cancelación o amortización, en condiciones duraderas y llevaderas, con la compra de productos a precios razonables. La comunidad Internacional y, en especial, las Naciones Unidas y los organismos financieros internacionales deberían cumplir estos objetivos a través de acuerdos, tratados o convenios.

Creemos que el modelo jurídico de desarrollo económico-social, a finales del siglo xx, debe implementar ideas o prácticas diferentes dentro de un sistema de valores que logre el cambio de las estructuras, de acuerdo con el tipo de proceso y la sociedad de que se trate. Los conjuntos nacionales deben modernizarse y ser racionales, diversificados, especializados y proceder a un

cambio global con modificaciones sincrónicas en todos los niveles entre los que existan interacciones.

Debe iniciarse el tránsito de una acción social prescriptiva a una de tipo deliberativo y consensual, reemplazando la sociedad estática por la propensión al cambio. Hay que optar entre diversas posibilidades, no sólo en la búsqueda de la abundancia y el bienestar, sino manteniendo las implicaciones éticas y los valores socioculturales que no se pueden desconocer.

Optamos por una comunidad creativa e informadora. En primera instancia, que satisfaga sus necesidades y aspiraciones acordes con su naturaleza y que permita incorporar el bienestar, los modos de ejercicio del poder, la razón científico-técnica y la libertad con el rango que a cada uno le compete, sin tomar a nadie ni a nada como absoluto, pues ello es llevarlo a la unidimensionalidad. En segunda, como aquella que tiene por meta lograr que todo lo acontecido en el mundo esté inmerso en la conciencia de cada persona, de modo que la presencia de todos los hombres en cada hombre asegure la solidaridad universal. Se debería lograr un habitat creador, que conjugue la permanencia con el cambio y concilie la ciencia y la tecnología con el hombre, el individuo y la colectividad, lo objetivo y lo subjetivo, con valores preeminentes de justicia y de libertad.

En este esquema, el ser individual debe participar del proyecto global, orientado hacia el nuevo siglo, reencontrarse con la naturaleza y con todo aquello capaz de proporcionarle las bases vitales de su existencia. En esta tarea universal el derecho, como producto social, será un instrumento insustituible que se validará y justificará en la medida que contribuya a facilitar o crear la meta del desarrollo social, dentro de los parámetros expuestos y que entendemos ajustados al bien común.