

El nexo entre un problema social y su consecuente política pública

**Carla Calce
Laura Paulo
Al Pie de la Muralla
alpiedelamuralla@adinet.com.uy**

1 – LA DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS SOCIALES

Una forma de definir los problemas sociales es considerando su existencia objetiva. Contrariamente, en este documento se entenderán los problemas sociales en tanto interpretaciones subjetivas, colectivamente construidas y que se expresan en acciones de demandas. En este sentido, la imagen que se construya sobre determinado problema, proyecta la imagen de las soluciones por lo tanto, las políticas son diseñadas como solución a las imágenes de los problemas sociales.

Las demandas sociales delimitan la política pues inevitablemente tipifican problemas sociales, sugiriendo que una dada situación es un problema social. Los hacedores de política entonces, se ven compelidos a responder a estas tipificaciones mediante la formulación de política pública.

Best (1989) expone una serie de ejemplos que demuestran cómo los expertos manipulan el conocimiento de tal forma de configurar las figuras sociales que se desea atender. El alcance de una situación que se identifique como problema, depende de la definición del mismo y del poder de convicción que se logre. En este sentido, Best resalta la incidencia de las estadísticas como aporte en la elaboración de textos argumentativos. El autor alude a tres reglas básicas que los hacedores de estadísticas deberían observar si pretenden apoyar a las demandas sociales. Las dos primeras son: los números grandes son mejores que los pequeños y las cifras oficiales son más contundentes que las no oficiales. La tercera regla resulta de una combinación de estas dos: lo mejor son los grandes números de carácter oficial.

Si una situación está fundada con evidencia empírica, entonces es más plausible que se consiga cierta atención a los reclamos. La investigación científica pues, genera fundamento comprobado, que puede ser utilizado para persuadir. Los resultados de las investigaciones son productos sociales y tienen consecuencias sociales.

Es posible que en base a las argumentaciones así producidas, un asunto determinado logre ingresar en lo que se denomina agenda sistémica y que refiere a todos los temas problematizados por la sociedad en un momento dado. El pasaje de un problema, desde la agenda sistémica hacia la agenda institucional o política (problemas efectivamente priorizados por los dirigentes del gobierno) es otro avance que insume la movilización de recursos diversos por parte de los demandantes. A su vez, ese pasaje de la agenda sistémica a la agenda política, no implica necesariamente que sea resuelto mediante una política pública. En caso de que efectivamente lograra su ingreso, debe tenerse en cuenta que “la definición del problema es una decisión de gran importancia que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública, al reducir el ámbito de posibles alternativas a considerar. Una definición inadecuada del problema está en la base del fracaso de muchas políticas públicas” (TAMAYO SÁEZ, 1997:287).

En ese proceso de demanda por una política pública determinada, existen sesgos negativos (grupos de interés, cultura, tradición, valores del decisor) y sesgos positivos (medios de comunicación, competencia política, ambiciones de las agencias) que determinan el acceso de los temas a la agenda institucional. Aguilar Villanueva (1993), en su análisis de la formación de la

agenda, establece que “el factor con mayor peso causal en la configuración de la agenda formal de gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno”. (AGUILAR VILLANUEVA. 1993:44)

En suma, la formulación de una política pública, es un proceso complejo de construcción compuesto por diferentes fases que van desde la identificación y definición del problema, la formulación de las alternativas de solución, la adopción de una alternativa, la implantación de la alternativa seleccionada y la evaluación de los resultados obtenidos. Todas ellas tienen sus propias complejidades pero a los efectos de este documento, nos centraremos básicamente en el punto de partida.

2 – MONTEVIDEO, CIUDAD FORTIFICADA: UN ASUNTO DE INTERÉS

“Es una ciudad aceptablemente construida, erigida sobre una suave elevación al extremo de una pequeña península y completamente amurallada”(COTELO, R. 1996:138)

La fundación de Montevideo tuvo una finalidad esencialmente militar y “estuvo llamada a jugar un papel particular en el pleito entre españoles y lusitanos, donde los primeros intentaban detener el ansia de expansión de los segundos” (ALVAREZ, R. 2005:1) Su importancia geopolítica estuvo en primer término, en prevenir cualquier incursión particularmente desde Colonia, donde estaban asentados los portugueses en el momento de la fundación.

