

## POLITICAS SOCIALES Y DESAFIOS DE LA REGIONALIZACION

### ¿Es posible integrar a los excluidos en la globalización?

Nelson Villarreal

*Del 2 al 13 de junio del corriente año se realizó en Montevideo el curso-seminario “Nuevos enfoques de las políticas sociales en el marco de la integración”, el mismo se desarrolló en el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) promovido por el Programa Fortalecimiento del Area Social (FAS) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Tuvo como destinatarios a operadores públicos de políticas sociales, tanto del ámbito estatal (que fueron mayoritarios) como no gubernamental.*

*El esquema de trabajo estuvo compuesto por módulos temáticos diarios, con exposiciones por parte de los técnicos españoles (de muy buen nivel, aunque disímiles), intercambio constante con los participantes, finalizando cada día con paneles compuestos por responsables de políticas sociales específicas en Uruguay, del ámbito nacional y municipal (no tan claras y concretas como esperábamos los del ámbito no estatal).*

Por otro lado el contexto de creciente desempleo, las movilizaciones populares en varios departamentos del país, como el fuego cruzado entre el gobierno, que solo percibe una falta de comunicación de “lo bueno” que está haciendo, y la oposición que ya ha comenzado la campaña electoral, ponen en el tapete no sólo las insuficiencias de este período sino, los límites de seguir administrando la crisis sin acuerdos y transformaciones profundas en lo social.

En estos días los mensajes de un diálogo social por parte de la coalición de gobierno y las propuestas de superación del desempleo por parte de la oposición no dejan claro los pasos a dar. Sin embargo los desafíos demandan un espacio de concertación programática a nivel nacional que consolide propuestas públicas mas allá de intereses partidarios.

Tanto el seminario al que aludimos como la discusión sobre las propuestas para resolver la creciente exclusión social, son los referentes del siguiente análisis que va más allá de las discusiones instrumentales que se dieron en ambos casos, para abordar desde la perspectiva de la integración regional.

#### ***Incertidumbre de las políticas sociales ante la integración.***

Los procesos de regionalización e integración a nivel mundial no parecen jerarquizar suficientemente la política social. Ni la UE ni el MERCOSUR han puesto la problemática de lo social como un criterio programático en sus agendas (ni mucho menos el NAFTA), por el contrario la unión monetario-financiera y comercial son los ejes desde los que se está dando la integración.

En el MERCOSUR ha fracasado a la fecha la firma de una carta social que permita exigir junto a lo macro-económico, parámetros y normativas que consoliden lo que podemos denominar un equilibrio macrosocial. (El diálogo entre trabajadores y empresarios es un eje clave que ha empezado a caminar, a ello deberían sumarse otros actores de la sociedad) Sin embargo en la regulación ambiental la UE como el NAFTA están mucho mas adelantados que el MERCOSUR.

Los discursos de los gobiernos de los países de la región ponen su énfasis en el crecimiento económico como condición para lograr bienestar social, olvidando que los cambios de la economía, aunque produzcan mayor PBI, también generan exclusión y marginalización, dado que no todos los sectores son capaces de adaptarse a los cambios acelerados de la época actual. Por tal motivo una política económica que no sea pensada con una política social y otra ambiental no parece que pueda lograr equidad y desarrollo sustentable.(1)

Pareciera que el proteccionismo que se ejerce desde los distintos bloques económicos muestra, junto a los intereses regionales, la búsqueda de equilibrios entre la globalización de los mercados y las posibilidades internas de las regiones que se van consolidando

### ***Globalización y regionalización un desafío para la política social***

Los años del ajuste estructural en América Latina han mostrado, entre muchas cosas, que hay por un lado un crecimiento importante y por otro una profundización de la desigualdad que ha consolidado la pobreza estructural de la población mayoritaria de la región.

Una de las preguntas que se suscitan a la hora de re-pensar las políticas sociales en un marco de globalización y regionalización es si ¿éste proceso de creciente desigualdad y exclusión es tan irreversible como se presenta en todos sus aspectos?

