

La Larga Marcha Hacia la Igualdad Social

Aportes Comparados en Estrategias
de Políticas Sociales
Argentina - Brasil - Chile

Disyuntivas en Uruguay ante
un Nuevo Gobierno

NELSON VILLARREAL

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Democracia, Género y Equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa	CONSTANZA MOREIRA NIKI JOHNSON
El Sobreendeudamiento Soberano en Debate	JORGE JAURI
Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo	PROGRAMA CIENTIS
Fragmentación Socioeconómica y Desigualdades: Desafíos para las Políticas Públicas	DANILO VEIGA ANA LAURA RIVOIR
Cancún y las Promesas Incumplidas. Los países pobres se rebelan en la OMC.	ALMA ESPINO SOLEDAD SALVADOR
Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La Emergencia de un Nuevo Actor de la Integración Regional.	DANIEL CHASQUETTI
La Izquierda Uruguaya y la Hipótesis de Gobierno. Algunos Desafíos Político-Institucionales.	GERARDO CAETANO JUAN PABLO LUNA RAFAEL PINEIRO JAIME YAFFÉ
Uruguay en la Región y en el Mundo: Concepto, Estrategias y Desafíos.	PROGRAMA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL
Notas a Propósito de los Desafíos del Movimiento Sindical Uruguayo.	CRISTINA ZURBRIGGEN NATALIA DOGLIO LUIS SENATORE
Políticas Públicas de Comunicación: El ausente imprescindible	GUSTAVO GÓMEZ
Desafíos y Dilemas de la Izquierda en la Antesala del Gobierno	GABRIEL PAPA
La Asociación Interregional MERCOSUR - Unión Europea: Desafíos del proceso de Negociación	CECILIA ALEMANY
Pobreza y Desigualdad en Uruguay Claves para del diseño de un Programa de Superación de la Pobreza Externa	GUSTAVO DE ARMAS

La Larga Marcha Hacia la Igualdad Social

Aportes Comparados en Estrategias
de Políticas Sociales
Argentina - Brasil - Chile

Disyuntivas en Uruguay ante
un Nuevo Gobierno

NELSON VILLARREAL

octubre 2004

A N A L I S I S Y P R O P U E S T A S

Cursó la Licenciatura de Filosofía en la Universidad de la República.
Realizó estudios de maestría en ciencia política y se desarrolla como investigador social docente en la Universidad Católica.
Investigador asociado de CLAES/D3E en Montevideo y de la Fundación por el Progreso del Hombre (FPH) con sede en París.
Integra la dirección de la ONG de niñez y adolescencia «Vida y Educación»
Asesor de proyectos sociales en la región.

Equipo de Referencia:

Lilián Celiberti, Eduardo de León, Juan Pablo Monteverde

Equipo de coordinación:

Achim Wachendorfer, Alvaro Padrón, Nelson Villarreal

Equipo de apoyo técnico:

Laura da Costa Ferré, Viviana Basanta, Rafael Piñeiro

Grupo de Discusión permante:

Lilian Abracinskas, José Busquets, Walter Cancela, Lilián Celiberti, Gustavo de Armas, Eduardo de León, Eleazar De León, Miguel Fernández Galeano, Martín García, Gustavo Gómez, Diana González, Gustavo Leal, Carmen Midaglia, Nohelia Millán, Christian Mirza, Juan Pablo Monteverde, Ana Olivera, Margarita Percovich, Luis Porto, Javier Salsamendi, Berta Sanseverino, Andrea Vigorito, Nelson Villarreal.

Otros participantes de la discusión: Paula Baleato, Julio Bango, Carlos Baráibar, Viviana Basanta, Eduardo Bonomi, Susana Carballal, Jorge Castro, César Failache, Juan Faroppa, Adrián Fernández, Eduardo Fernández, María Elena Larnuaga, Sergio Lijteinstein, Mariella Mazzotti, Mateo Méndez, Felipe Michelini, Jorge Notaro, Daniel Olesker, Edgardo Ortuño, Gabriel Papa, Antonio Pérez García, Juan Manuel Rodríguez, Salvador Schelotto, Miguel Serna, Carmen Terra, Daysi Tourné, Pablo Villar, Ruben Villaverde

Índice

I. INTRODUCCIÓN Y TEMAS DE FONDO	5
II. FUNDAMENTACIÓN Y METODOLOGÍA	8
III. PUNTOS DE PARTIDA PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL PROGRESISTA	11
Elementos generales a tomar en cuenta de Argentina, Brasil y Chile	11
Diferentes proyectos sobre el Estado, la ciudadanía y los sujetos en la región	
Márgenes y alcances de las experiencias	15
Uruguay a la búsqueda de una estrategia de desarrollo social integral	24
Temas centrales en el punto de partida	25
IV. ALGUNOS CONFLICTOS Y DESAFÍOS PARA URUGUAY	28
La pobreza, la exclusión, las desigualdades estructurales y formas de desarrollo fragmentado	29
La cuestión del desarrollo: entre la emergencia y las transformaciones de fondo	30
¿Inclusión a qué y cómo? Derechos, políticas y construcción de ciudadanía	32
V. UNA MIRADA ESTRATÉGICA E INTEGRAL	35
Hacia un Estado Social moderno ¿con qué características?	35
Ciudadanía social: rutas de autonomía social e individual - respuestas igualitarias y diversas	36

39

VI. ROL DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD EN LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA SOCIAL: UN NUEVO

CONCEPTO DE LO PÚBLICO

La institucionalidad y los actores:

Ingeniería y articulación de las Políticas Sociales

Debate y dilemas entre focalización y universalización, la cuestión de la territorialidad

Los programas estrella o buques insignia en la construcción de las políticas sociales

progresistas. Fortalezas y debilidades

Un sistema de metas estratégico para la

prioridad social de un gobierno progresista: la niñez y la adolescencia en Uruguay

Los dilemas de la financiación de la estrategia social: costos, potencialidades, nudos críticos

39

41

42

43

46

47

VII. ACTORES, PARTICIPACIÓN, POLÍTICA Y CONTROL CIUDADANO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Sociedad civil y política

La participación ciudadana como clave del fortalecimiento democrático

Actores y representación

Mecanismos institucionales

48

49

52

53

55

VIII. CONCLUSIÓN

I.

Introducción y temas de fondo

Las crisis sociales y económicas han agudizado procesos de exclusión mostrando cambios que deben ser abordados en su complejidad para generar propuestas que den las bases a una nueva forma de integración social. Nuevas subjetividades dan cuenta de la fragmentación social a la vez que expresan quiebres y emergencia de nuevos temas y demanda de derechos. Las formas sociales de lo público y lo político desafían a pensar local, regional y globalmente nuevos abordajes para una democracia social, económica y política.

En este marco se pueden visualizar las crisis de las instituciones de protección social que, apoyadas en vínculos de la solidaridad, no responden a los cambios actuales, tal como cuando se crearon, en tanto formas permanentes de bienestar.

Los cambios en la relación entre economía y sociedad, la disociación del capital y su predominio absoluto sobre las relaciones sociales, las transformaciones del mundo del trabajo, el crecimiento del desempleo, y la crisis de identidades individuales y colectivas, no encuentran aún nuevas formas políticas y económicas de democracia social.

En la medida en que las sociedades que se desarrollan en la región muestran altos niveles de dualización social, desigualdad, pobreza, exclusión e inseguridad humana estructural, se reclaman cambios profundos si se quiere lograr ampliar y democratizar las propias democracias existentes y no caer en quiebres institucionales o explosiones sociales no manejables por los sistemas actuales.

Sin embargo, las transformaciones no se dan de un día para el otro, por lo que pareciera que los cambios políticos que se **están produciendo en la región están instalando las bases de una larga marcha de conquista o reconquista de la igualdad social**, puesto que hasta para Uruguay (el país más igualitario de la región) sería necesario que transcurra más de un quinquenio para recuperar los grados de igualdad e integración social que lo caracterizaban.

El proceso que esta larga marcha se propone, ante las sociedades empobrecidas y altamente desiguales, es acrecentar la libertad real de nuestros pueblos y de las personas que viven en este

continente, pero no en forma tan lineal, como se suponía tanto desde lo político partidario como desde la sociedad organizada en programas progresistas contrarios al proyecto neoliberal de los 90.

La relación intrínseca, complementaria y contradictoria, entre libertad e igualdad tiene en las sociedades actuales, tanto una dimensión política, como una económica y otra cultural que al disociarse reflejan visiones filosóficas e ideológicas más profundas que deben ser abordadas desde distintos planos¹. Aunque no es el interés de este documento incursionar en la filosofía política, social o económica es importante dejar sentada la discusión de fondo que probablemente esté generando condicionamientos en las cosmovisiones ideológicas y en los desarrollos prácticos en los que nos encontramos como región y como país.

Las democracias para ser «más justas» requieren plantearse cómo desarrollar la «libertad real para todos». En tal sentido, la pregunta sustantiva hoy es: ¿qué relación se requiere entre libertad e igualdad para lograr sociedades integradas en la diversidad? Por lo tanto, para que haya desarrollo integral para toda/os, ¿qué equidad es necesario lograr en nuestra sociedad, en el conflicto entre igualdad deseable y grado de desigualdad aceptable, para que se de un proceso de ejercicio de la libertad real? ²

Un nuevo concepto de desarrollo

Desde finales de las dictaduras en los 80 a la fecha, las formas de reinstalar las democracias generaron una disociación entre el desarrollo económico y social, con una falta de liderazgo político integrador, que mostró su vulnerabilidad, tanto en la crisis de los últimos años como en el diseño generado con la instalación de las reformas de primera y segunda generación que se

apoyaron en falsas contradicciones entre Estado y mercado, dejando desprovistas a las poblaciones de protección social ante los cambios que fueron produciendo la globalización y la regionalización. Además, en los desarrollos económicos, sociales y políticos de los 90 se desconoció un factor clave de la competitividad de las sociedades, que es el grado de integración e igualdad social que hace sinergia con la iniciativa de las personas y de los pueblos a la hora de generar un desarrollo estable.

La pretensión de disociar el ejercicio de la libertad de la igualdad entre las personas, en la sociedad y entre los pueblos impidió, muchas veces, visualizar por dónde generar procesos de desarrollo alternativo, integral y sustentable. Por otro lado, la asimilación simple entre diferencia y diversidad con desigualdad impiden visualizar el ejercicio de la libertad que produce igualdad y la necesaria igualdad que permite el ejercicio real de la libertad. Ello plantea que no sólo hay que superar las sociedades desiguales, sino también las visiones que pretenden recomponer una idea de igualdad homogénea, que no toma en cuenta la diversidad y la diferencia en las sociedades complejas actuales.

La libertad real para toda/os y no sólo para alguna/os es una contradicción conflictiva con los otros, que reclama de objetivos sociales compartidos, donde la igualdad se transforma en una condición para afirmar la libertad de cada uno y de todos. Pero a la vez, una igualdad que sólo se centre en la iniciativa y en las oportunidades, puede mutilar la posibilidad de la libertad de los que se encuentran en situaciones de mayor desigualdad. En tal sentido, las desigualdades, las discriminaciones y las exclusiones actuales reclaman pensar la igualdad desde las posibilidades como condición integral, para que el ejercicio de la libertad pueda desarrollar la iniciativa que busca valerse de oportunidades en la sociedad. La relación intrínseca entre libertad e igualdad para todos implica que la libertad de cada uno se acrecienta o disminuye con la libertad de

¹ Paul Ricoeur, «Si mismo como un otro» Siglo XXI, Madrid, 1996.

² Ver Arendt, Hannah "La condición humana". Paidós. Barcelona, 1974

los otros, por lo que pensar la equidad, la igualdad y la justicia supone pensar en las formas en que se posibilita el ejercicio de la libertad sin generar una igualdad paralizante o mediocre.

Cuando se rompe la dinámica de la alteridad social sustantiva, el impulso de autonomía y relación se transforma en dominación, explotación, sumisión y/o desigualdad. Por lo que pareciera que desde la sociedad -como espacio de alteridad en la diferencia y en la diversidad- es donde adquiere sentido la tensión entre libertad e igualdad en un proceso democrático que permite desarrollar las posibilidades de todos. Ello se logra mediante un pacto o acuerdo social entre las partes con relativo poder, pero también con aquellos que han quedado fuera de los beneficios que produce una sociedad.

En una sociedad injusta la libertad está coartada para las mayorías y una sociedad es justa si integra también los distintos aspectos de la libertad que aseguran que sea una sociedad libre de personas en equidad e igualdad.

Posibilidades, resultados, iniciativas y oportunidades deberían articularse en un proyecto de desarrollo integral. La libertad negativa (lo privado) y la libertad positiva (lo social) son dos dimensiones de la libertad real para todas/os como condición de justicia social y ello reclama de un rol renovado del Estado como articulador y orientador de los procesos de cambio a favor de todos los integrantes de la sociedad y no sólo de algunos como hasta ahora.

El contundente fracaso de los modelos de desprotección social, agudizados en los 90 y que eclosionó a principios de siglo, y la alta deuda social, reclaman paradigmas de integración y desarrollo que den cuenta a la vez de la igualdad y la diversidad, en un nuevo contexto.

Para las organizaciones sociales y políticas de izquierda los problemas de la

desigualdad estructural y la falta de proyectos integradores reclaman una mirada desde los derechos como objetivo y método de las luchas sociales, que presenta un desafío a los gobiernos progresistas que se han instalado en la región y que se instalará en Uruguay.

Problematizar a la vez ¿qué igualdad permite el ejercicio de la libertad? y ¿qué condiciones de ejercicio de libertades hacen posible sociedades equitativas, diversas e igualitarias? requiere una reflexión renovada de la propia izquierda que está ingresando a gobernar en los países de la región³

«Si el sentido de la política es la libertad, esto significa que nosotros, en este espacio y en cualquier otro, tenemos el derecho a la expectativa de un milagro. No porque creamos religiosamente en milagros, sino porque los hombres, en cuanto pueden actuar, son capaces de realizar lo improbable y lo imprevisible, y lo realizan continuamente, aunque lo sepan o no». Hannah Arendt.

³ Ver sobre los problemas de agencia Amartya Sen (1995) «Nuevo examen de la desigualdad» Alianza Económica, Madrid; y sobre las condiciones de igualdad de posibilidades Philippe van Parijs (1996) «Libertad real para todos» Paidós, Barcelona.

II.

Fundamentación y metodología

Este proyecto comparado se basó en cuatro hipótesis:

1) Los actuales gobiernos de la región (Argentina, Brasil y Chile) - con alianzas, marcos políticos, económicos y sociales distintos entre ellos - comparten sin embargo, una crítica a la «visión neoliberal» que predominó durante las décadas de los 80 y los 90 en América Latina y buscan fortalecer las políticas sociales de lucha contra la pobreza, la discriminación, la exclusión y las desigualdades inaceptables.

2) En todos los casos la realidad crítica de la pobreza, la exclusión y las desigualdades ha llevado a la implantación de respuestas de corto plazo, bien consideradas políticas de emergencia - en casos como el de Argentina o Brasil que emergen de crisis económicas importantes - con una fuerte orientación asistencial y promocional; focalizadas pero con cambios respecto de la generación de políticas focalizadas de las décadas precedentes. Estas políticas de impacto de corto plazo, son el campo en el cual, por un lado, los gobiernos jerarquizan sectores beneficiarios, definen prioridades

políticas y asumen restricciones de financiación y de beneficiarios, a la vez que experimentan formas de gestión pública innovadoras, implementan sistemas de participación ciudadana y responsabilidad del Estado. En este sentido se utiliza la expresión «buque insignia» (BI) que refiere a políticas que, si bien son de corto plazo, buscan impactos fuertes pero delimitados, poseen un alto componente emergencial, de focalización y asistencia, pero al mismo tiempo buscan articularse con políticas universales apuntando a avanzar en una perspectiva más global de reducción de las desigualdades y la marginación.

3) Un examen de este tipo de políticas sociales en la región, muestra que los gobiernos aún no han logrado resolver cómo estas propuestas se articulan con las políticas sociales estructurales y su relación con las estrategias de desarrollo, la autonomía de los actores y los ciudadanos. En particular, los programas sociales analizados dejan pendientes tres grandes cuestiones que están en proceso de elaboración en cada contexto, a saber:

a) ¿cómo se articulan con las políticas

económicas?,
b) ¿cuáles son los diseños institucionales y los mecanismos de gestión más adecuados para la aplicación de estas nuevas propuestas? y
c) ¿en qué medida estas políticas fortalecen la emancipación y autonomía ciudadana y social de los sectores vulnerables o se producen nuevas dependencias?

4) En Uruguay la situación de pobreza, exclusión y desigualdad se concentra en las familias que tienen más hija/os. Un gobierno progresista parece tener, en lo social, el desafío central de deshipotecar el presente y futuro de niña/os y adolescentes.

El **objetivo global** del proyecto fue realizar una investigación sobre políticas sociales (PPSS) de la región para identificar propuestas, problemas y conflictos en una descripción general de los procesos o acciones que llevan adelante los gobiernos de vocación progresista, en el marco de las relaciones específicas que cada uno de ellos sostiene con sus sociedades.

El **primer objetivo** específico fue proporcionar insumos tanto de contexto como de contenido, en términos de posibles lecciones y aprendizajes para los procesos de diseño de políticas públicas sociales de las fuerzas progresistas de Uruguay tanto en la etapa actual (2004) como en un acceso al gobierno nacional (2005)

El **segundo objetivo** específico fue, entonces, a partir de los problemas sociales más urgentes o prioritarios definidos por los gobiernos y muchos agentes de la sociedad civil, identificar constantes, diferencias,

factores comunes, nudos críticos, dilemas y respuestas exitosas en las evaluaciones iniciales, entre estas políticas públicas de los gobiernos de la región.⁴

Este proyecto surge en el marco de FESUR como iniciativa de organizaciones de la sociedad civil (OSC)⁵. A los efectos de aportar una visión política que de cuenta de todos los actores implicados en un cambio progresista, en primer lugar se habilitó a una participación transversal que aportara finalmente a la contextualización del Uruguay Social en el marco del Seminario Internacional sobre Políticas Sociales comparadas⁶. Se realizaron cinco instancias presenciales con un «grupo de discusión» permanente, integrado por personas representativas -que se identifican como de izquierda y progresistas- de la sociedad civil (ONG y sindicatos, microempresarios), de la academia, responsables de ejecución de políticas municipales, integrantes del legislativo nacional y comunal y dirigentes sectoriales de la fuerza política, con quienes se valoraron las hipótesis básicas de este estudio y los aprendizajes obtenidos de la región, y se profundizó con nuevos aportes y análisis. Asimismo, se amplió la discusión y la profundización de los ejes, con otras personas de los ámbitos referidos, a través de aportes virtuales en un proceso que se extendió de febrero a agosto de 2004.⁷ En segundo término el proyecto trató de comparar las experiencias regionales con la discusión uruguaya en cada uno de los temas seleccionados en el mismo. Para avanzar en una mirada desde la región que aporte y profundice las propuestas de desarrollo social en Uruguay, se requería tener un balance general de las políticas sociales desarrolladas al menos en los

⁴ El conocimiento y la mirada comparativa de las diferentes políticas situadas dentro de sus contextos específicos es imprescindible para avanzar hacia el Mercosur Social. La necesidad de coordinar y articular las políticas sociales (PPSS) de los países del MERCOSUR debe ser una de las dimensiones de una estrategia común del bloque regional, que lleve a una profundización de la integración entre los países del mercado común.

⁵ Se contó con el apoyo de un «grupo de referencia» de las organizaciones de la sociedad civil integrado por: COTIDIANO MUJER, IDES y VIDA Y EDUCACION, cuyo rol fue aportar en la conformación de un espacio integral de discusión de políticas sociales en el marco de construcción de ciudadanía fundamentalmente desde las dimensiones de género, infancia y políticas públicas.

⁶ Seminario Internacional: «Políticas Sociales: aportes comparados para un gobierno progresista», organizado por FESUR, Montevideo, 6 y 7 de setiembre de 2004.

⁷ Otras personas consultadas: Danilo Astori, Mario Bergara, María Bonino, Gerardo Caetano, Juan José Calvo, Nora Castro, Alberto Couriel, Gabriel Courtoisie, Silvana Charlone, Daniel Díaz Maynard, Marta Díaz, Antonio Elías, Juan Carlos Herrera, Manuel Laguarda, Jorge Lanzaro, Héctor Lescano, Constanza Moreira, Ernesto Murro, Alvaro Rico, Enrique Rubio, Alain Santandreu, Andrés Scagliola, Diego Sempol, Lucía Topolanski, Esteban Valenti, Álvaro Vázquez, Carlos Viera, Mónica Xavier.

últimos 20 años que permitiera ver el punto inicial del cual debe partir un futuro gobierno progresista, para lo cual se elaboró un documento de balance⁸.

Teniendo en cuenta este punto de partida, se elaboró una matriz de preguntas para realizar a personas o equipos que diseñan, implementan y gestionan las políticas sociales en Argentina, Brasil y Chile en el ámbito gubernamental en diálogo y cogestión con actores de la sociedad civil (empresas, sindicatos, ONG) y la academia (ver anexo). De la misma manera se consultó a agentes de la sociedad civil que tuvieran procesado el tema.⁹

En tercer término, el proyecto retoma parte de la discusión con los participantes mostrando sus preocupaciones, inquietudes y aportes. Este proceso concluye con este documento, que no pretende expresar consensos sino mostrar nudos críticos y de conflicto, pero también las constantes que se plantearon en el desafío de abordar las premisas de partida de una estrategia coherente de desarrollo social entre Estado y Sociedad Civil, y en aquellas líneas de inclusión social que den densidad a la toma de decisiones desde la elección a la asunción del nuevo gobierno, como en el período previo a la formulación del presupuesto.¹⁰

⁸ Eduardo de León, «Apuntes para un balance de las políticas sociales en el Uruguay» web Fesur, abril, 2004

⁹ Nelson Villarreal, Informes completos de situación Políticas Sociales en la región (Argentina, Brasil y Chile), junio 2004 ver en www.fesur.org.uy

¹⁰ Es de destacar y agradecer la buena disposición de la/os entrevistada/os en la región (ver listado al final del trabajo) tanto en las áreas gubernamentales como en las organizaciones de la sociedad civil para facilitar información y reflexión que ayude a un eventual gobierno progresista en Uruguay y a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para vislumbrar o anticipar un nuevo escenario de relacionamiento y construcción de políticas públicas.

