

## Las políticas públicas como práctica de contrainsurgencia social\*

Vivero Arriagada, Luis\*\*

### Resumen

Este artículo plantea que las políticas públicas constituyen una práctica de *contrainsurgencia social*, por cuanto los mecanismos de definición, implementación y seguimiento a las políticas en pocos casos se orientan a promover la organización social y la participación activa de los beneficiarios; por el contrario, los órganos y actores del poder hegemónico a través de ellas ejercen un control sobre las organizaciones y las personas destinatarios/as de estas. Nuestro planteamiento se sustenta en el análisis hermenéutico de los discursos de un grupo de dirigentes sociales del sector Pedro de Valdivia, de la comuna de Temuco (Chile), con los cuales se inicia un proceso de investigación iniciado el año 2008, en conjunto con un grupo de estudiantes de séptimo semestre de la Carrera de Trabajo Social, que permitiera un reconocimiento mutuo, para la posterior inserción de prácticas profesionales. Los aportes desarrollados por Gramsci sobre *Hegemonía y Bloque Histórico*, nos permite fundamentar el análisis, interpretación y comprensión de los discursos de estos dirigentes sociales.

**Palabras clave:** Políticas públicas, contrainsurgencia social, neoliberalismo, hegemonía.

### *Public Policies as a Social Counterinsurgency Practice*

#### Abstract

This article states that public policies constitute a social counterinsurgency practice, because the mechanisms of definition, application and follow-up on the policies are oriented only in few cases to promoting the social organization and active participation of the beneficiaries; on the contrary, the organs and actors of he-

\* Este trabajo se desprende de un proceso de Investigación Acción Participativa, con un grupo de dirigentes sociales y estudiantes, con el propósito de conocer su comprensión de la práctica de los/as trabajadores/as sociales y a partir de ello, generar un nuevo espacio para la implementación de prácticas profesionales de la carrera de Trabajo Social de la Universidad Católica de Temuco, desde el espacio territorial, sin mediación o dependencia a instituciones públicas o privadas. En ese espacio fue surgiendo una interesante reflexión en torno a las políticas sociales y la relación que ellos como dirigentes tienen con las instituciones y viceversa.

\*\* Doctorante en Procesos Sociales y Políticos de América Latina, Universidad ARCIS. Magíster en Ciencias Sociales Aplicadas. Licenciado en Trabajo Social con mención en Desarrollo Social y Políticas Sociales. Docente de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Católica de Temuco. Chile.  
E-mail: luisvive@gmail.com

Recibido: 09-04-16 • Aceptado: 10-01-30

gemonic power exercise control through them over the organizations and people whom these policies address. The position of this paper is supported by hermeneutic analysis of the discourses of a group of social leaders in Pedro de Valdivia, an area of Temuco, Chile, with whom a research process was begun in 2008, together with a group of college students in the seventh semester of social work, that allows for mutual recognition to later be inserted in professional practices. The contributions developed by Gramsci regarding hegemony and historical background allow the authors to establish the analysis, interpretation and comprehension of the discourses of those social leaders.

**Key words:** Public policies, social counterinsurgency, neo-liberalism, hegemony.

## **Introducción**

Para la investigación que da como resultado el artículo, la vinculación con los dirigentes comunitarios tuvo dos intencionalidades: Por una parte, identificar las percepciones y las experiencias que tienen los líderes comunitarios del sector Pedro de Valdivia de la ciudad de Temuco, respecto a la gestión local, las políticas públicas, su vinculación con las instituciones del Estado e identificar su percepción respecto del quehacer de los trabajadores sociales; por otra parte, acercar el ejercicio profesional del trabajo social a la realidad concreta de las familias y las comunidades, para contribuir con la promoción de procesos de organización y participación comunitaria e insertar a estudiantes en práctica profesional en estos espacios. Para lograr tales propósitos, se hicieron ejercicios de análisis de las situaciones concretas que han vivido los líderes comunitarios en el desarrollo de su rol y las percepciones y los significados que han construido respecto a la implementación de proyectos, programas y políticas sociales. El análisis de los discursos y las discusiones generadas en estas reflexiones constituyen el insumo para este artículo, que pretende mostrar y relevar la experiencia directa de los líderes comunitarios para que su voz pueda ser oída y leída por diversos actores, de manera que se pueda evaluar críticamente el papel que las instituciones, los profesionales y las instituciones públicas realizan.