El caso de Uruguay ha tenido una característica particular, en la medida que ha sido heterodoxo en el manejo de los ajustes, tiene una igualdad social mayor y posee la ventaja comparativa de ser un país pequeño, por lo que pudo hasta ahora sortear la consolidación de la pobreza estructural. Sin embargo el deterioro de los servicios sociales básicos como la acentuación de la desigualdad entre algunos sectores sociales y regiones del país, nos ponen ante las puertas de una etapa de incertidumbres.

Si no se toman medidas en orden a lo que podemos llamar lo macro social perderemos muchas de las ventajas comparativas que tenemos. Obviamente que esto no puede ser desarrollado e implementado solo aisladamente desde el ámbito nacional.

El caso de la reforma educativa o de la seguridad social son un buen ejemplo, pero descoordinadas de otros aspectos caen en saco roto. Podemos decir lo mismo de la acción municipal en los barrios de Montevideo o los programas de inserción laboral de jóvenes del INJU y la Junta Nacional de Empleo. La descoordinación de muchas acciones fundamentales termina malogrando los esfuerzos y los posibles logros.

El actual deterioro de algunos servicios sociales (como la salud, la falta de una política de vivienda que responda a las reales necesidades de la gente y a la planificación territorial, como la no posibilidad de participación de distintos actores en la reforma educativa) junto a la falta de una política de reactivación industrial de sectores factiblemente competitivos, ponen al país en una situación compleja.

Si a esto le sumamos que los análisis de la situación de la pobreza y la exclusión social se realizan en base, a lo que podemos llamar variables estáticas, que no ponen en juego otros elementos que están condicionando el presente y el futuro. Como por ejemplo que la mayor reproducción biológica está en los sectores populares marginalizados, y que la movilidad poblacional en el sur de Brasil o del litoral argentino condicionan nuestros equilibrios, ello nos muestra que está cambiando muy rápidamente nuestra cohesión, igualdad e integración social.

En el imaginario social y cultural la referencia a una sociedad integrada y con fuerte experiencia de igualdad, que se ve cambiar aceleradamente dentro y en su entorno supranacional, pone un desafío no solo en cómo nos adaptamos a los cambios, sino como se amortiguan los procesos de exclusión social y económica que está suponiendo la integración regional. (En un próximo artículo trataré de abordar la contracción que supone la reducción de la pobreza y los recientes procesos de exclusión y desigualdad en el Uruguay de hoy).

En este sentido una de las preguntas que rondaron todas las discusiones y paneles fue ¿cómo le va a ir a la gente en el proceso de integración que ha comenzado con el MERCOSUR, a partir de la sociedad de la información, la internacionalización de la economía y el impacto tecnológico?.

En la región la liberalización de los mercados no solo ha traído posibilidades, sino también concentración y consolidación de pobreza estructural, desarrollos fuertemente desiguales y exclusión social. Por lo que nos parece que la **política social no puede ser ni un parche ni un excedente de la política económica, es una dimensión del desarrollo sustentable y equitativo.**

Para los expositores españoles la modernización de las políticas sociales pasa por garantizar jurídicamente las necesidades básicas, fomentar un actuar responsable y solidario de las personas y grupos de la sociedad. Así como también por el mejoramiento eficaz y eficiente de los mecanismos de producción/distribución y consumo de bienes y servicios sociales.

Para la región los desafíos pasan por lograr las mayores posibilidades de igualdad. Esto supone, para nosotros, compatibilizar la competitividad con la cohesión social, priorizando la lucha contra la exclusión social. Consolidar sistemas públicos solventes (salud, educación, servicios sociales); universalizar derechos, promover políticas de igualdad e integración social y de participación. Es decir reinstitucionalizar las políticas sociales en una perspectiva más integral donde se asuman una diversidad de aspectos. Finalmente lograr financiación estable, a mediano plazo, de políticas para el empleo productivo y la inserción laboral en el tercer sector con el consiguiente fortalecimiento del mercado y la sociedad civil.

El pasaje de un estado del bienestar a una sociedad de bienestar (según los coordinadores españoles del curso) o de responsabilidad pública, como yo denominaría, implica no subordinar la política social a las políticas económicas monetaristas, que han profundizado la desigualdad provocando una acumulación estéril y una pobreza estructural difícil de revertir. Esto no significa dejarlas liberadas al discurso populista, ni mucho menos a la irracionalidad de la inmediatez electoral (pecado que derechas, centro y izquierdas han cometido, aunque se le achaque a las últimas.)