III.

Puntos de partida para la transformación social progresista

Elementos generales a tomar en cuenta de Argentina, Brasil y Chile¹¹

Es importante destacar cuatro aspectos generales para la comparación: la condicionalidad externa de los países, el aspecto institucional (las reglas que regulan la política y pueden determinar las diferencias en las trayectorias), el legado histórico (los distintos puntos de partida de cada país) y la fuerza de los actores desde el punto de vista político.

Una de las preguntas que emergen es: ¿el distinto punto de partida ha marcado la diferencia en la evolución de los tres países analizados, o los problemas son sistemáticos de los gobiernos progresistas? Pareciera que existen ambas cosas por dos motivos: uno tiene que ver con lo desestructurados que se encuentran los estados (sobre todo Argentina y Brasil) y el

otro con el proceso de aprendizaje de hacerse cargo de los estados nacionales sin tener paradigmas claros de alternativas al neoliberalismo. Desde una perspectiva comparada de puntos de partida entre los tres casos se supone la combinación del estudio del impacto de procesos globales de reestructura capitalista o la ejecución de programas de ajuste estructural desde el Estado a partir de la década del 70 con el estudio de la relevancia de las matrices domésticas distributivas, los procesos políticos específicos y las dimensiones histórico estructurales que construye cada sociedad. Ello permite destacar:

- a) procesos comunes de cambios de las formas de integración social y creación de nuevos patrones de exclusión social en los casos de Argentina, Uruguay y Chile.
- b) diferencias de reestructuración productiva y de políticas públicas en los

¹¹ Aquí sólo se retoman algunos aspectos a los efectos de tomarlos en cuenta para el punto de partida de la discusión en Uruguay (ver informes parciales por país al final).

tres casos.

c) respuestas progresistas también diferentes.

d) la peculiaridad del Brasil en cualquiera de estas dimensiones

Desde los actores progresistas en Uruguay se plantean cuestionamientos acerca de los grados de izquierda del progresismo de los gobiernos de la región¹², teniendo en cuenta que los gobiernos de Brasil y Chile son coaliciones y que Argentina es un fenómeno particular. Mayoritariamente se acepta la idea de progresismo como un paraguas que toma izquierda, centro y alianzas dirigidas por un proyecto que busca superar las consecuencias del neoliberalismo.

Los gobiernos pueden, en la medida que se auto definen «progresistas», certificar la idea original que los diferencia de los gobiernos de los 90, los cuales pusieron el eje en una visión neoliberal y conservadora para la transformación social. Sin embargo, los gobiernos «progresistas», apelan a medidas e instrumentos de las reformas de primera y segunda generación, ya no como un dogma, sino como instrumentos pragmáticos que les dan estabilidad, para apuntar a transformaciones que logren mayor igualdad social y económica. Quizás éste sea el punto más conflictivo entre los gobiernos, las organizaciones sociales y los intelectuales, a la hora de actuar en el corto y mediano plazo.

Las constantes en la disociación entre política económica y política social por ausencia de propuestas de desarrollo integral tienen versiones distintas en cada

país, a la vez que se sale de los 90 con el pleno convencimiento de que es necesario asumir las externalidades sociales de los procesos económicos si no se quiere seguir profundizando la exclusión y la pobreza.

El fenómeno de la pobreza y la exclusión aunque es común a los tres países tiene condiciones y connotaciones muy distintas. En Chile hubo un efectivo proceso de superación de la pobreza pero con la consolidación de un núcleo irreductible que muestra en la exclusión una dimensión que va más allá de lo económico; la situación de Argentina presenta una sociedad que pasa en poco tiempo a la pobreza masificada de la mitad de la población, mientras en Brasil, coexisten situaciones muy disímiles que reclaman enfrentar las desigualdades y discriminaciones

Las propuestas de desarrollo social buscan, en la mayoría de los casos, generar un mínimo común de apoyo a los más pobres¹³ y una ampliación de cobertura social de derechos que apunten a la universalización para no reiterar procesos de exclusión, todo esto en contextos políticos complejos¹⁴. En todos los países los sectores progresistas transitan hacia la idea de la renta básica, el salario social universal o el ingreso ciudadano como propuesta de igualdad básica, junto con la búsqueda de crecimiento en el marco de una alternativa económico-productiva para generar empleo genuino.¹⁵

Los progresistas en la gestión pública se enfrentan al dilema de cómo universalizar los derechos sin caer en el inmovilismo de las economías. En todos los casos los que

¹² La identidad del signo político de los gobiernos de la región presenta a la vez realidades económicas y sociales distintas. Por ejemplo, Chile es cuestionado desde la izquierda y la ubicación ideológica de la «Concertación» sería la de una agrupación política de centro o centro izquierda. En ese país, en el área de políticas sociales lo que se tocó de las reformas estructurales de los años 80 (período dictatorial) fue muy poco. No obstante, en este momento el gasto público social de Chile es equivalente al 4% del PBI y se asigna principalmente a la educación. En el caso de Argentina, la ubicación ideológica del gobierno de Kirchner es la que presenta más dudas. El «Plan Trabajo» está asociado con la red peronista a la que Kirchner pertenece y con la cual siempre debe lidiar. El gobierno de Brasil también fue cuestionado, el Partido de los Trabajadores está gobernando con minoría parlamentaria y ha tenido que hacer muchos acuerdos políticos para ejercer el poder, lo que le ha quitado peso como fuerza de izquierda. Por lo cual, los tres países presentan reparos en su identidad como izquierdistas. En este marco, el país que tiene más tradición de izquierda, que es Uruguay, se gobernará con una fuerza de izquierda mayoritaria. Ver: «La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno» Jorge Lanzaro (Coordinador), Ed. Fin de Siglo - ICP, Montevideo, octubre, 2004.

¹³ Marcio Pochmann (org.) «Outra cidade é possível. Alternativas de inclusão social em São Paulo». Cortez Editora, SP. Brasil, 2003.

¹⁴ Lena Lavinas, E. Enrique García, «Programas sociais de combate a fome, o legado dos anos de estabilização econômica» Editora UFRJ/IPEA Rio de Janeiro, 2004

¹⁵ Ver intervención del Ministro de Trabajo y Previsión Social de Chile en Seminario Internacional: «Políticas Sociales: aportes comparados para un gobierno progresista», organizado por FESUR, Montevideo, 6 y 7 de setiembre de 2004.

gestionan y gobiernan, se hacen más pragmáticos y quedan enfrentados a sus estructuras partidarias, a los actores de la sociedad civil, y en parte, a los parlamentos.

Más allá de la visión de lo transitado a la fecha en la región, surgen seis puntos que hay que tener en cuenta al comparar las PPSS de los países en la construcción de una estrategia para Uruguay, que son:

- a. el punto de arranque de los distintos programas de gobierno,
- b. cuál fue el enfoque vertebrador de las políticas, el papel del tiempo y de la participación de los actores,
- c. manejo de la institucionalidad,
- d. los instrumentos de políticas utilizados y los indicadores para evaluar los resultados de los distintos procesos,
- e. el tema del desencanto (en este sentido hay que preguntarse sobre cómo la sociedad gobernará a la política y cómo se encantó a los individuos),
- f. cómo se construye un pacto social y en particular analizar la forma en que se dio este fenómeno en los países de la región.

Desde una perspectiva que haga de la igualdad y la justicia el centro del debate, o sea la construcción de una ética diferente, se presentan dos dilemas: uno de escala, universal, regional o nacional y otro a nivel de la política y de la democracia que transforme en prioritaria una política nueva de igualdad como lineamiento general, así como una concepción de izquierda abierta en lo cultural.

Diferentes proyectos sobre el Estado, la ciudadanía y los sujetos en la región

Estas dimensiones abren también un debate acerca de los diferentes proyectos sobre el Estado, la ciudadanía y los sujetos. Dado que no es lo mismo definir como principal problema la desigualdad social, la pobreza o la exclusión, y los resultados de este trabajo así lo muestran, surge la necesidad

de clarificar ¿qué es lo que se quiere combatir?

A pesar de ser países con contextos y procesos diferentes, es posible constatar problemas comunes. Es común a los tres, la existencia de gobiernos que tienen proyectos de cambio social que apuntan a conquistar o reconquistar la igualdad social, a la vez que enfrentan la emergencia, con estrategias de superación de la pobreza y la exclusión, con objetivos de igualdad social.

En general, la experiencia comparativa y la discusión que plantean estas experiencias, implica que la relación entre cambio político y cambio social no es lineal, y las ideas acerca de que se llegaba al gobierno y se cambiaba de un día para el otro o de que se hacen determinadas políticas que impactan progresivamente en el bienestar de la población, en la práctica son necesariamente así. Esto trae aparejado un problema complejo de administrar para cualquier gobierno, que es el tema del corto y el largo plazo. En efecto, la pobreza es un buen diagnóstico para el corto plazo, o sea saber cuáles son los que empeoraron recientemente, y ahí es donde se ataca mejor. No obstante, actuar por ejemplo sobre los pobres crónicos es mucho más difícil, los problemas de exclusión, discriminación y desigualdad, son los sustantivos a resolver si se quiere lograr sociedades alternativas.¹⁶

Brasil es un continente y tanto las experiencias estatales como las propuestas federales presentan una diversidad amplia de experiencias. El Consejo de Desarrollo Económico Social (CDES) y las propuestas de control social de las políticas, constituyen un avance democrático por encima de los conflictos y parálisis. El país norteamericano es, en este momento, el único que tiene un proyecto estratégico nacional de esta naturaleza en la región lo que no excluye la disputa acerca de qué sectores e intereses hegemonizan

¹⁶ Clarisa Hardy (editora) «Equidad y protección social. Desafíos de políticas sociales en América Latina». C. Humanas, Fundación Chile 21, 2004.

ese proyecto.

Para la elaboración de un proyecto estratégico nacional se requiere avanzar en los niveles de consenso social. Pero para que una sociedad funcione no se puede separar lo socialmente necesario de otras áreas fundamentales, como son por ejemplo las políticas culturales o las educativas.

Con Cardoso bajó notoriamente la pobreza, sin embargo, en términos de desigualdad de ingreso la concentración sigue igual que antes y en otros problemas que son más difíciles de cuantificar, como los efectos de la discriminación social, se ha comenzado a actuar con el gobierno de Lula.

Entonces el primer punto es plantear la desigualdad social como un problema político que se va a tomar como prioridad, esa definición no es menor, porque no todos los gobiernos la tienen.

Tanto el PT como la izquierda brasilera en general han sido muy fuertes en la sociedad civil organizada, ya que usualmente las izquierdas son firmes en la sociedad civil, el problema es que Brasil tiene un 60% de trabajadores informales y tiene otro gran porcentaje de personas que están marginadas, excluidas, etc. Este problema lo tuvo el primer gobierno del PT en San Pablo, en el sentido de definir hasta dónde atendía a sus bases sociales, que eran los sindicatos y los trabajadores, y hasta dónde atendía a la población en general. Este mismo problema lo tuvo la izquierda en la Intendencia de Montevideo. Por tanto, es una cuestión relevante definir cómo se administra y cómo se llega a las políticas sociales, y también cómo gestionan la relación con la opinión pública, porque ahí es donde entra el corto y el largo plazo. El problema es que el gobierno que llega en ese momento tiene que decidir si atender las demandas de los más necesitados o atender a la mayoría de la población para tener determinado rating de gobierno. Esto tiene que ver con los cambios en la relación entre estado y sociedad y entre partidos. El

segundo problema tiene que ver con cuestiones de gestión política, y los ejemplos son bien interesantes. En este sentido, es absolutamente clave conocer cómo se implementa en los primeros momentos la relación entre gobiernos, actores, movimientos sociales y sociedad civil.

El caso argentino es un caso de rupturas de políticas de emergencias, ahí hay definiciones políticas, pero además han pasado 3 o 4 gobiernos de distintos signos y eso ha impactado directamente en la continuidad o no de diseños de políticas sociales. El caso brasilero es muy interesante, ya que el gobierno surgió con un fuerte impacto, lo puso como prioridad política, pero al tiempo la relación entre partidos y sociedad civil empezó a tensionarse, y también se vieron problemas entre el gobierno y la sociedad civil.

Argentina aporta una visión muy interesante en la articulación del Ministerio de Trabajo con el Ministerio de Desarrollo Social y en la implementación de propuestas centradas en desarrollo local y en el mercado territorializado.¹⁷

Chile sigue con el problema de la desigualdad, ya que las desigualdades sociales en ese país son fuertes comparadas con las de su historia pasada, tan fuertes como puede ser la reproducción en Brasil. Ello ejemplifica lo planteado anteriormente en cuanto a la orientación y los objetivos de las políticas ¿Qué problema pretende resolver el gobierno? ¿La desigualdad o el problema de la integración?

Chile muestra una mayor sistematicidad, por ejemplo, con el monitoreo de las políticas mediante espacios más independientes que facilitan visualizar tanto los logros y las dificultades como la formulación de las políticas públicas. En tanto, la necesidad de pensar la rotación de los que ocupan los cargos luego de un primer periodo de gobierno parece ser clave para que no se

¹⁷ ver intervención de María Inés Abrile de Vollmer del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina en Seminario Internacional: «Políticas Sociales: aportes comparados para un gobierno progresista», organizado por FESUR, Montevideo, 6 y 7 de septiembre de 2004.

anquilosen las propuestas políticas.¹⁸

Para los chilenos se consolida la idea de que hay una base común de ciudadanía que estaría dada en el acceso a la salud básica, a la educación y a una red de protección social que protege en los cambios laborales, pero la imprevisibilidad de los cambios actuales no permitiría asumir otros compromisos de universalización sostenibles¹⁹. En Brasil, la experiencia de renta básica en San Pablo -que busca generalizarse como bolsa familia por parte del gobierno de Lula²⁰ - apuntaría a otro piso común que se encuentra en algunas propuestas de actores argentinos y en el programa de la izquierda uruguaya.

Respecto al tema de la superación de la pobreza en Chile, éste se ha dado por dos vías: una primera ha sido la reinversión del capital generado en la sociedad en los años 90 y una segunda se ha dado través de los relativamente eficaces procesos de políticas focalizadas. Sin embargo, los niveles de desigualdad e inequidad que están muy estáticos, no se han podido superar, lo que muestra otro desafío.

Márgenes y alcances de las experiencias

En algunos casos existe un nivel de discusión teórico sobre qué es la izquierda y el progresismo hoy, y qué sería lo sustantivo para el siglo XXI, qué banderas son permanentes y qué sería fundamental para caracterizar procesos de cambio de mediano y largo plazo a los efectos de no quedar atrapados en las medidas de inmediatez que han llevado, por los pocos

márgenes de acción, a asumir políticas de corte liberal y hasta conservador, a la hora de dinamizar procesos de desarrollo que impacten efectivamente en toda la población (discusión sobre igualdad de resultados y oportunidades, la articulación entre posibilidades e iniciativas para el desarrollo)

La izquierda gobernante no tiene una economía política propia o alternativa y la disociación entre proceso de acceso al gobierno y formas de gobernar reproduce un conflicto histórico muchas veces no resuelto. La disociación no sólo es entre aparato del estado y sociedad, sino también entre fuerza partidaria y aquellos que asumen las estructuras de gestión y dirección estatal sin un marco teórico y práctico que sea de consenso viable para todos los que apoyaron el acceso al gobierno.

Sin embargo, hoy día pareciera que se requiere confluir en un sistema mixto que logre dar cuenta de la construcción de igualdades en la contradicción oportunidades-resultados, fortaleciendo las posibilidades. Esto es, existe la necesidad de articular realismo con pragmatismo y sentido de universalidad.²¹

En una mirada de corto, mediano y largo plazo se requiere de un cambio cultural que supere la lógica asistencialista de las políticas sociales y rompa con estas lógicas perversas que no amplían derechos y ciudadanía. La construcción de ciudadanía es un proceso complejo que reclama de un cambio cultural y de intervenciones coordinadas para fortalecer rutas de autonomía de las personas y los grupos sociales.

¹⁸ Las Fundaciones políticas paralelas al estado, los gobiernos y los partidos son importantes para construir políticas con capacidad técnica y autonomía relativa de los aparatos de gestión, caso la Fundación Chile 21. Los think tanks no sólo son para preparar programas previos a asumir el gobierno sino también durante el desarrollo de los mismos. Estos poseen independencia crítica y técnica a la hora de generar las propuestas y construcción de insumos específicos para la generación de políticas. Accionan en la tensión de la gestión, la política y la técnica.

¹⁹ Ver intervención de Clarisa Hardy de la Fundación Chile 21 en Seminario Internacional: «Políticas Sociales: aportes comparados para un gobierno progresista», organizado por FESUR, Montevideo, 6 y 7 de setiembre de 2004.

²⁰ Ver intervención de Romulo Paes de Sousa del Ministerio de Desarrollo Social de Brasil en Seminario Internacional: «Políticas Sociales: aportes comparados para un gobierno progresista», organizado por FESUR, Montevideo, 6 y 7 de setiembre de 2004.

²¹ Respecto a la seguridad social está siendo reformulada en base a programas focalizados o de renta básica universal desde los sectores más deprimidos, pero debería ser extensiva a todos y a todas las etapas de la vida. La FES de Chile ha realizado una investigación comparativa del desarrollo de la seguridad social en los 90, sus reformulaciones y los replanteos actuales. Brasil enfrenta una reforma de la previsión y Chile se plantea cómo asumir la financiación de la seguridad social a futuro.

En la medida que la izquierda²², sobre todo en Chile²³, no parece avanzar en los temas de construcción de ciudadanía crítica, la derecha se vale de la situación de marginalidad para provocar un tipo de relacionamiento acrítico con las poblaciones excluidas que quita base social a los gobiernos progresistas. Por tanto, las políticas sociales, no sólo requieren de eficiencia, eficacia y sistemas que funcionen, sino que deben producir ciudadanía, es decir que las personas pueden pasar de beneficiarios de las políticas a actores. Este eje es un desafío común a todos los gobiernos que se han instalado en la región.

Algunos problemas que emergen son:

- a. Focalización - universalización de las políticas. Las experiencias regionales analizadas muestran estos casos es que cuanto más focalizado sea el programa, si bien se llega mejor a la optimización de los recursos, se llega peor a los resultados globales. (Es importante analizar la relación entre focalización y asistencialismo. Las políticas focalizadas no están preparadas en todos los casos para dar resolución a los problemas sociales, ya que van en una línea de discriminación).
- b. Disociación entre políticas económicas y políticas sociales. Lo institucional. Aparece como uno de los problemas no resueltos en las experiencias regionales. Hay suficientes análisis respecto a los impactos negativos que tienen el diseñar una política económica y una política social por separado. La forma institucional en que eso se logra, o sea saber si es un porcentaje del gasto, de las exportaciones, o del impuesto, es un tema de instrumentación, pero plantea un problema de relación entre política y sociedad.
- c. Relevancia de los objetivos y el alcance de lo

que se proponen como política social. En este punto se debe analizar si las políticas sociales compensan las disfuncionalidades del mercado o son una herramienta para el desarrollo social.

Respecto a las políticas sociales y a las estrategias de desarrollo social, los tres casos son paradigmáticos y tienen particularidades que no pueden ser totalmente comparadas. Se pueden visualizar elementos, propuestas y discusiones comunes que permiten aprendizajes tales como:

- a) cambios en la dinámica institucional de los servicios y organismos,
- b) nuevas pautas de relacionamiento con la ciudadanía,
- c) necesidad de que el sistema político produzca una deliberación ciudadana para que los actores convengan qué derechos son universalizables (ingreso y derechos sociales básicos), cómo financiarlos y cómo administrarlos para no fracasar (restricciones),
- d) Ministerios de Desarrollo Social como articuladores de las políticas sociales con una fuerte centralidad e incidencia de la Presidencia,
- e) La presencia o la ausencia de control ciudadano como característica diferencial de las políticas que se pretenden progresistas,
- f) «qué se hace, cómo se hace y con qué institucionalidad se implementan las políticas sociales», es parte de un mismo planteamiento estratégico de una planificación.²⁴

Construir un nuevo proyecto de desarrollo inclusivo, socialmente aceptado y responsable aparece como un desafío prioritario para la izquierda. El mismo debería brindar a las personas, acceso a las capacida-

²² Asumir las responsabilidades de gobierno muchas veces hace variar las propuestas, esto a raíz del ejercicio del poder, por lo que se debe pensar en cómo el gobierno genera inevitables cambios de miradas sobre la realidad

²³ «Ser de izquierda en el siglo XXI es optar por el valor de la igualdad, es decir por una sociedad de iguales en dignidad, en derechos y oportunidades, y por el valor de la libertad, es decir por el respeto de la diferencia...» «El socialismo y los tiempos de la historia. Diálogos exigentes» de Gonzalo D. Mertner Conversaciones con Alfredo Joignant, Santiago, 2004.

²⁴ Los que asumen roles de gestión viniendo de las OSC, o en articulación con éstas, sienten que pueden hacer más de lo que se han planteado en lo micro para un menor número de destinatarios, pero deben asumir la restricción de las estructuras estatales y el pragmatismo de gobierno, con lo cual quedan muchas veces atrapados en esquemas de focalización que no son fáciles de superar en la búsqueda de universalización de derechos. El caso de Chile muestra, para Uruguay, que las OSC deberían prepararse para asumir el recambio interno de sus cuadros si desean seguir teniendo peso en la construcción de las políticas públicas. Por otro lado, se requiere generar nuevos procesos que desencadenen mecanismos de control social y ciudadano de las políticas públicas si se quiere que la democracia sea un proyecto político que no se agote en los gobiernos.

des, cambiar las reglas de juego de la economía²⁵, realizar modificaciones por segmentos de exclusión y de integración en el sistema productivo, definir políticas descentralizadas y marcar un nuevo rol del Estado como agente articulador y regulador.