Sin perjuicio de lo anterior, el análisis será nutrido de dos componentes: Primero, los aportes de Antonio Gramsci sobre el concepto de hegemonía y bloque histórico, algunos elementos conceptuales sobre PP, y a partir de ello abrir una discusión en torno a su manifestación implícita, de dominación y control social y; en segundo lugar esta reflexión se sustenta desde un análisis hermenéutico de los discursos de los dirigentes sociales con los cuales se trabajó, por cuanto son ellos los sujetos centrales que en sus discursos se constituyen en protagonistas no sólo de esta reflexión sino de la experiencia cotidiana a la cual alude este artículo.

En este marco se visualizan dos elementos centrales para nuestro análisis. Primero que en el discurso de los dirigentes sociales, sigue apareciendo el Estado como ente central y articulador de las PP; y segundo que la sociedad civil, entendida en su conjunto a todos los sectores no estatales, participa cada vez más en dicho proceso. Sobre esto último, vale poner atención en Gramsci (2006) al advertir que la sociedad civil no es homogénea, ni que participa consensualmente en el proceso, sino que presenta un alto grado de heterogeneidad, existiendo grupos que ejercen un rol hegemónico. En virtud de ello, sostenemos que sólo aquellos grupos que responde de mejor forma a los intereses de la clase dirigente -inserta o no en la administración del Estado- tienen mayor injerencia en las decisiones sobre la cues-

tión de lo público, interpretando de alguna forma lo señalado por Thoenig (1997), por cuanto el poder público no tiene el monopolio de lo político, ni en los asuntos públicos, dando lugar entonces a que hay sectores de la sociedad civil, que tienen influencia y control sobre ello. Siguiendo a Font (2001), la mayor participación ciudadana tendría una incidencia directa en las decisiones públicas, pero para que ello sea así, los sectores excluidos deben constituirse como actores políticos concientes, que les permita disputar los espacios de poder con la clase hegemónica, por cuanto las acciones que se desprenden de las PP en definitiva van a tender a responder a los intereses del sector dominante. Este planteamiento, va en una línea similar a la pregunta que plantea Font (2004) del ¿cómo recuperar el protagonismo ciudadano en las decisiones políticas?

En virtud de lo anterior nos preguntamos: ¿constituyen las políticas públicas una práctica de contrainsurgencia social? Por cierto que esta pregunta no será respondida cabalmente en esta líneas, pero esperamos abrir la discusión a partir de este análisis hermenéutico, entendiendo que *“la interpretación aparece, en el nivel epistemológico, como concepto opuesto al de explicación (...) la interpretación tiene connotaciones subjetivas específicas, tales como la implicación del lector en el proceso de comprensión”* (Ricoeur, 2008: 39). Lo anterior articulado con la perspectiva gramsciana en torno a la hegemonía, entendida como una construcción histórica de alianza de clase (Gramsci, 2006), que nos permita iluminar la reflexión y desde ahí aventurarnos en algunas conclusiones preliminares. La articulación entre hermenéutica, la mirada gramsciana y las perspectivas de análisis en torno a las políticas públicas y sociales, nos permite tener un horizonte de comprensión e interpre-

tación crítica de los procesos sociales y políticos, entendidos como fenómenos históricos, contextuales y dinámicos, en donde los sujetos tanto participantes de dichos procesos, como quienes son observadores de éste, pueden interpretarlos y comprenderlos en virtud de su relación contextual. Todo lo anterior nos permitirá aventurarnos a señalar, que las políticas públicas constituyen un mecanismo de control social y más claramente una estrategia de contrainsurgencia social.

## **1. Las políticas públicas: algunas consideraciones generales**

Hasta la década del ochenta e incluso principios del noventa, las Políticas Públicas y sociales, eran consideradas como una esfera propia de la actividad pública o de la administración del Estado (Oszlack; 1980; Oszlack y O'Donnell 1990, este último citado en Huenchuan; 2000). En tal sentido, aparece el Estado como el ente principal y articulador de las diferentes temáticas de interés social y es así mismo, el actor más relevante en la formulación e implementación de una política pública. Sin embargo ello genera el error de darle sólo al sector público y en particular al Estado toda la centralidad de lo que a planificación e implementación se refiere, minimizando las acciones que desarrolla en dicho proceso los diferentes actores de la sociedad civil, de acuerdo a intereses muchas veces muy heterogéneos y en temáticas tan diversas como puede ser desde materias económicas hasta de carácter valóricas (Thoenig, 1997; Font, 2003 y 2004; Gomá, 2001). De esta forma los autores antes citados advierten respecto a las miradas estadocentristas y por el contrario, ponen el acento en los actores sociales como parte importante del proceso de formulación, implementación y evaluación de las PP. Franco y