### ***Distintas respuestas a la crisis del Estado de Bienestar***

El resquebrajamiento ideológico del estado del bienestar, a nivel mundial, presupuso una ruptura del modelo keynesiano y la consecuente crítica neoliberal, poniendo en evidencia la correspondencia entre imperativos del crecimiento y la exigencia de mayor equidad social, el progreso social de toda la sociedad se lo vio como incompatible con el crecimiento económico y se generaron fuertes cuestionamientos técnicos a la protección social. La solución mayoritaria ha sido la reducción y el desmantelamiento del estado.

Mirando retrospectivamente a grandes rasgos la historia del estado benefactor, se han recorrido las siguientes etapas : luchas, conquista de derechos e institucionalización de políticas sociales y una prolongada crisis que desembocó en el desmantelamiento y en la reformulación. Hoy se reclama y busca el cómo reinstitucionalizar la política social en un nuevo marco, dados los cambios de la economía mundial y la apertura de los estados nacionales

Las políticas sociales funcionaron con un sentido de universalidad, en forma vertical y solidaria. La crisis manifestó la desvinculación de lo financiero y económico, el clientelismo político, la burocratización, la no participación del ciudadano, con la consecuente perversión y la disociación estado-sociedad (sociedad política-sociedad civil). A la vez el desmantelamiento unidimensional en América Latina provocó crecimiento, pero también acumulación económica en menos sectores, marginalización, malestar cultural y exclusión social de grandes mayorías.

Por otra parte la crisis fiscal del estado puso en duda su legitimidad como sustento único del bienestar, mostrando que éste no es el único prestador de servicios sociales.

La destrucción de los restos del estado protector en muchos países no trajo un bienestar equitativo y desaparición de la corrupción, como se prometió en la década del ajuste; por el contrario se agudizó la brecha entre ricos y pobres (apareciendo la categoría de los excluidos) y la corrupción se hizo más explícita. El optimismo de la primera hora se ha trocado por un pesimismo e incertidumbre que no permite vislumbrar un futuro equitativo en la región. Por lo que la delincuencia, la droga, la depredación del ambiente y otros temas que preocupan no son más que el síntoma del malestar de la cultura y la naturaleza que se expresa autodestructivamente en los más vulnerables. Y esto no solo es a nivel social, económico y ambiental sino en lo psíquico, subjetivo y existencial de la gente.

Los intentos de reformulación del estado de bienestar en una sociedad de bienestar (implementados hoy en Europa o el caso particular que supone Uruguay, que por sí solo no podrá mantener la igualdad social) parecen tener mayores posibilidades en un mundo globalizado, que reclama la articulación de las diferencias entre lo local, regional y mundial. No reduciendo lo particular a lo universal, para no caer en el proceso reactivo de afirmar lo particular contra lo universal.

Desde un aspecto prospectivo no es posible que se logre el acceso de las grandes mayorías del planeta a los beneficios que hoy se ha llegado, sin la planificación y coordinación de mecanismos de mayor igualdad y ello pasa por repensar y

reinstitutionalizar las políticas sociales. Por otro parece que se requiere cambiar la lógica de distribución y gestión que ya no pasa por la posesión de los medios de producción sino por la posibilidad y participación social en los mismos.

Teniendo en cuenta que los procesos de exclusión y fragmentación social se dan por los cambios en el mercado de trabajo y el papel limitado de la política social, también por el rechazo social de los modos burocráticos de los servicios públicos (y en España y Uruguay por los cambios sociales de envejecimiento de la población, que provocan mayores demandas sociales). La alternativa a la crisis del Estado de Bienestar parece estar, por un lado en la construcción de un estado social en la responsabilidad política y mixto en la ejecución de las políticas sociales. Por otro en buscar consolidar una sociedad de bienestar donde lo público no se agota en lo estatal recreando el ser ciudadano como actor de derechos y deberes abierto a la aldea global desde la polis local.

