

VI. Las soluciones en otras latitudes y las propuestas de organismos internacionales	281
1. Introducción	281
A. Educación	283
B. Vivienda	284
C. Alimentación	285
D. Salud	287
E. Ambiente	289
F. El empleo y el ingreso	292
G. Los grupos indígenas	293

VI. LAS SOLUCIONES EN OTRAS LATITUDES Y LAS PROPUESTAS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

1. INTRODUCCIÓN

En el alba del siglo XXI, el mundo se enfrenta a enormes retos económicos y sociales caracterizados por el retraso tecnológico y la disparidad económica. Millones de personas son desplazadas por el desempleo, o se encuentran refugiados por los conflictos políticos. Dentro de los problemas más críticos de nuestro tiempo está el crecimiento de la población, el hambre y la pobreza, principalmente en los países en proceso de desarrollo. Tales fenómenos no pueden pasar inadvertidos para los estudiosos del derecho público.

A pesar de los avances logrados en el curso de las últimas generaciones, todavía hay más de mil millones de personas que viven en condiciones de suma pobreza y virtualmente no tienen acceso a los recursos y servicios de educación, salud, infraestructura, tierra y crédito, que necesitan para disfrutar de un mejor nivel de vida. Proporcionar oportunidades a fin de que estas personas —y los cientos de millones cuya situación no es mucho mejor— puedan hacer realidad todo su potencial, es la empresa esencial del desarrollo.²⁷⁶

Estos problemas plantean desafíos de interés directo e indirecto para todos los países, aunque la naturaleza y la incidencia de los efectos varían de acuerdo con el contexto social específico de cada uno de ellos. Estos retos pueden llegar a limitar el desarrollo de sociedades enteras, y están ya retardando la capacidad y la eficiencia de los gobiernos para apoyar nuevas inversiones en rubros como educación básica, vivienda, alimentación,

²⁷⁶ Banco Mundial, *Desarrollo y medio ambiente*, Informe sobre el desarrollo mundial, Washington D. C., 1992, p. 1.

salud, medio ambiente, empleo y apoyo a comunidades indígenas, como piso social básico para un desarrollo más justo.

Los movimientos mundiales en pro de la paz, la drástica reducción de las tensiones de la guerra fría y las tendencias globales de crecimiento que se observan en muchos países en los últimos años, se combinan para crear un clima internacional más cooperativo y empeñado en respaldar el desarrollo. El bienestar de todos se considera el principal propósito del desarrollo social, siempre que éste se apoye en el respeto de los derechos humanos, en la justicia social y en la participación democrática en las decisiones fundamentales.

Los últimos años de la década de los ochenta trajeron para los países desarrollados (con crecimiento alto o moderado y producción cercana al pleno empleo) un desempeño muy por abajo de los niveles mostrados al principio de la década, una inflación sin control y un comercio mundial con fuerte expansión. En los principales países industrializados la productividad se aceleró a finales de los años ochenta y la inversión creció casi al doble que el Producto Interno Bruto (PIB). La inflación continuaba siendo una preocupación, pero las políticas monetarias restrictivas parecen haber contenido sus presiones.

A pesar de un crecimiento de 1.3% en los países industrializados, fue lenta la reducción de los desequilibrios externos. Los Estados Unidos terminaron en 1990 con un déficit en cuenta corriente de 106 billones de dólares, inferior en 20 millones al del año anterior. El superávit de cuenta corriente japonés cayó en estos mismos años un 25%; para la República Federal de Alemania, en cambio, el superávit se incrementó en más del 14%.²⁷⁷

En 1989 el crecimiento de los países en proceso de desarrollo disminuyó 3.3% contra un promedio para la década de 4.3%. El crecimiento fue más vigoroso en el sur y el este asiáticos, regiones que concentraban el mayor número de pobres del mundo, sin embargo, a pesar del buen desempeño de las exportaciones, el crecimiento del sur de Asia cayó del 9% en 1988, al 4.8% en 1989.²⁷⁸

En otras regiones el crecimiento fue menos dinámico. Un encarecimiento del 10% real de las exportaciones ayudó a elevar el crecimiento en África al sur del Sahara, a 3.5% en 1989. No obstante, este crecimiento no se