Argentina - Del desastre a la búsqueda de la autonomía económica y social en lo local y con la región

Las respuestas en Argentina en materia de PPSS derivan de la enorme crisis del país y se han visto como un «manotón de ahogado» ante la caída del paradigma neoliberal de los 90 apoyado en un crecimiento excluyente y el fracaso en la creación de mercados maduros. En esta situación se percibe el fracaso de la Alianza en consolidar una propuesta de desarrollo social y una inestabilidad política presente que continúa y hace incierto el futuro, más allá del posicionamiento que ha logrado el gobierno en el ámbito nacional.

Los problemas generados con los programas sociales (tanto el plan Jefes y Jefas de hogar como el Trabajar) llevaron a que se crearan durante 2003 y 2004 estrategias de desarrollo basadas en lo local a través de generación de empleo y de mercado local a partir del apoyo a las cooperativas de trabajo y a los microemprendimientos.

Dentro de esta red se trabaja en la reformulación de planes como «Trabajar» y en la implementación de «Manos a la obra». Este programa apoya proyectos productivos y sociales que mejoren y complementen los ingresos de los sectores económicamente vulnerables, impulsar el desarrollo y los lazos comunitarios mediante procesos asociativos y mejorar la atención de las emergencias de carácter social de grupos de mayor exclusión. Sus principios rectores son: la seguridad alimentaria (plan nacional alimentario), el desarrollo local y la economía social (plan nacional de desarrollo local y economía social) y el

desarrollo humano y familiar (plan nacional familias) Los componentes sobre los que se articula son: apoyo económico financiero, fortalecimiento institucional y asistencia técnica y capacitación.

Con los Planes «Trabajar» se crearon microemprendimientos, que han sido rutas de autonomía en el plano económico. El marco teórico de estas políticas sociales es el de la economía social, el cual está fundamentado en distintas estrategias políticas.

De esta situación existen actualmente dos interpretaciones: una que dice que se puede aprender del ensayo y el error e ir modificando las políticas en la marcha; la otra posición, en cambio, entiende que estos programas no funcionan bien y deben ser cambiados rotundamente, porque generan dependencia y prácticas clientelistas.

Brasil - Transición, desigualdad, derechos básicos, cambios sociales y condicionamiento internacional

El caso de Brasil es más complejo y el análisis se hace más fragmentario. Existe una desigualdad estructural, exclusión social y discriminación compatible con el desarrollo capitalista dinámico. Por lo cual, en un primer análisis la situación de Brasil es vista como un período de transición.

De acuerdo a lo investigado, se pueden identificar tres momentos en Brasil: uno marcado por el voluntarismo y las expectativas desmedidas que se destacó al inicio del gobierno de Lula, otro reflejado en el Programa Plurianual donde se constató que no bastaba con tener la estructura estatal para reformar si no se involucraba a la sociedad civil, y un tercer momento, a partir de enero de 2004, donde se realiza una reestructura acorde no sólo a los objetivos sino a las posibilidades, a la vez el gobierno comienza a disociarse de los militantes partidarios, las OSC y los intelectuales. En esta etapa, se condiciona la idea de que sin crecimiento no hay desarrollo a la vez

²⁵ R.. Lo Vuolo, «Estrategia económica para la Argentina: propuestas». CIEPP, siglo XXI, Argentina, 2003.

que se visualiza la fragmentación total de las posiciones respecto a la situación social del país norteco.

El gobierno de Lula en marzo de 2004 marcó nuevas directrices para las PPSS, entre las que se destacan: la búsqueda de integración de acciones para superar la fragmentación y la superposición de acciones en lo público, un enfoque intersectorial para la formulación e implementación de políticas y programas sociales, la búsqueda de articulación con la sociedad civil organizada, la conjunción de esfuerzos en la consolidación de PPSS a nivel nacional y el monitoreo y evaluación de las acciones del gobierno en el área social.

Estas medidas (planteadas entre marzo y abril de 2004) expresan el modo en que el gobierno busca hacer operativa la implementación del conjunto de políticas de inclusión social que tienen como requisito la universalización de los derechos sociales básicos (educación, providencia, protección del empleo y salud) y la reducción del déficit social.

Se quiso separar la dualidad entre el programa Fome Zero y las otras políticas. De esta forma, se creó el programa «Bolsa Familia» para articular los programas sociales básicos. Se plantean 8 grupos de trabajo para coordinación, que son: infancia, juventud, ancianos, discapacitados, indios, género, raza y Fome Zero. Se busca coordinar todos los programas que tengan que ver con la asistencia social, la educación, la salud, la justicia y la seguridad, la cultura y el deporte, la vivienda y la infraestructura urbana y los derechos.

El Ministro de Hacienda Palocci en un documento difundido en el Consejo de Desarrollo Económico y Social en mayo de 2004 destaca que existen condiciones para lograr un crecimiento económico sustentable con distribución. Las medidas fuerza concretas para impulsar las políticas sociales están basadas en la Educación y la Salud.

A nivel nacional, en tanto, ha habido una conjunción de crisis de financiamiento social y del estado que permitió pensar en un nuevo modelo de desarrollo económico que pretende alterar el gasto público y jerarquizar el gasto social. No obstante, los condicionamientos externos determinaron que se

enlenteciera la agenda.

En San Pablo se han diseñado programas estructurados apoyados en la renta básica que han tenido éxito y han creado un mecanismo de igualdad social y de universalidad de derechos. A la vez el plan de Asistencia Social es un referente importante a ser tomado en cuenta por la lógica en la que se plantea la construcción de rutas de autonomía social ligadas a las propuestas de desarrollo.

El programa a tener en cuenta es el de lucha contra la pobreza y la exclusión social de la Prefectura de San Pablo, que se desarrolla en tres niveles articulados e integrados: de redistribución de la renta, de carácter emancipatorio y de apoyo al desarrollo local.

A nivel nacional, no se pudieron trasladar las experiencias locales de democracia participativa, a pesar de que se realizó el Plan Pluri Anual (PPA) y se buscó consolidar una propuesta integrada. No obstante, desde el gobierno se ha buscado evaluar la performance de las PPSS, creando una Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información, cuyos objetivos son organizar las acciones que buscan medir lo que ocurre en la vida de los usuarios de las PPSS e inferir el porqué de tales cambios. El objetivo mayor de esta secretaría es contribuir al diseño de políticas y programas que tiendan a mejorar el bienestar de la población más carenciada. El ministerio también tiene como objetivo construir un catastro único de los programas sociales para unificar los programas, mejorar la eficiencia de los mismos y hacerlos más democráticos.

Patrus Ananías, Ministro de Desarrollo Social y Combate al Hambre (creado en enero de 2004), con la Secretaría de Control de Programas Sociales se plantea una lógica de políticas de Desarrollo Social y Evaluación integradas. Busca integrar las acciones de asistencia social, de seguridad alimentaria y de renta ciudadana, unificando su planificación y gestión en el ámbito del programa Hambre Cero. «El ministerio es resultado de la fusión de dos ministerios - de Asistencia Social y Seguridad Alimentaria - y de una Secretaría especial ligada a la Presidencia de la República, que gerencia el programa Bolsa Familiar, que es un programa de transferencia de renta». Al centralizar la ejecución de

estas políticas en un único ministerio se buscó dar mayor eficiencia a la gestión del dinero público en la concreción de las políticas sociales, a través de la racionalización de las estructuras administrativas, del esfuerzo para actualizar los catastros unificados de los beneficiarios, de los costos administrativos, de los presupuestos comprometidos y otras sinergias. El Ministerio está organizado en cinco secretarías, tres con orientaciones técnicas y dos colonizaciones administrativas que apoyan las operaciones de las demás. La secretaría de Acción Social gerencia varios programas a la vez. La secretaría de Renta de Ciudadanía gerencia el programa Bolsa Familiar, que transfiere rentas a familias con bajos ingresos per cápita. El beneficio es conseguido con condicionalidades, esto es, la familia tiene la obligación de mantener a los hijos asistiendo a las escuelas y realizar visitas periódicas al servicio médico. Este programa fue creado en octubre del año pasado, consolidando y ampliando programas lanzados anteriormente. La Secretaría de Articulación Institucional está encargada de establecer puentes con la sociedad civil, de promover sinergias entre las áreas del ministerio y de articularse con otras áreas del gobierno. Finalmente, la secretaría de evaluación y gestión de la información realiza un trabajo estratégico de inteligencia.

La unificación de los programas representó seis cambios importantes: la familia como receptora del beneficio y del cumplimiento de las obligaciones, la mejor identificación de las poblaciones vulnerables, la descentralización pactada con los entes de la Federación (Gobierno Federal y Gobiernos Estatal y Municipal), una mayor transparencia y democratización y un aumento del valor del beneficio. El catastro único contiene informaciones sobre más de 8 millones de familias, siendo actualizado y ampliado periódicamente. Se trata de un instrumento fundamental para conocer la población de usuarios, comunicarse con ellos y evaluar el impacto que tienen las políticas de transferencia de renta que les están llegando. A partir del catastro se emprende una evaluación de la mejora de la calidad de vida como consecuencia de las políticas que el ministerio está tomando.

Otro ejemplo es el «Plan de asistencia social» de SP, que busca romper con una lógica asistencialista

e instalar una lógica de compromiso con sentido público de la seguridad social apoyado en la Constitución progresista de 1988. La propuesta de asistencia social como política pública se orienta por los derechos de ciudadanía y busca romper con tres tipos de prácticas tradicionales:

- a) las acciones fragmentadas como respuestas de compromiso masivo (universal),
- b) las políticas con una visión compensatoria ligada a lo mercantil (para así poder apoyarse en derechos sociales)
- c) la visión de la población demandante como beneficiaria pasiva (para pasar a una visión activa de ciudadanía con derechos)

Chile - El modelo que funciona pero que no puede superar la inequidad.

El caso chileno es diferente, ya que el gobierno de Lagos no ha instalado cambios fuertes -los que ya fueron establecidos por los anteriores gobiernos de la Concertación - si no que ha previsto modificaciones de políticas a mediano y largo plazo.

Este gobierno está reivindicando lo social y hay un cambio de la lógica economicista utilizada anteriormente. Estas lógicas se superponen como capas en la sociedad y en la actualidad se está dando una discusión respecto a la necesidad del desarrollo sustentable como base del crecimiento económico a largo plazo. Tiene cuatro ámbitos de reformas abiertas de largo plazo establecidas por la Concertación y con resultados medibles, que son: la de la justicia, la educacional, la del sector público y la de la salud. El período de gobierno actual se apoya en la máxima planteada por Lagos de «Economía de mercado y sociedad de ciudadanos» que instala las complementariedades de lógicas para el desarrollo. Se basa en la idea de generar mercados transparentes que asignen recursos y sociedad de ciudadanos que tengan derechos inalienables que no puedan ser mercantilizados. Discurso que en última instancia ha quedado sumido a la lógica del mercado pero que ha buscado en la reforma de la salud consolidar un derecho universal que no logra establecerse. Se da continuidad a la idea de «crecer con equidad» o dignidad, de los primeros gobiernos de la Concertación. Se

sigue en una postulación ideal que se afirma en «la condición necesaria pero no suficiente» del crecimiento para el desarrollo.

En la relación con la sociedad civil, el gobierno de Lagos ha trabajado con las ONGs y ha integrado a su plantel miembros de las mismas, lo cual explica la pasividad actual en la otrora dinámica movilidad ciudadana. Pareciera que la «afinidad ideológica» termina siendo un problema para las ONG y una pérdida de su perfil en el rol que desempeñan en la sociedad civil. Tienden a coartarse a sí mismas y a perder autonomía y perfil en la iniciativa en distintos ámbitos.

El modelo chileno de PPSS ha sido de políticas compensatorias a las económicas, por lo que no se ha apuntado a resolver los problemas extremos de la sociedad. De esta forma, el país andino está hoy ante el desafío de crear una nueva concepción de política económica integradora de los excluidos para generar una estrategia de desarrollo sustentable. En tanto, el tema de debate en el Chile actual es el de la calidad de las PPSS más que el acceso a las prestaciones sociales. Las políticas sociales fueron pensadas para estructuras sociales y económicas distintas a las actuales, por lo que se requiere no sólo innovación si no adaptación y respuestas que den cuenta de las nuevas demandas.

La red de bienestar social se va desintegrando y los sistemas de seguridad social no dan cuenta de las nuevas formas de acceso a los recursos, por lo que el desafío se amplifica mas allá de la progresividad. Esta situación pone a gran parte de la población en grados de vulnerabilidad social que reclaman de nuevas redes de protección social no sólo para los sectores marginalizados y trae al tapete la demanda de universalización de acceso a redes de protección básica.

En materia de relacionamiento con la sociedad civil, el gobierno chileno ha usado la metodología de implementar «mesas de trabajo» para elaborar agendas de reformas sociales consensuadas y discutidas con los ciudadanos y los actores sociales.

Se han establecido programas especializados, llamados «programas estrellas», que descentralizan las PPSS a través de los municipios. Un ejemplo es

«Chile Solidario», donde se han formado rutas de autonomía a través de enfoques múltiples. Este programa, diseñado como un buque insignia que articula diversas políticas, no ha terminado de superar la fragmentación. Los Ministerios Sociales se encargan de los programas sectoriales aunque, dada la actual estructura institucional, no se ha podido articular la implementación a nivel nacional con la municipal.

En lo macro, si no se aborda el tema de los Derechos Humanos, parece difícil conquistar procesos de transformación social progresistas. En Chile el debate con la derecha está en el plano cultural y social, aunque no en el económico.

En el país andino ha habido, en los últimos años, una pérdida de presencia del gobierno de la Concertación en la defensa de las PPSS y la derecha ha ocupado ese lugar. En este sentido, el proceso de permanencia de la Concertación quitó capacidad operativa al gobierno para generar una visión progresista de la sociedad, por lo cual actualmente los municipios más pobres están gobernados por la derecha y hacen diversos planteos de PPSS que no han sido realizados por el gobierno.

En el análisis, la participación ciudadana ha sido escasa y la población en su mayoría ha sido beneficiaria pasiva de las políticas. No obstante, las estrategias participativas más claras se han dado por dos políticas complementarias: la llamada «república de los empresarios», que generó los microemprendimientos como forma de emancipación social y superación de la pobreza y las estrategias participativas en los barrios y municipios para lograr involucramiento en el cambio social.

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE
1- Hipótesis, justificación y comparación (estrategias sociales en gobierno de Kirchner, Lula y Lagos)	<i>Preguntas guía:</i> a. ¿Existen Políticas Sociales articuladas en el proyecto progresista de cada país? b. ¿Cuáles son las principales razones por las cuales es importante focalizar o no en programas de impacto social? c. ¿Qué aprendizajes (errores, logros, dificultades) se han obtenido de la implementación de programas insignia que buscan focalizar a la vez una problemática y mecanismos efectivos de asistencia y promoción de sectores excluidos y en la pobreza? d. ¿Qué metodología se ha utilizado para identificar las problemáticas y cómo se han vinculado los objetivos políticos con los diseños técnicos?		
	<i>Actores y estrategias políticas comunes:</i> 1. Los gobiernos comparten una crítica a la “visión neoliberal” y buscan fortalecer la lucha contra la pobreza, la discriminación, la exclusión y las desigualdades. 2. Se han implantado respuestas de corto plazo o “políticas de emergencia” para responder a los problemas sociales - Programas Insignia 3. Articulación no clara entre las políticas sociales estructurales y las estrategias de emergencia y desarrollo, la autonomía de los actores y de los ciudadanos.		
2- Principios orientadores comunes y objetivos principales	<i>Pragmatismo y sentido de universalidad:</i> a. Igualdad y equidad social como centro del debate b. Propuestas de desarrollo social apoyadas en: - educación, salud, y acceso a renta básica - ampliación de protección social por consensos - articulación entre ciudadanía (s), trabajo y empleo - nuevas pautas de relacionamiento con la ciudadanía y construcción de lo público - cambios en la dinámica institucional de los servicios: - ministerio de Desarrollo Social y/o articulación presidencial de las políticas sociales - control y participación ciudadana c. Articulación de actores sociales, conflicto y tiempos para los cambios d. Complementariedad de políticas sociales y económicas. - los objetivos sociales y críticas al modelo neoliberal son distintos. Chile desarrolló con la Concertación una propuesta compensatoria. Argentina quiere salir del desastre fortaleciendo el desarrollo local y el mercado interno. Brasil presenta un crecimiento alternativo. Argentina y Chile se orientan a la superación de la pobreza reciente en cuanto Brasil pretende superar las desigualdades históricas.		
3- Puntos de partida y contextos sociopolíticos	<i>Desplome del modelo neoliberal:</i> - Crecimiento excluyente - Fracaso de creación de mercados maduros - Exclusión y pobreza generalizada - Agotamiento del modelo económico y crisis	- Optimismo, cambio político y tensión entre expectativas de transición y restricciones en implementación de políticas sociales - Experiencias locales de participación e inclusión social (San Pablo) - Desigualdad estructural, exclusión social y discriminación, compatible con el desarrollo del capitalismo dinámico de acumulación no distributiva	El legado autoritario de la dictadura deja en funcionamiento una economía con un poder fuerte de lo privado y con poco margen para reformas públicas estructurales Superposición relativa de la pobreza y persistencia de la desigualdad
4- Marco político	<i>Conflicto, actores y acuerdo social:</i> * Reconversión del sistema político.	<i>De lo local a lo nacional:</i> * Experiencias locales de participación e inclusión social	<i>Concertación y reformas de largo plazo:</i> * Pro y contra de las políticas de estado

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE
4- Marco político	<ul style="list-style-type: none"> * Reacción ciudadana y liderazgos sociales de presión * Diálogo nacional, Planes: Trabajar y Remediar * Condicionalidad interna y externa de la crisis * Enfrentamiento a los organismos internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> * Dificultad de trasladar prácticas y estrategias * Nueva relación entre política social y desarrollo nacional 	<ul style="list-style-type: none"> * Políticas sociales compensatorias * Superación de la pobreza pero persistencia de la desigualdad * Derechos básicos y distribución de la renta * Descentralización y municipalización
5- Institucionalidad	<p>Se mantiene la misma institucionalidad con programas reformulados y con nuevas propuestas que articulan Ministerio de Trabajo y Ministerio de Desarrollo Social</p>	<p>Se da continuidad al comienzo a la institucionalidad vigente hasta producir cambios acordes a las nuevas estrategias de inclusión social, con problemas importantes en la gestión y coordinación.</p> <p>Se crea un Ministerio de Desarrollo Social y contra el hambre con cinco secretarías</p>	<p>Articulación de Ministerios Sociales:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Programas sectoriales y sus dificultades * Implementación nacional y municipal * Relacionamiento con la sociedad civil y mesas de trabajo para agendas de reformas sociales
6- Objetivo Político para el cambio social	<ul style="list-style-type: none"> * Apoyar proyectos productivos y sociales * Complemento de ingresos a sectores vulnerables ante la crisis * Reconstruir lazos comunitarios y procesos asociativos * Atención a grupos de mayor exclusión 	<ul style="list-style-type: none"> * Reformulación de políticas asistencialistas a sectores pobres con políticas de reproducción alimenticia y productiva de las familias. Combinación de políticas sociales y productivas de desarrollo * Fome Zero y renta básica que se reformulan en bolsa familia * Plan Plurianual: dificultades de implementación, participación y articulación de la sociedad civil * Reformulación de estrategia social en 2004 	<ul style="list-style-type: none"> * Reforma de la salud: "Plan Auge" * Sacar de la extrema pobreza a los excluidos: "Chile Solidario"
7- Estrategia de actores sociales	<ul style="list-style-type: none"> * Los piqueteros y sus distintas variantes para exigir recursos, respuestas compensatorias y competencia con prácticas clientelistas. Búsqueda de estrategia de inclusión social y de reproducción de redes asociativas solidarias * Movida ciudadana por la seguridad pública 	<ul style="list-style-type: none"> * Apoyo crítico y reposicionamiento de los actores sociales ante una estrategia que no toma en cuenta a los movimientos sociales de la misma forma que en años anteriores * Puja por demandas sociales postergadas en sectores organizados y no organizados de la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> * Participación, ciudadanía y democracia: Dificultades y propuestas * Conflicto cultural y cambios

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE
8- Respuestas y estrategias	<p><i>Políticas compensatorias:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * Subsidios: “Jefes y Jefas de hogar” * Posibilidades, oportunidades y clientelismo * Seguridad humana y factor inseguridad <p><i>Estrategia política para el desarrollo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * Mercado interno y empleo * Desarrollo local, economía social, microemprendimientos y seguridad alimentaria 	<p><i>Estrategia de desarrollo social nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * Programa estrella y compromiso ético * Condicionalidades de la burocracia * Consejo de Desarrollo Económico y Social - importancia y dificultades * Jerarquización de lo macroeconómico - estrategia de crecimiento alternativa * Expectativas frustradas y apoyo crítico de los sindicatos, ONG e intelectuales * Ministerio Desarrollo Social y renovación de la estrategia * Ausencia de proyecto de mediano y largo plazo <p><i>Estrategia de inclusión social en San Pablo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * Articulación de programas redistributivos emancipatorios y de desarrollo local * Renta básica e igualdad social * “Plan de Asistencia Social” ruptura de lógica asistencialista por compromiso social de derechos * Mejora en la gestión de las políticas sociales * Indicadores de evaluación y catastro único 	<p><i>Estrategias de superación de la exclusión:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * Focalización y redes de protección social básica * <i>Chile Solidario</i> ante núcleos de pobreza dura * Apoyo a condiciones mínimas de subsistencia * Rutas de autonomía, capital social e inserción
9- Impactos y Desafíos (aprendizajes)	<p>Importancia de los mercados internos, para reconstruir la relación entre desarrollo social y trabajo en contextos de crisis económica y fragmentación social</p> <p>Importancia relativa de los subsidios si no están desarrollados en planes de rutas de autonomía</p>	<p>Relevancia social y política de reconocer y atender a las desigualdades sociales persistentes e insuficiencias de las políticas asistencialistas</p> <p>Políticas alimentarias y pobreza estructural</p> <p>Estrategia nacional de desarrollo e integración</p>	<p>Valor de la gestión focalizada en algunos sectores, ligada a políticas estructurales</p>

Uruguay a la búsqueda de una estrategia de desarrollo social integral

Aún después del ligero aumento de la desigualdad verificado en los últimos años, Uruguay presenta la matriz más igualitaria dentro de la región, que es a la vez la más desigual del mundo²⁶. La crisis de los 90 (o los procesos de las últimas décadas) plantean el riesgo de un país con elevada pobreza, aumento fuerte de la marginalidad cultural y fractura social con exclusión. La pobreza de los niños de hoy o la falta de acceso al empleo de los jóvenes es la pobreza multiplicada y fracturada del mañana.

