

RA-7

Asíste

ASOCIACION DE INVESTIGACION Y ESTUDIOS SOCIALES
Guatemala

**Las políticas
de bienestar social
en la nueva
Constitución**

¿QUE ES LA ASOCIACION DE INVESTIGACION Y ESTUDIOS SOCIALES?

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), se originó y organizó como producto de la inquietud de una serie de personas preocupadas por los problemas sociales, económicos y culturales de Guatemala, deseosas de contribuir a la búsqueda de soluciones dentro de un marco de democracia, libertad, justicia y paz social.

ASIES, como su nombre lo indica, es una asociación de investigación, análisis, estudio y reflexión, y no una asociación sectaria de política partidaria. Sin embargo, siendo esencialmente democrática como es, no interfiere con la intención de sus miembros de adherirse o no, a cualesquiera de las agrupaciones políticas organizadas en el país, con la seguridad de que la afiliación partidista no oculta la objetividad de ASIES.

También es importante señalar que ASIES puede albergar a personas que ejerzan funciones de gobierno, sin que esto pueda comprometer el papel crítico y analítico a nivel científico que la asociación propugna. Por el contrario, la posibilidad de que algunos de sus miembros eventualmente ejerzan la calidad de dirigentes políticos o funcionarios públicos, permite enriquecer la experiencia de sus asociados y para el funcionario puede resultar también beneficioso el contar con un grupo que desinteresadamente constituya un equipo con probabilidades de ofrecerle retroalimentación.

Desde el punto de vista ideológico político, ASIES no reclama afiliación a corriente particular alguna, sin embargo, su orientación trata de centrarla en forma antropocéntrica. Pero no es un hombre aislado del entorno social, económico, cultural o biológico. Al contrario, sitúa al hombre en sociedad, inmerso en una realidad concreta, la de Guatemala.



EDITOR
Asociación de Investigación
y Estudios Sociales (ASIES)
Apdo. Postal 1,005 A
Ciudad de Guatemala
Guatemala, C.A.

COORDINACION
Miguel Angel Balcárcel Jaeger

DISEÑO
Ramón Avila

IMPRESION
Editorial Piedra Santa

WHAT IS THE SOCIAL RESEARCH AND STUDY ASSOCIATION (ASIES)?

The Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) (Association for Social Research and Study) was born and organized as a product of the concerns of a number of persons worried about the social, economic and cultural problems of Guatemala, who wished to contribute to the search of solutions within a framework of democracy, liberty, justice and social peace.

ASIES, as its name indicates, is a research, analysis and study association and not a sectarian party policy entity. However, being essentially democratic, it does not interfere with the intention of its members to join any of the organized political groups in the country, with the certainty that party affiliation does not obscure the objectivity of ASIES.

It is also important to point out that ASIES may take in persons who hold government positions without this compromising the critical and analytical role at the scientific level which the association sponsors. On the contrary, the possibility that some of its members may eventually become political leaders or public officials enriches the experience of its members. For public officials, it may also be of benefit to have at their disposal an unselfish team which can provide feedback.

From the political ideological point of view, ASIES does not follow any particular trend; it focuses on man. But it is not man isolated from his social, economic, cultural or biological surroundings. On the contrary, it places man in society, in a specific reality: Guatemala's reality.

EDITORIAL



en su carácter de entidad científica, no partidista, dedicada a la investigación de la realidad guatemalteca, se encuentra abocada en el estudio y análisis de opciones de solución y marcos de referencia que permitan enfrentar la crisis económica y social que experimenta el país. Dentro del espíritu de lo anteriormente señalado, se presenta en esta revista un extracto de las políticas de bienestar social incluidas en la Constitución de la República que entrará en vigor en enero de 1986.

La importancia de la publicación de este trabajo, reside en el hecho de que responde a la necesidad y requerimientos de una serie de entidades y organizaciones que están elaborando planes y programas de desarrollo social.