²⁷⁷ The World Bank, *World Development Report 1990. Poverty*, Oxford University Press, New York, 1990, p. 7.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 8.

manifestó en un incremento del PIB *per cápita* por el acelerado crecimiento de la población. En 1989 América Latina no consiguió recuperarse de un crecimiento limitado y de ingresos *per cápita* decrecientes. El crecimiento del PIB fue del 1.5, mostrando grandes diferencias por países, siendo la transferencia de recursos para el pago de la deuda el principal obstáculo.²⁷⁹

A. Educación

El desarrollo humano implica un proceso interactivo —que consiste en la maduración psicológica y biológica— en el aprendizaje. Esto permite a los individuos acrecentar su bienestar, al igual que el de sus comunidades y naciones. Hay un consenso cada vez mayor en el sentido de que el desarrollo humano debe ser el centro de todo proceso de desarrollo; de que en tiempos de ajuste y austeridad económica, es preciso proteger los servicios para los pobres; de que la educación —la capacitación de las personas mediante el suministro de niveles básicos de instrucción— es verdaderamente un derecho humano y una responsabilidad colectiva.

La educación, por tanto, es un factor determinante en el cambio individual o social; pero, además, se necesitan varios requisitos previos y cambios consecuentes en las estructuras y los procesos políticos, sociales y económicos. Aunque la educación básica no bastará por sí sola para resolver los grandes desafíos sociales y económicos que enfrentan las naciones del mundo, una educación ampliada y mejorada será parte integrante en el inicio de cualquier solución posible.

Un examen de las características de las naciones del mundo revela una asombrosa convergencia de desventajas. Las economías de ingresos más bajos no sólo son pobres, sino que tienen también muchas desproporciones. Sus poblaciones son las menos educadas, las que aumentan más rápidamente en número, las que dependen más de la agricultura de subsistencia, las que tienen menos acceso al agua potable y servicios de salud, y las que carecen con más frecuencia de los beneficios de comunicación que ofrecen los medios electrónicos.

Los grandes desafíos que enfrenta el mundo el día de hoy, no satisfacen plenamente, ni en forma adecuada, las necesidades básicas de aprendizaje de millones de personas, ni podrá tampoco lograrse si persisten las condiciones y las tendencias actuales. El desafío para todos los países consiste en

279 *Ibid.*, p. 8.

idear formas viables para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de su población.

Una visión ampliada, acorde con la magnitud de las necesidades básicas de aprendizaje de los niños, jóvenes y adultos, podría concebirse en términos de los siguientes componentes: universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad, prestar atención prioritaria al aprendizaje, ampliar los medios y el alcance de la educación básica, mejorar el ambiente para el aprendizaje, fortalecer la concertación de acciones para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de la población.

La formalización de tales objetivos es resultado de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Tailandia en 1990, de la que se deriva la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje, elaborados por la secretaría ejecutiva de la Comisión Interinstitucional, establecida por el PNUD, la UNESCO y el UNICEF.

Más de 100 millones de menores, de los cuales 60 por lo menos es de niñas, no tienen acceso a la enseñanza primaria. Más de 960 millones de adultos —dos tercios de ellos mujeres— son analfabetos funcionales, y el analfabetismo funcional es un problema importante en todos los países, tanto industrializados como en desarrollo.

Más de la tercera parte de los adultos del mundo carece de acceso al conocimiento impreso y a nuevas capacidades y tecnologías. Más de 100 millones de niños e innumerables adultos no consiguen complementar el ciclo de educación básica, y hay millones que, aún completándolo, no logran adquirir conocimientos y capacidades esenciales.

Por ello, la educación básica como posibilidad de solución a tales controversias es más que un fin en sí misma; constituye la base para el aprendizaje y el desarrollo humano permanentes, sobre la cual los países pueden edificar, de manera sólida, más ambiciosos proyectos educativos acordes con las aptitudes, intereses y necesidades de los miembros de la colectividad.

