

SEÑAS DE IDENTIDAD

DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES FRETEAMPLISTAS

Sensibilidad social



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

FESUR

Ficha de difusión N° 6

Sensibilidad social

6.

«La justicia social es nuestro rumbo y hacia allí caminamos. Lo hacemos asumiendo que somos parte de un proyecto que tiene en el gobierno nacional y en los gobiernos departamentales dos dimensiones institucionales diferentes pero ambas alimentadas por la misma raíz ética e ideológica, sustentadas en valores de solidaridad, de equidad y de cohesión social. Se trata de un único proyecto porque somos una sola memoria.»¹

El cambio en la orientación de la gestión en un sentido progresista constituyó el desafío fundamental que afrontaron la mayor parte de los nuevos gobiernos departamentales frenteamplistas.

Implicaba vencer la inercia de funcionamiento heredada de administraciones anteriores y, a la vez, afrontar muchas dificultades estructurales que provenían de estilos de gobierno clientelares y poco cercanos a la participación de la sociedad.

Es en ese proceso que se fueron identificando y sistematizando algunas señas de identidad comunes. No se trata solamente de buenas prácticas, sino de avanzar más allá, buscando hacer congruentes los estilos de gestión con las definiciones programáticas de la izquierda.

Estas fichas de divulgación presentan ocho señas de identidad que han sido identificadas por compañeras y compañeros de los gobiernos departamentales frentistas, y refieren a las competencias básicas de los gobiernos departamentales; la modernización de la gestión; la austeridad y transparencia, la descentralización, la democracia participativa, la sensibilidad social, la reactivación económica y la innovación.

Los comentarios sobre las situaciones heredadas deben considerarse asociados a las nuevas experiencias de gobierno departamental, y no aplican a Montevideo, donde un proceso de cambio comenzado con las administraciones frentistas está instaurado desde hace ya tiempo y sirve como referencia para las nuevas experiencias.

Aunque recoge exposiciones públicas de los Intendentes frentistas y elaboraciones de los integrantes de los equipos de gobierno, estas fichas no son una versión oficial, sino simplemente una sistematización que pretende servir como material de apoyo para todas las personas interesadas en el tema.

¹ Proclama de Paysandú, Grupo de los 8 Intendentes FA, 30 de junio de 2008.

La ideología existe

La sensibilidad social, desde la gestión de los gobiernos departamentales de izquierda, se sustenta en la percepción de la capacidad de actuar sobre las desigualdades existentes en la comunidad.

Hay una perspectiva que considera las desigualdades como un dato de la realidad, incluso de carácter positivo en tanto motivador de la competencia individual; entiende que son de origen natural y, por lo tanto a lo sumo, pudiera ser conveniente desde lo social su atenuación, pero no su supresión. Esta concepción es típica de una perspectiva de derecha y conservadora.

La perspectiva que visualiza las desigualdades más importantes entre los hombres como de origen social entiende, por eso mismo, que son básicamente superables en la medida en que se transforme la realidad política de la sociedad en cuestión. Esta concepción representa a una perspectiva de izquierda y progresista.

Hay quienes sostienen que frente a la complejidad de la sociedad actual, los derechistas y los izquierdistas dicen más o menos las mismas cosas (porque la realidad es una sola), formulan más o menos los mismos programas (porque las soluciones técnicas son similares), y se proponen los mismos fines inmediatos (porque es lo que se puede hacer).

Desde esta perspectiva, la distinción entre derechas e izquierdas políticas sería más histórica que lógica, con un mero valor nominal, un contenido cambiante y una significación ocasional.

¿Es igual izquierda y derecha?

En definitiva, derecha e izquierda ya no existirían, porque entre una y otra ya no es posible identificar diferencias que merezcan ser consignadas con nombres diferentes.

Esta afirmación, que es una versión quizás algo más elaborado del 'son todos iguales' merece ser examinada a luz de la perspectiva de que no hay nada más ideológico que la afirmación de la crisis de las ideologías, ya que implica una posición de inacción ante los sucesos y, por lo tanto, justifica la permanencia de la situación existente.