La comparación con la región es imprescindible ya que el destino de Uruguay es la región.²⁷ Brasil y Argentina comparten con estructuras distintas una crisis del modelo de desarrollo que va más allá del Consenso de Washington. Por otro lado, hay que estudiar el futuro de una tradición renovada de Estado Social ligada al trabajo, al mercado y a la diversidad ciudadana. Es fundamental saber que no habrá futuro si no hay compromiso entre clases, sectores sociales y nuevas identidades en la construcción de un Estado Social.

El problema más importante en la actualidad es la desintegración social, similar a lo que ocurre en Argentina, aunque en este país es mayor. Pese a estas diferencias las más significativas son con Brasil y en parte con Chile.

El viejo estado benefactor uruguayo dejó un legado distributivo y de derechos sociales de ciudadanía que ha seguido pesando en el imaginario de la sociedad uruguaya, sobre todo en la educación universal y parte de la seguridad social. Pero ¿cuáles fueron las principales tendencias sociales - tanto en materia de políticas públicas y, por tanto, también de peso y destino del gasto público y la inversión social como en términos de indicadores sociales propiamente dichos - durante los 20 años posteriores a la recuperación de la democracia?

Hasta mediados de la década del 90, hubo una caída de los niveles de pobreza e indigencia y un aumento gradual pero sostenido del Gasto Público Social (GPS) en el PBI en un contexto de crecimiento moderado de la economía y de estabilización.

En particular durante el ciclo 85-90 el crecimiento del GPS se reflejó de manera pareja en la educación, la salud y la seguridad social. En el ciclo 90-95 el crecimiento de la participación del GPS se concentró en la seguridad social, como resultante de la reforma constitucional de 1989 y no como parte de una decisión del sistema de seguridad social. Esto último se tradujo en caídas relevantes de la pobreza en la población de adultos mayores y de apoyo indirecto a la infancia y las familias.

A partir del 95-96 la pobreza volvió a crecer a pesar del aumento del PBI y en el marco de la caída estructural 1999-2003 el país se encuentra ante dilemas dramáticos en términos de sus perspectivas de integración social y sustentabilidad como nación democrática quebrándose su estructura igualitaria e integradora de manera sustantiva. La ausencia de un proyecto de desarrollo integral, largamente esperado desde los 60, se hace evidente.

El legado de la caída estructural que alcanzó su punto dramático en 2002 no puede ocultar el análisis de las tendencias de desintegración social y exclusión estructurales y anteriores a la crisis. En este sentido, la caída estructural agravó hasta un punto ética y políticamente intolerable estas tendencias, instalando en el centro de la agenda de la futura estrategia de desarrollo social del Uruguay el programa de la emergencia social y su vinculación con la mejora de la calidad y cobertura de las políticas sociales universales propias de un Estado Social renovado sobre bases de participación ciudadana para que genere las sinergias necesarias.

²⁶ Ver «Panorama Social de América Latina», CEPAL, 2003.

²⁷ Ver Nelson Villarreal «Es posible integrar a los excluidos en la globalización. Políticas sociales y desafíos de la regionalización»- CUADERNOS DE MARCHA. Montevideo. Julio de 1997.

Temas centrales en el punto de partida

A. En el campo de la **reestructura regresiva de las relaciones sociales** las tendencias de desintegración y exclusión social son:

1. Duplicación de la pobreza medida por las metodologías de ingresos.

2. La sobrerrepresentación de hogares extendidos plantea la posible feminización de la pobreza (en 2003 la mayoría de los hogares de jefatura femenina son pobres y el 25% de los hogares pobres tienen jefatura femenina)

3. Deterioro de los ingresos idéntico a la pobreza. Aunque ello no da cuenta de la explicación de los procesos de desintegración social ni de las causas últimas de la pobreza o de sus dimensiones cualitativas más profundas. Tampoco permite clarificar la función específica de los sistemas de políticas sociales (el gobierno de las políticas sociales y las instituciones y sistemas de gestión de políticas sociales) dentro de una estrategia de desarrollo social y dentro de una estrategia más global de desarrollo integral.

4. Pérdida de capacidad de integración social como consecuencia del deterioro del mercado de trabajo. A ello contribuyeron políticas de desregulación laboral pero también los impactos del nuevo proceso de apertura económica de la década del noventa en la destrucción de la industria protegida y la agricultura no concentrada.

5. Otros enfoques sobre la desintegración social enfatizan en la distribución desigual de los costos de las transformaciones de las **familias**, el fuerte aumento de la homogeneidad de los **barrios** (que se aprecia en el aumento de la segregación socioespacial²⁸ y la formación de pautas de guetos urbanos o suburbanos de pobres y ricos) y la **pérdida de acceso** de grandes

sectores de la población a servicios sociales de calidad o de cobertura social pública (informalidad, falta de acceso a salud, jóvenes que no estudian ni trabajan, 40% de población ocupada informal y sin cobertura jubilatoria, falta de mínima protección en el empleo). A la vez en este período se generaliza el preescolar y el porcentaje de jóvenes que estudian aumenta aunque también en su mayoría no van a terminar el ciclo secundario.

6. La seguridad social se centra y jerarquiza en pensiones y jubilaciones, por tanto en el sector adulto de la población a la vez que las asignaciones familiares, mas allá que tiende a generalizarse, son de un valor que no jerarquiza a la infancia y la adolescencia (8-16% de SMN)

7. A pesar de limitaciones metodológicas, es notoria la fuerte **asociación entre la pobreza por ingresos y la exclusión social**, entendida como pérdida de la calidad de sujetos de las personas en tanto ciudadanas/os activas/os y dotadas de capacidad de iniciativa. Esta observación cualitativa coincide con la observación cuantitativa sobre la persistencia y aumento de un núcleo duro de pobreza estructural, y también de indigencia y su coincidencia con la expansión de procesos de segregación socioespacial y asentamientos precarios. Hoy existen casi un millón de uruguayas y uruguayos a nivel de pobreza, es decir el 33% de la población. (Ver cuadros sobre incidencia de la pobreza y desigualdad elaborados por el Instituto de Economía).

²⁸ Danilo Veiga y Ana Laura Rivoir, «Fragmentación socioeconómica y desigualdades: desafíos para las Políticas Públicas» Fesur, 2003

Incidencia de la pobreza por tramo etario. Porcentaje de personas. País urbano. 1991-2003												
Sexo y edad	Línea de pobreza INE (1997)						Línea de pobreza INE (2000)					
	1991	1994	1997	1999	2002	2003	1991	1994	1997	1999	2002	2003
Total												
0 a 17	39.1	33.8	40.2	38.4	51.9	60.64	38.2	27.7	30.7	28.8	41.1	49.8
18 a 64	20.2	15.7	20.4	19.0	29.5	38.38	19.1	11.9	14.0	12.5	20.3	27.9
65 y más	10.9	6.5	8.3	7.3	9.78	17.02	9.8	4.1	4.8	3.4	5.4	9.7

Fuente: Elaborado en base a la ECH del INE.

Fuente: Instituto de Economía UDELAR

Evolución de la pobreza 1991-2003 según región, Uruguay urbano, Personas													
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Línea INE (1997)	25,5	23,1	21,4	20,2	22,5	23,5	24,6	24,7	22,2	25,1	27,3	32,5
INE (2002)	23,4	19,9	17,1	15,3	17,4	17,2	17,2	16,7	15,3	17,8	18,8	23,7	30,9

Fuente: Instituto de Economía UDELAR

Índice de desigualdad de ingresos de Gini																	
TOTAL																	
1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
40,90	40,11	40,11	40,49	40,90	41,2	41,03	40,39	41,69	41,77	42,60	42,63	43,80	43,63	44,53	44,54	45,00	44,40

Fuente: Instituto de Economía UDELAR

B. A partir de la crisis de las instituciones de protección social, esto es, de las formas de gobierno o ingeniería institucional de las políticas sociales como políticas públicas, de los sistemas de gestión de las políticas sociales, de la financiación tanto en términos de sus fuentes como de sus beneficiarios y de la calidad del gasto e inversión también surgen un conjunto de constataciones sobre la **reestructura regresiva del sistema de protección social.**

1. En su conjunto, el **Estado** que hemos construido como sociedad presenta varios **déficit para la implementación continua**

y coherente de una estrategia integral de desarrollo social:

- a)** alta despolitización,
- b)** alta partidización,
- c)** modelos de organización de burocracias incompletas y deprimidas de cultura particularista,
- d)** alta fragmentación institucional,
- e)** debilidad de capacidades técnicas de sustento de las decisiones y programas políticos,
- f)** ausencia de canales de participación o control de las/os ciudadanas/os. Estos déficits de capacidades estatales afectan seriamente la calidad del gasto, la eficiencia

y la eficacia de sus programas sociales.²⁹

2. Desbalance generacional y rigidez del GPS orientado a la financiación de adultos mayores y no de jóvenes y niños pobres sin recursos de poder en el sistema político. Este es un factor estructural de rigidez presupuestal pero también del peso de actores sociales y el tipo de estructura sociodemográfica del Uruguay.

3. El ejemplo más notable de **GPS restringido** en cualquier comparación con la región o el mundo es el gasto y la inversión en **educación** que resulta muy baja tanto sea medida en costo por alumno, en porcentaje del PBI o en costo docente.

4. El sistema de bienestar uruguayo - políticas sectoriales de salud, educación, vivienda, seguridad social, empleo y relaciones laborales, niñez y juventud - durante los últimos 10 años se ha vuelto **cada vez más regresivo tanto en sus fuentes de financiación como en sus beneficiarios, aumentando así la exclusión.** En cuanto a sus fuentes de financiación, la estructura tributaria de Uruguay es caótica y regresiva dado que se sustenta solamente en un 30% de impuestos directos a las rentas, muy por debajo de la media latinoamericana. El ejemplo de problemas de calidad del gasto es la salud a la cual el Estado uruguayo destina - según distintas fuentes - cerca del 6 % de porcentaje de su presupuesto sobre el PBI.

5. El sistema de bienestar deprimido y restringido heredado de los últimos 20 años de democracia no sólo es el resultado de la ausencia de una estrategia de desarrollo social coherente sino también de una concepción «estadocéntrica» y estrechamente corporativa y corporativista de la participación ciudadana y el control social de la ejecución de políticas públicas.

Un punto importante es no confundir la centralización de las capacidades estatales con la participación ciudadana, ya que no puede haber participación ciudadana si no hay centralización de las capacidades estatales. No se está verificando hoy en Uruguay una articulación entre Estado y sociedad civil de una estrategia que genere un proceso de desarrollo social coherente e inclusivo.³⁰

En particular, en un marco de altas restricciones financieras para los ministerios y sistemas de gestión existentes se hace imprescindible mejorar - como prerequisites - las capacidades técnicas y presupuestales de planeamiento y programación social del conjunto de las áreas sociales del Estado uruguayo. Al mismo tiempo se requieren organismos capaces de unificar la mejora de la programación presupuestal, la evaluación de impactos de los programas sociales y de la calidad de los caóticos sistemas de gestión de las organizaciones públicas existentes.

6. Parece necesario priorizar las políticas tendientes a fomentar el empleo, la educación y la salud de los uruguayos y la urgencia de crear mecanismos de inclusión social, como ser una renta básica a través de un «salario ciudadano» acorde a nuestra realidad.

²⁹ «Cambio Social y Políticas Públicas» Raúl Arzúa (Editor) Univ. de Chile, Santiago, 1997.

³⁰ Existe una serie de leyes que están planteadas para el primer año de gobierno del EP-FA-NM y donde el parlamento será un actor fundamental para articular los mecanismos de participación. Entre otras leyes son: ley general de convenio entre el estado y la sociedad civil, ley de educación, ley instrumentadora del sistema nacional de salud, ley del código del niño y ley de presupuesto.

IV.

Algunos conflictos y desafíos

La Integración Social en Uruguay está estructuralmente comprometida. Una estrategia de desarrollo integral, puede resolver parte de estos problemas, pero no todos. La experiencia de pequeños países emergentes «exitosos» muestra que una inversión sistemática y sostenida en educación y en salud, junto a mecanismos de transferencia de renta, reducen significativamente las desigualdades y la pobreza y producen mejoras sustanciales en la competitividad estructural de las naciones.³¹

Construir una sociedad integrada

El objetivo estratégico a lograr es construir una sociedad integrada. Esta sociedad estaría basada en la lucha contra los problemas de la pobreza, las desigualdades y la exclusión social como pilares fundamentales de una estrategia de Políticas Sociales que reconozca a la vez la diversidad social y sus actores/as.

La pobreza, como vemos en la región, se combate con acceso al ingreso, aunque para terminar con la desigualdad se necesitan otras estrategias de distribución del ingreso y a la vez la discriminación se debe enfrentar con propuestas integradoras de la sociedad en general. Por este motivo, es importante tener políticas integradas que apunten a un mismo objetivo de desarrollo. No cabe por tanto discutir entre sí hay que seguir estrategias de políticas focalizadas o universales.

Un elemento fundamental y definitorio de una gestión de un gobierno de izquierda, se basa en el fomento a la participación y control ciudadano de los organismos públicos y de la sociedad civil en general.

Para la estrategia social de corto plazo, los problemas que surgen de la emergencia social, se plantea una opción de riesgo: basarse en los sectores de la infancia y

³¹ De modo que si los márgenes de incidencia en la integración social en torno al trabajo están cuestionados como base de sistemas de políticas sociales o welfare, no están cuestionados los márgenes de incidencia a través de estrategias específicas de desarrollo social que: a) Identifican y resuelven con eficiencia y eficacia una zona estratégica de la vulnerabilidad social de una sociedad (ej: Infancia y Juventud); b) Desarrollan estrategias sectoriales eficientes y continuadas en educación pública y salud; c) Identifican nuevas demandas de inclusión social y crean sistemas institucionales innovadores basados en Rendición de Cuentas, Control Social y Participación Ciudadana. La noción es que ciertos bienes son sociales y no mercantiles.

adolescencia y de allí pasar a políticas más generales o hacer como se ha hecho hasta ahora en el país. O sea, pensar en planes que vayan desde los desintegrados hacia los incluidos, o viceversa. Si se hace como hasta ahora se corre el riesgo de favorecer a los integrados y dejar a los excluidos por fuera de la protección. De una fuerza política de izquierda se espera que actúe con una fuerte direccionalidad en cuanto a las estrategias a abordar.

La pobreza, la exclusión, las desigualdades estructurales y las formas del desarrollo fragmentado

La dificultad de la fuerza progresista para distinguir entre pobreza y exclusión a la hora de definir políticas, pone en debate qué instrumentos se utilizarán para revertir esos fenómenos, lo mismo que los mecanismos para generar igualdad.

Hay que establecer los planes de emergencia y los de largo plazo manejando a la vez propuestas antagónicas. Por ejemplo, hay que abordar la lucha contra el nivel de exclusión actual nunca visto hasta ahora en la sociedad uruguaya a la vez que se desarrollan propuestas estructurales. Es una dificultad el hecho de que la fragmentación social se llevó a todos los sectores en su avance y actualmente existen problemas estratégicos como la educación y la salud, junto al trabajo, que son estructurantes.

El objetivo estratégico de una fuerza progresista, debe ser construir una sociedad integrada, para lo cual se deben atacar los problemas de pobreza, de desigualdad y de discriminación. Estos problemas se materializan en la exclusión y generan diferentes culturas de lo público y lo privado, y diferentes expectativas de lo que puede

hacer un gobierno en relación a las problemáticas particulares de cada sector. Hay que evaluar entonces qué estrategias se deben construir para combatir estos flagelos en función del objetivo general de integración social.

La pobreza se combate con el acceso al ingreso, o sea priorizando en el crecimiento económico. No obstante, la desigualdad no se combate con cualquier estrategia de crecimiento si no con una que incluya la distribución. Por su parte, combatir la exclusión implica la afirmación de las identidades y a partir de ella el reconocimiento de la diferencia y la diversidad; éstas dimensiones nos descentran del economicismo.³²

Tenemos una sociedad uruguaya fracturada, más pobre, más ignorante, insegura y en la que las personas tienen menos posibilidades de generar proyectos vitales en el mediano y corto plazo; es una sociedad donde crecientemente cuesta más imaginar proyectos de futuro, y cada vez menos basada en la solidaridad y más en la caridad y eso tiene que ver con el enfoque de las Políticas Sociales.³³

Analizando la pobreza extrema en el país, según la metodología de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en pobreza rural llegamos a un nivel de 8% de personas en situación de indigencia o vulnerabilidad a la indigencia, mayor al 2,8% de indigencia dado a conocer por el INE. La mayoría de los pobres extremos -que llegan a las 276.000 personas en todo el país- son niños y jóvenes, por lo cual no pertenecen al sector de los ocupados. De esta forma, no hay mercado laboral ni reactivación económica que saque a estos grupos de la pobreza extrema: se requiere de una intervención del Estado para incluir a estos sectores en la sociedad. En la literatura sobre estos temas

³² Las rupturas y la fragmentación que nuestra sociedad ha ido generando a lo largo de 30 años, el deterioro de derechos sociales, de derechos laborales, de la situación de las personas de sectores medios y sectores trabajadores forman parte del proceso de exclusión y no los excluidos que están en el último lugar del proceso de exclusión y que tienen que ver con una sociedad que rompió vínculos, rompió pertenencias, rompió espacios que creaban significaciones compartidas y termina generando mundos culturales distintos, pero además antagónicos, donde lo que se instala es la sobrevivencia.

³³ La solidaridad actual da lugar a una lógica de la victimización social y de cambiar la cuestión de la solidaridad por la cuestión de la reparación social de los sectores excluidos, lo que es doblemente estigmatizante. Las rutas de autonomía deben de generar ciudadanía social y protección garantizada.

en los países desarrollados, como en los integrantes de la OCDE, se encuentra que todos tienen políticas de renta mínima para que los ciudadanos tengan un nivel mínimo de subsistencia.³⁴

Se requiere entonces, de políticas permanentes que deben tener por sujetos a las familias y vinculan al sistema educativo y a la ocupación, o sea, forme parte de una política integrada. La fuente de financiamiento de estas políticas debe estar asociada a una reforma tributaria, que debe recaer sobre la renta. Por este motivo, una reforma tributaria debe buscar el mecanismo para que los contribuyentes entiendan los motivos éticos que llevan a la aplicación de la misma.

Un horizonte de largo plazo

Se debe pensar en varios gobiernos o en la continuidad intertemporal de las políticas públicas, por lo cual hay que construir políticas sociales con un horizonte de largo plazo. La izquierda tendrá las condiciones de gobernabilidad que no ha tenido ningún gobierno en 50 años. De esta forma, la ciudadanía debe exigir políticas permanentes y la izquierda tiene que pensar el tema de la exclusión social en términos de políticas y obligaciones del estado y de derechos de los ciudadanos y no como una respuesta puntual. Esa es la diferencia entre la derecha y la izquierda, la primera responde a la pobreza extrema con planes de emergencia en tanto la segunda debe responder con políticas permanentes que tomen la emergencia como un puente.

No se pueden generar falsas expectativas, porque se está frente a una sociedad destruida y el tiempo que tiene el sistema político y los distintos operadores no es el mismo que el que tiene la sociedad. Se sabe que las restricciones a las que se enfrentará el gobierno progresista al asumir su mandato, son enormes.

Es vital trabajar el tema de la legitimidad de

las políticas y de los planes que se establezcan, para lo cual se necesita un BI o propuesta en torno a la cual trabajar con la sociedad. Si el plan se diseña como una política sólo para atender a los sectores pobres entonces fracasará antes de empezar, porque las estrategias deben ser integrales. De esta forma, un BI debe estar asociado a un plan solidario de emergencia social, con involucramiento ciudadano y vinculado a la democratización de la sociedad.

Los destinatarios de las políticas deben ser, en primer lugar, el conjunto de la sociedad, lo cual se relaciona con la aplicación del impuesto a la renta y otros, en tanto en segundo lugar, deben estar los sectores críticos o más vulnerables, o sea los más pobres. Por otro lado, un tercer grupo de destinatarios debe estar integrado por los individuos que se ubican en un nivel de corte transversal de la pobreza, como ser la segregación racial, de género y etaria.

Las políticas de emergencia podrán solucionar los problemas de los nuevos pobres (a partir de 2002), ya que éstas son personas que han visto reducir su ingreso o perder su empleo recientemente. Por lo tanto, las políticas de emergencia (de corto plazo) no sirven para terminar con la pobreza extrema (o estructural), problema que requiere de medidas de mediano y largo plazo. Es así como la situación de pobreza reciente es la que precisa de políticas de corto plazo para paliar la emergencia social. Los pobres estructurales deben ser involucrados en un proceso de rutas de autonomía desde los niños y adolescentes.

La cuestión del desarrollo: entre la emergencia y las transformaciones de fondo

Una estrategia de desarrollo social en la región, ha planteado por un lado, que la mejor política social es reconstruir las posibilidades de trabajo. No obstante, el

³⁴ Ver Gustavo De Armas, «Pobreza y Desigualdad en Uruguay. Claves para el Diseño de un Programa de Superación de la pobreza extrema», Fesur, 2004.

problema de la inclusión social hace a las formas del empleo y el trabajo objetivamente, pero también hace a otras dimensiones culturales y sociales más complejas, que son las formas de ciudadanía en su transversalidad. Entonces pasa a ser un problema central cómo se articulan estos diferentes niveles para dar posibilidad a los sujetos, a las familias, de ser parte de un determinado proceso que los visualice integralmente.

La distinción entre trabajo y empleo, también emerge en la región vinculada al debate sobre el ingreso ciudadano y la renta básica, como elemento equilibrador para que exista capacidad de proceso social y económico.³⁵

Hay una dicotomía entre el apoyo a las familias y la creación de empleo genuino en la economía. En la redistribución del ingreso el Estado debe jugar un rol activo, para lograr el bienestar social.