B. Vivienda

El grave problema social que representa la situación de la vivienda en los países en proceso de desarrollo es prioritario, y no debe dejarse pendiente hasta que mejoren las condiciones económicas. La experiencia del decenio de 1980 sugiere que la espera podría dar resultados agresivos en la pobla-

ción. Reconociendo las limitaciones presupuestarias, es preciso que las futuras estrategias para la vivienda sean más eficaces. Lo importante será obtener asignaciones presupuestarias suficientes para revertir las tendencias actuales y el empeoramiento de las condiciones de vivienda.

El acceso a una vivienda decente ha disminuido para un número creciente de sectores de la población, en la mayoría de los países del mundo. Con objeto de volver a propiciar la atención sobre este importante problema, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 37/22, declaró a 1987 Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar.²⁸⁰

La Comisión de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ha incorporado el derecho universal a la vivienda, el derecho al hábitat, desde hace aproximadamente quince años. En la conferencia de la ONU sobre Asentamientos Humanos, Hábitat, realizada en Vancouver en 1976, se constituyó la coalición internacional para el hábitat (HIC) como un organismo no gubernamental que agrupa a 66 países.²⁸¹ Ambos organismos pretenden que todo ser humano cuente con un lugar seguro para vivir, y buscan la sana interrelación entre asentamientos humanos y ambiente, es decir, que sea favorable a los asentamientos humanos, y que éstos, lejos de destruir, conserven o rescaten el entorno ecológico.

Se acepta en general que el progreso en el desarrollo económico producirá mejoras nacionales en la situación de la vivienda, pero sectores importantes de la población pueden no experimentar ningún mejoramiento en sus condiciones de vivienda si no hay políticas y programas que guíen las inversiones de vivienda y el mejoramiento de la situación de la vivienda en beneficio suyo. No puede confiarse en que el proceso de "goteo" satisfará todas las necesidades de vivienda, y este hecho debe reflejarse en la elección de grupos concretos como beneficiarios de posibles soluciones de vivienda.

C. Alimentación

La seguridad social no se circunscribe al contexto socioeconómico del presente, ya que necesariamente involucra a las generaciones venideras. Seguridad social y alimentación son el soporte que propicia el progreso cultural de una sociedad. Resulta impensable que un país sin protección social y deficientemente alimentado intente acceder a los ámbitos educati-

280 Organización de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *La vivienda y el ajuste económico*, New York, 1988, p. 1.

281 Naciones Unidas, *Conferencia sobre Asentamientos Humanos*, Vancouver, mayo-junio, 1976, p. 1.

vos y tecnológicos que exige la modernidad, y menos aún, acceder a estadios democráticos de libertad y justicia.

El mapa geosociológico de la alimentación y la seguridad social en África, África del Norte y Oriente Medio, Asia, América Latina y Caribe, Antigua Unión de las Repúblicas Socialistas, Estados Unidos de América y la Comunidad Económica Europea, presenta un crecimiento excluyente y concentrador. Excluyente, porque dejó fuera del disfrute de los beneficios a grandes sectores de la población por razones estructurales. Concentrador, porque justamente las ganancias obtenidas con el concurso de todos; sólo llegaron a aquellos pocos en cuyas manos están concentrados los beneficios que proporciona la economía global.

La seguridad social y la equilibrada alimentación no han llegado a toda la población; es más, puede haber crecimientos a tasas elevadas, sin que se garantice una mejor distribución del ingreso a los sectores tradicionalmente marginados. "La nutrición comprende el conjunto de las relaciones entre el hombre y los alimentos, es decir, tanto su utilización y su asimilación por el hombre como las actitudes, los comportamientos y las costumbres alimentarias".²⁸²

En una población humana es importante determinar si las dietas calóricas y proteicas son satisfactorias. La evaluación de la dieta calórica es bastante delicada, porque no siempre son evidentes los síntomas de insuficiencia. La velocidad del crecimiento de los niños puede proporcionar indicios, pero es preciso ser prudentes, sobre todo en el empleo de normas de referencia y, en particular, aportar pruebas de los inconvenientes que comporta un crecimiento lento.

