

Políticas públicas

Re-configuración del Territorio de Gobierno

Cecilia Leblanc¹

Universidad Academia de Humanismo Cristiano

Escuela de Trabajo Social

Hablar de “políticas públicas” en el actual contexto no deja de ser una paradoja. A la luz de las transformaciones neoliberales, ¿podríamos decir hoy que el Estado, a través de su accionar, representa el bien común y desarrolla políticas públicas en este sentido? Y por otra parte, ¿que la acción privada representa y actúa siempre en pro de intereses particulares? De la misma forma, ¿podríamos hablar de giros hacia la derecha en la orientación de las políticas públicas del gobierno de Piñera en lo social? ¿O se trataría de una continuidad del gobierno de la concertación, incluso de corte más populista en algunas materias sociales?

Referirnos a las políticas públicas del gobierno de Piñera, nos obliga a remitirnos necesariamente a un conjunto de factores estructurales que determinan sus características y que están asociados a las transformaciones globales, producto de la reorganización del orden capitalista mundial y las distintas formas de inserción de las economías nacionales, entre los cuales están:

1. La existencia de un orden económico único y globalizado que tiene como eje un mercado mundial altamente competitivo, dirigido por capitales transnacionales que imponen sus reglas al funcionamiento de las economías nacionales, trasladándose los niveles decisionales sobre materias económicas a poderes supranacionales con el consecuente debilitamiento del poder de los Estados nacionales, los que van perdiendo progresivamente algunos, y drásticamente otros, el control político sobre la economía que en el pasado operaba como un binomio articulado bajo el concepto de interés nacional, o bien común.
2. En segundo lugar, está la inserción de Chile en el mercado mundial como país productor de materias primas en el marco de la reorganización del patrón de acumulación capitalista a partir de la nueva división mundial del trabajo, que genera como consecuencia un modelo de desarrollo altamente diferenciado entre el sector ligado al mercado externo, altamente

¹ cleblanc@academia.cl

tecnificado y de alta inversión de capital y otro sector que se reproduce en condiciones de sobrevivencia. Esa característica de inserción, conlleva profundas transformaciones en la estructura productiva y en los procesos de trabajo al interior de los países, los que al flexibilizarse en función de las necesidades del mercado, producen una diversidad de tipos y formas de inserción laboral y por lo tanto, una alteración en la estructura ocupacional y social del país, derivando en una heterogeneidad y diversidad de realidades sociales.

En este contexto, el estado, conjuntamente con un debilitamiento de su rol regulador en las relaciones entre capital y trabajo, transfiere selectivamente aquellas funciones económicas y sociales rentables al mercado, mientras se asume un rol determinante en la optimización de condiciones para el funcionamiento de éste, a través de la desregulación, la apertura de nuevos mercados internacionales, la modernización de infraestructura para la exportación de productos y la modernización administrativa y financiera de la gestión del aparato burocrático. Por otra parte, desarrolla de manera subsidiaria y focalizada, una acción social residual dirigida a aquellos sectores económicos y sociales no rentables para el mercado, por la vía de la transferencia de la función social, a través de programas y provisión de servicios sociales a los municipios, desligándose de la responsabilidad directa en los procesos de desarrollo económico y social del país. Acentuando aún más esta desvinculación, en las últimas dos décadas se ha sido testigo de una progresiva externalización de esta acción social pública residual, desde estas administraciones locales, es decir, los municipios, a organismos privados sin fines de lucro, tales como corporaciones, fundaciones y consultoras, denominadas instrumentalmente por los organismos internacionales, como el tercer sector, acción que se realiza mediante el traspaso de fondos públicos, vía licitaciones para ejecutar por la vía de microproyectos, la acción social pública focalizada.