Aquí lo público lo entiendo como un espacio dinámico en el que se interaccionan distintos actores estatales, de la comunidad y el mercado con una lógica y objetivos comunes. Por ejemplo para los españoles como para los uruguayos la crisis del estado no ha tenido solo como alternativa su desmantelamiento. Sino por el contrario es posible su reformulación centrándose en una sociedad del bienestar o de responsabilidad pública, donde se preserven determinados equilibrios que logren calidad de vida para todos.

Una **sociedad de responsabilidad pública** requiere de la articulación del sector estatal, del mercado y de la sociedad civil organizada. El primer sector tiene como puntos fuertes garantizar los principios de igualdad y universalidad, teniendo como puntos débiles la burocratización, la falta de coordinación y la dificultad de controlar el gasto. El mercado posee la virtud de la iniciativa, la eficiencia, teniendo sus puntos débiles en la no atención de las demandas insolventes y en la generación de desigualdades que reclaman de otros actores para corregirlas. Finalmente la sociedad civil organizada tiene en algunos aspectos la posibilidad de ser innovativa, eficaz y participativa, encontrando su mayor debilidad en la dependencia financiera y en la fragmentación y fragilidad de las propuestas.

La corresponsabilidad de actores en la construcción de espacios ciudadanos operativos, parecen ser un camino para poder consolidar lo que llamamos sociedad de responsabilidad pública.

### ***Recrear la solidaridad en una perspectiva estructural***

Hoy una sociedad de responsabilidad pública tiene el desafío que se pueda garantizar la calidad de vida básica mediante la rearticulación del compromiso solidario no solo positivo, sino también el que podemos considerar negativo. Esto hace tanto al estado como al mercado y la sociedad civil. (2)

La solidaridad positiva tiene que ver con todas las acciones en favor del que está en condición de desigualdad. Este tipo de solidaridad es la que llevó a la construcción de un estado del bienestar o semejante. Son también hoy las innumerables acciones de personas, grupos, organizaciones, agremiaciones y cooperativas en favor de los mas desposeídos, asimismo como los que buscan recuperar las diferencias que existen en la comunidad humana. Este tipo de solidaridad se ha identificado con el cristianismo, con el anarquismo y el socialismo y sus distintas variantes. Su lema es : “el ser social implica hacerse cargo del otro (que está en situación de pobreza o exclusión)” ; es lo mismo que : “la racionalidad impone la justicia social”.

Entiendo por solidaridad negativa aquella que se realiza o genera como consecuencia de la búsqueda del beneficio propio, familiar, de un grupo social o una nación (ej. invertir genera empleo, etc.). Su lema es : “la mejor forma de ayudar al otro (pobre) es ayudarse asimismo, puesto que la ayuda directa relativiza la iniciativa”. Este tipo de solidaridad tiene que ver con la lógica liberal y conservadora. Se hace por el otro para beneficiarse asimismo (individuo, familia o comunidad inmediata) (3).

Ni un aspecto ni el otro se dan en forma pura, ni mucho menos aquellos que la esbozan terminan actuando según las motivaciones originales, es así que la solidaridad positiva puede encubrir (y encubre) un deseo de dominio y control sobre el otro y la solidaridad negativa puede encubrir (y encubre) un egoísmo destructor de la comunidad humana y una acumulación e imposición del mas fuerte.

El aspecto importante de la primera está en que a primera instancia se postula la inclusión de todos y el aspecto importante de la segunda es la posibilidad del beneficio indirecto de ambas partes. Por lo que pareciera que si se mirán en forma más crítica las motivaciones por la solidaridad, es posible la reconstrucción de una solidaridad social con

motivaciones aparentemente contrapuestas, pero con objetivos comunes : posibilitar social, política y económicamente a todos los seres humanos.

John E. Roemer plantea que un concepto de propiedad que merece mención "es el...(de) propiedad social-republicana. Se trata de propiedad privada individual, pero sujeta a dos tipos de restricciones: "que el propietario guarde una relación de participación activa potencial respecto del grupo o comunidad constituida por la propiedad, y "que se limite" la desigualdad entre los miembros del grupo o comunidad" (4). La explicitación de este planteo supone tres elementos a) una nueva gestión de la propiedad para posibilitar la igualdad, b) la consolidación de la propiedad pública no estatal y límites sociales a la propiedad individual y c) control ciudadano de la gestión pública.