La alimentación insuficiente, es decir, la ingestión de una cantidad de alimento inferior a las necesidades del organismo, produce la subnutrición, que se caracteriza esencialmente por una deficiencia calórica, consumiendo el organismo sus propias reservas para compensar la falta de calorías. Los síntomas clínicos de esta carencia son los del marasmo nutritivo, detención del crecimiento, atrofia muscular y pérdida de peso, llegando a veces a la muerte. La desnutrición se manifiesta de forma crónica en las clases sociales más pobres o, de manera esporádica, durante las hambres, como consecuencia de guerras, catástrofes naturales o condiciones bioclimáticas especialmente desfavorables. Las personas desnutridas son las más vulnerables ante

282 Sasson, Albert, *La alimentación del hombre del mañana*, Barcelona, Reverté, 1993, p. 3.

las infecciones y las enfermedades parasitarias, y también las que se restablecen con más lentitud y dificultad.²⁸³

Es una paradoja trágica ver que hoy, como en ninguna etapa de la historia, somos capaces de producir todo tipo de alimentos, derivados de los más variados recursos del planeta, y de conservarlos incluso por años, problema que durante siglos constituyó una grave limitante, y que no obstante, nos enfrentemos a una solución irresoluble: los graves efectos de la contaminación del ambiente que perjudica a los alimentos en su consumo. Ahora que podríamos alimentarnos con menos riesgo, dados los grandes adelantos en materia de higiene y tratamiento sanitario adecuado, los alimentos que consumimos pueden ser la causa de nuestra extinción como seres humanos.

Actualmente hay unos 700 millones de personas desnutridas en el mundo. Para evitar que esta cifra aumente, se debe incrementar la producción de alimentos en un 70% durante los próximos 30 años, como una necesidad prioritaria. El futuro de los alimentos mundiales reside en la sabiduría con que la comunidad internacional propicie la modificación de hábitos alimenticios y, a la vez, en la producción de plantas que fueron relegadas o prohibidas por colonización o ignorancia de la dieta en las comunidades, pero que poseen un alto valor nutricional, como es el caso del amaranto, la palma pejibaye, el cedro taihu, la oca, por mencionar sólo algunos.

Los recursos genéticos con que cuenta la ciencia, así como los preservadores que conservan intactos los poderes nutricionales de los alimentos, son parte de los factores que propiciarán y conservarán la calidad de la vida sobre la Tierra. La administración ética de tales adelantos y su distribución justa son compromiso fundamental de los integrantes de la comunidad universal.

D. Salud

La Organización Mundial de la Salud conceptualiza la salud como un estado completo de bienestar físico, mental y social, y no meramente la ausencia de enfermedad o dolencia, además de ser un derecho fundamental de todo ser humano. Tal concepto destaca su carácter interdisciplinario; es decir, como un conjunto de factores variables en el proceso de desarrollo de interrelaciones entre la evolución natural y el proceso social.²⁸⁴

²⁸³ *Ibid.*, pp. 5 y 17.

²⁸⁴ Herrera Koerner, Ingrid Ninón y Francisco Javier Villegas Morales, *Factores ambientales y estilos de desarrollo*, México, Trillas, 1993, p. 17.

Sólo en el próximo año, 1 800 millones de personas vivirán literalmente entre agentes y vectores de enfermedades transmisibles por falta de una eliminación adecuada de desechos. Otros 1 200 millones de personas continuarán todavía sin disponer de agua potable segura en 1994. Para ellos, es muy probable la triste perspectiva de contraer enfermedades diarreicas.

Estos dos panoramas ilustran el hecho de que es el hogar y no la clínica la clave de un mejor sistema de atención a la salud. Según cifras de la Organización Mundial de la Salud (OMS), por lo menos 10 mil personas mueren cada día por accidentes y enfermedades debidas a una vivienda inadecuada o a la falta de servicios básicos, como el agua limpia o la eliminación sanitaria de los desechos. Muchas más personas mueren debido a enfermedades crónicas respiratorias producidas por una exposición constante a vapores tóxicos de fogones domésticos o a la contaminación del aire exterior.²⁸⁵

La mayor parte de las enfermedades mortales de hoy en día, las que están presentes en proporciones epidémicas entre los sectores más pobres de las poblaciones de los países en desarrollo, podría superarse con un abastecimiento de agua más seguro, con caudal suficiente para beber, para la higiene personal y doméstica, y para una eliminación sanitaria de los desechos. Pero estas enfermedades, como la diarrea, la disentería y el cólera, continúan cobrando anualmente millones de vidas, porque muchas personas pobres carecen simplemente de medios sanitarios para eliminar los desechos humanos y las aguas negras que forman el volumen más importante de los desechos domésticos. Se estima actualmente que más de 2 000 millones de personas, aproximadamente el 60% de la población de los países en desarrollo, viven en estas condiciones.