Es una mirada que no comparte la definición militante y positiva de la política, como 'el arte de hacer posible, lo que en una coyuntura determinada es imposible'.

En este sentido, es necesario examinar la vigencia o no de las ubicaciones ideológicas, de la utilidad de las categorías de izquierda y derecha para analizar los posicionamientos políticos individuales o sectoriales, para examinar las gestiones de gobierno, las políticas públicas implementadas, o las preferencias ante cualquier dilema estratégico.



En particular, son claramente identificables las diferencias entre izquierda y derecha, si el criterio discriminante es la actitud referida a las políticas sociales. La sensibilidad social, o su ausencia.

Las políticas sociales

Las estrategias de ataque a la pobreza por la vía de las políticas sociales clásicas (meramente asistencialistas) no han sido eficaces, por lo que cabe la reflexión: ¿qué hacer?

Para que las políticas sociales efectivamente cumplan su objetivo, es imprescindible que se adecuen a la estructura de vulnerabilidad y riesgo social existentes.

Exclusión social - ciudadanía

Desde el punto de vista normativo, en las democracias modernas todos son, formalmente, ciudadanos plenos. Pero, desde el punto de vista operativo, a partir de la exclusión social y económica, se genera también la exclusión política. Esa parte de la población queda por fuera de los derechos inherentes a la ciudadanía.

A su vez, la exclusión política tiene la consecuencia de la disminución de su capital social y genera un círculo pernicioso, que retroalimenta y reproduce la vulnerabilidad, culminando en una fractura social y cultural de la sociedad.

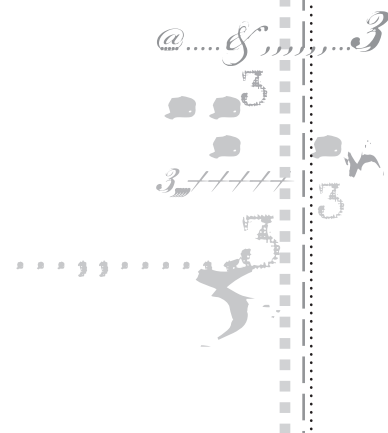
Esta situación da cuenta de la pérdida de sentido de pertenencia de las personas hacia la sociedad, y de la relación inversa entre ciudadanía y exclusión.

Si una nación es un espacio multicultural, con clivajes socio-económicos, étnicos y sociales, corresponde examinar si todas las subculturas tienen igualdad de derechos, si tienen igual capacidad de ejercerlos y si, por otra parte, las políticas sociales implementadas, son suficientes para minimizar las desigualdades existentes.

Inclusión social

El objetivo de una comunidad política y social debiera ser, desde una perspectiva de izquierda, lograr una buena integración de sus pobladores. En ese sentido, las prioridades se ubicarían en el diseño de políticas orientadas a la inclusión de toda la población, en los beneficios de la comunidad política en cuestión.

La población en situación de pobreza o de riesgo de afrontarla, por efectos demográficos o económicos, ha sido objeto de diferentes políticas sociales.



La eficacia de estas políticas, implementadas en décadas pasadas, está puesta en duda por el aumento de los individuos en situación de pobreza generados en el período anterior.

Las políticas sociales son concebidas como aquellas acciones con sentido, implementadas desde los gobiernos, con la intención de atenuar las desigualdades en la distribución de la renta nacional y, por lo tanto, en el grado de bienestar de los habitantes.

A partir de la concepción de que una sociedad debería aspirar a poder brindar a todos sus integrantes la mejor calidad de vida posible, se plantea el dilema entre recursos disponibles y potenciales beneficiarios de los mismos.

Cabe preguntarse, en este sentido, si la ineficacia de las políticas sociales implementadas en gobiernos anteriores, se origina en su implementación (mala praxis) o en su diseño (insuficiencias intrínsecas).

Las políticas sociales tradicionalmente implementadas, parten de un presupuesto inicial que tal vez convendría discutir: el plano de desigualdad en el que viven sus destinatarios, ¿es sólo material, o también es cultural?