La indignación ante las desigualdades debería favorecer acciones concretas que reviertan la exclusión social, buscando llegar al menos a desigualdades aceptables. La desigualdad en las actuales condiciones no solo no le permite vivir al excluido, marginado o pobre sino que no le permite la libertad de movimiento al que posee recursos (seguridad pública, etc.) .

**Esto nos lleva a afirmar que la situación actual reclama de propuestas que articulen a la diversidad de acciones e iniciativas con una lógica pública, a los efectos de frenar la creciente exclusión, que construya mecanismos de igualdad e integración social que den mayor confianza a todos los actores para una mayor calidad de vida.**

Esta lógica de lo público ya no puede estar centrada, solo, en el empleo, la remuneración por una tarea o la sola intervención del estado. Dado que, por un lado, el trabajo está llegando a su fin o mejor dicho se está transformando, no necesitando de mucha mano de obra, y por otro lado gran parte del trabajo remunerado no permitirá vivir dignamente a las mayorías.(5)

Por otro la evolución y transformación de los sistemas de seguridad social que buscan hacer confluír la capitalización individual con la solidaridad intergeneracional, a mediano plazo se verán enfrentadas al fracaso de algunos de estos sistemas y en todos los casos a pensar un subsidio universal que posibilite la dignidad de todos los individuos de la sociedad, que ya no solo es nacional, sino regional y mundial. (6)

La mutación que estamos viviendo, que provoca horror (7), no necesariamente deberá terminar en tragedia si se logran generar nuevos mecanismos de socialización del producto. Dado que ya la relación capital-trabajo, propiedad-dominio, bienestar-iniciativa no dependen solo del individuo sino del producto social que se ha generado con los cambios tecnológicos y culturales. La disyuntiva es seguir profundizando la exclusión (con los resultados lógicos de reacción popular y quiebre civilizatorio) o asumir las consecuencias socializantes de las posibilidades del salto cualitativo que está dando la humanidad.

La fragmentación y atomización social, junto a la cultura de la pobreza y de la riqueza muestran que el fenómeno del desarrollo es más complejo que la unidimensionalidad de las variables económicas. Por lo que la linealidad: liberalizamos, flexibilizamos, atraemos inversiones y capitales, crecemos y como consecuencia tenemos menos pobreza e igualdad, por si sola no parece ser cierta. La realidad de América Latina lo está mostrando, existe una relación proporcional entre el crecimiento económico y la creciente desigualdad, hay más pobres y la pobreza estructural se consolida con una lógica distinta al sistema dominante.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) pareciera que están percibiendo la insuficiencia de las políticas exclusivamente económicas. Pero no basta con medidas paliativas, se requiere analizar estructuralmente el tema económico-social, como se ha hecho con lo económico-financiero. También lo deberá ser con lo ambiental y cultural a los efectos de pensar un desarrollo integralmente sustentable y equitativo.

Tras cuatro décadas de desencuentros entre lo social y económico, primero con la conflictiva década de los sesenta, luego con la década autoritaria de las dictaduras, finalmente con la década perdida de los 80, la deuda externa, pasando por los ajustes de los 80 y 90, no se pueden solucionar los problemas de pobreza y exclusión con lógicas estructurales que no han dado resultado favorable en la distribución del producto. Las políticas de ajuste no pueden dar cuenta de la complejidad de la economía en su devenir social, cultural y ambiental.

***Desarrollo diverso, equitativo y sustentable***

Las políticas sociales han sido la utopía posible en un mundo que no puede desarrollar una sociedad plenamente justa. Esta es su posibilidad y su límite, por lo que recrear las utopías de un mundo más justo y fraterno siempre será un desafío ineludible.

Sin embargo el devenir actual muestra que la política social debe ser permanente porque el crecimiento y el tipo de desarrollo llevado adelante genera exclusión. Por otro lado los cambios en el sistema productivo reclaman de políticas sociales no solo para los excluidos, sino para todo el cuerpo social.