Estudios recientes relacionan directamente hasta 50 infecciones con la ingestión de organismos patógenos presentes en los excrementos de personas infectadas: virus, protozoos y los huevos de gusanos parasitarios. Un saneamiento inadecuado en las comunidades pobres, rurales y urbanas, asegura la continua transmisión de estas enfermedades y condena a los pobres a padecer tasas muy elevadas de mortalidad infantil y juvenil, y a padecer vidas que están dominadas por una mala salud.

En los asentamientos urbanos de zonas marginales, el problema de un saneamiento inadecuado es especialmente agudo. Para la mayoría de las familias pobres en los asentamientos precarios, la distancia entre las excre-

²⁸⁵ Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Día Mundial del Hábitat. Documento de antecedentes*, Nairobi, 1989, p. 3.

tas y el alimento es realmente muy pequeña. Nos es raro que esto ponga en peligro su salud. "Es allí donde las enfermedades diarreicas son con frecuencia la causa más importante de la defunción, especialmente entre los niños."²⁸⁶

E. Ambiente

El fuerte deterioro del ambiente y la degradación de los ecosistemas mundiales se han convertido en un problema con características globales que ha generado el interés y preocupación de todas las naciones de la Tierra. Se trata de un asunto que involucra por igual a países en proceso de desarrollo o desarrollados, del norte y del sur, los cuales reclaman una acción conjunta por sus innegables características interdependientes. La destrucción de la capa de ozono; la amenaza a la biodiversidad, la desertificación, la deforestación, la contaminación del aire y el agua, el tráfico ilícito de los desechos tóxicos y peligrosos, incluidos los radiactivos; la contaminación de los océanos, mares y zonas costeras, así como la extinción de especies endémicas son fenómenos que amenazan seriamente los frágiles equilibrios que regulan la convivencia en la Tierra.

En los años sesenta, la discusión sobre aspectos ambientales se centró principalmente en la terminación de los recursos naturales y el acelerado crecimiento de la población, por lo que se concluía que los recursos disponibles serían insuficientes para satisfacer las necesidades que demandaría la población. Es en este contexto que se celebra la Conferencia de Población y Medio Ambiente, en Estocolmo. Los resultados de esta Conferencia sobre temas ambientales, dieron como resultado que en distintos países se desarrollaran programas ambientales, como el de la Agencia de Protección Ambiental, de los Estados Unidos de Norteamérica, la Compañía de Tecnología Ambiental de Sao Paulo; la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, en México, y el Programa de Naciones Unidas PNUMA.

A pesar de los buenos propósitos de la Conferencia de Estocolmo, los problemas ambientales se acentuaron de manera acelerada. En muchos países surgieron grupos ambientalistas que ocuparon los espacios de la opinión pública, ante la falta de respuesta de los organismos oficiales.

En la Conferencia de Río —a diferencia de la de Estocolmo—, se realizaron foros y reuniones de consulta, lo que amplió de manera notable

²⁸⁶ *Id.*, *El saneamiento y la salud comunitaria*, Nairobi, 1989, p. 13.

la comunicación horizontal entre los distintos interlocutores, incluidos los gubernamentales y académicos, los industriales y ambientalistas.

De manera paralela a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED), de naturaleza intergubernamental, se llevó a cabo el Forum Global, donde se planteó que la preocupación ambiental empieza a transformarse en agenda política de numerosos sectores de la sociedad, que trascienden los movimientos ambientalistas de años recientes.

La UNCED, con 173 países presentes y con la asistencia de 110 jefes de gobierno, se volvió la cumbre más concurrida de la historia de la humanidad. Como resultado de esta reunión, se adoptaron cuatro acuerdos que sirven de marco de referencia para el fortalecimiento de programas nacionales orientados a fortalecer un verdadero desarrollo sustentable. Los cuatro acuerdos son: la Declaración de Río; la Agenda XXI; la Convención sobre Biodiversidad; la Convención para Evitar el Cambio Climático. De estos acuerdos, sólo los dos últimos son de carácter obligatorio para los gobiernos.