Los presuntos beneficiarios de las políticas sociales han llegado a un estado de fractura con la sociedad, donde sus condiciones de vida generan un círculo pernicioso, que no sólo retroalimenta su situación de indigencia, sino que además puede llegar a colocarlos como una subcultura dentro de la sociedad, que no es consecuencia de sus condiciones de etnia, raza u otro atributo, sino que se genera específicamente por su condición de expulsados.

Por lo tanto, las políticas sociales debieran abarcar más que la pretensión de cubrir necesidades específicas. Se trata de restituirles a las personas excluidas su condición de ciudadanos, devolviéndoles no sólo los derechos de los cuales por su condición se ven privados, sino además de implementar aquellas políticas que los restituyan a la sociedad, dotándolos del 'capital humano' y del 'capital social' que han perdido.

La multiplicación de individuos en situación de pobreza urbana está fuertemente relacionada con la pérdida de socialización mediante el trabajo, así como con el asentamiento de los mismos en zonas aisladas o apartadas del resto de la sociedad. Esto acentúa la exclusión y hace emerger muchas veces subculturas diferenciadas que se van consolidando. Este aislamiento, aumenta la distancia física entre las clases sociales, impidiendo la interacción que posibilita el intercambio de valores y aumentado la distancia cultural entre los grupos sociales.

Además, las reacciones negativas que despiertan en el resto de la sociedad esos grupos profundizan el aislamiento y afectan, en un círculo pernicioso, la acumulación de su capital social.

En este proceso, se identifican tres encadenamientos que se retroalimentan:

1. el aislamiento restringe las posibilidades de acceso a información sobre empleos;



2. se reduce la exposición a desempeños exitosos a través del trabajo, lo que debilita incluso la perspectiva de una posible movilidad social;
3. disminuye la convivencia con otras clases en los espacios públicos, lo que dificulta o inhibe la construcción simbólica de un destino común —identidad— que pueda ser sustento de la ciudadanía.

Desde otro ángulo, las estructuras de oportunidades se han visto afectadas por el fenómeno de segmentación residencial, que reducen la posibilidad de interrelación a nivel de vecinos de diferentes estratos socioeconómicos, y la posibilidad del establecimiento de redes de vinculación extrasectoriales que, por lo tanto, deprimen el capital social de los más vulnerables.

Políticas sociales departamentales

Los gobiernos departamentales tienen reducidas competencias (y todavía menos recursos) en materia de políticas sociales. No obstante, todos ellos asumen algunas responsabilidades sobre el punto, de hecho o de derecho.

Las intendencias progresistas han comprometido todo su esfuerzo en el desarrollo de potentes políticas sociales, tanto colaborando con las de origen nacional como articuladores en el territorio, y desarrollan además, en la medida de sus posibilidades, sus propios cursos de acción con la mayor creatividad.

En ese sentido, se identifican diversos instrumentos utilizados en aras de contribuir a la integración social de sus pobladores, y propiciar la inclusión social de los sectores más vulnerables, que recogen la caracterización arriba mencionada.