Por otra parte, en el ámbito regional las murallas de Montevideo estaban destinadas a defender el “antemural del Perú y la “llave del Virreinato del Río de la Plata” (ALVAREZ, R. 2005:2), estas circunstancias impusieron que ella fuera una plaza fortificada. “La ciudad en sí misma, estaba situada sobre una parte de la península que cierra la bahía por el este, hacia el Río de la Plata en un territorio aproximadamente triangular cerrado por una fuerte muralla de piedra, trazada en forma zigzagueante, y de gran ancho y altura, capaz de resistir exitosamente los impactos de las piezas de artillería naval más potentes de la época.” (RAU: 2006)

Montevideo era una fortaleza en la cual estaban emplazados sobre sus muros 300 cañones, dónde existía un enorme depósito de armas, municiones y pólvora a disposición de las compañías militares. La ciudad contaba con una dotación militar de gran importancia para la época: el cuerpo de Blandengues de la Frontera, la base naval de la Marina Real además de las naves de guerra españolas que fondeaban continuamente en la bahía que patrullaban las costas del Atlántico Sur. (RAU: 2006)

Sin embargo esta ciudadela que costó tanto construir, solamente subsistió medio siglo hasta 1833, ya que las autoridades de la “Patria Vieja” nada pudieron hacer por mantener el recinto fortificado. Luego de la Independencia comenzó su demolición, particularmente el derribamiento de la “Ciudadela y del Fuerte de San José en la década de 1870 implicó la desaparición de dos testimonios notorios; la muralla era para muchos un `signo oprobioso´ de un pasado colonial español que debía ser prontamente olvidado”. En efecto, cuando las murallas cayeron, un diario de 1829 hablaba de que “Al fin desaparecerá ese monumento que sólo ofrecía la imaginación recuerdos ominosos”, y que era “una especie de dique que tenía como represa el progreso de la población de Montevideo”.

En consecuencia, simultáneamente a la desaparición de las construcciones, se fue erigiendo una evocación “romántica” de la vida colonial caracterizada por la descripción de la vida cotidiana, las costumbres y el paisaje urbano dibujado por lavanderas, aguateros, vendedores de carbón y leña, las rejas cuadradas y los típicos faroles coloniales. “Lo que se enseña en primaria de ese período es lo que hacía el vendedor de velas, de empanadas. No se integran a la cultura de la persona los conceptos de lo que fue el verdadero pasado.(...) Se enseñan cosas que son o falsas o en último

caso circunstanciales”¹ En la medida en que la instrucción formal contribuye a esa visión romántica de aquella época, para los ciudadanos un tramo de muralla no evoca nada. “Siempre un resto histórico evoca algo pero eso no evoca nada”² Si no se puede establecer la asociación entre el objeto y un legado material o espiritual, entonces no se puede atribuir valor alguno a ese objeto. Las murallas no se conocen, no pueden asociarse con un pasado a valorar; no se pueden asociar a un evento significativo por lo tanto no tiene posibilidades de ser aprehendidas en su real dimensión.

Significativamente, la importancia geopolítica y militar que tuvo Montevideo como ciudad fortificada, es un aspecto soslayado al estudiar el período colonial. “En la educación que dan primaria y secundaria no se enseña la historia de ese período entonces la gente lo ignora porque no forma parte de su acervo cultural. Hay un mal concepto, es decir, la historia del Uruguay nace con Artigas, antes no existía nada entonces todo eso otro no tiene peso en la cultura de la persona, ni en las convicciones ni en la mitología”.³ En consecuencia, actualmente los habitantes y visitantes de la ciudad desconocen que hay restos de Muralla a lo largo de Bartolomé Mitre y se mantiene la creencia de que el único fragmento “sobreviviente” es el que hoy se encuentra en la intersección de las calles Bartolomé Mitre y Buenos Aires.