El trabajo permite tener una visión de los principios que regirán el bienestar social del país y constituye un documento que puede servir de marco o referencia para los planificadores que están seleccionando políticas de bienestar social, asegurando que sus planteamientos siguen los principios constitucionales que estarán vigentes. Debe indicarse sin embargo, que los principios constitucionales en materia de políticas de bienestar social, tendrán que ser desarrollados en leyes ordinarias durante el período de labores del próximo Congreso de la República.



since its foundation, has dedicated its efforts to analyze and present possible solutions to the serious and difficult social, political and economic problems that Guatemala confronts.

As a scientific and non sectarian political party entity, ASIES, presents in this article a summary of the social welfare policies included in Guatemala's New Constitution which will come into effect in January 1986.

This publication substantially responds to the need of institutions and organizations who are preparing a variety of programs for human development withing the framework of the New Constitution; in other words, this publication can be used as base to constitutionally support their plans of action, in accordance to the basic constitutional social welfare policies and principals.

The incoming 1986 Congress will be responsible for promulgating common laws that will enforce the compliance of those policies concerning matters of social welfare.

LAS POLITICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN LA NUEVA CONSTITUCION

Miguel von Hoegen*

INTRODUCCION

La Constitución de la República de Guatemala, que entrará en vigencia a partir del 14 de enero de 1986, establece los principios que regirán el bienestar social en el país y también las formas de alcanzarlo, o sea el marco de referencia para políticas de bienestar social. La importancia de estudiar el marco de la Constitución para el bienestar social está en función de la necesidad de reducir los niveles altos de insatisfacción en materia de bienestar social y, además, de establecer y ejecutar políticas sociales constitucionales, o sea que no se encuentren en contradicción con los preceptos de la nueva ley fundamental del país.

Para efectos de presentación, el artículo se divide en tres partes: En la primera se describen los principios constitucionales generales del bienestar social: El bien común, la familia y la participación de la población en la consecución del bienestar; en la segunda los principios constitucionales específicos: Salud y seguridad social, alimentación y nutrición, educación y deportes, minusválidos, vivienda, trabajo y financiamiento; y en la tercera se resume las características constitucionales para una política de bienestar social en Guatemala.

Antes de concluir con la introducción es importante indicar que aunque se reconoce la importancia del crecimiento económico para alcanzar el bienestar social, dado que éste se funda en aquél, en el trabajo que se desarrolla a continuación se hace caso omiso del mismo, en especial porque en el pasado, incluso durante el crecimiento espectacular de la economía nacional en la década de 1970, el bienestar social de la mayoría de la población guatemalteca no mejoró.

* Economista graduado de la Universidad Rafael Landívar con estudios de postgrado en University of New Mexico (U.S.A.), McMaster University (Canadá) y University of Bradford (Inglaterra). Entre los principales cargos que ha ocupado están: Secretario General del Consejo Nacional de Planificación Económica y Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Rafael Landívar.

1. Principios Constitucionales Generales

1.1 El Bien Común

El bien común, y por lo tanto la justicia social, constituye un elemento fundamental del bienestar social y se encuentra ampliamente desarrollado en la nueva Constitución, como se describe a continuación:

1) En el Preámbulo, o sea en la parte de la Constitución en que se fija el espíritu bajo el que debe interpretarse todos sus artículos, se proclama:

"...la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social; reconociendo a la familia como génesis primario y fundamental de los valores espirituales y morales de la sociedad y, al Estado, como responsable de la promoción del bien común..."

O sea, el sistema social y por lo tanto el sistema económico del país deben estar orientados a alcanzar el bienestar de la persona humana y de la familia.

2) En el Título I se señala:

a) *"El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común (Artículo 1o.); y*

b) *"Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República... el desarrollo integral de la persona." (Artículo 2o.).*

3) En el Título II se indica:

a) *En relación al derecho a la propiedad privada: "El Estado garantiza el ejercicio de este derecho de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos." (Artículo 39).*

b) *"En casos concretos, la propiedad privada podrá ser expropiada por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público..." (Artículo 40).*

c) *"El interés social prevalece sobre el interés particular." (Artículo 44).*

d) *"El régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social." (Artículo 118).*

e) *"Son obligaciones fundamentales del Estado:*

d) *Velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del País, procurando el bienestar de la familia; ... (Artículo 119)*

1.2 La Familia

La nueva Constitución reconoce a la familia como el "...génesis primario y fundamental de los valores espirituales y morales de la sociedad..."; en seguimiento de ese reconocimiento se declara:

1) En el Capítulo II del Título II:

a) *"El Estado garantiza la protección social, económica y jurídica de la familia."* (Artículo 47)

b) *"La maternidad tiene la protección del Estado, el que velará en forma especial por el estricto cumplimiento de los derechos y obligaciones que de ella se deriven."* (Artículo 52)

c) *"El Estado reconoce y protege la adopción..."* (Artículo 54)

d) *"Es punible la negativa a proporcionar alimentos en la forma que la ley prescribe."* (Artículo 55)

e) *"Se declara de interés social, las acciones contra el alcoholismo, la drogadicción y otras causas de desintegración familiar. El Estado deberá tomar medidas de prevención, tratamiento y rehabilitación adecuada para hacer efectivas dichas acciones, por el bienestar del individuo, la familia y la sociedad."* (Artículo 56)

2) En el Capítulo I del Título II se trata el tema de la transgresión de leyes por parte de menores, lo que aunque puede ser un tema separado se trata bajo el de la familia, dado que ésta constituye el ambiente en el que se debe evitar la transgresión en mención:

a) *"Los menores de edad que transgredan la ley son inimputables. Su tratamiento debe estar orientado hacia una educación integral propia para la niñez y la juventud."*

Los menores, cuya conducta viole la ley penal, serán atendidos por instituciones y personal especializado..." (Artículo 20).

1.3 La Participación de la Población

La participación de la población en la consecución del bienestar social constituye un elemento importante para evitar la ejecución de acciones de carácter paternalista que, como ha quedado demostrado en el pasado, no permite la solución permanente al proceso de alcanzar niveles satisfactorios de bienestar; la nueva Constitución declara al respecto lo siguiente:

1) En el Capítulo II del Título II:

a) *"Las comunidades tienen el derecho y el deber de participar activamente en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud."* (Artículo 98).

2) Desafortunadamente una declaración explícita como la indicada para el caso de salud no se incluye para otros aspectos de la vida comunitaria, aunque en el Capítulo II del Título V se trata lo referente a la participación de las corporaciones municipales en los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural (Artículo 226) y en los Consejo Departamentales (Artículo 228).

3) En el Capítulo VII del Título V se reconoce la autonomía de los municipios, en la que se involucra la función de obtener y disponer de sus recursos (Artículo 253), aunque en dicha autonomía se retira la función de que gozaban los municipios en la Constitución de 1965 (Artículo 235 de esa Constitución) en relación a poder decretar arbitrios y contribuciones (Artículos 239 y 255), lo que constituye un obstáculo fuerte a la participación de la población en la solución de sus problemas, dado que para obtener financiamiento para enfrentar la problemática local tendrán que recurrir a una de las tres opciones siguientes:

a) *Aprobación del Congreso* (Artículo 239 y 255)

b) *Depender de la asignación del presupuesto del Organismo Ejecutivo para obras de infraestructura municipal* (Artículo 257).

c) *Depender de la asignación del presupuesto del Organismo Ejecutivo para obras y programas generales* (Artículo 237).

La nueva Constitución puede por lo tanto dar origen a un proceso de menor identificación de la población en la resolución de problemas locales a través de optimizar aportes de los beneficiarios directos, dado que el aporte del Organismo Ejecutivo para infraestructura municipal (Artículo 257) no está condicionado a un financiamiento complementario de los municipios y, en general, la consecución de fondos queda afuera de su ámbito.

Sin embargo, a pesar de lo expuesto, la Constitución señala dos fuentes de financiamiento adicionales que pueden ser utilizadas por los gobiernos municipales para captar fondos y asignarlos a la resolución de problemas locales, o sea para independizar su bienestar social de la asignación de recursos del Gobierno Central: por un lado se hace referencia a las tasas municipales, las que son propiedad exclusiva del municipio y gozan de las mismas garantías y privilegios de la propiedad del Estado (Artículo 260) y ningún organismo del Estado está facultado para eximir a personas individuales y jurídicas de dichas tasas (Artículo 261) y, por el otro lado, se hace referencia a fondos privados que se establezcan por ley para organismos o entidades descentralizadas y autónomas (Artículo 237), como lo son los municipios (Artículo 253), siendo la Ley Orgánica del Presupuesto quien regulará dichos fondos (Artículos 238, literal e).