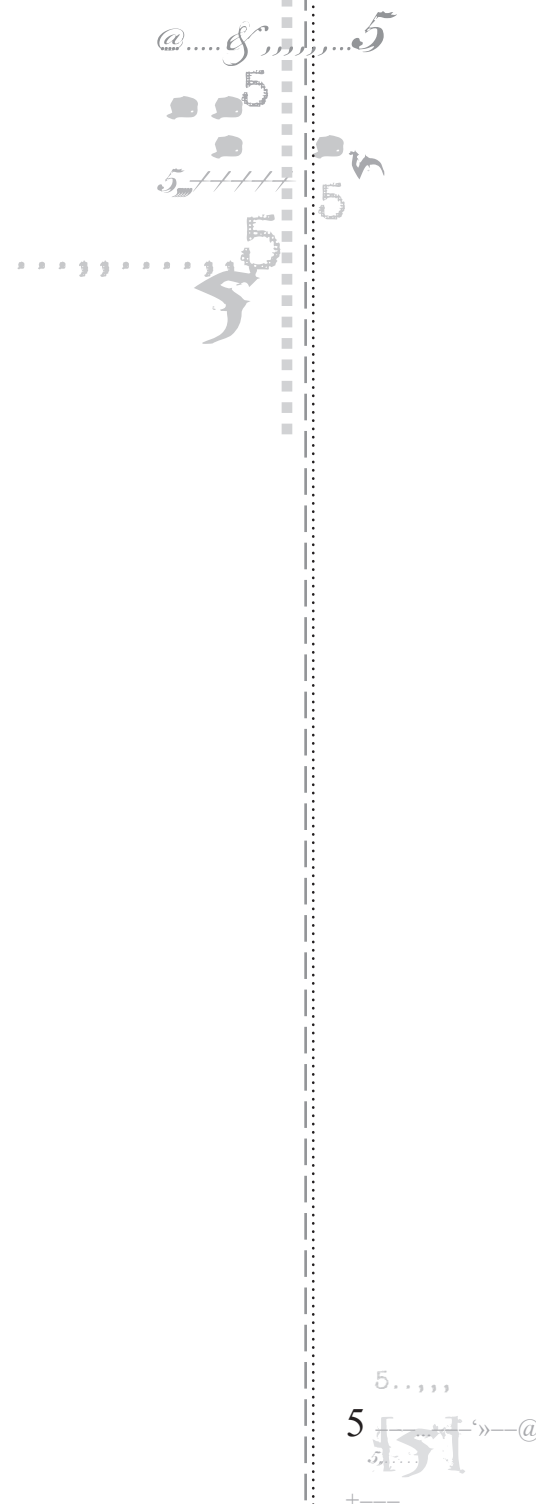
La sensibilidad social de las Intendencias progresistas

A. ESPACIOS PÚBLICOS

En un nivel práctico o tangible, facilita que los vecinos intervengan en los espacios públicos, en ese espacio común que debiera ser ámbito de socialización y de inclusión, para que lo mejoren y que creen condiciones para su ocupación efectiva.

Por otro lado, la generación de estos espacios de participación, de alguna manera obliga a la administración, al partido de gobierno y a los partidos de oposición, a debatir a nivel interinstitucional las demandas y necesidades detectadas, la forma de afrontarlas desde la gestión, así como la forma de mediarlas y canalizarlas, desde el sistema político en su conjunto.

También inducen con vigor, a los ediles y a los actores locales, a capacitarse en el conocimiento sobre diseño, elaboración y evaluación de proyectos



de desarrollo local, por lo tanto, contribuye a la eficiencia y efectividad de las políticas implementadas.

El mayor flujo de información sobre actividades gubernamentales, también permite la más ágil ocupación de los espacios públicos físicos que se van recuperando, o creando, por las nuevas administraciones.

En la medida en que los espacios públicos, de acceso irrestricto, constituyen ámbitos esencialmente democráticos, contribuyen a mejorar las posibilidades de socialización y, por tanto, ayudan también a mejorar la calidad democrática vigente, propiciando la inclusión social de todos los individuos.

B. EDUCACIÓN, CAPACITACIÓN

La contribución departamental con la educación y con la capacitación refiere a sus propios funcionarios y a la colaboración con los organismos especializados, de tal forma que sus responsabilidades específicas sean más eficaces. Al respecto, es tradicional el apoyo de las Intendencias con Escuelas y Liceos, sin embargo, los gobiernos departamentales de izquierda han desarrollado una amplia gama de convenios con organismos públicos que han permitido potenciar sus servicios.

Corresponde mencionar, como ejemplo, los convenios para la presencia en centros cívicos, los convenios para la implementación del programa CECAP del MEC, los convenios para poner en funcionamiento programas como Uruguay Trabaja, de capacitación no formal mediante el trabajo.

C. EL TRABAJO COMO POLÍTICA SOCIAL

Sin perjuicio de las políticas nacionales, como los Consejos de Salarios y el empuje a la formalización de las relaciones laborales desde el BPS, las acciones de las Intendencias progresistas para favorecer la generación de nuevos puestos de trabajo han sido notorias, con actividades dentro y fuera del país.

Por otro lado, convenios con el Ministerio de Trabajo, vinculados a los Centros para el empleo (CEPE), el Programa Objetivo Empleo, así como la actuación de los actores locales en la articulación con la actividad privada, han contribuido a visualizar e implementar el trabajo en su dimensión social, sin caer en el clientelismo tradicional de otorgar cargos públicos sin necesitarlos, solamente en carácter de prebenda o favor político personal.

D. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Las políticas de ordenamiento territorial, implementadas por las Intendencias progresistas, que se orientan a resolver los problemas de la segmentación residencial, del uso irresponsable del territorio, del deterioro ambiental y de los asentamientos irregulares, surgen también con una significativa dimensión social, de ineludible importancia.



E. DIMENSIÓN SOCIAL DE LAS POLÍTICAS CULTURALES

Complementariamente, corresponde analizar qué papel juegan las políticas culturales —como políticas sociales— para disminuir esas desigualdades.

La cohesión social, la cooperación y las formas de relacionamiento de las personas constituyen pilares básicos del capital social, así como la identificación con las formas de gobierno y las expresiones culturales de la sociedad en cuestión.

Desde otro ángulo, la dimensión cultural está relacionada con todos los aspectos del capital social, y también es un factor decisivo en relación con la cohesión social.

Lo cultural es la dimensión a través de la cual los individuos se reconocen mutuamente, lo que les permite la construcción colectiva de su identidad y autoestima. Este es un punto cardinal de la gestión de los gobiernos departamentales de izquierda.

El Intendente Amaral señala ejemplos concretos: *«La sensibilidad social puede tener, el aterrizar proyectos y políticas de seguridad social pueden tener muchos nombres, se puede llamar Plan hogar, Plan pozos, Plan baños.»*²

En definitiva, ¿qué papel le caben a las políticas culturales, en su dimensión social?

El énfasis puesto en el plano de la cultura y de los valores intenta comprender la dimensión subjetiva de los cambios de conducta de los individuos y de las familias, en particular su incidencia en la eficacia de mediano y largo alcance de las políticas sociales clásicas.

*«Por qué decimos que la cultura, la educación, la capacitación, la sensibilidad social son ejes de nuestras administraciones progresistas, [... porque] concebimos a la cultura como una seña de identidad de nuestro pueblo.»*³

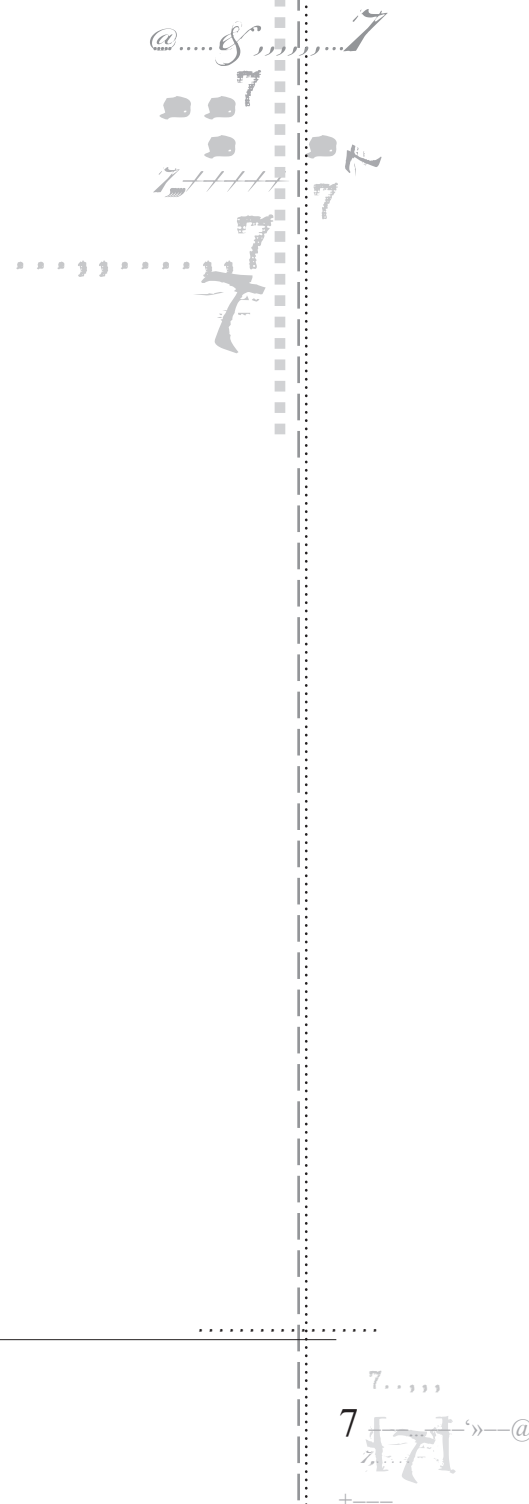
Esta línea de acción se desarrolla *«no solamente en centros culturales de donde sale el conocimiento académico, el conocimiento de las elites, sino [también] recogiénolo en el terreno, compartiendo lo bueno que puede dar cada persona, [y] eso está ocurriendo en las ocho Intendencias frenteamplicas, fortaleciendo los espacios de cultura.*