La tensión que existe, en un marco de restricciones, es inversión y acumulación de capital, versus desarrollo social. La estrategia de los últimos gobiernos de focalizarse en la opción por el crecimiento ha ido contra la distribución de ingresos del país y no existirá un verdadero desarrollo de Uruguay hasta que no haya una equitativa distribución de la renta. Asimismo, una estrategia de desarrollo puede estar dada por la potenciación de los recursos humanos de la nación. También se entiende que la clave del impacto social del crecimiento reside en la generación de puestos de trabajo genuinos, porque esto provoca efectos directos en la sociedad que van más allá del funcionamiento de las políticas públicas. En tanto, es importante analizar el conflicto existente entre la visión economicista y la visión social de los problemas, que ha llevado y puede llevar a un diálogo de sordos, entre las lógicas del

instrumental económico y las prácticas sociales que demandan ver la complejidad de los temas.

La opción productiva del proyecto de emergencia implica generar ingresos a las familias, habilitar a la gente al empleo e incluir el tema del trabajo asociado. No obstante, con algunas experiencias de trabajo asociado en la región hubo problemas de funcionamiento no sólo por el aspecto económico si no por problemas de cómo se consolida autonomía de los sujetos sociales. El gobierno de una fuerza progresista debe ser integral, integrado e incluyente. Además, su horizonte de gobierno debería ser la construcción de un proyecto sustentable en el tiempo.³⁶

Otro tema clave es el manejo de los tiempos. En este sentido, se debe realizar un plan de emergencia pero que esté asociado a un plan estratégico que abarque aproximadamente 15 años y que sea la base de soluciones sociales más estructurales. Porque para un gobierno de izquierda lo grave es que las políticas permanentes sean solamente las de emergencia.

Un programa de gobierno debe tener dos dimensiones: una de corto plazo, en la cual hay que atender a los sectores más vulnerables de la población afectados por la flexibilidad laboral y la precarización de las condiciones de vida, y otra de mediano y largo plazo, donde hay que pensar en cómo afectar la estructura básica de oportunidades. La cuestión del trabajo aparece como lo más importante en una estrategia de desarrollo y el plan principal debe estar orientado hacia ese objetivo. Entonces habría que diseñar una estrategia de desarrollo social con fondos no costosos. Por esto hay que generar crecimiento y medidas de distribución del crecimiento para

³⁵ En el caso de Chile lo plantean como una disyuntiva, es una cosa u otra y optan más por las formas de construcción de empleabilidad, empleo y formas de trabajo, y no creen que la renta básica o el ingreso ciudadano sea un elemento que otorgue capacidad de desarrollo social, si no que, por el contrario, puede producir incapacidad de actores para incluirse. Brasil genera en San Pablo un tipo de estrategia de renta básica y, a nivel nacional, Lula genera con Bolsa Familia una estrategia que articula renta básica con mecanismos de ciudadanía y de responsabilización en el proceso social. En el caso de Argentina, con los Planes Trabajar se tuvo un tipo de mecanismo de ingreso ciudadano que tiene un debate sobre cómo se vincula con el desarrollo económico y con lo local.³⁶ D. Astori, F. Lorenzo/D. Aboal, J. Notaro, D. Olesker, L. Porto, M. Vaillant, C. Viera «Uruguay 2005: Propuestas de política Económica» Banda Oriental, Montevideo Uruguay, 2004.

³⁶ D. Astori, F. Lorenzo/D. Aboal, J. Notaro, D. Olesker, L. Porto, M. Vaillant, C. Viera «Uruguay 2005: Propuestas de Política Económica» Banda Oriental, Montevideo Uruguay, 2004.

lo cual se deben analizar diversas opciones.

Se debe analizar cómo se articula la emergencia social y la estrategia de desarrollo humano a más largo plazo. Un esbozo de estrategia de desarrollo debería definir un modelo de desarrollo alternativo inclusivo, que sea socialmente aceptado y socialmente responsable. Este modelo debería cumplir con:

- a) brindar posibilidades de acceso a la población a las capacidades individuales, de acceso a los recursos y de desarrollo de las capacidades.
- b) cambiar las reglas de juego de la economía, mediante una modificación de la estructura de propiedad y de la distribución del ingreso, a través de políticas integradas. Hay que hacer que el dinero de los uruguayos que está en el exterior vuelva, ya que capacidad de ahorro hay, lo que no hay es capacidad de mantener el dinero en el país.
- c) realizar cambios por segmentos de exclusión y por segmentos de inserción de la gente en el sistema productivo y en la sociedad. En este sentido, la experiencia de San Pablo es muy interesante, ya que tiene una lógica de construcción de capacidades por etapas según segmentos de exclusión,
- d) estas políticas deben ser descentralizadas, de acuerdo a las especificidades locales y regionales.
- e) es necesario definir un nuevo rol del Estado, como articulador y regulador.

Analíticamente es útil distinguir estrategias de desarrollo social, de desarrollo económico y macroeconómicas. Los modelos de desarrollo tienen una dimensión económica, política y social que hay que tener en cuenta³⁷. Parece clave que las dimensiones de la salud y la educación deben involucrarse transversalmente en un entorno de diferentes políticas, tanto económicas como sociales. De esta forma, se hace

necesario diseñar políticas integradas que apunten a un mismo objetivo.

Economía y sociedad

El desarrollo económico es imprescindible pero no suficiente para lograr el desarrollo social. La relación entre crecimiento y distribución debe ser distinta. Para lograr el desarrollo es necesario asignar recursos luego de decidir donde se van a destinar. No existe posibilidad de sustento real de las Políticas Sociales sino se modifican los términos del desarrollo económico o de la generación de recursos de la economía uruguaya. Uruguay necesita del ahorro interno ya que no todos los ingresos de la economía se repartirán puesto que también hay gastos para pagar.

A su vez, las transferencias de poder son vistas como un problema y es muy importante saber a quiénes se les está transfiriendo poder y cuál es el grado de descentralización necesario para lograr el desarrollo. También es importante el tema de la participación ciudadana, con un objetivo de dinamización económica, de proposición de ideas y de defensa de las conquistas del gobierno.

En un futuro gobierno progresista deberían quedar identificadas las áreas sociales y económicas de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con capacidad de igualdad y peso relativo en la toma de decisión en el diseño de una política de desarrollo integral y sustentable para el país³⁸.

¿Inclusión a qué y cómo? Derechos, políticas y construcción de ciudadanía

Cuando pensamos en exclusión, hablamos de desigualdades muy profundas de acceso social.³⁹ Se abren varias preguntas

³⁷ Ver intervención de Luis Porto en Seminario Internacional «Políticas Sociales: aportes comparados para un gobierno progresista» organizado por FESUR, 6 y 7 de setiembre de 2004, Montevideo.

³⁸ Nelson Villarreal «Políticas Sociales. Por una estrategia integral para el desarrollo», Brecha, junio 2004.

³⁹ Para otros, cuando se habla de exclusión, se refieren a grupos que se diferencian del resto de la sociedad uruguaya, las personas que están en el barrio 40 semanas, en el Borro o en Pocitos no están excluidas, dentro de esa comunidad están totalmente incluidas, tienen sus lazos, tienen sus relaciones, forman capital social, lo que pasa es que en muchas de esas relaciones perduran los elementos endógenos con círculos viciosos.

sustantivas: ¿Qué queremos decir con inclusión? ¿Se trata de «hacer volver» a las personas en contextos de exclusión a la matriz cultural y social, tradicional del país? ¿Existe esa matriz? ¿O queremos que todas las personas accedan a empleos de calidad y a la construcción de una integración social? Estas preguntas son un desafío para armar las políticas a implementar.

Es necesario definir políticamente qué tipo de integración social se quiere y cómo ésta incluirá a los jóvenes, a las mujeres y a los pobres, en definitiva, a los que tienen menos voz reconocida en el espacio público.

Cómo luchar contra la exclusión

Todos estamos de acuerdo en luchar contra la exclusión. La pregunta es: ¿cómo se combate la exclusión y se genera la integración? Si se responde por sus objetivos negativos y se pone énfasis en la mera lógica compensatoria, se afirma la continuación del modelo de sociedad excluyente que tenemos. Desde una fuerza de izquierda, se debe plantear un modelo afirmativo en términos de ¿para qué las políticas sociales? O sea, ¿para qué modelo de sociedad? Para las cabezas que luego gestionan, y después hacen políticas sociales y lo hacen de determinada manera y no de otra, este tema será clave. El diferencial de la izquierda tiene que ver con la estrategia y las formas de involucramiento ciudadano y de participación de actores.

No es posible pensar en estas problemáticas sin pensar en programas de desarrollo social que tengan como eje generar las condiciones para el desarrollo pleno de la persona humana. Una política promocional tiene que estar dirigida a abrir espacios de asunción de responsabilidades y rutas de autonomía activas por parte de los ciudadanos y no solo a darles algo para que puedan sobrevivir. Se debe distinguir, aunque también articular, políticas

promocionales con políticas asistenciales. Hay situaciones que requieren la atención inmediata y que seguramente son asistenciales, pero no pueden darse aisladas, sino articuladas con acciones que se inserten en la construcción de ciudadanía. Riqueza y pobreza no tienen que ver solo con cada persona, sino también con los otros como sociedad, en tal sentido es muy ingenuo pensar que nos enriquecemos o empobrecemos solo por nosotros mismos independientemente de los otros. Producir y distribuir deben ser parte de una misma estrategia de desarrollo.

Hay que reconocer desde el comienzo que habrá un grado de desigualdad importante y por ende es clave establecer hasta qué nivel de desigualdad se está dispuesto a aceptar. Respecto a la descentralización se toma una posición intermedia, la cual indica que algunos sectores deberán ser descentralizados en tanto otros no. Además, en materia de PPSS se debe analizar cómo integrar la emergencia social con las políticas de bienestar que se tuvieron anteriormente y también crear mecanismos institucionales para que la sociedad pueda controlar la gestión pública.⁴⁰

Otro punto clave es el relacionado a la redistribución inmediata. O sea dar señales al mercado de hacia dónde se irá a proteger. Por esto hay que terminar con el conjunto de programas fragmentarios y articularlos con los programas reformados de protección social. Hay que articular programas con todas las áreas y pensar en un sistema flexible pero de protección y promoción efectiva.

De esta forma, la existencia de lógicas diferentes plantea desafíos al diseño de políticas, tanto a nivel social como económico. Existe mucha literatura sobre las lógicas del Estado y del mercado y su relación. No obstante, sobre la lógica solidaria no hay mucha teoría (economía solidaria y otras) y la que existe hace un

⁴⁰ Hay que crear mecanismos institucionales para que la sociedad pida las cuentas y pensar cuestiones diferenciales para áreas de políticas diferentes.

análisis de la sociedad como algo que funciona separadamente de las otras lógicas. Sin embargo, no se puede pensar que las tres lógicas son excluyentes si no se llegará al umbral de la incompetencia. A falta de teoría, colocar el tema de la inclusión por medio del trabajo implica cuestiones sobre los tipos de instrumentos de inclusión que potencien algunas áreas sobre otras. Se necesita incorporar la diversidad cultural para construir una cultura nacional, con lo cual se superará la tendencia a la colonización cultural por parte de la cultura hegemónica sobre las demás.⁴¹

En el punto de partida es preocupante la lentitud y complejidad de los procesos de negociación para la aprobación de reformas, lo cual es un problema. Se hace necesario que exista consenso en temas de emergencia social, como ser el Gasto Público Social. Las preguntas son: ¿cómo rejerarquizarlo, reordenarlo y hacerlo financiable?⁴²

Hay un tema de redistribución de la información y poder, de redistribución material, de redistribuciones simbólicas que tiene que ver con el poder y con los significados. Aquí hay una interfase entre la política económica y la política social, ya que se debe crear en las personas capacidad de creación, capacidad de aprendizaje, y capacidad de acceso a la información. La capacidad de aprendizaje y la de creación están vinculadas a la salud y la motivación

de la persona, y la motivación está relacionada con la educación, o sea que ahí está, en parte, la relación entre las PPSS y las políticas económicas.

Por otro lado, hay una discusión acerca de si desde el gobierno se debe organizar al sujeto social o esto debe ser menester de la sociedad civil. La correlación de formas propias y autónomas de sociedad civil con una institucionalidad que sea eco de las distintas voces y realidades requerirá un reposicionamiento de las OSC (empresas, sindicatos, ong, movimientos sociales, etc) y una nueva institucionalidad del estado en dialogo con la sociedad (consejos de desarrollo económico, social y ciudadano, etc).

Integralidad de las políticas y desarrollo

Superar la visión de subproducto de las políticas sociales con respecto a las económicas es un cambio de paradigmas que contribuye a resignificar la democracia y desatar nuevas sinergias sociales. Debe haber una estrategia con un pacto estructural con los actores y los ciudadanos, o sea una correlación de fuerzas distinta, que fortalezca el desarrollo integral.

⁴¹ Es importante el tema de las rendiciones de cuenta. No puede haber programas en Presidencia que sean el centro de la discrecionalidad. Hay que pensar en políticas acumulativas y no en medidas que terminen con cada gobierno y haya que establecer nuevas en las siguientes administraciones. Hay que buscar mecanismos institucionales que acumulen y se debe pensar en el mediano y en el largo plazo, en los cuales la dimensión institucional no es menor en la democracia.

⁴² Elementos a estudiar: a) La inconveniencia de asignar a distintos órganos de decisión, como ser la Presidencia, distintos programas, lo que es distinto a que la OPP articule y coordine. En un tema de diseño institucional es muy importante la transparencia en la gestión y las rendiciones de cuentas b) hay que generar políticas que disminuyan la brecha de desigualdad que hay en el país. En tanto, hay que generar la señal de que están todos los actores en juego y estos son dirigidos por el sector público sin quitar la autonomía propia al sector privado y social. c) Impulsar el trabajo como una forma de integración social y generar las fuentes de empleo. d) generar políticas activas de empleo, que implicarán inversión y crecimiento. De igual forma se sabe que no se llegará al pleno empleo. Además hay que generar otros dispositivos novedosos para integrar a un conjunto de la población de excluidos del país, para lo cual se maneja el concepto de renta básica. e) ver de qué forma se podrá establecer un bloque socio político, o sea una alianza social y política de gobierno en el país, f) debe haber también una articulación y congruencia entre las políticas económicas y las sociales g) propuestas de reestructuración de las PPSS, donde se evalúen su eficiencia y su impacto en la población. El caso de los indicadores y medidas de la pobreza, dónde depende de cómo se construyen indicadores de medición de la misma para ver cuáles políticas se tomarán. Por lo cual, se hace prioritario abordar los temas sociales desde distintas áreas. h) aclarar la confusión que hay entre los conceptos de renta básica, empleo y ciudadanía. Los mecanismos de participación hacen a lo simbólico, a lo institucional y político, pero también a lo material, que la izquierda deberá plantear claramente. Entre estos mecanismos materiales está el impuesto a la renta y también la renta básica, sobre los cuales habrá que saber cómo se implementarán. i) la relación entre estado y ciudadanía es importante en términos de control y de ejecución. Aquí importa por ejemplo el tema del cooperativismo, que nuclea a cerca de 800 mil personas j) respecto a las políticas de distribución hay que tener una fuerte capacidad de formular un discurso de convencimiento de los sectores medios para que acepten que la distribución de ingresos prioritaria no estará basada en ellos. En esta capacidad de convencer hay que saber responder que no a la explosión de reclamos que surgirá al asumir el gobierno una fuerza progresista. Por lo cual, hay que reinstalar el discurso de «solidaridad social».

V.

Una mirada estratégica e integral

Hacia un Estado Social moderno ¿con qué características?

Está bajo crítica el imaginario del Estado de Bienestar que supuestamente se quiere reconquistar y existe el peligro de que en el pasaje de las políticas sociales al eje de prioridad (concebidas solo como complementarias e independientes) se genere un proceso inverso al actual y se dejen de lado las políticas económicas olvidando no sólo la integralidad, sino las restricciones y posibilidades actuales.

Hubo una forma de construcción de lo público en los 90 que se agotó y ahora es tiempo de implementar nuevas estrategias para el desarrollo. Es necesario presentar el objetivo de un Estado Social Moderno que no reproduzca los defectos del Estado Benefactor, si no se caerá en otra forma de desmantelamiento que implicará un callejón sin salida para el próximo gobierno.

Un tema importante es establecer cuáles serán los servicios públicos de integración social a diseñar por un gobierno progresista

y dónde tendrán que operar. En segundo lugar, se debe analizar la construcción del modelo deseable de inclusión social. En tercer lugar hay que definir la estrategia de gestión de las políticas públicas, o sea dirimir si los programas serán dirigidos a la pobreza o a la promoción de la igualdad. Hay distintos caminos y distintas formas de resolución de los problemas. En cuarto lugar es necesaria la voluntad explícita de participación de la sociedad civil y debe haber políticas estatales tendientes a fortalecer esta actitud. Por último, al estudiar programas focalizados se debe de pensar su instalación en contextos institucionales que tengan capacidad de políticas universales.

Para algunos, en la actualidad no es posible usar el concepto de Estado de Bienestar Social y sí el de un Estado que debe cumplir las funciones de proteger, distribuir y brindar equidad social, en medio de una sociedad con intereses fragmentados y territorializados. La discusión es sobre cuál es el modelo de desarrollo viable en un contexto de fracaso del modelo de desarrollo anterior. En este modelo debe tenerse en

cuenta el rol de las mujeres, así como el de los trabajadores y otros actores sociales.

Por otro lado, la izquierda no puede renunciar al legado del Estado de Bienestar, pero este legado debe ser reformulado⁴³. Por un lado, un estado social sin cultura de derechos no es un estado social. Por otro lado, toda política social en grados distintos retira bienes del mercado y tiene costos. Esto implica que habrá una transferencia de rentas de unos sectores a otros y la misma debe ser evaluada. En tanto, un Estado Social reformulado debe ser de participación ciudadana. Hay que propiciar la participación de los jóvenes⁴⁴, las mujeres, grupos discriminados, etc, para hacerles valer sus derechos en la sociedad. Uruguay está en un proceso de transformación estructural y de gestión muy compleja. No sólo hay que pensar en términos de la línea de pobreza o de las necesidades básicas insatisfechas sino en otros términos. Lo que se puede hacer tiene que ver con lo que se ha hecho hasta ahora y con lo que salga de la coalición gobernante.⁴⁵

Hasta ahora hubo incrementos en la riqueza sin distribución hacia la sociedad. Por lo que hay otra necesidad de que exista una simultaneidad entre las políticas distributivas y las productivas para lograr el desarrollo del país. Se debe crear un «imaginario social para el cambio» con la llegada al gobierno de una fuerza progresista, que debe estar basado en la idea fundamental de defensa de la Infancia y conectado al tema del trabajo de las familias.⁴⁶

Ciudadanía social: rutas de autonomía social e individual - respuestas igualitarias y diversas

Para lograr procesos de igualdad y emancipación social es importante alcanzar una afirmación de identidades y sujetos

diversos en alteridad. Debe haber cambios simbólicos, en este sentido, hay actitudes que se pueden tomar para encantar y que no requieren solo recursos.

Los objetivos afirmativos para un proyecto de izquierda en las PPSS son: igualdad en la afirmación de la diversidad, políticas de ciudadanía para plantear a la gente como sujetos de derechos, reconstruir el acervo cultural de la sociedad uruguaya y establecer políticas activas de solidaridad.

«Lo que hace la perspectiva de las capacidades en el análisis de la pobreza es contribuir a comprender mejor la naturaleza y las causas de la pobreza y la privación, trasladando la atención principal de los medios (y de un determinado medio que suele ser objeto de una atención exclusiva, a saber, la renta) a los fines que los individuos tienen razones para perseguir y, por lo tanto, a las libertades necesarias para poder satisfacer estos fines»
Amartya Sen

Emergen conflictos entre posibilidades, oportunidades e iniciativas, que enmarcan derechos en una integración social diversa. La articulación de trabajo y ciudadanía implica tomar las formas de generar empleo y las dimensiones transversales que superan el conflicto capital-trabajo para desarrollar propuestas de integración social integral.

Aquí aparece el proyecto de renta básica, porque en realidad plantea que tiene que haber un ingreso básico para todos, independientemente de la actividad.

En el fondo, no es solamente una cuestión monetaria, una cuestión económica, es decir, el mínimo de ciudadanía es ése. A la vez, no se puede desconocer la dimensión del trabajo, para lo cual es menester

⁴³ Ver «André Gorz «Miseria del presente, riqueza de lo posible», Piados. Estado y Sociedad. Argentina, 1998.

⁴⁴ Ver: «Jóvenes, propuestas y desafíos. Una agenda posible», ACJ, Fesur, CJU, 2004.

⁴⁵ Ver intervención de Bertha Sanseverino en Seminario Internacional: «Políticas Sociales: aportes comparados para un gobierno progresista», organizado por FESUR, Montevideo, 6 y 7 de setiembre de 2004..

⁴⁶ Ver «la Reforma Social» Danilo Astori, mayo 2004.

implementar políticas activas de empleo y reivindicar su rol.

A las visiones progresistas de la región les es común plantear los problemas de justicia social como una responsabilidad del Estado y la sociedad organizada y no como el resultado de la mera acción de los individuos en el mercado, en tal sentido la distribución de la renta y el acceso a los logros del crecimiento implican una acción activa que debe concretarse en programas de desarrollo integrales y no sólo sectoriales.

El trabajo es un factor integrador⁴⁷, aunque el énfasis debe estar, conjuntamente, dado hacia las políticas sociales, como ser la educación, la salud y la vivienda.

Pareciera que, en algunos casos, los ingresos garantizados crean una dependencia total⁴⁸ de la cual después es muy difícil salir, lo que sucede por ejemplo en Argentina. En las políticas de empleo la tendencia es salir de las políticas pasivas hacia las políticas activas y cuando hay políticas pasivas es contra prestaciones o con creciente control del hecho de estar desocupado; en Europa es donde más se da esta relación, ya que los sindicatos coinciden con esta visión y se comprometen a hacer distintas cosas. Por lo que para algunos no es diferente de las políticas sociales o laborales, y tendríamos que vincular el salario a la ética del trabajo, comportamiento, etc.