Dentro de este nuevo ordenamiento, se produce una alteración en la relación Estado-sociedad y entre lo público y lo privado. El Estado se transforma en un actor más, dejando de representar en términos privativos, el bien público y por otra parte, un sector del mundo privado, sin fines de lucro, al que se le atribuye la denominación del tercer sector, se hace cargo preponderantemente del desarrollo de la acción social pública. En esta lógica de mercado, la satisfacción de necesidades de la población deja de ser vista por el Estado como derecho social y adquiere en este contexto, el carácter de responsabilidad individual, en el entendido que cada persona ejerce su libertad de elegir en el mercado los bienes y servicios que le permiten su satisfacción y sobrevivencia, transformándose aquellos que no pueden hacerlo, en los sujetos de la acción social pública. Estos últimos son identificados, evaluados en su condición y cuantificados como acreedores de la intervención social pública desde una concepción asociada más bien a una cuestión de caridad o ayuda al desvalido, que a un derecho social. Esta concepción justifica y apela a la responsabilidad de mundo privado en la ayuda social, validando y legitimando la des-responsabilización del Estado en estas materias. Ejemplo de lo anterior, es el rol que cumplen con gran visibilización mediática, instituciones como el Hogar de Cristo, Un Techo para Chile, la Teletón, La Fundación de Superación de la Pobreza, Fundación Las Rosas entre muchas más en el afrontamiento de los problemas sociales.

De esta forma, la relación entre lo económico, lo social y lo político, que se nos presentaba articulada bajo los Estados nacionales, en este nuevo orden mundial, se desarticula, donde lo económico se desterritorializa, transnacionalizándose, mientras lo social, se minimaliza localizándose y territorializándose, quedando entonces lo político y lo social subordinado a lo económico (Hamzaoui, 2005).

Se produce una reconfiguración de lo social, el cual se nos presenta diseminado en lo local, en múltiples micro realidades aisladas unas de otras. Ello sugiere un tratamiento similar desde la intervención social pública, la que en las actuales condiciones adquiere entre sus características, las siguientes:

1. Opera en subsidio del mercado y es focalizada hacia aquellos sectores que no pueden por sí mismos acceder a éste.
2. Está orientada por los Organismos internacionales, los que según los resultados de los estudios periódicos que hacen del comportamiento de los indicadores, recomiendan diversas estrategias de enfrentamiento de la pobreza a los gobiernos, a partir de una concepción estandarizada de ésta como incapacidad social, retomando la orientación filantrópica y de caridad propia del liberalismo del siglo XIX, por sobre la concepción de derecho social, responsabilizando a los propios sujetos de su condición y apelando a la solidaridad de la sociedad civil, en su afrontamiento. Con lo anterior, se naturaliza el desligamiento del Estado y se revaloriza la solidaridad asociada a la ayuda del necesitado, en desmedro de la solidaridad entre iguales.

Siguiendo estas recomendaciones, Chile ha experimentado en los últimos 30 años, diversas estrategias de superación de pobreza, contándose entre estas:

La focalización de la acción social pública exclusivamente en la extrema pobreza, (durante la dictadura de Pinochet):

- Focalización ampliada a los grupos vulnerables (Gobierno de Aylwin)
 - Transformación Productiva con Equidad o Neoestructuralismo (Focalización, más Inversión Social, de Frei y Lagos)
 - Universalismo Básico, expresado en Sistemas de Protección Social, creados por ley como responsabilidad del Estado (Chile Solidario, Auge, Chile Crece Contigo, Reforma Previsional. Gobierno de Lagos y Bachelet)
1. Se basa en la concepción que la política pública en lo social, debe responder a la articulación de tres actores: Mercado, Estado, Sociedad Civil
 2. El tratamiento de lo social se hace a partir de las características particulares de los sujetos, debidamente identificadas, siendo segmentados para efectos de la intervención social, según condición natural de sexo, edad, origen étnico, discapacidad física, otorgando un tratamiento

social individualizado a partir de la acreditación de pobreza, donde se atribuye exclusivamente al individuo la responsabilidad por el logro de su inserción social.