Sánchez (2008) reflejan más claramente la participación de actores no gubernamentales, al señalar que son el conjunto de acciones mediante las cuales el Estado con la conjugación de otros actores institucionales y sociales, da respuesta a situaciones consideradas socialmente problemáticas; acciones que se expresan en programas y proyectos que son de competencia de los gobiernos, instituciones públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil. Por su parte Parsons agrega que *“Las Políticas Públicas se refieren a lo público y sus problemas. Se refieren a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política...”* (2007:31). En tal sentido vale reconocer una articulación de esfuerzos, estrategias e intereses, en que participan Estado y sociedad civil, aunque vale aclarar que a nuestro entender, esta última no actúa como un todo homogéneo, sino que de acuerdo a su ubicación social de clase tiene diferentes roles en dicho proceso.

Dentro de este marco general, también cabe hacer la distinción con las políticas sociales, las cuales están mucho más focalizadas, y dirigidas a sectores vulnerables de la sociedad, que generalmente no son los beneficiarios directos de los grandes logros macroeconómicos. Montagut (2000), entiende la política social, como aquella relativa a la administración pública de la asistencia; es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales. En esta línea, haciendo una cronología histórica de las políticas sociales en Chile, Dávila (1998) toma de diversos autores (Arellano, 1985; Martínez y Palacios, 1996; De los Ríos, 1997; MIDEPLAN, 1991), quienes coinciden en definir determinados períodos y procesos

sociales y políticos que influyeron en la definición de la noción de políticas sociales, desde fines del siglo XIX hasta la época actual. Desde dicha cronología, la política social, se asoció a dos grandes ámbitos de intervención, o tenía relación con dos grandes dimensiones: i) una primera de ciertos indicadores de calidad de vida de la población, como pueden ser la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social; y, ii) lo relacionado con la dimensión del trabajo, sea la organización del mercado laboral, las condiciones de trabajo y las remuneraciones por concepto de él (Arellano, 1985:19-20).

Las dimensiones señaladas anteriormente, con ciertos matices pueden ser aplicables al resto de los países de América Latina. En el caso de Chile desde comienzo del año 1900, comienza una política social y laboral, interviniendo directamente sobre *“los cuerpos de los niños”* (Illanes, 2006: 111), de los sectores populares, es decir, una práctica de intervención bio-político al que hace referencia Foucault (1992), por cuanto la mujer madre popular se constituyó en la clave de la estrategia; la vía para llegar al niño e intervenir sobre el nuevo trabajador de la patria, siempre en virtud de los intereses de una clase dominante (Illanes, 2006). Esto por cierto no quita el hecho que tales políticas vienen a mejorar la situación de pobreza, en que viven los sectores populares y que si duda repercutía considerablemente en los proyectos de desarrollo del país, pero así mismo, no es menos cierto que tales intervenciones obedecen al fin último de asegurar la mano de obra que necesita la clase dirigente, una mano de obra que se veía en serio riesgo dado el aumento de la pobreza y la mortalidad infantil (Illanes, 2006). Así entonces se puede decir que cualquier conceptualización y sus componentes asociados, tanto a las PP como a las políticas socia-

les, necesariamente deben ser consideradas como el resultado de construcciones sociales, políticas e históricas que se van adecuando a los niveles de desarrollo que experimentan las sociedades.

Volviendo al macro tema y, tal como se planteaba más arriba, las PP son acciones desarrolladas a partir de una articulación de intereses de bien común, en la cual participa el Estado y ciertos sectores de la sociedad civil, en virtud de sus intereses particulares y de acuerdo a su ubicación de clase. Sobre ello Lahera (2002:33) plantea que *“en la sociedad civil sólo un número pequeño aunque creciente, de entidades realiza planteos integrados de políticas públicas. Las organizaciones de la comunidad tienen poco acceso a la información, lo que sesga la participación”*. Sobre lo mismo podríamos agregar que Gramsci (2006:68) señala que *“la política es acción permanente y da origen a organizaciones permanentes en la medida, precisamente, en que se identifica con la economía”*, por lo tanto si entendemos esta relación política-economía, queda más a la vista que desde la PP pueda privilegiarse los intereses de la clase dominante constituida como bloque histórico representado en el Estado. A nuestro entender, la política pública se constituye como estrategia de contrainsurgencia social.