Trabajo y ciudadanía(s)

Si pensamos el tema ingreso focalizado en infancia, adolescencia y familias, hay que pensar un paquete más grande que tenga que ver con la seguridad social, las prestaciones en relación con la infancia y con la tercera edad, y lo que tiene que ver con los seguros de desempleo u otro tipo de ingresos.

Es indiscutible la importancia del empleo y el trabajo para generar integración social, sin embargo es importante preguntarse si es la única variable para producir integración social. Las sociedades que han tenido pleno empleo ¿han sido integradas? ¿O había una cierta imagen de integración social aunque también había otros grupos o sectores sociales, (niños, niñas, mujeres, negros, jóvenes) otros aspectos de la identidad que hacen a un concepto amplio de ciudadanía?. Si el horizonte es cómo aportar en el mediano y largo plazo hacia la construcción de una sociedad integrada, no se discute la importancia del empleo, pero en principio, no es exclusivamente empleo.

Otro aspecto que parece importante es la oposición o dilema que se plantea entre renta básica⁴⁹ e ingreso ciudadano o lo que acá se dio en llamar el salario social familiar, como subsidio para familias que estaban en determinadas circunstancias e ingreso por trabajo. Con relación al trabajo, con el cambio de gobierno no se generará una aceleración del proceso de crecimiento e inversión, que sería lo imprescindible para generar empleos de calidad. Estamos ante un cambio muy importante donde se pueden

⁴⁷ Ver «Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina» Ruben Kaztman y Guillermo Wormald (coordinadores) Ed. Cebra, Montevideo, 2002.

⁴⁸ Hay personas que hoy pueden vivir sin ingresos en el Uruguay, no se mueren de hambre porque si viven en un asentamiento, comen en el merendero, se cuelgan del cable de la luz, tienen agua, el problema es los fines de semana, y ahí van alrededor de una feria y viven con cero ingreso. Por lo cual, cuando tienen un ingreso monetario, aunque muy bajo, a cambio de una rutina de trabajo, han salido de la situación de marginación total.

⁴⁹ Renta básica es igual a ingreso ciudadano: independientemente de la acción que haga una persona, le corresponde por ser parte de esa sociedad, no importa si tiene un sueldo o no, es la condición por ser ciudadano, que luego se deduce en el sistema de impuestos. ¿De dónde salen los recursos? Es la pregunta que hay que responder. En Brasil Suplici (San Pablo) hace la propuesta de renta básica independiente de una exigencia, y Palocci lo pone bajo sospecha, y lo liga a procesos educativos, productivos, etc., y ahí «bolsa familia» nuclea procesos de inclusión en la escuela y procesos de inclusión productiva. El concepto de subsidio o salario social que es más lo que se ha usado en Montevideo, está ligado al supuesto de que cuando el individuo llegue a la capacidad productiva va a tener empleo o trabajo. Esto es compensatorio. Lo otro es empleo genuino. El otro corte tiene que ver con el concepto de ciudadanía que no se reduce a la inclusión en el trabajo. En este marco de rutas de autonomía, hay que saber qué cosas tomar en cuenta como decisiones en el corto y mediano plazo, considerando las experiencias de la región, no para copiar sino para ampliar la discusión en el marco de nuestra sociedad. Ver de la economista Lena Lavinas: «Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil», (IE-UFRJ), presentado en el Seminario de Renta Básica en San Pablo, mayo, 2004.

suponer algunas contracciones en la inversión, entonces va a haber un período de uno o dos años donde el mercado no va a generar empleos de calidad, donde el estado no va a poder convertir a los 100 o 200 mil desempleados en empleados públicos y entonces habrá que recurrir a los programas de empleo transitorio, empleo de emergencia; se han señalado los impactos positivos de las actividades comunitarias, de los jornales solidarios o similares y los efectos negativos del clientelismo y las dependencias.

No se puede concebir la igualdad de posibilidades sólo como transferencia de renta⁵⁰, como tampoco se puede concebir la igualdad de oportunidades sólo para los individuos. Sobre todo si la idea es promover ciudadanía, promover inclusión, estimular la organización de las comunidades y de los grupos excluidos, apoyar a generar proyectos, que ellos mismos se encarguen de ejecutar.

El marco de restricciones financieras es gigantesco, desde el punto de vista fiscal va a tener que haber un ahorro, en los próximos años, es decir que los gastos van a tener que ser inferiores a lo que son los ingresos, si aceptamos la situación fiscal general y el relacionamiento con los

organismos internacionales. Lo que está pautado es un ahorro fiscal. En el caso social, tenemos esta catástrofe de trabajadores y pobres, lo cual es una situación que se da en todos los países, ya que el hecho de tener un empleo no los saca necesariamente de la pobreza. Para los brasileños, a partir de una nueva estrategia de crecimiento se plantea que es necesario distribuir para crecer, a los efectos de lograr desarrollo e igualdad.⁵¹

Respecto al ingreso hay que analizar cómo se accede al mismo y cómo se distribuye. Lo cual implica estudiar aspectos del lado de la oferta, que supone la generación de empleo remunerado y las transferencias. Así se podrá hacer crecer el ingreso y se analizará cómo se reparte el mismo. En cuanto a la generación de empleo se hace necesario estudiar la empleabilidad, o sea saber cuáles puestos de trabajo se generan y qué tipo de trabajadores demandan y cuáles hay capacidad de desarrollar.

«Si nos tomamos en serio la búsqueda de la libertad real para todos...
lo que tenemos que buscar es el mayor ingreso incondicional para todos...»
Philippe Van Parijs

⁵⁰ Relativo a una crítica al concepto de «libertad real» de Philippe Van Parijs ver Pérez Muñoz, Cristian (2004) Basic Income v.s Market. Ponencia Presentada en el Décimo congreso de la Basic Income European Network, Barcelona. 18-21 de Setiembre, 2004.

⁵¹ Ver resultados Seminario «Más allá del neoliberalismo en América Latina», FESUR, Montevideo, agosto 2004.

VI.

Rol del Estado y de la sociedad en la construcción de ciudadanía social: un nuevo concepto de lo público

La institucionalidad y los actores: ingeniería y articulación de las Políticas Sociales

Tomando en cuenta, por un lado, los procesos de construcción institucional de la región y, por otro, la actual estructura institucional del Estado uruguayo, ¿qué pasos institucionales habría que dar para garantizar y hacer progresiva la integralidad y universalidad de las políticas públicas sociales? Por otra parte, ¿cómo vamos a resolver la cuestión institucional para hacer políticas más universales y más integradas? La falta de coordinación no es la causa de la ineficiencia, sino que es una consecuencia de la ausencia de una estrategia que articule la política económica y la política social en un proyecto de desarrollo.

Para lograr el éxito de las políticas sociales

se debe definir claramente una institucionalidad, con responsabilidad política y con capacidad de interlocución con los actores sociales. A la vez, se deben generar nuevas opciones de participación ciudadana.⁵²

Cuando pensamos en cambios de institucionalidad, tenemos la tentación de ver cuál es la unidad central que va a gobernar tal política, lo que es importante, pero no único. En materia de políticas sociales, si partimos de los supuestos de valor que compartimos todos, es vital evitar burocratizar el manejo de esas políticas y ubicarlas en un centro de poder que sea el que maneja todo. Esa forma de concentración se contrapone a generar participación social. Es necesario incluir en las coordinaciones, en la reformulación a los organismos sociales, criterios en red para el manejo de información relevante, estimular la construcción de redes que

⁵² Ver intervención de María do Carmo Albuquerque del Inst. POLIS de San Pablo, Brasil en Seminario Internacional: «Políticas Sociales: aportes comparados para un gobierno progresista», organizado por FESUR, Montevideo, 6 y 7 de setiembre de 2004.

actúen de abajo hacia arriba, y eso plantea un modo diferente de trabajar que si ubicamos las PPSS en la OPP, en la presidencia, etc.

En materia de institucionalidad; la coordinación entre las políticas de educación y las de salud debe ser muy fuerte. Hay que saber quién define que se coordine o no las políticas a adoptar y qué medidas se tomarán.

En el corto y en el mediano plazo estableciendo políticas de emergencia, se puede generar un valor épico de movilización política y recuperar el reconocimiento de la identidad de la población.

La propuesta del EP-FA-NM se orienta a establecer tres áreas de trabajo: social, productiva y económica, que deberán transversalizarse y no perder dimensiones en esta articulación.⁵³

En el análisis de la institucionalidad, se ve que esta no es neutra y que existe una integración de la misma que la torna inoperante. La protección permitiría articular un discurso sobre los niveles, cultural, social y económico sobre un sistema basado en el eje de los derechos.

Un gobierno progresista debe tener una clara voluntad de estar atento a la institucionalidad y ver cuáles son actualmente los referentes e integraciones adecuadas para los objetivos que se plantee tener.⁵⁴

Es fundamental fortalecer los procesos locales para el diseño y la implementación de las PPSS⁵⁵, ejemplo son lo que ocurre en Montevideo, Paysandú o Colonia, procesos fuertes que hay que aprovechar. En definitiva, el rescate de la esperanza

pasa por ser creíbles, parecer creíbles, y demostrar que se puede actuar diferente. Además, desde lo económico se debe procurar no sobrevaluar las restricciones y tener la capacidad de gobernar a mediano y largo plazo.

Los hechos de la fragmentación actual de las políticas sociales en Uruguay y el diseño institucional disperso son una forma de estrategia política. Por lo tanto, la fragmentación es vista como un mecanismo de repartición de determinados lugares de poder y la carencia de una ingeniería institucional no es una omisión sino el fruto de una medida causal.

Una cuestión previa al diseño es saber si realmente se quieren construir capacidades estatales (económicas, de evaluación, de maniobra y estratégicas). Luego de diseñar el sistema institucional y de gestión será necesario implementarlo de acuerdo a una estrategia política que se adecue a los tiempos políticos. En este sentido, el mes de agosto de 2005 será clave porque se definirá el presupuesto público de los siguientes años de gobierno.

En tanto algunas dificultades a destacar son:

1. La superposición de acciones que no se distribuyen racionalmente. En algunos sectores todos los actores actúan en un marco de existencia de financiamiento y en otros es el «páramo».
2. La incapacidad actual, por falta de indicadores, de poder evaluar el impacto real de las políticas sociales y la intervención de los distintos actores.
3. El hecho de que, muchas veces, el Estado interviene en la sociedad a través de la

⁵³ Ver exposición de Tabaré Vazquez en la presentación del «Uruguay Social: Emergencia y políticas estructurales», la exposición del Intendente Mariano Arana y la Comisión Integrada de Programa sobre la propuesta programática a desarrollar (Christian Mirza, Margarita Percovich, Eliazar de León, Leonor Soria, Javier Salsamendi).

⁵⁴ Ver Gerardo Caetano, Juan Pablo Luna, Jaime Yaffé y Rafael Piñeiro «La izquierda uruguaya y la hipótesis del gobierno. Algunos desafíos político-institucionales», FESUR, 2004. Germán Papa «Desafíos y dilemas de la izquierda en la antesala del gobierno» FESUR, 2003.

⁵⁵ Ver intervención de Ana Olivera en Seminario Internacional: «Políticas Sociales: aportes comparados para un gobierno progresista», organizado por FESUR, Montevideo, 6 y 7 de setiembre de 2004.

intermediación de ONGs. Por lo cual, la intervención y la buena o mala participación del Estado depende del marco ético y teórico de la ONG involucrada. (Este tema puede ser un punto de conflicto por las presiones de tipo corporativo que se pueden dar. El número importante de recursos que se asignan a las diferentes ONG es un conflicto no menor en la implementación de PPSS)

4. El supuesto de que el desarrollo económico garantiza el desarrollo social. Se entiende que esta relación causal debe ser invertida y que tanto el Ministerio de Economía como el potencial Ministerio de Bienestar Social tengan igual poder y peso en el país. En este sentido, sería necesario que en la Encuesta de Hogares hubiese información que permitiera medir el agenciamiento de las personas.

5. Las políticas de corte asistencialista del Estado, que dificultan la construcción de una ciudadanía más activa.

Respecto a las propuestas habría que evaluar la superposición de recursos, el establecimiento de una ingeniería institucional y el estudio de la territorialización por nivel de ingreso. Además, para abordar el problema de la infancia y adolescencia es necesario tener información acerca de cómo es el acceso al ingreso y a las remuneraciones de los adultos que rodean a esa población. Con el tema de la territorialidad se resuelven muchos tópicos, como ser las coordinaciones de las redes y los diferentes papeles a cumplir por las instituciones, los centros educativos, de salud y otros.

Al comienzo no habría que crear grandes estructuras o burocracias centralistas, o sea no implantar ministerios, pero sí una OPP social que tenga jerarquía. Desde allí habría que bajar líneas para una fuente de articulación institucional, entre los programas nacionales y los financiados por organismos internacionales, etc.

Debate y dilemas entre focalización y universalización, la cuestión de la territorialidad

La territorialidad es central en una estrategia de desarrollo productivo e integral de las políticas económicas y sociales, porque es el pasaje de un diagnóstico que ponía el énfasis en la línea de pobreza o en las necesidades básicas a una noción de Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades (VEO), o sea el tema de articular las políticas en el territorio y las personas. Para ello es necesario: a- fortalecer los procesos locales o territoriales como base de una estrategia de desarrollo integral, b- redefinir el papel de los municipios, c- crear ámbitos más abiertos de participación que recreen las estructuras institucionales y fomenten las instancias de participación social ciudadana

Las PPSS deben ser aplicadas territorialmente, pero tienen que tener claro por qué y hacia dónde van, porque tienen que revertir la fragmentación. La exclusión es un proceso que se construye por partes.

Un aspecto es qué políticas pueden ayudar a crear vínculos, a incluir, a hacer copartícipes también a otros, cómo juntos volvemos a poder ser, vinculadas las instituciones, pero aquí la idea no es partir de las instituciones, sino que parte del problema de la exclusión es que los satisfactores que la sociedad daba se han vuelto malos y muchos de ellos se dejaron librados al mercado.

Hoy parece que es preciso aumentar los ingresos de las familias para que den vuelta a la pobreza, pero la pobreza es estructural y no sólo implica el ingreso de las familias.

Se debe establecer qué respuestas de carácter equitativo debe generar la sociedad y no dejar las mismas libradas a la posibilidad de compra de cada uno o a la capacidad de presión política o de poder para tener un buen servicio.

El ejemplo más claro de esta situación es el de la escuela primaria, que no es igual en todos los barrios, y depende de alguna manera de quién sea la comisión de fomento, por lo cual en los sectores que los padres son más intelectualizados funciona de un modo y en los barrios pobres de otro.⁵⁶

Hay que fortalecer los organismos públicos, dotarlos de buena direccionalidad política y formar un tándem técnico-político con el mayor consenso posible, dar señales de buena gestión, transparencia, honestidad, buena comunicación de las acciones, reclutamiento del personal más capacitado y luego dar señales para la descentralización y la coordinación con otros. Para esto se tiene que contar con las líneas de un Plan General.

El activo de la fuerza progresista es tener credibilidad, derivada de no haber gobernado el país antes, aunque ese activo hay que saberlo manejar porque se puede perder si se hace una mala gestión. En este sentido, los gobiernos municipales deben jugar un fuerte rol en la implementación de estas políticas, en un marco de participación social. Otro tema es ver si la descentralización es buena o no, para lo cual habrá que combinar políticas territoriales con políticas territorializadas.

Los programas estrella o buques insignia en la construcción de las políticas sociales progresistas.
Fortalezas y debilidades

Se analizaron los pro y contra de establecer un buque insignia (BI) en el corto y mediano plazo. Para este análisis partimos de la base de que los países de la región, en sus planes de emergencia tuvieron BI,⁵⁷ aunque éstos se articularon desde momentos distintos. La

pregunta está asociada a la discusión acerca de en qué medida es válido un BI que logre proponer acciones y desencadene sinergias para el primer año de gobierno.

En el análisis no hay que perder de vista que los programas del BI son verticales y pueden desarmar la articulación en red - descentralización- que podría tener una estrategia de PPSS. O sea, hay que analizar las potenciales sinergias de plantear un BI y las reingenierías que deberían darse para llevarlo a la práctica. Para algunos el BI contribuirá a darle a las políticas sociales la prioridad que se merecen. Hasta la fecha ha habido una direccionalidad política que colocó a las PPSS como compensatorias y las PPSS deben ser la prioridad central para el gobierno progresista.

El establecimiento de un BI es importante si también se sigue trabajando en PPSS y se arma una ingeniería institucional de las políticas sociales. Aunque es peligroso si sólo existe como producto de marketing y no se trabaja a fondo en los temas sociales. Existen igualmente indefiniciones y problemas que podrían trancar la acción de un gobierno progresista en materia de PPSS, por lo que es importante que existan discusiones definitorias de medidas a tomar, a nivel de los cuadros políticos.

La idea de buque insignia pone un quiebre en la política social para pobres respecto a un concepto más estructural de política social. Debería salirse de la lógica de políticas diseñadas sólo para pobres y pasar a una estrategia de desarrollo social, que ligue lo asistencial o focalizado a lo universal.

La situación de emergencia social uruguaya no requiere de BI particulares. No habría que tener un programa estrella si no un diseño de políticas en diferentes sectores clave, como ser el de la Salud, la Educación inicial

⁵⁶ En materia de identificación de logros, se destaca el sostenimiento en el país de una red social e institucional, más allá de la capacidad política de coordinación. La experiencia del plan de los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) es ilustrativa al respecto, puesto que éstos permitiría a diferentes actores intervenir en conjunto en la implementación y seguimiento de políticas sociales, sostenidas y amortiguadas con involucramiento ciudadano.

⁵⁷ Fome Zero en Brasil, Planes Trabajar en Argentina y Chile Solidario en Chile.

(de 0 a 4 años) y la Alimentación.

Si se quiere un BI la prioridad debe estar dada en atender las políticas de emergencia social. En este sentido y analizando las políticas, el tema central es el trabajo, que es un factor de articulación social y puede impactar en los sectores de los niños pobres, ya que en vez de políticas de asistencia se brindará la posibilidad de obtener trabajos dignos y honrosos, con los cuales los padres podrán recuperar la dignidad propia.

«Convivir con los pobres no es fácil. Primero, hay la tendencia de idealizarlos. Después, se descubre que entre ellos hay los mismos vicios encontrados en las demás clases sociales. Ellos no son mejores ni peores que los demás seres humanos. La diferencia es que son pobres, o sea, personas privadas injusta e involuntariamente de los bienes esenciales para una vida digna».

Frei Beto

De establecerse un BI, para otros, este debería estar centrado en la noción de trabajo como eje principal. No obstante, hay que formar una dupla entre producción y trabajo. En la actualidad el 60% de las empresas en el país son micro emprendimientos, los cuales se manejan en condiciones de informalismo. Por este motivo, se debe generar un círculo virtuoso en la cadena de micro emprendimientos, que actualmente forman parte de una economía de subsistencia.

Algunas sugerencias pasan por:

- a. Diseñar un BI que tenga una capacidad real de cumplirse o, en su defecto un BI genérico como prioridad política.
- b. Diferenciar entre las políticas de emergencia y las estructurales o permanentes (largo plazo)
- c. Diseñar políticas de emergencia para atacar el problema de pobreza reciente y políticas permanentes para combatir la

pobreza estructural.

d. Realizar un plan de emergencia que esté asociado a un plan estratégico que abarque aproximadamente 15 años y sea la base de soluciones sociales más estructurales.

e. Establecer como objetivo primario la cobertura alimenticia de los niños, en particular de los menores (0 a 4 años).

f. Encontrar proyectos estrella más que BI, que se basen en el postulado de «ciudadanía(s), trabajo y dignidad para todas y todos».

Los conceptos de ciudadanías y trabajo tienen la virtud de articular política económica con política social. En este sentido, algunos de los programas aplicados en los países de la región adolecen de falta de integración entre la política económica y social.

El diseño de las Políticas Sociales y de las Políticas Económicas debe recoger en un sentido de inclusión, tres lógicas de relaciones diferentes que existen en la sociedad: a) la que se da a través del Estado, o sea entre los ciudadanos y el gobierno, etc, b) la lógica del mercado, donde la relación se da entre los poderes de compra y los de acumulación (estas decisiones son de carácter individual y se basan en la maximización de beneficios), c) la lógica de la sociedad o «solidaria», que es comunitaria.

Un sistema de metas estratégico para la prioridad social de un gobierno progresista: la niñez y la adolescencia en Uruguay

La agudización de la pobreza que se concentra en la infancia y la adolescencia no es un fenómeno que haya comenzado en los últimos años, se puede rastrear desde mediados de los 90, por lo que el hecho trágico es un desafío estructural clave para un futuro gobierno.⁵⁸

⁵⁸ Ver intervención de Andrea Vigorito en Seminario Internacional: «Políticas Sociales: aportes comparados para un gobierno progresista», organizado por FESUR, Montevideo, 6 y 7 de setiembre de 2004.

La crisis ha golpeado a toda la sociedad, pero lo ha hecho con más fuerza en la/os niña/os y adolescentes. Dado que otros sectores han tenido mecanismos diversos para amortiguar la caída, hoy habría que realizar una profunda reforma a favor de la niñez para evitar que nuestra sociedad envejezca más. Sin lugar a dudas la situación que vive cerca del 60 por ciento de los niños uruguayos (que pertenecen al 20 por ciento de las familias) ha hipotecado el presente y quizás el futuro local de los próximos años. Sin una respuesta activa para revertir la situación, no sólo nos habremos estancado sino que la regresión como sociedad será total. La creciente criminalización de la niñez y la adolescencia manifiesta el miedo de los sectores incluidos a asumir el desafío de que en sociedad se vive con los otros y no a pesar de los otros⁵⁹.