3. Son acciones administrativamente descentralizadas, territorializadas, aisladas, transitorias, discontinuas, de corto plazo y con escaso financiamiento, lo que genera una intervención social de baja calidad y cobertura, paliativas ante problemáticas cada vez más complejas e interrelacionadas.
4. Se observa como fenómeno progresivo de los últimos años, una creciente transferencia en la ejecución de esta acción social de las administraciones locales, hacia instituciones de la sociedad civil, bajo el concepto de externalización de la intervención social pública.
5. La precarización de la respuesta pública en lo social, conlleva un paulatino deterioro de las condiciones laborales de las profesiones de lo social, a cuyos profesionales se les ofrece como mercado laboral predominante, este tipo de proyectos sociales, donde son vinculados mayoritariamente a honorarios, con bajísimos salarios, por los tiempos que duran los proyectos, sobreexigidos por largas jornadas laborales y con exigencias de post títulos de especialización, que no se condicen con la simplicidad cada vez mayor de este tipo de intervención, que se vuelve mayormente administrativa (registro de información computacional diaria) paliativa y asistencialista. Esta realidad vivida por grandes sectores de profesionales de lo social, precariza aún más la calidad de la intervención, en tanto la inseguridad laboral, las condiciones muchas veces deplorables en las que realizan su trabajo y los bajos salarios, condicionan también la calidad de su rendimiento.
6. La intervención social se vuelve tecnocrática y pragmática, se amplían y perfeccionan los sistemas de cuantificación y evaluación de las actividades y recursos, se perfecciona además el dispositivo de control social de los pobres por la vía de los sistemas de información centralizados, dándose la paradoja de una mayor tecnificación del instrumental técnico y una baja en la calidad de la respuesta a las problemáticas sociales, resultando una administración de la pobreza cada vez más eficiente en el control de los recursos y menos eficaz del punto de vista de sus resultados. (Iamamoto, 2003)
7. La diseminación del problema social, profundizado por este tratamiento individualizado y especializado por segmento y tipo de problemática, localizado territorialmente, termina reproduciendo la pobreza y naturalizando su abordaje desde la ayuda social residual, generando una refilantropización de lo social, haciendo perder de vista el carácter global de la cuestión social, ligada al modelo de desarrollo instaurado desde este nuevo orden mundial sustentado en el mercado, que transforma en vulnerable las condiciones existenciales de gran parte de la población.

Políticas Públicas del Gobierno de Piñera, ficciones o falacias

¿Qué ha cambiado con el gobierno de Piñera? La instalación del Gobierno de la Coalición por el Cambio, nos muestra cierta tensión entre la ortodoxia de la UDI y sectores de Renovación Nacional frente al incontrolable populismo de Piñera, quien tiende a ofrecer más de lo que la aplicación rigurosa de la economía de mercado resiste, según los promotores de esta última. La intervención del nuevo gobierno en la sociedad, parte de la crítica a la política social de los gobiernos concertacionistas, particularmente el de Bachelet, por no utilizar adecuadamente la focalización en el uso de los recursos públicos, beneficiando con la acción social del Estado a sectores que no acreditarían, según ellos, para recibir dicha ayuda, crítica que hoy se está haciendo extensiva a la conducción de Piñera desde el Instituto Libertad y Desarrollo, quien lo acusa de continuismo tras la búsqueda de la popularidad personal. La premisa de la derecha, es que el Estado debe focalizar la acción social exclusivamente en la extrema pobreza, para lo cual se deberían mejorar aún más los mecanismos de evaluación y acreditación de la misma, así como los sistemas de información y coordinación entre las distintas instancias responsables. Sus argumentos se apoyan en la creencia de que la ayuda social desde el Estado, presenta el riesgo de generar dependencia e inhibir las capacidades de las personas para autovalearse, provocando además “clientelismo político que favorece la creación de grupos de interés que terminan finalmente oponiéndose a las rectificaciones necesarias” (La Tercera, 2011, p.2).

En esa perspectiva se propone la reorganización de la institucionalidad social, reestructurando el Mideplan, para convertirlo en la institución que abarque todo lo social haciéndose cargo de manera integrada de los asuntos de familia e infancia. Se insta a fortalecer su rol de coordinación y evaluación de las políticas sociales en la perspectiva de una mayor eficiencia en la determinación de las coberturas y del uso de los recursos de la acción social pública. Toda vez que “el fracaso de los programas sociales produce sensación de injusticia en la población y sobre todo, desafección con el modelo de desarrollo vigente”. (Ibid)

Entre los ejes principales de la política social de Piñera, están en orden de prioridad los siguientes:

- *La Educación:* con un énfasis en mejorar la libre competencia y la elección individual por la vía del subsidio a la demanda, la clasificación y rotulación de escuelas de acuerdo a niveles de excelencia académica.
- *Creación de buenos trabajos:* ampliar la oferta laboral por la vía de una mayor flexibilización y diversificación en las formas de inserción al mercado laboral. En esta lógica, tiene especial relevancia el trabajo femenino como una vía para enfrentar la pobreza al existir un nuevo aporte monetario al ingreso familiar, manteniendo a su vez el rol de la mujer ligado a su familia.
- *Fortalecer la familia;* reinstalando la concepción de familia tradicional y dentro de ésta el rol de la mujer, como madre esposa, significando un retroceso desde la perspectiva de género en la política pública.