3 – LA PROBLEMATIZACIÓN DE ESTE ASUNTO

En nuestro medio, existe un considerable número de personas dispuestas a resaltar la importancia de preservar y cuidar la muralla que tuvo la Ciudad Fortificada, como parte de nuestro patrimonio. El Primer Seminario Regional de Ciudades Amuralladas ha contribuido a la coordinación y expansión de esos esfuerzos. Hay interés en continuar estos encuentros “para formar una masa crítica (...) se necesita generar conciencia hay gente que está haciendo diversas cosas en diversos lugares pero se están conectando para eso sirven nuestros encuentros hacia ahí dirigimos nuestro trabajo.”⁴

En forma paralela a este grupo motivado por la temática, existe la percepción de que la inmensa mayoría de los ciudadanos no tiene idea de que Montevideo fue una ciudad fortificada y de que existen restos de muralla que podrían ser preservados como patrimonio cultural. Inclusive, se constata que la mayoría de la gente asocia la puerta de la Ciudadela como el lugar de ingreso a la Ciudad Fortificada. “El nivel de conciencia es restringida la gente cree que la puerta de la Ciudadela era la entrada a la Ciudad Vieja. Mala información por ejemplo de los agentes turísticos pero claro es el vestigio más importante que queda”⁵

En función de lo expuesto, se expresa como primordial la necesidad de generar conciencia colectiva sobre el valor de este patrimonio. Esta conciencia colectiva implica al ciudadano común pero también a los hacedores de política, mucho de los cuales también adolecen de esta percepción distorsionada de nuestra realidad.

Frente a estas constataciones, surgieron algunas preguntas más básicas, es decir, que anteceden a la generación de conciencia. Se generalizó la afirmación de que la gente poco sabe sobre la Ciudad Fortificada pero exactamente ¿qué nivel de conciencia colectiva existe actualmente sobre el tema?. Por otra parte, ¿qué determina que el nivel de conciencia colectiva sea ese y no otro?. ¿Hay diferencias entre grupos de ciudadanos según su nivel de conciencia respecto a la muralla como patrimonio?, ¿a qué se deben esas diferencias?.

En base a esas interrogantes, se propone realizar una investigación para abordar el tema de la significación de la Ciudad Vieja en tanto antigua ciudad fortificada, para comunidades

¹ Entrevista realizada a especialista en el tema

² Idem

³ Idem.

⁴ Entrevista realizada a la Directora del espacio cultural “Al Pie de la Muralla”

⁵ Entrevista realizada a integrante de la Comisión de Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación.

interpretativas particulares (residentes, comerciantes, población fluctuante). Es decir, se propone investigar respecto al sentido que opera en esas comunidades interpretativas, en relación al carácter de Ciudad Fortificada. Sólo comprendiendo las diferentes interpretaciones en juego, podrá entenderse el por qué de las distintas actitudes de los ciudadanos y podrán diseñarse alternativas de abordaje para revalorizar este patrimonio histórico.

4 – CONCEPTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

La temática a investigar refiere al comportamiento de algunos ciudadanos, quienes no se percatan de que la Ciudad Vieja fue una ciudad amurallada, ignoran que existen restos de muralla y piensan que la entrada a la ciudad era la Puerta de la Ciudadela. Ese comportamiento, incorporado por la interacción de diferentes agentes de socialización, es el aspecto observable que puede ser tomado como indicador de sentido. Atendiendo a esta afirmación, se requiere entonces un diseño de investigación que permita alcanzar los objetivos planteados.

Los fenómenos sociales requieren tanto de los análisis estadísticos o distributivos que produzcan datos con capacidad explicativa así como abordajes cualitativos que identifiquen significaciones, todo lo cual posibilita un abordaje abarcativo de la realidad. Dada la naturaleza de este estudio, se combinarán ambas perspectivas poniendo énfasis en la perspectiva estructural.