Asimismo uno de los grandes errores es desvincular la niñez y la adolescencia de políticas sociales más abarcativas como educación, salud, empleo, vivienda, seguridad social), lo que lleva a que se la haya desplazado en muchos casos a las políticas de seguridad y control.⁶⁰

Toda política específica de niñez y adolescencia debe ser pensada en el marco global de las políticas sociales (INAU, ANEP, BPS, MSP y municipios⁶¹) y desde la Convención de los Derechos del Niño, a la vez que el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia no puede quedar adaptado a las limitaciones del presente sino a los objetivos de derechos plenos de la infancia

y la adolescencia que hoy pagan el costo de los errores y la ceguera de las elites que han gobernado las últimas décadas.

El desafío actual muestra que deben ser pensados los derechos en forma integral⁶² y no en generaciones sucesivas, los derechos civiles y políticos no se sostienen por sí solos, ambos se reclaman como dimensiones complementarias con los sociales y económicos.⁶³

A corto y mediano plazo, ¿qué decisiones y políticas de mayor impacto se pueden identificar para promover la integración social, reducir la exclusión, la pobreza, las desigualdades en Uruguay, jerarquizando los temas infancia, adolescencia y sus familias?⁶⁴

Si se toma como referencia de sujeto y objeto las familias con mayor población joven y adolescente, hay dos complicaciones para atacar: por un lado el problema del ingreso del adulto, que lo recupere para la inclusión social y por otro el problema de la salud y educación de los niños, impidiendo que los más pequeños sigan recorriendo el camino de exclusión y pobreza.⁶⁵

Aún habiendo restricciones económicas, ésta es una prioridad, por lo que no es una restricción insalvable. Pero no es un problema relacionado a que no haya recursos para poner en marcha en los dos primeros años de gobierno las políticas que se definan en un nuevo gobierno.⁶⁶

⁵⁹ Ver Carlos Uriarte «Vulnerabilidad, privación de libertad de jóvenes y Derechos Humanos», (inédito), Fondo de Cultura universitaria Montevideo, 2004.

⁶⁰ Ver: «Juicios y silencios. Los derechos humanos de niños y adolescentes en el proceso por infracción a la ley penal en Uruguay», IACI, dic. de 2003.

⁶¹ «Mecanismos de coordinación de las políticas sociales. Acuerdos y disensos entre los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil» El Abrojo, noviembre de 2003

⁶² «¿Qué ciudadanía, para qué libertad? Infancia, adolescencia y juventud. Intervención educativa y comunidad». «Vida y Educación», dic. de 2003.

⁶³ Nelson Villarreal «Una mirada política desde la sociedad civil», BRECHA - Montevideo, 31/12/03

⁶⁴ Ver intervenciones de Julio Bango, Mariela Mazzotti y Martín García en Seminario Internacional: «Políticas Sociales: aportes comparados para un gobierno progresista», organizado por FESUR, Montevideo, 6 y 7 de setiembre de 2004.

⁶⁵ «Propuestas educativo-sociales hacia la integración social de niños, niñas y adolescentes» 5° Encuentro Nacional de Educadores y Educadoras Sociales, Montevideo.

⁶⁶ Los niños y los jóvenes pobres deberían estar en las instituciones educativas y, curiosamente, las encuestas de hogares muestran que en la medida que avanzó la crisis, la cobertura del sistema educativo creció hasta casi llegar al 100% de los niños y jóvenes en edad de asistir a la escuela, más del 95% está matriculado o dice que está matriculado, el problema es si esos niños pueden aprender, si es suficiente con que vayan un rato a la institución y después vayan a su casa, al asentamiento, sin energía eléctrica, sin contención familiar. Si realmente queremos tender a la integración social, a la igualdad, uno de los temas clave es que las instituciones educativas puedan retener a ese 50% de niños que viven en condiciones de pobreza y, si la mitad de los niños viven en familias pobres, la mitad de la enseñanza debería ser de doble horario, con alimentación, apoyos, actividades de esparcimiento, etc. Eso implica, si es que va a tener prioridad, una inversión muy importante en infraestructura y en equipamiento.

En los que nacen en situación de pobreza hay cierto activo cultural y social que puede ser rápidamente movilizado con la inyección de ciertos recursos, no es lo que pasa con otros sectores en situación de exclusión social.⁶⁷

La coordinación de los programas es sumamente necesaria para que no haya repetición de recursos que llegan a las mismas familias, el INAU (ex INAME) destina recursos en los CAIF para atender a los niños de 0 a 3 años, de 6 a 12 en la modalidad club de niños, de 12 a 18 con propuestas para el adolescente. Se deberían diseñar también para optimizar recursos (es más fácil tener un equipo trabajando con una familia que tener 5 instituciones distintas trabajando con los distintos tramos etarios) programas integrales, territorializados, y promocionales en el sentido de promover la educación, la autonomía la politización hacia la emancipación. La integración y la inclusión no se logran solamente con aspectos materiales sino también con aspectos más simbólicos.

En los problemas de ingreso y en los temas de infancia, adolescencia y familias hay algunos avances que pasan por el tema de las asignaciones familiares, con un mecanismo bastante reformado, con criterios diferentes a los actuales, incorporando a los sectores formales por debajo de determinado ingreso, luego hogares monoparentales, jefas de hogar, desempleadas y así sucesivamente; son algunas dimensiones que deberían discutirse más, pensando en cambios institucionales, dejando de lado ciertos mecanismos de incorporación de sucesivos grupos muy definidos y con un criterio de focalización que adquiere demasiadas particularidades en cada caso y es más un embrollo, en términos de gestión, que un mecanismo adecuado de focalización.

Infancia y objetivo estratégico

El eje central de las políticas hacia la infancia y la adolescencia, junto a renta básica o reformulación de las asignaciones familiares, debe basarse en PPSS educativas y de salud, políticas universales y de ejecución flexible con la comunidad. En este marco, un nuevo gobierno necesita retomar lo que se hizo bien en las reformas de anteriores gobiernos, como el aporte de la sociedad civil organizada.

Debe haber claridad en la capacidad de diseño y de negociación con los organismos internacionales. En este sentido hay que reformular algunos programas y simplificarlos, como ser el PIAI y el PIAF, y armar un programa con gran flexibilidad que integre a ambos.

El tema educativo, es más problemático, porque cualquier incremento de la población en el sistema significa, desde el punto de vista económico, más recursos, por lo que hay que diseñar mejor una estrategia de mejora de recursos. Lo que parece importante es no pensar esa inclusión educativa como una inclusión focalizada en instituciones que van a pasar a resolver el problema de la deserción educativa sino como espacios articuladores en el territorio y la comunidad apoyadas y complementadas con múltiples factores.

Cuando se dice que la educación va a ser uno de los ejes principales de un programa progresista a nivel educativo primario, en realidad no hay datos confiables. No se puede dar por resuelto que en el tema escuela no pasa nada porque hay ciertos sectores que figuran en las matrículas pero son analfabetos, entonces no van a tener capacidad de integración al ámbito formal.

⁶⁷ Como ejemplo está la experiencia del proyecto 300 para niños en situación de calle (se le daba 1000 pesos por niño por mes a cada familia, podían acceder hasta 3 niños por familia. Esto estaba en el marco del INAU (ex INAME), dirigido a la inclusión escolar, pero primaria no participó nunca de ese acuerdo) implementado por las ONGs que corrieron con los costos del seguimiento familiar, del trabajo vincular, porque no se resuelven los problemas solamente dándoles los recursos, implica equipos técnicos que sepan trabajar, que dediquen tiempo, que ganen su salario, etc. Este programa tuvo una serie de costos que nunca se estimaron. Como elemento de lineamiento para pensar en políticas de integración jerarquizando infancia y familias, son necesarias medidas de asistencia, de transferencias de recursos económicos, pero insertas en programas promocionales integrales, que aborden el resto de las dimensiones de la vida de las personas.

Es necesario pensar la educación en forma integral complementando lo formal, lo alternativo y lo informal si se quiere tener resultados positivos de integración social en una nueva etapa del país.

Toda política que no se centre en el derecho de los sujetos de ejercer su protagonismo está condenada a fracasar, particularmente en el caso de la niñez y la adolescencia es sustantivo fortalecer y habilitar el protagonismo de la/os niña/os y adolescentes como sujetos de derecho en el desarrollo y construcción de las políticas a favor de ellos como en las instituciones que les permiten desarrollarse.⁶⁸

Los dilemas de la financiación de la estrategia social: costos, potencialidades, nudos críticos

En primer término, los dos primeros años de un eventual gobierno progresista estarán signados por altas restricciones derivadas de la negociación de la deuda pública, las metas de superávit fiscal, la alta rigidez estructural del gasto público (seguridad social, pago de intereses de la deuda pública) y la alta rigidez de las estructuras de gestión existentes de las políticas sociales que inhiben mejoras inmediatas o significativas en la calidad o eficiencia de la asignación del gasto ya existente⁶⁹

En este marco, la **opción clave** para Uruguay (en el corto y mediano plazo) es definir hacia dónde se dirigirá el GPS residual (no orientado a la seguridad social, que es fijo) y un eventual aumento del mismo en términos de aquellas prioridades

estratégicas que permitan alcanzar mayores y más rápidos impactos en la reducción de la pobreza e indigencia. En un sentido global, el dilema es si un eventual incremento del GPS o una mejora de cierta velocidad en su eficiencia y eficacia, se orientará hacia los adultos mayores -ignorando así el problema del desbalance generacional que hoy caracteriza al Uruguay- o hacia la niñez y la juventud, si se orientará hacia los sectores integrados del mundo del trabajo o hacia los sectores desintegrados y carentes de cobertura formal.

El diseño de un sistema de metas estratégicas orientadas a la reducción de la pobreza y la indigencia en la infancia y la juventud, implica, a su vez, una elección con respecto a otras opciones posibles: programas de primer empleo para jóvenes que no estudian ni trabajan y de primer empleo para jóvenes que estudian pero no trabajan, reorientación de las actuales asignaciones familiares hacia el 30% de los hogares, ubicar a 100 mil niños en un modelo racionalizado y con formatos flexibles de Escuelas de Tiempo Completo, entre otros ejes. Este objetivo estratégico debe, a su vez, subordinar y combinarse con los cambios en políticas sectoriales como educación y salud.⁷⁰

Un sistema de protección social renovado debe fundarse en: a) rendición de cuentas de los organismos públicos a la ciudadanía, b) control social de la ejecución y la gestión de las políticas, c) ampliación de la intervención de agentes ciudadanos y, en especial, de aquellos dotados de baja capacidad de voz y organización o representación de intereses.

⁶⁸ Parece clave que los organismos del Estado como las OSC deberán replantearse su rol en relación a la centralidad de los derechos y protagonismo de la infancia y adolescencia si se quiere que sean actores.

⁶⁹ Sin contar con el «tiempo de aprendizaje» en la ejecución del gasto público social, que incluye desde, por ejemplo la capacidad de gerenciamiento y organización de licitaciones hasta la clarificación de objetivos en equipos de gobierno nuevos.

⁷⁰ Cambios relevantes, en calidad de gestión e impactos - educación - y también en cobertura - pasaje a un sistema único de salud - en las políticas sectoriales de educación y salud son fundamentales para la estrategia social progresista. En el caso de la educación pública de Uruguay sobresale hoy su participación porcentual sobre Producto Bruto Interno (PBI) muy baja en cualquier comparación internacional y, en el caso de la salud, sobresalen sus problemas de financiación o de calidad del gasto. La metodología de programación presupuestal es también determinante. Desde una perspectiva de mediano plazo, aunque exigiendo medidas inmediatas, debe incluirse en todos los programas sociales la evaluación permanente de la calidad del GPS para alcanzar mayor eficiencia y eficacia con el objetivo político social. Existen problemas técnicos para el diseño de un Presupuesto Social más eficiente que permita dotar de bases de seriedad y certeza a la acción del Gobierno, a su rendición de cuentas y al control social del destino y eficiencia del GPS. Primero, la inversión social no está contabilizada en las cuentas nacionales y aparece dentro de la variable consumo del gobierno. Segundo, los gobiernos posteriores a la recuperación democrática no aplican efectivamente la herramienta de los presupuestos por programa.

VII.

Actores, participación, política y control ciudadano de las políticas sociales

La participación y el control ciudadano de las políticas sociales deben ser abordados desde diferentes perspectivas, como ejes para la construcción de una propuesta política que profundice y resignifique la democracia. En tal sentido, y desde esa premisa general, el debate pretende analizar los desafíos y estrategias que posibiliten fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y social en una propuesta progresista y profundizar en cuáles son los marcos institucionales de articulación entre la sociedad civil y el Estado que contribuyan a potenciar la participación y desarrollar **procesos de ciudadanía que fortalezcan la democratización de la democracia.**

De la experiencia regional se recogen preocupaciones similares en sus logros, fracasos y dificultades. En Brasil, se señalan como mecanismos la constitución del Consejo de Desarrollo Económico Social, los Foros de Productividad o el Plan Plurianual lanzado por el gobierno de Lula. En Chile, se está trabajando en una reforma constitucional para incentivar la intervención ciudadana en la construcción de políticas a

partir de dos niveles: la asociatividad y los marcos legales. Así, se pretende pasar de los límites de democracia representativa a una democracia participativa. Por su parte, en Argentina se ha privilegiado las experiencias de economía social que potencien lo local, como ser cooperativas de trabajo y otras. Una reflexión específica requiere el análisis de las formas de participación masiva en Argentina, como fueron las asambleas barriales en el momento de la crisis institucional, las organizaciones de piqueteros y las recientes marchas por la seguridad ciudadana.

Surgen cuatro ejes para este debate: 1. La relación sociedad civil-sociedad política en la transformación social y en la construcción de la política y lo público 2. La participación ciudadana como fortalecimiento de la democracia, en el sentido de fortalecer las condiciones de producción y ejercicio de la ciudadanía de múltiples actores. 3. El análisis de los actores y cómo se representan. , sin movimiento social no parece haber política social que consolide ciudadanía. 4. ¿Cuáles son los mecanismos

institucionales para garantizar la participación y el control social de las políticas?

Sociedad civil y política

El conflicto sociedad civil-sociedad política constituye el proceso democrático como espacio político y público, que no se agota y reduce a un único actor. En la complementariedad y contradicción entre Estado-sociedad y mercado se expresa la ciudadanía como sustento de la democracia.⁷¹

La caracterización de la sociedad civil depende de las relaciones de poder que se dan entre sociedad y Estado. Expresa la diversidad y pluralidad donde se manifiestan la economía, la cultura, la ciencia, la religión, la vida personal y social en su multiplicidad de expresiones, es donde se crea y expone el interés de los individuos y de los procesos sociales, económicos y culturales.

Ante los cambios que se están produciendo en América Latina⁷² y que se ven en Uruguay se requiere poner en la agenda de la política: ¿cuál es el rol de la sociedad civil y particularmente la sociedad civil organizada ante un nuevo gobierno?

Se ha pasado de la crisis de la militancia (lo que se encuentra entre los márgenes y el malestar con las formas políticas) al reencantamiento, que se está produciendo con los procesos electorales de nuevo signo, no necesariamente implica una renovación de la política, como un espacio que no se agota en lo partidario, y supone como centralidad la propia sociedad y sus transformaciones.⁷³

El fenómeno de la anti-política, con visiones críticas, prescindentes o hiper-integradas respecto al rol de lo político partidario, ha generado en los últimos años reivindicación

de autonomía por parte de la sociedad civil organizada (y no tanto) a la hora de desarrollar agendas políticas o incidir en la construcción de las políticas públicas, no encontrando en los partidos políticos la mediación exclusiva. Es de notar que cada vez más las nuevas formas de la política no se agotan ni en el Estado ni en lo partidario, y particularmente en el caso de la izquierda se expresa un conflicto entre lo partidario y lo social que adquiere un nuevo factor en esta etapa de izquierdas en el gobierno.

Por otro lado, desde la perspectiva uruguaya, adquiere un peso importante analizar las causas y consecuencias del desencanto en la sociedad civil organizada, respecto a lo hecho por los gobiernos de la región, principalmente los de Brasil y Chile. En tal sentido, se hizo en el marco de este debate, un énfasis específico en la dimensión subjetiva de la política y la necesidad de reencantar a la sociedad .

El desencanto es un tema subjetivo y deriva de cómo se percibe a la sociedad y sus dinámicas, etc. El problema de la desafectación de la sociedad no sólo se refleja en los niveles de pobreza sino que también hay problemas de modelos de consumo y de expectativas. Este tema está menospreciado muchas veces por la izquierda uruguaya. Los gobernantes, deben tener la habilidad de abrirse a una nueva subjetividad social que está planteada en la sociedad.

En Argentina, dentro del tema del desencanto está la idea de la seguridad ciudadana, en tanto que en Chile el desencanto se refleja en el miedo a ser excluido. En el caso de Brasil en lo lento y complejo de los cambios. Se ve una gran disyuntiva entre las posiciones de la sociedad civil organizada y los gobiernos, lo que se explica en que éstos operan desde distintas lógicas, aunque no implican

⁷¹ Ver: Nelson Villarreal «Ciudadanía y Estado. La sociedad civil, sus relaciones con el Estado y la democracia» Cuadernos de Marcha, febrero, 2000.

⁷² Ver Informe sobre la Democracia en América Latina del PNUD. "Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos". 2004

⁷³ Ver Alvaro Rico «Las fundamentaciones del orden político en el Uruguay post-dictadura» Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguay (CEIU), FHCE, Udelar, (inédito) 2004. Ver también revista virtual «Futuro Imperfecto» en www.semana83.org.uy

necesariamente una ruptura.

En Brasil, la sociedad civil organizada actualmente se para en posición de apoyo crítico y se percibe un desencanto generalizado entre los dirigentes de las organizaciones respecto a las expectativas que generó el gobierno⁷⁴. En Argentina, en tanto, hay una situación diferente ya que hasta la fecha el movimiento social está en una etapa de recomposición en la que no enfrenta al gobierno, pero no queda claro cómo se desencadenarán las tendencias en lo social dado el conflicto con los piqueteros y en el tema de la seguridad pública. El movimiento social de Chile, por su parte, se está tratando de rearmar y existen, en este marco, discrepancias frente al gobierno sobre cómo dialogar para efectivizar las políticas públicas sociales.

El tema del desencanto que se produce con los gobiernos progresistas requiere un análisis ex ante y ex post para luego centrarse en una estrategia de desarrollo viable para Uruguay. El desencanto ex ante de la ciudadanía es el que puede llevar a ganar las elecciones en un marco de una «cultura de la negación», a la vez que el desencanto ex post, se da cuando las expectativas de la sociedad no son satisfechas por el gobierno en el poder. El desencanto se agrava, en tanto la fuerza gobernante, no cambie la escala de valores de los gobiernos anteriores y construya nuevas estrategias en base a otros modelos de desarrollo que integren efectivamente a la sociedad.

El encantamiento se debe dar por un diálogo con la sociedad y por entender la fragmentación y la diversidad de la misma, ya que los discursos políticos no encantan cuando no tocan dimensiones importantes de la sociedad.

La participación ciudadana como clave del fortalecimiento democrático

Entre las/los participantes del grupo de

debate se plantearon matices y, en algunos casos diferencias de enfoque en particular en relación al punto de partida. Mientras que, para quienes tienen su centro de actuación en organizaciones sociales, se parte de un déficit de participación que tiene amplias repercusiones para la consolidación democrática y el desarrollo de nuevas culturas políticas; para otros actores, las múltiples iniciativas ciudadanas (en particular los referéndum) demuestran una sociedad activa y participante, donde el propio crecimiento de la izquierda puede ser interpretado como un indicador.

Aún desde los diferentes énfasis toda/os la/os participantes coinciden en que la participación es el eje central de la reconstrucción social en una sociedad fragmentada y con acelerados procesos de exclusión. Sin embargo, hacer de la participación un eje político de construcción ciudadana y no sólo una consigna retórica, implica cambios y desafíos profundos que interpelan al conjunto de los actores, tanto sociales como políticos, a nivel de prácticas y de discursos y culturas políticas.

¿Qué significa hoy, participar y promover ciudadanía activa, inclusiva, igualitaria y diversa en un mundo complejo, y altamente depredado en muchos aspectos? Y ¿cómo se articulan las formas deliberativas directas e indirectas, con los mecanismos de participación y representación, para permitir capacidad de incidencia real a la ciudadanía?

Las políticas neoliberales implicaron la reducción del Estado social, y generaron procesos de exclusión y segregación territorial, a la vez que erosionaron los derechos económicos, sociales y culturales en amplios sectores de la sociedad uruguaya con fuertes impactos en la cultura ciudadana de integración social. El cambio de paradigmas del Estado hacia nuevas dimensiones de ciudadanía social supone cambios sustantivos en las formas de relacionamiento con la sociedad para lograr

⁷⁴ Ver web de ABONG, INESC e Instituto POLIS en Brasil.

procesos de corto, mediano y largo plazo que desencadenen ciudadanía activa y reconstruyan el ejercicio de derechos básicos, económicos, civiles, sociales y culturales de todos y todas las personas.

Ciudadanía activa y nuevos actores

La incorporación de nuevas voces y actores, se vuelve así, un punto estratégico para la democratización social y la reconstrucción de vínculos para una ciudadanía activa. Desencadenar democratización y participación social es un proceso no lineal ni exento de conflictos y supone asumir una pedagogía democratizadora que coloca a la democratización del poder como eje de esa construcción.⁷⁵

La pluralidad de voces e intereses, conforma un escenario en permanente disputa por la definición y redefinición de derechos, pero estas disputas también se dan en torno al reconocimiento y la legitimidad de las voces. Un escenario de múltiples actores tiende a redefinir y cuestionar los espacios de poder de quienes intervienen en la definición de prioridades de la agenda pública.⁷⁶

Un gobierno progresista tiene la responsabilidad histórica de fortalecer el tejido social y la capacidad asociativa y organizativa de la sociedad para ampliar efectivamente las voces que participan en la definición de la agenda pública, propiciar la organización y asociatividad para la auto resolución de problemas y el involucramiento en las soluciones.⁷⁷

La complejidad de la sociedad actual hace

necesario pensar estrategias que amplíen los canales de participación ciudadana, pensada ésta como alternativa a la anomia y la fragmentación sociales. El debate democrático se sitúa, de esta forma, en la articulación de un conjunto de procedimientos estatales y de participación social para generar una nueva forma de relación entre Estado y sociedad, capaz de cambiar la apropiación de los recursos públicos, las prioridades de la agenda pública, las relaciones de género, el ejercicio de derechos de la infancia y la adolescencia y desencadenar procesos creativos de asociatividad y ejercicio ciudadano.⁷⁸

Desde esta óptica, el Estado es un campo de experimentación de reformas democratizadoras. En la literatura académica⁷⁹, se identifican dos formas de combinación entre democracia representativa y democracia participativa: la coexistencia y la complementariedad.