2. Principios Constitucionales Específicos

2.1 Salud y Seguridad Social

1) En el Capítulo II del Título II se reconoce que el goce de la salud es un derecho fundamental (Artículo 93) y por lo tanto se declara que el Estado velará por la misma y por la asistencia social, a través de acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación y coordinación para procurarle a la población el más completo nivel de bienestar físico mental y social (Artículo 94); para completar se declara que la salud constituye un bien público, por lo que todas las personas e instituciones deben de velar por su conservación y restablecimiento (Artículo 95) y por lo tanto tiene el derecho y el deber de participar en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud (Artículo 98), como se indicó con anterioridad en el apartado 1.3.

2) En el Capítulo II del Título se indica que:

“El Estado reconoce y garantiza el derecho de la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria.” (Artículo 100).

Adicionalmente, entre los derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo se incluye:

“El establecimiento de instituciones económicas y de previsión social que, en beneficio de los trabajadores, otorguen prestaciones de todo orden, especialmente por invalidez, jubilación y sobrevivencia.” (Artículo 102, literal r).

2.2 Alimentación y Nutrición

La nueva Constitución declara que es responsabilidad del Estado velar por la buena calidad de los alimentos que consume la población (Artículo 96 119, literal i) y, más importante que lo indicado, el Estado debe velar porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud (Artículo 99).

2.3 Educación y Deporte

La nueva Constitución manifiesta que el acceso a la educación es un derecho y obligación de todos los habitantes (Artículos 71 y 74) y, es obligación del Estado proporcionarla y facilitarla (Artículo 71); se manifiesta también que el fin de la educación es el desarrollo integral de la persona humana (Artículo 72) y que la familia es fuente de educación (Artículo 73).

En la Constitución también se declara que la alfabetización es de urgencia nacional y es obligación social contribuir a ella (Artículo 75); en zonas predominantemente indígenas, la educación deberá impartirse preferentemente en forma bilingüe (Artículo 76); y los

empresarios están obligados a establecer y mantener escuelas, en la forma en que lo establezca la ley (Artículo 77).

En relación al deporte y a la educación física, la Constitución manifiesta que es deber del Estado fomentarlos y promoverlos (Artículo 91).

2.4 Minusválidos

En relación a los minusválidos, la nueva Constitución indica que el Estado garantiza su protección y declara de interés nacional su atención y las acciones para su reincorporación integral a la sociedad (Artículo 53); además indica que se protege y fomenta su trabajo (Artículo 102, literal m).

2.5 Vivienda

La Constitución manifiesta que el Estado apoyará la realización de programas habitacionales para trabajadores y los empresarios deben de proporcionársela a sus trabajadores, en la forma en que lo establezca la ley (Artículo 105 y 119, literal g).

2.6 Trabajo

Dado que el trabajo constituye la fuente de ingreso familiar y por lo tanto de su bienestar, en la Constitución se indica que:

“El trabajo es un derecho de la persona y una obligación social. El régimen laboral del país debe organizarse conforme a principios de justicia social.” (Artículo 101).

Entre los derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo se incluyen:

...
K) *Protección a la mujer trabajadora y regulación de las condiciones en que debe prestar sus servicios.*

...
1) *Los menores de catorce años no podrán ser ocupados en ninguna clase de trabajo... (Artículo 102).*

2.7 Financiamiento

Las fuentes de financiamiento para la realización de programas de bienestar social incluidos en la nueva Constitución, además de las manifestaciones de que el Estado proveerá de fondos para programas sectoriales que se declaran de utilidad pública como educación, salud y otros, son:

1) Aportes financieros del gobierno central a los Consejos Regionales y Departamentales (Artículo 229).

2) El aporte anual del ocho por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado a las municipalidades (Artículo 257).

3) El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (Artículo 237)

4) Los arbitrios y contribuciones de los gobiernos municipales (artículos 239 y 255).