En esta distinción de la dimensión de lo político que subyace en la PP, es necesario señalar que uno de los primeros elementos a tener en cuenta cuando hablamos de política es esencialmente porque hay una relación de poder: Existen gobernantes y gobernados; dicho de otro modo, una clase dirigente y otra de dirigidos, que al decir de Gramsci, es en lo que se basa *“toda ciencia y todo el arte político”* (2006:68). Entonces, siguiendo a Lahera, diríamos que *“una política pública corresponde a cursos de acción y de flujos de información relacionados con un objetivo público de-*

*finido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente con la participación de la comunidad y el sector privado”* (Lahera, 2002:16). Esta conceptualización, deja claramente manifestado que se trata de *cursos de acción*, a lo cual podríamos especificar como “acción política”, con flujo de información que han sido definidos democráticamente. Si entendemos la democracia como la participación activa de la sociedad civil en la toma de decisiones, podríamos entrar ya a cuestionar el grado de democracia que subyace en esta política pública, dado que los actuales niveles y canales de participación social conciente de la sociedad son cada vez más cuestionables, siendo la masificación del consumo como la más evidente forma y mecanismo de participación social (Moulian, 1997). En la definición de André Roth (2002) *nos parece queda mejor explicada su lógica de control, por cuanto señala que las PP corresponde a “uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar comportamientos de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”* (2002:27). La pregunta entonces que nos hacemos es, ¿cómo se puede dirigir de manera más eficaz? Y siendo aún más directo nos preguntamos ¿cuál es la mejor forma de controlar a los dirigidos? Esta última pregunta nos genera mucho más conflicto, cuando hablando de un estado democrático, que busca las formas de ejercer el control de la sociedad, sin que signifique un cuestionamiento a su estatus de democrático, por lo cual los mecanismos de control se tornan mucho más sutiles y complejos de evidenciar. Aquí el *bloque histórico* operaría en su cali-

dad de clase hegemónica, disponiendo de todos los mecanismos ideológicos- culturales para diseñar estrategias de control y mantenerse en el poder. Por ello, las preguntas sobre las prácticas de contrainsurgencia social, nos permiten orientar algunos supuestos y análisis, respecto a cómo las acciones del Estado neoliberal, traducidas en PP, permiten lograr la menor resistencia posible de los sectores subalternos, frente a la hegemonía política, económica y cultural del cual goza la clase dirijencial.

## **2. Políticas públicas y sociedad civil: las prácticas de contrainsurgencia social**

El concepto de contrainsurgencia se usa preferentemente para referirse a acciones militares tendientes a neutralizar a los grupos insurgentes, situación que se dio con mucha frecuencia desde la década de los setenta, dirigida desde los Estados Unidos de Norteamérica en países como Panamá, Nicaragua y el Salvador, o desde esa década a la fecha, como es dirigido en contra de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), o en menor medida en México con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Dichas acciones tienen como finalidad, neutralizar la organización y el avance de los movimientos guerrilleros insurgentes.

Para apoyar este trabajo, nos aventuramos a conceptualizar la Contrainsurgencia Social, de la siguiente forma: Acción desarrollada desde el Estado, con el apoyo explícito o implícito de sectores elitistas de la sociedad civil, orientada a neutralizar cualquier acción tendiente al fortalecimiento de la organización social de base autónoma, participativa y democrática, que pudiera poner en riesgo el control del poder de la clase dirigente y hegemónica

que se representa en las diferentes estructuras del Estado. Tales acciones de contrainsurgencia social, se manifiestan de forma simbólica en las Políticas Públicas, por cuanto logra que los sectores a los cuales está dirigida, se sometan estrictamente a una serie de lineamientos y requisitos, que hace de estos instrumentos una eficaz estrategia de control social.