Se trata entonces de indagar sobre el contenido conceptual de haber tenido una Ciudad Fortificada, a través de una serie de signos (cadenas de significantes) que dan cuenta de ese significado (generan sentido). Para el logro de tal objetivo se recurrirá a la encuesta estadística complementada con perspectivas de corte cualitativo; ello habilita un abordaje más abarcativo del tema de estudio.

La encuesta estadística supone un intercambio particular entre el entrevistador y el entrevistado. En esa relación, el entrevistador registra y traduce a códigos, no solo las cuestiones fácticas sino también las cuestiones ideológicas. Ello conlleva la reducción al mínimo de la provocación (el hacer hablar libre y espontáneamente) y la reducción del sentido priorizando en su lugar, las opiniones o comportamientos verbales estereotipados para capturar los hechos a través de ellos. (IBÁÑEZ, J. 1986).

Para complementar esa forma de producción de información y evitar que se produzcan desviaciones de opinión y malentendidos semánticos, se considerará “la conveniencia de una ‘apertura cualitativa’ complementaria, mediante un análisis del discurso (sobre el objeto de referencia) en entrevistas individuales abiertas y/o discusiones de grupo, que facilite la comprensión previa de las desviaciones ideológicas y de la potencial polisemia de significados y malentendidos semánticos de una cierta ‘batería’ de preguntas” (ORTI, A. 1986:157).

Se fundamenta entonces, para el estudio que aquí se propone, la utilización del abordaje distributivo combinado con el abordaje estructural, para capturar las relaciones de sentido, a través de lo que cada entrevistado verbaliza, todo ello enmarcado en el contexto en donde esas relaciones de sentido se configuran. Reconociendo el aporte de la investigación científica para establecer el nexo entre un problema social y su consecuente política, se realizará un estudio que proporcione evidencia sobre el estado de conciencia actual. Se espera que así se obtengan datos concisos, que puedan eventualmente convertirse en datos oficiales, de tal forma de contar con la evidencia empírica necesaria para fundamentar la necesidad de resolver el tema así como para construir las soluciones adecuadas a la naturaleza de la problemática.

En suma, para desencadenar un proceso político a nivel de los decisores, una vía es demostrar que se enfrenta un problema que requiere ser resuelto. Este dinamismo remite al concepto de cuestión socialmente problematizada. Cada cuestión pasa por un proceso desde su problematización social hasta su resolución. En primer término, debe comprenderse la percepción aislada y así identificar las estrategias que permitan convertirla en problema compartido. Sobre esa base, se vuelve más factible captar la atención de la opinión pública, formar grupos de presión organizados

para mantener el tema en la agenda pública y el pasaje de la cuestión socialmente problematizada a un debate orientado a la formulación de la política correspondiente de revalorización y preservación de nuestro patrimonio.

BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ, Ruben (2005) El carácter militar de las fortificaciones. Montevideo ¿Por qué Plaza Fuerte?. [on line] Montevideo: Espacio Cultural Al Pie de la Muralla [citado el 18 de marzo de 2006]. Disponible en Internet: www.alpiedelamuralla.com

BEST, Joel (ed). (1989). Images of Issues. Tipifying Contemporary Social Problems. New York: Aldine de Gruyter

COTELO, Ruben (1996) Velas Blancas en el Atlántico Sur. La Banda Oriental según los viajeros y exploradores durante la Colonia. En: Barran, J., et. al. (1996) Historia de la Vida Privada Entre la Honra y el desorden 1780-1870. Tomo I. Montevideo: Ed. Santillana.

GIMÉNEZ, Alejandro. (2005) La Vida detrás de las Murallas [on line] Montevideo: Espacio Cultural Al Pie de la Muralla [citado el 18 de marzo de 2006]. Disponible en Internet: www.alpiedelamuralla.com

RED ACADÉMICA URUGUAYA. (2006) Fundación de Montevideo [online] [citado 18 de marzo 2006]. Disponible en Internet : www.rau.edu.uy

TAMAYO SÁEZ, Manuel (1997); “El análisis de las políticas públicas, en La nueva Administración Pública, Bañón R. Y Carrillo E. Comps. Ed Alianza Universidad, Madrid