La Declaración de Río es en sí un código ético, cuyos principios crean un contexto moral sobre las relaciones hombre-ambiente. La Agenda XXI es el plan de trabajo que transforma a la declaración en un instrumento de real aplicación, siempre y cuando los cuantiosos recursos necesarios sean puestos al servicio del mismo. De acuerdo con el capítulo 33 de la Agenda XXI, los países industrializados acordaron aportar el 0.7% de su PIB como recursos nuevos para apoyar a los países en proceso de desarrollo.

En la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo —celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en julio de 1992—, se estableció un acuerdo de voluntades entre más de cien jefes de Estado, que adoptó, entre otros, los compromisos el de la Agenda XXI legitimando el concepto de “desarrollo sustentable”.

Dentro de ese marco de la comunidad internacional se desarrollaron temas éticos y políticos como compromisos para las generaciones presentes y futuras. Destacaron, entre otros puntos, los siguientes: la humanidad se encuentra en un momento decisivo de la historia. Nos enfrentamos con la perpetuación de las disparidades entre las naciones; y dentro de las naciones, con el agravamiento de la pobreza, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo, y con el continuo empeoramiento de los ecosistemas de los que depende nuestro bienestar. No obstante, si se integran las preocupaciones relativas al ambiente y al desarrollo, y si se les presta más atención, se podrán satisfacer las necesidades básicas, elevar el nivel de vida de todos,

conseguir una protección y gestión de los ecosistemas, y lograr un futuro más seguro y próspero.

La Agenda XXI aborda los problemas acuciantes de hoy y trata de preparar al mundo para los desafíos del próximo siglo.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre ambiente y desarrollo, conocida como la Cumbre de Río, nos advierte que las cuestiones ambientales se manejan más efectivamente cuando se cuenta con la participación de todos los ciudadanos involucrados, en el nivel pertinente. En el nivel nacional, cada individuo deberá tener un adecuado acceso a la información sobre el ambiente de que disponen las autoridades públicas, incluida la información sobre materiales y actividades peligrosas en su comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los estados deberán facilitar y estimular la toma de conciencia pública y la participación, mediante la amplia disponibilidad de información.

Paralelamente a la UNCED, se llevó a cabo el Foro Global Ciudadano de Río 1992. Después de algunas deliberaciones, se propuso un Tratado sobre Educación Ambiental hacia sociedades sustentables y responsabilidad global, estructurado por un conjunto de principios axiológicos, políticos y metodológicos para generar valores, actitudes y comportamientos en consonancia con la construcción de una sociedad sustentable, justa y ecológicamente equilibrada.

La propuesta fue formulada por el International Council for Adult Education (ICAE) y por el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL). El preámbulo sostiene:

Consideramos que la preparación para los cambios, depende de la comprensión efectiva de la naturaleza sistemática de las crisis que amenazan al futuro del planeta. Las causas primeras de los problemas, tales como el aumento de la pobreza, la degradación humana y ambiental y de la violencia, pueden ser identificadas en el modelo de civilización dominante, el cual se basa en la sobreproducción y sobreconsumo para unos y la falta de condiciones adecuadas para producir por parte de la gran mayoría...

La educación ambiental debe generar, con urgencia, cambios en la calidad de vida y mayor conciencia en la conducta personal, así como armonía entre los seres humanos y entre éstos y otras formas de vida.

F. El empleo y el ingreso

La formación de la clase trabajadora se remonta a comienzos del siglo XIX. Es una consecuencia de las victorias obtenidas, durante los tres siglos anteriores, por la burguesía sobre la nobleza, heredera de la antigua clase de los señores feudales. Durante este periodo, "el capitalismo aparece en su forma mercante luego se vuelve manufacturero y, por último, gracias al empleo generalizado de las máquinas se transforma en capitalismo industrial".²⁸⁷

El derecho laboral está no sólo inmerso en la economía, sino, sobre todo, en el propio derecho económico, de tal manera que la efectividad de sus prescripciones depende, en modo considerable, de la regulación de la misma actividad económica.