Los factores estructurales mencionados anteriormente, se expresan en toda su crudeza en un crecimiento económico altamente concentrado, asociado a un empleo precario para una mayoría de la población, con una profunda desigualdad estructural espacial y social como resultado, lo que, sumado a un minimalismo extremo en la función social del Estado, hacen de Chile uno de los países más desiguales en cuanto a la distribución de la riqueza y de las oportunidades, lo que se disfraza muchas veces con el consumo mediante el endeudamiento y sobreendeudamiento de los sectores más vulnerables.

Dado lo anterior, la política social del gobierno de Piñera reúne aspectos de continuismo y aspectos de diferencia con respecto a los gobiernos anteriores. Los primeros están asociados a la lógica del rol residual del Estado, y las diferencias, se plasman en las concepciones que orientan los programas sociales claramente conservadoras.

El relato que caracteriza el discurso del gobierno, que más que ficciones, desnuda falacias y que justifica el minimalismo de la política social, es que en la medida en que hay crecimiento económico, hay empleo y por lo tanto mejor calidad de vida de la población, de la misma manera, en la medida que crecemos económicamente y alcanzamos un PIB cercano a los países de la OCDE, más próximo al desarrollo estamos. Otra falacia, es que la economía regulada por el mercado y el fomento de la competitividad, permite al sujeto ejercer su libertad individual y desarrollar su capacidad creadora y emprendedora que le permitirían salir de su condición y por lo tanto subirse al carro del desarrollo. De esta manera se fundamenta el subsidio a la demanda por la vía de los bonos o *voucher* para paliar las diversas necesidades que surgen en la sociedad. Pero sin duda, la gran ficción del gobierno de Piñera se estaría derrumbando hoy día con los acontecimientos de los últimos meses en el país. Quien seguramente junto a sus asesores diseñó su programa pensando que navegaría en aguas tranquilas, avanzando en las privatizaciones y concesiones al capital extranjero, mientras le otorga calmantes a las demandas de los distintos sectores con bonos y *vouchers*, ya no puede pensar lo mismo. Quien construyó la ficción de que una sociedad chilena, aletargada en la conciencia social y atrapada por el consumismo, pasiva en sus demandas y conformista ante las respuestas residuales del Estado a sus problemas, le posibilitaría a la derecha perpetuarse por un tiempo prolongado ante una concertación inmovilizada y sin proyecto, choca hoy con una nueva realidad. La irrupción de una sociedad civil activada y con conciencia social, que empieza a levantar demandas más allá de sus reivindicaciones específicas, que se moviliza mediante conexiones virtuales, tras propósitos que exigen cambios estructurales logrando una notable masividad, modifican el escenario diseñado por el gobierno y desestructuran su relato. En la medida que avance el movimiento social en sus demandas y desarrollo, nuevas ficciones se irán derrumbando. Es hora de analizar más detenidamente el nuevo escenario que se abre y las características de éste o estos emergentes movimientos sociales, sus formas de expresión y articulación y sus elementos de continuidad y ruptura, lo que, sin duda, es hoy una tarea urgente de las ciencias sociales y de los espacios donde ésta se debate y se construye.

Referencias bibliográficas

Hamzaoui, Mejed (2005), *El Trabajo Social Territorializado*, Valencia, Nau Libres, Universitat de València.

Iamamoto, Marilda (2003), *El Servicio Social en la Contemporaneidad*, Sao Paulo, Cortez Editora.

La Tercera (19/04/2011), “Instituto Libertad y Desarrollo retoma ofensiva y crítica políticas sociales de Piñera”, Santiago, p.2.