*Ese rescate, ese tipo de cosas de los que siempre han estado rezagados, son la razón de ser de que un eje de nuestra fuerza sea la cultura [por ejemplo:], el carnaval, fondos concursables, proyectos de cine, cine-foro, escuelas de cine, por qué no, también escuelas de ajedrez.»*⁴

² Ídem anterior.

³ Ídem anterior.

⁴ Ídem anterior.



Conclusiones

Si las políticas sociales clásicas pretenden atenuar las desigualdades resultantes de la actividad económica y si, a la luz de su ineficacia históricamente demostrada, se pretende ahora mejorarlas, será necesario complementarlas con otro tipo de políticas que ataquen con más precisión las causas subyacentes de aquella ineficacia.

Éstas son las políticas culturales, que exhiben una dimensión social muy fuerte al incidir sobre las creencias y valores de los grupos humanos, propiciando o reforzando comportamientos, y reconstruyendo códigos en clave de patrimonio colectivo, para generar canales de comunicación en la sociedad segmentada.

Se trataría, en este caso, de viabilizar y fortalecer comportamientos inclusivos —del conjunto de la sociedad y de los propios afectados— que, al trabajar sobre la construcción de identidad, sobre la integración social, la cohesión familiar, contribuyeran a la efectiva asunción ciudadana y, por lo tanto, permitieran una eficacia real de las políticas sociales al construir salidas para las situaciones de exclusión.

En definitiva, tal como lo expresara el Intendente Amaral, en Paysandú, «*Qué tienen en común lo que se está haciendo en cada uno de los departamentos: construcción de autoestima.*»⁵ Que se erige en potente instrumento de inclusión social, demostrando la sensibilidad de la izquierda en el tema, que justifica plenamente su caracterización como una de las señas de identidad de la gestión de las Intendencias progresistas.

En resumen

El Intendente Amaral expresó en Paysandú, hablando en nombre de los ocho gobiernos departamentales frenteamplistas que «[...] *hoy decimos que estamos construyendo juntos un proceso del municipio prestador de servicios al municipio promotor de desarrollo social y económico, y de dignidad.*»⁶

Entre otras cosas, eso incluye un componente decisivo de sensibilidad social para afrontar las políticas municipales: «[...] *en ese sentido, el capital social que reconoce dentro de sus definiciones, la capacidad de confiar en el otro, la capacidad de crear, la capacidad de capacitarse y la capacidad de soñar juntos, es una capacidad que tenemos que cultivar con todas nuestras fuerzas porque tenemos que soñar juntos, tenemos que enamorarnos en un proyecto de país en el que estamos luchando pero que no termina acá, un proyecto de país que reconoce etapas, porque tenemos que cumplir, tenemos que llegar a los que siempre fueron furgón de cola.*»⁷

5 Ídem anterior.

6 Ídem anterior.

7 Intendente Amaral, acto de Paysandú, junio 2008.

Ya que «[...] eso es lo que diferencia al militante de izquierda, tener como eje la dignidad de la gente, tener la certeza que este país va a ser digno el día que el último de los ciudadanos esté viviendo dignamente [...].»⁸

*El texto de estas fichas fue elaborado por Abel Oroño
y editado por la Fundación Liber Seregni.*

⁸ Ídem anterior.