El empleo designa en nuestros días una institución de singular trascendencia en la vida económico-laboral de las naciones, con lo que tiende a la regulación del mercado de trabajo en función de la política social y de las necesidades de la producción. Al empleo le compete, así, una doble función: estabilizadora, en cuanto tiende a disminuir o evitar toda alteración en el nivel de ocupación de cada individuo, en particular, y de la población trabajadora en general, y movilizadora porque debe facilitar y promover los desplazamientos de la mano de obra con objeto de mantener esa misma estabilidad.

Desde este punto de vista, el empleo realiza una función estatal de regulación, de control y movilización del potencial nacional de mano de obra, según lo requieran las exigencias económico-laborales. La experiencia de los últimos años ha demostrado en todos los países civilizados la necesidad de contar con una organización oficial y eminentemente técnica, que permita a los gobiernos adoptar en forma rápida y efectiva las medidas necesarias y las providencias convenientes, con el propósito de disciplinar el mercado de trabajo, orientar la mano de obra hacia sectores productivos esenciales para cada nación, evitando desplazamientos inconvenientes o la siempre perniciosa alteración en el nivel mínimo nacional de empleo.²⁸⁸

Según un criterio unánime en la doctrina juslaboralista, la prestación del trabajo subordinado es una prestación personal y, por tanto, imprescindible de la misma persona del trabajador. El llamado carácter jurídico-personal del contrato de trabajo se basa, dice Krotoschin, en que el trabajador no hace

²⁸⁷ Fougeyrollas, Pierre, *Los procesos sociales contemporáneos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 70.

²⁸⁸ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Mand-Muse Driskill, t. X, 1993, p. 55.

de un determinado objeto el contenido del contrato, como ocurre en los contratos de derecho común, sobre todo, no se obliga únicamente a prestar trabajo sino que entra en los servicios del patrón, aportando una parte esencial de su persona a la relación jurídica que lo une con aquél. En esto reside la esencia de la llamada dependencia personal.

El salario mínimo como medio de subsistencia es objeto de especial protección por parte de las legislaciones laborales de gran parte del mundo. Esta protección no se manifiesta solamente respecto del cumplimiento del pago del salario, sino que se introduce en la faz negocial para limitar la autonomía de las partes del contrato individual del trabajo, mediante el establecimiento de un salario mínimo, estableciéndose así en el ordenamiento jurídico-laboral una garantía sustantiva.²⁸⁹

G. *Los grupos indígenas*

El término "indígenas" tiene una reciente connotación semántica e histórica. En el pasado se empleaban términos como indianismo o indiolología. Hay que hacer notar que el término se emplea sólo para América y para las poblaciones amerindias, no aplicándose a los asuntos del negro en América, lo que se llama afroamericanismo, ni a los asuntos de las poblaciones indígenas de África, Oceanía, etcétera, para los que se emplean más bien términos como nativismo, nacionalismo indígena, anticolonialismo, africanismo, entre otros.²⁹⁰

Según el concepto clásico, indigenismo equivale a la tendencia cultural inspirada en el conocimiento y valoración de las civilizaciones aborígenes americanas. De ahí la corriente indigenista, que llena un capítulo no cerrado aún en la política continental, con su plataforma de reivindicaciones para las sacrificadas clases autóctonas. El indigenismo tiene, pues, no sólo raigambre histórica desde los albores mismos de la conquista del Nuevo Mundo, sino también vigencia contemporánea, ya que gran número de países americanos cuenta entre su población con importantes contingentes humanos de raza india, con todos los problemas y reclamos de índole particular, los que es preciso prever con criterio realista, si es que en verdad se desea instaurar una auténtica democracia social, presupuesto necesario para una democracia política.²⁹¹

²⁸⁹ *Ibid.*, p. 131.

²⁹⁰ Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales, *Grandes obras de consulta*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1987, vol. II, p. 1076.

²⁹¹ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. XV, p. 491.

La comunidad indígena es una sociedad local, ocupante de un territorio común, cuyos miembros participan en una forma colectiva de vida y, con ello, de un sistema propio de relaciones sociales, generalmente directas. La comunidad debe distinguirse así de ciertas unidades políticas, como el municipio y la localidad, y de ciertas formas de organización económica de acuerdo con sus necesidades.