La primera supone la convivencia de diferentes formas de procedimiento, organización administrativa y variaciones de diseño institucional, donde la participación se establece a nivel local, generando incluso espacios de control de algunos aspectos del accionar estatal, y convive con formas tradicionales de gestión estatal central.

La segunda supondría una articulación de nuevo tipo entre democracia representativa y participativa, partiendo del reconocimiento e incentivo de las formas participativas para generar nuevas institucionalidades políticas. Ello coloca en la agenda democrática las cuestiones vinculadas con la pluralidad cultural y las necesidades de inclusión social

⁷⁵ Lilian Celiberti «Los sentidos de la democracia y la participación. Participación y democracia: Actores, prácticas y discursos»- Articulación Feminista Mercosur, presentado en «Os sentidos da democracia e da participação» San Pablo, 1 al 3 de julio de 2004.

⁷⁶ Ver «Uruguay democrático. Transparencia y participación ciudadana» en el gobierno del cambio, la transición responsable, Tabaré Vázquez. Salón Azul, IMM, Montevideo, setiembre 2004.

⁷⁷ Dentro de esta lógica deberían fortalecerse: - las organizaciones del mundo del trabajo, los sindicatos, pero también las del microemprendimiento y de trabajadores informales, - las organizaciones sociales vinculadas a la economía social, las organizaciones vinculadas al uso productivo del tiempo libre en los adultos, principalmente en los adultos mayores, - las organizaciones sociales relacionadas con los centros educativos (escuelas, liceos y otras), así como las de educación no formal y de educación comunitarias, - las organizaciones del sistema cooperativo, asociadas con la producción, y la vivienda, - las organizaciones juveniles, - las organizaciones de mujeres, - organizaciones culturales e identitarias, - Las ONG, - Las redes sociales temáticas, ambientales, de salud, derechos humanos etc, - los espacios políticos no partidarios.

⁷⁸ Ver intervenciones de Carmen Midaglia y Nohelia Millan en Seminario Internacional: «Políticas Sociales: aportes comparados para un gobierno progresista», organizado por FESUR, Montevideo, 6 y 7 de setiembre de 2004.

⁷⁹ Boaventura de Souza Santos. «Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa». Civilizacao Brasileira. R.J, Brasil, 2002.

diversa e igualitaria, no como resultado sino como proceso. Resignificar las dimensiones de la igualdad en términos económicos y sociales abre al debate muchas otras dimensiones que tradicionalmente no han estado incorporadas a la fuerza de izquierda.

La descentralización de las políticas públicas y su territorialización son algunos de los aspectos vinculados a las transformaciones necesarias de las nuevas relaciones Estado-sociedad. En tal sentido, no hay un lugar único de participación sino múltiples mecanismos de involucramiento ciudadano en torno a necesidades y políticas concretas. No obstante, hay que tener en cuenta que existen distintos tipos de participación, la organizada (organizaciones sociales), la comunitaria y la ciudadana. No se debe generar un proceso burocrático que pretenda incluir a «todos» en una misma área, sino generar mecanismos abiertos que favorezcan la inclusión y participación social que refleje la diferencia, la diversidad de prácticas y la multiplicidad de sensibilidades sociales democráticas.

El punto de partida, límites y potencialidades en Uruguay es que está cambiando el sistema institucional de mediación de intereses, pero ha habido en la historia, otros mecanismos de corporativismo social, como el Consejo de Salarios, o la Universidad de la República, el Banco de Previsión Social o la Junta Nacional de Empleo, que es necesario incorporar como balance de experiencias. En algunos casos, pueden plantearse y de hecho se plantea una tensión entre la representación a través de los partidos políticos y el corporativismo. No obstante, no necesariamente debe haber una suma cero entre la representación partidaria y la corporativa, y es posible pensar desde la izquierda una sinergia entre estos mecanismos

de participación que habilite formas de gobernanza social distintas a la que se ha promovido en los 90.⁸⁰

La participación social ha tendido a aumentar en los últimos 20 años; a pesar de sus límites, reformulaciones y fragmentaciones, trae algunos temas al debate de los puntos de partida actuales, para el empoderamiento del ciudadano.

Por una parte, las diversas formas de participación y organización social aportan una nueva conceptualización de lo político, en el sentido de problematización de la agenda pública, o el ingreso de nuevas temáticas o nuevos enfoques que califican el debate democrático. La problemática ambiental y el desarrollo sustentable, las relaciones de género⁸¹, la diversidad cultural y religiosa, las culturas juveniles, las subjetividades individuales y colectivas, los derechos de niñas y niños, los sexuales, son algunos ejemplos, que en los últimos 20 años han sido incorporados al debate nacional no sin conflictos y tensiones y, muchas veces, en tensión con el sistema político. Desde la sociedad civil organizada no sólo se ha trabajado para la promoción social sino que también se han elaborado análisis y diagnósticos que han aportado a la comprensión de la complejidad social con lecturas nuevas que conllevan nuevas propuestas del quehacer gubernamental y social.

Por otra parte, los peligros de descaracterización de la participación pueden reintroducir prácticas clientelistas bajo nuevas formas, con la consiguiente burocratización y feudalización de estos procesos, de los cuales no está exenta la izquierda.⁸²

⁸⁰ Nelson Villarreal. «Los servicios públicos y el desarrollo integral de la comunidad (la necesaria reconceptualización de lo público en el siglo XXI)». En Proyecto Agenda Uruguay - Seminario «Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado»- CIIP-UPAZ, PNUD-CEE-1815. Montevideo, Ed. TRILCE, julio 2001.

⁸¹ «Agenda: una propuesta política de las mujeres» Comisión Nacional de Seguimiento: Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía, 2004.

⁸² Analizar la experiencia desarrollada en el gobierno de Montevideo en torno a las propuestas de articulación entre gobierno y sociedad es clave para los aprendizajes y la apertura de nuevos caminos. En el año 2001, el gobierno municipal abrió un debate en tal sentido formulando una serie de interrogantes sustantivos. Un encuesta realizada por el IDES en los centros comunales y las lecturas formuladas en el documento para debate propone considerar que la participación ciudadana en Montevideo «ha encontrado dificultades para consolidarse como ejercicio pleno de un cogobierno entre vecinos y las autoridades electas» «Tal vez uno de los aspectos que más ha estado presente en el declive del proceso participatorio más que con la institucionalidad tenga que ver con los contenidos: ¿participar para qué?, ¿participar por qué? La esencia de la cultura dominante no alienta ni lo colectivo, ni el encuentro político para el protagonismo, sino por el contrario. Por lo tanto no se trata tan solo de convocar a la participación y crear andamiaje institucional para albergar a la misma, sino que tan importante como lo anterior, es atribuir dirección y sentido a la participación». Responder a estas interrogantes supone, avanzar hacia «una nueva concepción de la acción política local donde más que forcejear para ganar espacios, se contribuya a la conformación de un nuevo tejido social que aliente un nuevo protagonismo de la sociedad en su conjunto».

El Estado social basado en los principios éticos de la ciudadanía activa puede y debe crear las garantías mínimas para que la organización social y sus actores puedan incidir. La participación de la sociedad civil no puede ser funcional a las lógicas gubernamentales, por el contrario debe tener una dimensión crítica y exigente de las políticas, para contribuir a su permanente democratización. Un gobierno progresista debería dejar como legado para futuras administraciones un sistema institucional participativo e integral.

Actores y representación

Desde una lógica de la inclusión social, es necesario reconocer que un escenario de múltiples actores, (sindicatos, gremiales empresariales, cooperativas, organizaciones ambientalistas, de mujeres, jóvenes, adolescentes, barriales, culturales, ONG, etc.), tiene siempre un carácter incompleto (nunca están todos), y no exento de conflictos. De hecho los actores sociales tienen diferentes grados de reconocimiento que confieren diferentes niveles de legitimidad. Por tanto, definir quiénes son los actores, puede estar restringiendo o ampliando el escenario de reconocimiento y legitimidad de quienes pueden participar en la definición de los problemas comunes. Las relaciones entre los diferentes actores son conflictivas no sólo porque establecen disputas en el sentido de la representación de diversos intereses, sino también y fundamentalmente, porque implican diferentes capacidades de incidencia, en la definición de la agenda política.

Nuevos sujetos sociales que parten de situaciones sociales emergentes, no tienen formas de organización, liderazgo y representatividad tradicionales y generan un desafío para su inclusión tanto a un gobierno de izquierda como a las organizaciones sociales tradicionales y nuevas que interactúan con el estado y lo político partidario. Las organizaciones de clasificadores, o las redes

de habitantes de asentamientos precarios, los niños y niñas en situación de calle, o los adolescentes, tienen formas y culturas que deben ser respetadas en pie de igualdad a otras culturas de participación.

En el debate acerca de los actores surge reiteradamente, aún desde diferentes enfoques, el recelo y la desconfianza en relación al campo de accionar de las organizaciones no gubernamentales. Para algunos participantes, es necesario hacer un balance que involucra al conjunto de las organizaciones de la sociedad civil, para otros, este balance se centra en el rol de las ONG. Las ONG han sido funcionales en la ejecución de algunas políticas (en particular en infancia) acordes a la tercerización impuesta por el Estado. En otro modelo de relacionamiento ¿pueden tener otra función? ¿De qué depende? En la práctica de ejecución de políticas gubernamentales se ha planteado un terreno de conflicto entre sindicatos y actores no gubernamentales, pero también puede ser un terreno de conocimiento mutuo. En la medida que no existe una práctica generalizada de evaluación de la gestión social, la calidad e impacto de estas intervenciones se insertan en un imaginario de suspicacias y desconfianzas ligadas, por un lado, a la relativa incidencia que han tenido algunas organizaciones en la formulación de propuestas, proyectos y políticas específicas y por otro, a los protagonismos, referencias y criterios de manejo de recursos.

A la vez, en las últimas décadas del siglo XX, las ONG han logrado consolidar y desarrollar capacidades en muchos planos, tanto en una concepción distinta de lo político y lo público, como en el desarrollo de metodologías y programas que han permitido la acumulación de saberes teóricos y prácticos.⁸³ Desde la promoción de derechos ciudadanos, estas organizaciones han buscado la incorporación de nuevos actores y ello les permite ser articuladores y dinamizadores calificados de la participación comunitaria, a la vez que proponentes de nuevos temas

⁸³ La diversidad de las acciones y temáticas que convocan a la organización social son múltiples y heterogéneas pero es importante visualizar las formas de colectivos o redes temáticas generadas en estos años: las de infancia-adolescencia, las de género y las ambientalistas, que han tenido un papel importante en la instalación de nuevas agendas públicas y sociales, pero en un escenario de múltiples actores el fortalecimiento de las capacidades organizativas pluraliza las oportunidades y enriquece las interacciones. Esta potencialidad se encuentra en un conjunto de movimientos y actores que van desde la vivienda, la salud, el cooperativismo, la microempresas, las capacidades diferentes como la cultura, o la investigación, etc. Junto al fortalecimiento del movimiento sindical vinculado a las instancias de negociación colectiva.

en la agenda política. Es desde ese lugar específico que han contribuido a instalar propuestas para la construcción de políticas, leyes y nuevas formas de organización, en relación y coordinación con otros actores. Ello no implica que sean representantes de la sociedad civil ni de los sectores con los que realizan acciones. Resulta imprescindible llevar adelante políticas explícitas para organizar a los beneficiarios de las políticas, en tanto sujetos de derechos con capacidad para nombrar sus representantes, negociar, e involucrarse directamente.

ONG y Políticas Públicas

En cuanto al papel de las ONG en las políticas públicas es común la idea de avanzar en el desarrollo de algunos requisitos: a) un sistema de acreditación o categorización de las ONG que trabajan con el estado para romper la fragmentación actual de estas organizaciones y contar con las que realmente puedan o tengan capacidad de cumplir con las demandas de las políticas públicas, b) un relacionamiento permanente de discusión y trabajo del Estado con las ONG. O sea, desde el ámbito oficial tiene que haber una fuerte capacitación y fortalecimiento de la articulación con las ONG, en el marco de respeto de su autonomía. En relación al primer aspecto, el debate está en relación a qué sistema de acreditación es válido y quién lo realiza; cómo se respeta la autonomía de las organizaciones y se avanza en mecanismos de rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil.⁸⁴

Un desafío para todos los actores es cómo establecer mecanismos de inclusión de nuevas temáticas y nuevas articulaciones

que posibiliten fortalecer las redes sociales en el país y generen procesos de transformación política y social progresista.⁸⁵

Mecanismos institucionales

Los mecanismos institucionales que habilitan la participación ciudadana en un escenario de múltiples actores se vinculan con la elaboración y diseño de las PPSS y con la búsqueda de nuevas formas de relacionamiento del Estado y la sociedad.

Las políticas sociales deben tener una fuerte centralización estratégica y una fuerte y efectiva descentralización. Es posible pasar de algunos planos de gestión centralizada a otros de cogestión y tener como objetivo a futuro la hetero-gestión. En este sentido, se deben transformar las estructuras institucionales que funcionan hoy y reducir la complejidad institucional para generar mayores niveles de participación e involucramiento.

A su vez, para articular las políticas sociales debe haber planificación y fuerte capacidad ejecutiva desde el gobierno, pero las políticas deben contar en todos sus pasos con la participación social. Desde esta propuesta de diseño institucional se propone la creación de un Consejo Consultivo Social, que articule a las organizaciones de trabajadores y de la sociedad civil en su conjunto.

La tensión entre formalidad de representación y capacidad de propuesta sobre las temáticas debería ser asumida en una nueva lógica democrática de participación, gestión y control.⁸⁶

El control ciudadano es fundamental y es lo

⁸⁴ Ver «Sociedad civil, esfera pública y democracia en América Latina: Brasil» Evelina Dagnino (coordinadora). Universidad Estadual de Campinas, S.P, Brasil, Fondo Cultura Económica. México, 2002.

⁸⁵ «Políticas públicas de comunicación: el ausente imprescindible. Democracia, sociedad de la información y gobierno progresista» Gustavo Gómez, Fesur, 2003.

⁸⁶ En el diálogo sociedad civil-estado es importante analizar algunos aspectos que deberían fomentarse: - un nuevo marco legal de la sociedad civil en su conjunto, - controles de calidad de los gestores de fondos públicos, - ofertas de fondos públicos para generar y fomentar actividades importantes, - capacitación en la gestión, - calificación de las voces de la sociedad civil para su optimización, - crear consejos ciudadanos en cada ámbito territorial, - crear un sistema de defensorías sociales populares, que capaciten a los funcionarios y preserven los derechos de los ciudadanos, etc, - atacar la desigualdad y promover la laicidad del sistema (un principio debe ser que los aspectos culturales e ideológicos no pueden ser dejados de lado, si por ello reducir lo religioso a lo privado), - pensar formas de democratización que incorporen nuevos actores y abran nuevos procesos de participación, - considerar que la democratización supone trabajar específicamente las relaciones de poder entre los géneros, jóvenes y adultos, organizaciones grandes y pequeñas etc.

que diferencia a un gobierno de izquierda de uno populista. La aspiración de un gobierno progresista debe ser, además de administrar bien lo público, promover las condiciones de apropiación ciudadana y redistribución del poder. La transferencia de poder real supone considerar que todos los procesos sociales se insertan en relaciones de poder (de género, entre adultos y jóvenes, entre actores tradicionales y nuevos) y entre los diferentes actores y entre éstos y los representantes gubernamentales.

La construcción de ciudadanía encuentra distintas visiones desde donde se desarrolla, sea desde el movimiento social de las ONG, desde las organizaciones barriales, los movimientos sociales tradicionales o el propio gobierno que promueve la descentralización municipal y el presupuesto participativo como institucionalidad que favorece la ampliación de poder ciudadano. A la vez que se complejiza, se manifiestan nuevas formas de construcción de lo público

pero que no logran producir una interacción entre lo representativo y participativo que muestre un crecimiento en la deliberación de las propuestas.

Por tanto, el desafío democratizador se hace efectivo cuando se avanza en la identificación de saberes emergentes o prácticas emergentes de la ciudadanía que devienen en procesos de emancipación, control y poder ciudadano en la comunidad, el estado, lo público y las organizaciones sociales y no sólo cuando éstas se autoidentifican como de izquierda o progresistas.

En este marco ¿cuál es el Estado Social moderno que permite no sólo asegurar derechos para todos los ciudadanos, sino también construir y desarrollar nuevos derechos? ¿Cuál es el rol de la sociedad civil, y de las organizaciones sociales en la construcción de ciudadanía y de espacio público integrador? El desafío es grande y compartido entre Estado y sociedad civil.

VIII.

Conclusión

Este documento, que incluye parte de un proceso de investigación sobre lo que ha sucedido en la región desde que se instalaron los últimos gobiernos (Lagos, Lula, Kirchner), conjuntamente con la identificación de algunos ejes de discusión para la formulación de una estrategia de desarrollo social en Uruguay, pretende ser un aporte o insumo a la discusión más práctica que se deberá realizar en la transición, en los primeros meses de gobierno de Vázquez, tanto por los equipos que asuman responsabilidades gubernamentales como por los actores de la sociedad civil que demandan y aportan en la agenda ciudadana, social y económica para lograr una propuesta de desarrollo más integral, sustentable y participativa.

Un nuevo gobierno, con mayorías parlamentarias, deberá de igual forma plantear marcos de gobernabilidad con el sistema político y sobre todo gobernancia con actores sociales y económicos para lograr los objetivos que se propone. Asimismo implicará el desafío de reposicionamiento del sistema político y de los actores sociales y económicos en función de objetivos y agendas sustantivas respaldadas por la ciudadanía para la ampliación y radicalización de la democracia social y el desarrollo integral, a los efectos de que se comiencen a superar las múltiples exclusiones y desigualdades que se han instalado en la sociedad uruguaya de las últimas décadas.

Anexo:

Entrevistas en la región

Argentina

Laura Golbert - ex funcionaria del Ministerio de Desarrollo Social, es una de las académicas más reconocidas de la Argentina en políticas sociales, profesora universitaria de postgrado y ahora investigadora del CEDES

Dr. Luis Castillo Marín - Director Nacional de Empleo, en el Ministerio de Trabajo, docente universitario, titular de cátedra en la UBA.

María Elena Naddeo - Presidenta del Consejo de Niñez de la Ciudad de Buenos Aires y equipo técnico especializado en políticas sociales.

Rubén Lo Vuolo, Director del CIEPP, Instituto especializado en Políticas Públicas. Lo Vuolo es experto en el tema políticas sociales y ha sido/es jefe del equipo de economía de Elisa Carrió, (ARI).

Lic. Daniel Arroyo, Secretario de Políticas Sociales, y conversaciones con 6 Directores de Programas de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano

Mons. Casaretto CARITAS y diálogo argentino

José Luis Coraggio - investigador y académico

Federico Tobar - consultor, actual asesor de la Secretaria de Acción Social de San Pablo y ex asesor del gobierno de Duhalde.

Diálogo con piqueteros y redes sociales

Red de Cientistas Políticos Mariano Moreno

Brasil

San Pablo:

Aldaíza Sposati - Secretaria Municipal de Asistencia Social

Felix Sanchez - Coordinador Do Orçamento Participativo de São Pablo

Ricardo Serra - Responsable Orçamento Participativo Criança

Gilda Almeida - Secretária de Políticas Sociais da CUT Nacional

Jorge Papadopulos (uruguayo), asesores de PPSS del Gobierno de SP en convenio BID

Federico Tobar (argentino) asesores de PPSS del Gobierno de SP en convenio BID

Equipo de ABONG - *Sergio Haddad*

Equipo POLIS - PPSS: *Silvio Caccia / Pedro Puntual*

CEBRAP *Martha Apreche* - ciencia política

Márcio Pochmann y equipo - Secretário de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura Municipal de São Paulo

Lena Lavinas - Instituto de Investigación Económica aplicada RJ

Laura Tavares - Investigadora del Laboratorio de Políticas Públicas RJ

Brasília

Cezar Alvarez - Secr. Gral. De Presidencia de Brasil - subsecretario general

Otilie Macedo Pinheiro - Diretora de Apoio à Gestão Municipal e Territorial - Secretaria Nacional dos Programas Urbanos do Ministério das Cidades

Equipo de ABONG - Brasilia: *Alexandre Ciconello*

Don Demetrio - CARITAS Brasil

CEFEMEA: Coord.de ONGs de Mujeres

INESC (estudios socioeconomicos) *Denise Rocha*

Romulo Paes de Sousa - Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza - secretario de avallação e gestão da informação

Frei Betto - diálogo sobre Fome Zero

Chile

Clarisa Hardy, Sicóloga directora ejecutiva de la Fundación Chile 21

Alfredo Joignant, Sociólogo, Director de Ciencias Políticas de la U. de Chile, Instituto de Asuntos Públicos

Nuria Nuñez Rius, Directora Ejecutiva de la Fundación de la Familia de la Presidencia de la República

Jaime Ruiz-Tagle, Sociólogo, académico, ex director de la Unidad de Estudios Prospectivos de Mideplan

Mladen Yopo, Periodista y cientista político Ministerio Secretaria General de la Presidencia.

Guarani Pereda da Costa, Jefe de Dep. de Comunicación Intergubernamental

Mario Aravena Carrasco - Sub. Director de organizaciones sociales Ministerio secretaria general del gobierno.

Mercedes Córdova, Jefa Dep. Desarrollo Social Gob. regional de Valparaíso

Mauricio Laborde, SER Servicio de Estudios Regionales

Hugo Arias, Editor de revista Siete+7

Ernesto Muñoz Herrera, vicepresidente Nacional de AET (sindicato estatal)

Francis Valverde, coordinadora ACHNU-PRODENI - Miembro Mesa Nacional de Red de ONGs de Infancia y Juventud