Pero para que exista *contrainsurgencia social*, entendemos que primero debe haber alguna acción de carácter insurgente. En este sentido estamos hablando que sectores de la sociedad civil asumen concientemente su condición de excluidos y en virtud de ello levantan su voz colectivamente, en contra de aquellas prácticas consideradas como de opresión o injusticia social. Para que pueda desarrollarse una acción insurgente debe darse un proceso mínimo de toma de conciencia; sin embargo, ese proceso antes de que ocurra ya está siendo atacado por la clase dirigente, instalados o no en los aparatos del Estado. En virtud de esto podemos decir entonces, que la *contrainsurgencia social* puede ser entendida también como una acción para evitar que un sector de la sociedad civil vaya tomando el poder que le corresponde para avanzar en un proceso de mayor democratización social, política y cultural, lo cual limitaría el poder de la clase dominante. Nos estamos refiriendo a un sector mayoritario de la sociedad civil, que se encuentra excluida de los privilegios de los que goza un sector minoritario pero dominante y hegemónico de la sociedad.

De acuerdo a lo que se ha venido planteando en este documento, el *telos* de las PP pareciera ser el siguiente: Menor resistencia social y mayor obediencia. Sería la ecuación perfecta del arte de la política y de la ideología capitalista neoliberal, entendiendo que lo político queda subyugado a los intereses de la racionalidad económica. Pero bien vale recordar que la divi-

sión entre gobernantes y gobernados que se mencionaba más arriba, “*equivale a una división de grupos sociales, - que- también existe, en el seno de un mismo grupo, incluso en un grupo socialmente homogéneo*” (Gramsci, 2006:68). Esto es aplicable al contexto actual, en que los grupos que aparecen más homogéneos, como podría decirse de los sectores socialmente vulnerables o en situación de pobreza, es tal su división y heterogeneidad, que difícilmente se puede hablar de un sector homogéneo, y más difícil aún hablar de *clase*, lo cual sin duda resulta beneficioso para la elite dirigente, por cuanto a mayor división mayor es posibilidad de control. Esto fundamentalmente porque evita que la clase dirigida pueda concertarse como tal e ir tomando conciencia de su condición de clase y movilizarse articuladamente por un cambio social; es decir, evitar que desarrolle acciones contra-hegemónicas. Esto queda muy claro en lo que nos dice un dirigente social: “*los programas sociales focalizados lo que hacen es fragmentar más la organización social y el territorio como espacios común, eso lleva a debilitar la organización social, y así nos pueden controlar mejor*” (Reinaldo, dirigente Unión Comunal de Juntas de Vecinos Urbanas, julio de 2008).

Si entendemos que el “*Bloque histórico*” es la unidad entre la naturaleza y el espíritu, entre la estructura y la superestructura, esta articulación definida por Gramsci (2006:139) como “*sociedad política*”, es lo que permite que las PP en su vinculación entre lo político y económico, pueda generar una alianza de clase tal, que se manifiesta en el conjunto de actividades de la superestructura orientadas a la coerción social. Al decir de Portelli (2003: 29), “*lo más habitual consiste en el control de los grupos sociales que no ‘consienten’ con la dirección de la clase dominante (...); la segunda situación es más excepcional y transitoria puesto que se tra-*

*ta de crisis orgánica: la clase dirigente pierde control de la sociedad civil y se apoya sobre la sociedad política para intentar mantener su dominación*”. Desde el seno mismo de este *Bloque Histórico* es que los intelectuales orgánicos, ligados a las estructuras ideológicas de la clase dominante, desarrollan sus estrategias de dominación y control. De tal manera las distintas estrategias y acciones dirigidas a combatir situaciones de pobreza y de malestar social, conceptualizadas como políticas sociales, son cada vez más sectorizadas o focalizadas, de acuerdo a una serie de particularidades de sus grupos objetivos, ya sea por género, grupos étnicos, territorios, de tal manera que permita responder de mejor forma a las necesidades y/o demandas de cada uno de dichos sectores, dentro de lo que podríamos denominar el macro sector de la pobreza. Al respecto otra dirigente social, es muy clara en señalar que “*a alguien les interesa que estemos así, dormidos y divididos ... y así no hacemos nada, mas que vivir para satisfacer nuestros intereses individuales*” (Cledy, Dirigente Junta de Vecinos, julio 2008). Esta sectorización no sólo permitiría una focalización y optimización en el uso de los recursos del Estado, lo que por cierto no se pone en cuestionamiento, sino que tal división y forma de implementar las estrategias de combate de la pobreza y sus consecuencias, permite la desarticulación de cualquier alternativa de organización social y por lo tanto esto le permite a la clase dirigente un mayor control de los riesgos de sublevación social.