Un nuevo modelo de desarrollo deberá tomar en cuenta que el empleo no será el único eje de integración social posible. El área de servicios en lo social, ambiental y cultural está abriendo nuevas perspectivas, pero la dificultad aún permanece si no se asume la responsabilidad social de las posibilidades y no posibilidades de los distintos sectores sociales y un mundo que cada vez es más interdependiente. El flujo de interacciones al instante de forma cotidiana son a la vez una posibilidad y un riesgo global en el que habrá que aprehender nuevas formas de convivencia integradora.

Si lo que se genera es un producto colectivo, deberá tener un beneficio colectivo. Si la inserción laboral era una condición necesaria para la integración social, hoy ya no es suficiente. Habrá que pensar por ejemplo un subsidio universal como plantea el economista y filósofo Philippe Van Parijs, entre otros.

La pregunta que emerge es ¿cómo lograr encaminarse hacia una sociedad de bienestar o de responsabilidad pública? Habrá que aceptar la complejidad y construir desde la coordinación entre distintos actores.

Se requiere una nueva cultura de relacionamiento y concertación entre estado-mercado y sociedad. La percepción del estado ausente ha generado la necesidad de la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas, y ello debe verse como favorable y no como negativo.

Hoy se necesita cada vez más acercar el estado a las necesidades de los ciudadanos y facilitar la participación de éstos para que incidan en las políticas concretas. La descentralización planificada y equilibrada con las responsabilidades de cada actor es el camino que se está recorriendo en muchas Alcaldías y Municipios de América Latina. Habrá que ampliarlo a nivel de todo el estado y en la articulación regional.

Una nueva concepción de lo público implica nuevas mediaciones y redes de solidaridad. Dado que las sociedades cada vez son menos homogéneas, las formas de participación tienen que dar cuenta de la diversidad para posibilitar la igualdad en la polis como el equilibrio en y con la naturaleza. (8)

Muchas veces las formas en que se implementan las políticas sociales profundizan la desigualdad. Hoy las políticas sociales verticales y focalizadas en algunos casos terminan consolidando la desigualdad porque aíslan o favorecen a los sectores que no lo necesitan. Las políticas sociales tendrán que hacerse cargo a nivel territorial de la integridad y la integración ante la fragmentación, la exclusión social y la depredación ambiental.

Se requieren decisiones políticas para que el estado y los bloques económicos regionalizados se hagan cargo, por un lado de garantizar el bienestar a cada ciudadano (que no son solo nacionales, sino regionales y planetarios) y por otro brindar los servicios sociales básicos que le posibiliten a cada miembro de la especie humana desarrollarse dignamente. La política social debería ser comprendida en una forma más abarcativa e integral.

Por otro lado el mercado, que es una institución creada por los ciudadanos (productores y consumidores, regulados por un marco jurídico y pautas éticas de competencia) debería orientarse no solo en función de la producción y distribución de bienes y servicios, sino también en la responsabilidad de la consolidación del ser público de la sociedad. Es estructurando más explícitamente la solidaridad negativa que lo moviliza para crear la confianza que necesita tanto el inversor, el productor, el consumidor y fundamentalmente el ciudadano. La concertación social en base a principios de igualdad-diferencia, integración social y productividad-iniciativa parece el único camino a seguir y no una alternativa más.

Finalmente la sociedad civil desde la comunidad local, regional e internacional está emergiendo como un espacio clave ante la complejización de las sociedades modernas a los efectos de facilitar una mayor comunicación entre el estado y los ciudadanos, como entre las regiones (llámese UE o MERCOSUR) a los efectos de posibilitar una dinámica pública crítica y con iniciativa.

En la construcción de políticas de carácter público deben participar estos actores a los efectos de permitir la viabilización eficiente de medidas y respuestas a situaciones que parecen no esperar más.

La reconstrucción de la confiabilidad de los partidos políticos como articuladores de este proceso parece insustituible para guiar y conducir estos objetivos. A la vez un gerenciamiento transversal de los distintos organismos y actores son un instrumento necesario.