Las comunidades indígenas han sido, por excelencia, un núcleo considerablemente aislado, tanto física como mentalmente, por su situación lejana en territorios montañosos, su monolingüismo, su temor al exterior, y su relativa autosuficiencia general. En la comunidad indígena tradicional o típica, la división del trabajo es elemental y la economía tiende a ser autosuficiente.

Todos los varones son agricultores primitivos que conocen y practican, además, un número reducido de especializaciones. Todas las mujeres son amas de casa que practican comúnmente las artesanías primitivas. La pobreza deriva de factores ya conocidos; las tierras son deficientes en calidad y cantidad; los utensilios son anticuados; las técnicas, retrasadas; la mano de obra, limitada; el precio que se paga por la producción indígena es bajo, y la presión económica externa, alta.

La persistencia del monolingüismo en algunas comarcas va todavía de un ochenta a noventa por ciento y es otro factor índice de la persistencia del aislamiento, el analfabetismo y, en cierta medida, la resistencia que aún presentan algunas comunidades a la escuela rural y a la aculturación.

La introducción del alfabetismo con diversos idiomas en las comunidades indígenas a lo largo del globo terráqueo, ha tenido en las comunidades consecuencias sociales importantes. Ha contribuido —aunque no sea ese su objetivo—, a acentuar la subvaloración del individuo, el grupo o la cultura indígena.²⁹²

Finalmente, es importante advertir que para el desarrollo de los temas tratados, se recurrió a distintos centros especializados de investigación, sin embargo, por la universalidad de las cuestiones abordadas, se presentó una cierta dificultad para obtener la información a detalle, por ello, no fue posible incluir —como era el propósito inicial de cubrir todos los puntos—, algunos temas específicos. Tal es el caso, por citar un ejemplo de Asia, donde sólo se pudo obtener información sobre los temas: empleo e ingreso

292 Luna Arroyo, Antonio, *Diccionario de derecho agrario mexicano*, México, Porrúa, 1982, p. 139.

y alimentación. No obstante, consideramos que no haber desarrollado esos temas no afecta al enfoque del presente título.

2. UN TEMA DE NUESTRO TIEMPO: LA DISCUSIÓN SOBRE EL DILEMA ESTADO-MERCADO

En años recientes, el desarrollo ha sido el eje central de la política económica de toda clase de gobiernos, y aun los partidos políticos con distinta concepción; de acuerdo con sus ideologías, no han sido ajenos a las preocupaciones que generan las cada día más apremiantes necesidades de empleo, vivienda, salud y educación de grandes sectores de la población.

Con el mismo objetivo aparente, se han puesto en práctica diferentes mecanismos de política económica cuyas manifestaciones más sobresalientes se agrupan en dos vertientes de pensamiento. Por un lado, se encuentra aquella que considera como indispensable la obligación del Estado de intervenir activamente en la economía con todo el peso de sus facultades, ya que la economía no puede quedar librada a la espontaneidad de sus fuerzas, ni a las decisiones inapelables de los intereses privados. En el otro extremo, se sitúan las políticas cuyo origen se encuentra en las corrientes del pensamiento neoclásico, que confieren a las libres fuerzas del mercado y a las decisiones individuales de las personas un papel central, por lo que el Estado pasa a segundo término, restringiendo al mínimo sus acciones sin que pueda oponerse a la acción de los individuos, en la búsqueda de su interés personal, mismo que al conseguirse, supondría también el logro del interés general.

Sin tomar en cuenta en este análisis los esfuerzos llevados a cabo en los países socialistas, con un sistema de planificación autoritaria de sus estructuras económicas, puede afirmarse que los intentos por lograr condiciones de igualdad para toda la población, ha arribado a resultados tan discutibles, que permite afirmar que ninguno de los modelos por sí solos, pueden solucionar los problemas de mayor agudeza que surgen en todo sistema económico, y que en la actualidad se manifiestan de manera más notable en elevadas tasas de desempleo y en índices de pobreza crecientes.

De esta manera, no sólo el fenómeno del desempleo, sino los desequilibrios económico-sociales, requerirán de soluciones que vayan más allá de la aplicación de una política económica que deje todo en manos de la