Otra cuestión que llama la atención, es que las instituciones públicas y privadas (esta última en cuanto al sector hegemónico y dominante), estudian permanentemente a los sectores excluidos, como forma de responde eficazmente a las problemáticas de dicho gru-

po. Pero esto no sólo permitiría un diagnóstico para planificar e implementar estrategias de superación de la pobreza o la desigualdad social, sino que también es un importante insumo para poder generar estrategias de control social, o mejor dicho de contrainsurgencia social. A esto se podría agregar que en virtud de la ideología neoliberal, lo que se tiene como resultado es que hay una *“privatización de las funciones del Estado (...) todo esto ha ocurrido en nombre de los valores de eficiencia y competitividad”* (Hinkelammert, 2001: 5). Esto los sectores sociales excluidos lo están sintiendo y lo expresan ya con mucha claridad, al decir que *“nosotros no conocemos como piensan las elites (...) no hay ningún estudio que nosotros hagamos sobre ellos, pero ellos nos conocen muy bien, por eso nos dominan con tanta facilidad”* (Reinaldo, agosto 2008). Incluso reconocen que las capacitaciones que reciben como dirigentes sociales ya están definidas desde antes, con finalidades que ellos desconocen y más aún, se sienten usados por los grupos de poder, sobre lo cual señalan que *“las instituciones nos capacitan, pero ellos ya tienen todo organizado ¿cómo pueden saber si ni siquiera salen a terreno?...no nos gusta que nos manipulen, que nos impongan un proyecto, pero en la práctica eso es lo que se da, a pesar que de a poco los dirigente hemos dejado de ser tontos”* (Mariela, secretaria Junta de Vecinos, octubre 2008). Hay una utilización de las personas y de las organizaciones sociales, de lo cual las personas están tomando conciencia y don Oscar lo manifiesta claramente al decir que *“de las instituciones públicas y del gobierno hoy se están acercando mucho a los sectores por un interés, que nosotros tenemos un poder que a ellos les sirve para ganar votos”* (Presidente Unión Comunal de Juntas de Vecinos urbanas, octubre 2008). También lo expresa Rei-

naldo al señalar que *“nos han acostumbrado a creer que las organizaciones sociales se valoran por el número de integrantes que tienen pero no por su capacidad de articular relaciones y generar cambios”* (julio 2008).

El control se manifiesta también en virtud de cierta información y conocimiento que las instituciones y grupos dominante manejan, a la cual no siempre los dirigentes sociales tienen fácil acceso, ya sea porque tienen dificultad para comprender ciertos conceptos o porque no tienen acceso a internet para acceder a la información requerida. Bien lo decía Foucault (1992), que el saber entrega poder, lo cual los dirigentes sociales lo expresan en estas palabras: *“cuando uno va a las instituciones a hablar con alguien, hay muchas cosas en las que uno a veces no está de acuerdo pero la persona que sabe un poco más impone sus cosas”* (Ana, dirigente de Junta de Vecinos, octubre 2008). Por lo cual el desafío de la clase dirigida, es reconocerse como tal y reconocer que se está bajo una lógica de dominación que responde a los intereses del neoliberalismo, como lo refiere Bourdieu (1998), o como tan lúcidamente lo expresa José, un dirigente de la pastoral juvenil católica del sector Pedro de Valdivia, al decir que *“todo este discurso neoliberal, nos hace creer en cosas que nos imponen, de ser lo que nos somos, como el consumismo. Yo me siento poblador...yo encuentro genial que el pobre comience a creer en el pobre, la misma clase debe liberarse. El mundo nuevo lo estamos construyendo los pobres día a día”* (octubre 2008). Esto es reforzado con lo que manifiesta otra dirigente social, al decir que *“quisiéramos cambiar el mundo...pero es difícil. Trato de buscar respuesta pero veo que el materialismo y el consumismo han dominado a las personas”* (Cledy, dirigente Junta de Vecinos, julio 2008).

Se espera que en un Estado democrático, los canales de participación social y deliberación sean mayores, que no sólo el pueblo manifieste su opinión por medio del sufragio universal, sino que sea parte activa en la toma de decisiones, lo cual los dirigentes sociales no lo visualizan en la forma en que se implementan las PP o los programas derivados de esta. Hay un reconocimiento y pesar en asumirse como oprimidos, sin derecho efectivo de ser actores protagónicos en la toma de decisiones, a pesar de saber que tienen el poder de llegar a serlo, lo cual queda claro cuando Patricia dice que “*aún la gente no tiene ni voz ni voto (...), aún no reconoce que tiene poder y derechos*” (Miembro Comunidad Eclesial de Base, Parroquia San Marcos, octubre 2008). Por ello es que demanda con mucha fuerza y claridad que quieren representatividad, ser sujetos y no objetos de las decisiones que en las estructuras político-administrativas, técnicas y/o económicas toman por ellos. Así son de claros los dirigentes cuando señala que: “*yo no quiero representatividad, quiero participación, quiero ser parte de las decisiones que se deben tomar*” (Reinaldo, octubre 2008), “*la base social es un gobierno y hay que educar a la gente en eso...somos un poder y hay que construir desde la base*” (Gonzalo dirigente juvenil octubre 2008).