### *conclusiones*

Como vimos, tanto las crisis económicas como el crecimiento acelerado, incrementan las demandas de protección social por lo que parece necesario afrontar la social y ambiental en una forma estructural.

Por otro lado dado que las lógicas de gestión son distintas en lo privado que en lo público, la transacción entre actores implicados es un eje clave a la hora de implementar políticas concretas. Por lo que se requieren descentralización y concertación. La descentralización posibilita la participación y complejiza la gestión, pero se consolida la cohesión social como sustento de la democracia, la responsabilidad pública y el bienestar.

Para el Estado como para la diversidad de organismos e instituciones de la sociedad civil tener a las empresas como interlocutoras y socias permitirá fortalecer la integración social, lo mismo que el apoyo a la comunidad por parte de éstas.

En la UE se ha lanzado un manifiesto de empresas contra la exclusión social, esto puede comprometer al capital con la inclusión social. Esperemos que en el MERCOSUR se pueda dar algo similar. Los programas de inserción labor de jóvenes entre el Estado con ONGs y empresas es una experiencia que va en este sentido.

La regionalización debiera transformarse en el espacio de articulación entre lo local y lo global. Sin embargo, como vimos, en el MERCOSUR que tiene entre sus objetivos el desarrollo económico con justicia social apostando a mejorar la calidad de vida, no parece fácil articular un marco social común.

Dado que el problema de la cohesión social en la diversidad es un elemento importante a los efectos de lograr un desarrollo igualitario, parece necesaria la rearticulación de la solidaridad negativa y positiva para generar los recursos, a los efectos de posibilitar la implementación de políticas públicas que den cuenta de las desigualdades, las diferencias y las exclusiones. La consolidación de un espacio público que fortalezca la dimensión social del acontecer actual parece clave a la hora de viabilizar una región mas equitativa.

Finalmente si lo público permanece asociado solo a lo estatal, no parece posible que se pueda recrear como espacio en el que articulen diversos actores, por lo que si se logra pensar desde otro lugar se podrán generar marcos de inclusión mas integrales y acordes a las demandas actuales.

La realización de proyectos integrales y territorializados dónde se coordinen y concerten los distintos actores es uno de los primeros pasos a dar. Ello presupone la politización de objetivos y la despartidización instrumental de la planificación, a través de un gerenciamiento transversal y articulador de las acciones a emprender (9).

Los desafíos en Uruguay parecen estar en el ordenamiento del gasto, en una jerarquización política con mayor consenso y participación de la gente. A la vez en una mejor gestión de los recursos, que no duplique los esfuerzos o se traben las obras por la descoordinación o el interés partidario.

Gobernar implica jerarquizar los objetivos políticos, articular los disensos, gestionar las posibilidades en función de toda la ciudadanía y supone tratar en forma desigual a los que están en desigualdad de condiciones.

Como hemos tratado de mostrar, posibilitar la igualdad, reclama de todos los actores, pero habrá que definir políticas que lo faciliten y no tiren en saco roto ninguna de las acciones que se emprendan desde los distintos actores implicados.

**Docente de filosofía e investigador en temas sociales, miembro de ONGs dedicadas a las temáticas de niñez, juventud, medio ambiente y participación ciudadana.**

## Notas

- (1) Gudynas, E. **Ecología, mercado y desarrollo**. FESUR-CLAES. Montevideo, Vinten Editor, 1996.
- (2) Roemer, John E. **Un futuro para el socialismo**. CRITICA, Barcelona, 1995.
- (3) de Posadas Montero, Diego A. **Desde el sur. Alegato histórico sobre la descentralización, la Autonomía... y la gente**. SOLARIS, Montevideo, 1995.
- (4) Obra cit. Pág. 36. Ver capítulos : “La propiedad pública” y “La intervención estatal en la economía”.
- (5) Rifkin, Jeremy. **El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era**. Paidós, Barcelona, 1996.
- (6) Van Parijs, Philippe. **Libertad real para todos**”. Paidós, Barcelona, 1995.
- (7) Forrester, Viviane. **El horror económico**”. F.C.E. Buenos Aires 1997.
- (8) Barreiro, J., Gatto H., Gudynas E., Honty G., Leff E., Mora Castellano E., Santandreu A. **Democracia y ecología. La política de la gestión ambiental**. CLAES-FESUR, Vinten Editores, Montevideo, 1996.
- (9) **LIBREVISTA Nº 16 “¿Qué nos vienen a dar ?”**, Montevideo, otoño 1997. En nuestro artículo : “**Participación de la comunidad en la resolución de las pobreza**s” págs. 15 a 18, decíamos : “el problema o la realidad de la pobreza (y la exclusión) tiene que ver con muchos factores y a la vez supone un abordaje diverso dada su complejidad en la resolución concreta. Aunque no parece tan difícil identificar la pobreza y las pobreza que nos rodean mas lejos o mas cerca y en las que estamos inmersos, sin embargo su necesaria resolución pasa por muchos mecanismos y respuestas que reclaman del **fortalecimiento de uno de los referente desde el cual se operativiza: la comunidad local...**