5) Las tasas y fondos privados para los municipios (Artículos 260, 261, 237 y 238)

6) Por último, el instrumento más importante para promover programas de bienestar social a través de entidades privadas sin fines de lucro, las que han presentado en general costos unitarios de atención menores que las entidades estatales, es el establecimiento del fondo de garantía:

“Con el fin de financiar programas de desarrollo económico y social que realizan las organizaciones no lucrativas del sector privado, reconocidas legalmente en el país, el Estado constituirá un fondo específico de garantía de sus propios recursos, de entidades descentralizadas o autónomas, de aportes privados o de origen internacional. Una ley regulará esta materia.” (Artículo 242).

3. Resumen

De lo expuesto se deduce que las políticas sociales de la nueva Constitución son:

1 Lograr el bien común, o sea el bienestar de todos los guatemal-

tecos; para el efecto el régimen social se basa en el principio de equidad y justicia social.

2 Promover la salud y seguridad social, educación, deporte, alimentación y nutrición, construcción de vivienda y reincorporación de los minusválidos a la sociedad.

3 Asegurar y promover el empleo, fuente de ingreso y bienestar familiar.

4 Proteger la familia, como fuente de valores espirituales y morales.

5 Promover la participación de la población en el proceso de alcanzar el bienestar social en todas las comunidades, aunque no permita a los municipios establecer las fuentes financieras para sufragar los costos de programas locales.

6 Facilitar el financiamiento de programas de desarrollo económico y social que se ejecuten a través de organizaciones privadas sin fines de lucro.

7 Reconocer la primacía del ser humano como sujeto y fin del orden social.

SUMMARY

The article describes social welfare principles found in the New Constitution of the Republic of Guatemala, which will come into effect in January 1986.

The first part of the article refers to three general social welfare principles: Common good or social justice, the family and population participation in the process of development. The second part of the article refers to specific social welfare principles: health and social security, food and nutrition, education and sports, physically handicapped, housing, employment and financial sources for social programs. And the last section of the article presents a summary of the seven main constitutional principles related to social welfare.

ASIES

Presentará en su próximo número:

Postulados y condiciones para una Democracia en Centroamérica.

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (**ASIES**) de Guatemala, surgida en 1979 y fundada en 1982, es una entidad de carácter privado, de servicio, cultural y no lucrativa, formada por personas interesadas en la reflexión, análisis e investigación científica de la realidad nacional, con el objeto de estimular el interés general para la búsqueda y realización de soluciones concretas a la problemática atingente al país, inspirada en el principio de la participación ciudadana

ASIES, es una entidad con personalidad jurídica en trámite.

FINES:

- Llevar a cabo investigaciones y análisis de la realidad política, económica, social y cultural del país.
- Promover el estudio, discusión y reflexión sobre los problemas nacionales y los que afectan al país en el plano internacional.
- Enriquecer las relaciones reciprocas personales y el caudal de conocimientos científicos de los asociados.

FUNCIONES:

- De foro nacional de reflexión y discusión de los fenómenos socio-políticos que conforman la problemática guatemalteca, organizando toda clase de eventos culturales públicos y privados.
- De relación, servicio y cooperación con entidades públicas y privadas de carácter cultural y científico.
- De información y formación mediante la difusión de los resultados de las investigaciones y su análisis.



The Asociación de Investigación y Estudios Sociales (**ASIES**) (Association for Social Research and Study) born in 1979 and organized as an entity in 1982, is a private service and cultural non-profit organization, established by persons interested in the analysis and scientific research of national realities, for the purpose of stimulating general interest in the search and implementation of concrete solutions to the problems which affect the country, inspired on the principle of participation of citizens.

ASIES has applied for juridical personality.

OBJECTIVES

- To carry out research and analysis of the political, economic, social and cultural reality of the country.
- To promote the study and discussion of national problems and those which affect the country at international level.
- To improve mutual personal relations and the scientific knowledge of its associates.

FUNCTIONS

- Act as the national forum for consideration and discussion of the socio-political causes of the problems of Guatemala, by organizing all kinds of public and private cultural events.
- Relationship, service and cooperation with public and private entities of a cultural and scientific nature.
- Information and training by means of the publication of the results of its research and analysis.