Un aspecto en el que me gustaría detenerme, en un sentido global, es en las formas de intervención social y en la evolución de las políticas sociales en los últimos tiempos...

La crisis de las políticas universalistas que se desarrollaron en forma homogénea y verticalista no podían tomar en cuenta, no solo el rol de la comunidad sino el de la diversidad que existe en ella y por ende la complejidad de la pobreza: las pobreza. La cuestión de género, la diversidad étnica, la cuestión etárea, la cosmovisión religiosa, el lugar social o de poder, etc. Estos presuponen un abordaje que no solo implica la resolución objetiva de la subsistencia material, sino y sobre todo, el poder y la incidencia de la gente en la resolución de sus necesidades: la subjetividad y las cosmovisiones parecen ser un elemento fundamental en las estrategias a desarrollar.

Tanto en las políticas sociales universalistas, como en las políticas sociales focalizadas, la lógica política aplicada ha sido un verticalismo desmovilizador de la comunidad en la resolución de sus problemas. Hoy no parece posible que se logren resolver situaciones de pobreza sin abordar su resolución desde distintos actores, donde la comunidad local y el espacio territorial parecen tener un rol fundamental a los efectos de producir los resultados buscados por las políticas públicas (no entendiendo por ello solo estatales) que apuntan a fortalecer la igualdad de posibilidades en la sociedad.

Esto nos lleva a la cuestión de la participación de la sociedad civil y de la comunidad en los problemas de la pobreza, que ya no son solo responsabilidad del estado burocrático; dado que el ser público no solo se reduce al estado y por otro lado la iniciativa de la sociedad civil no solo es privada. Por lo que el fortalecimiento de la iniciativa pública desde la comunidad y hacia ella parece ser un aspecto clave a la hora de resolver las necesidades, los conflictos y la toma de decisiones en lo que hay que realizar para aumentar la calidad de vida de la gente.

Una diversidad de experiencias en áreas tales como la niñez y la vivienda muestran este pasaje, así como la implicancia de las comunas y los vecinos de un barrio en la continentación de lo que se busca lograr en la resolución de la pobreza en situaciones locales...

Nos encontramos ante el desafío de encontrar mecanismos de articulación entre el estado y la sociedad civil que faciliten a la comunidad local incidir en la resolución de las pobreza que vive. Ello requiere de alguna manera que los administradores y ejecutores de políticas públicas logren apoyar y fortalecer con recursos y políticas sistemáticas las iniciativas que favorezcan la acumulación social de las políticas estructurales y sectoriales. Y por otro lado que la comunidad local pueda irse haciendo cargo de vincular acciones y propuestas que apunten a la consolidación de una mayor calidad de vida.

Finalmente **en tanto no se le posibilite efectivamente un espacio de poder a la gente no es factible que se resuelvan los problemas de pobreza**, puesto que muchas veces las políticas se implementan desde el ente burocrático que las diseña y no desde la gestión comunitaria. Por lo que no solo la descentralización municipal y nacional parece ser uno de los ejes políticos fundamentales desde los que se puede efectivizar la participación de la gente, sino el fortalecimiento de las iniciativas locales que se articulan en un desarrollo regional y local...”

**comentarios a: [villabas@adinet.com.uy](mailto:villabas@adinet.com.uy)**