Desde la recuperación de la democracia con el plebiscito de 1988, las PP no se han traducido en la posibilidad que los sectores populares recuperen su protagonismo, que les fue arrebatado durante el periodo de dictadura y que con esfuerzo y lucha permanente fueron logrando construir. Asumen que “*los sectores populares tienen una historia, una identidad la cual cada vez más está siendo invisibilizada por los sectores que controlan el poder político y económico*” (Reinaldo, agosto 2008). Por lo tanto, resulta necesari-

rio visibilizar en las PP una práctica del control desde el Estado y los sectores dominantes de la sociedad civil, desde las cuales subyacen concepciones éticas y políticas, manifestadas implícita o explícitamente en el discurso desde el cual se declaran su sentido teleológico, simbolizando las intenciones ideológicas propias de la cultura neoliberal, al decir de Bourdieu (1998) como una ley consagrada a “*la búsqueda de intereses egoístas y la pasión individual por la ganancia, -y para lograr ello se parte por- la destrucción de todas las instituciones colectivas capaces de contrarrestar los efectos de la máquina infernal, primariamente las del Estado, repositorio de todos los valores universales asociados con la idea del reino de lo público*”.

Para ir cerrando este apartado no quisiéramos dejar de mencionar que, lo que caracteriza el actual contexto político post-dictaduras en América Latina, es que ellas han sido negociada con los poderes que estuvieron bajo el alero de las dictaduras, por lo cual las democracias Latinoamericanas y particularmente el caso de Chile, es un régimen pactado con los poderes que históricamente han tenido la hegemonía. Por lo tanto, en esta fisura del régimen democrático, con todo el aparato de dominación de la clase dirigente representada en el Estado, nos atrevemos a señalar que es pertinente configurar las PP como una “*estrategia de contrainsurgencia social*”, en la medida que esta permite de formas sutiles, generar mecanismos de control frente a cualquier posibilidad ascendente de procesos de concientización de las clases subalternas, que canalice el descontento social, y que a partir de esto se vayan produciendo estallidos sociales, que a la postre se traduzca en mayor poder de las clases excluidas. Esto sin duda es lo que permitiría la configuración de un “nuevo bloque histórico”, que desarrolle acciones de ca-

rácter contra-hegemónica que ponga en peligro el control de la clase dirigente.

### 3. Conclusiones preliminares

Las acciones de contrainsurgencia social, están dirigidas principalmente a los sectores social y económicamente excluidos, que paradójicamente son consecuencia de las políticas macroeconómicas sustentadas en el neoliberalismo. De esta forma ellos se convierten en beneficiarios de los programas desprendidos de las PP, los que al mismo tiempo los amarra a ciertas normas y pautas que están definidas en dichos instrumentos. De esta forma las personas naturales y/o las organizaciones sociales comunitarias, al momento de postular a ciertos programas, saben que detrás de esto existe un juego de poder y de control.

Diferentes instituciones públicas o agentes de la sociedad civil vinculados con las PP, quienes por medio de la entrega de ciertos bienes materiales o acceso a una oferta de beneficios sociales, van desarrollando una permanente vigilancia y control de los sectores subalternos. Son los que desde el seno del “*bloque histórico*” en tanto “*dirigentes orgánicos*”, instalados en los diferentes aparatos culturales del Estado y/o la sociedad civil, van restringiendo las posibilidades de la construcción de una nueva hegemonía desde la base social, orientada a la transformación social.

Los “*intelectuales orgánicos*”, sea desde los aparatos políticos centrales del Estado o en las diversas funciones técnico – profesional, históricamente han ejercido un rol de control social, que ha estado implícito en las diferentes acciones profesionales, bajo la apariencia de operativos medico-sociales, visitas domiciliarias, entrevistas o diagnósticos sociales, en el amplio paraguas de las estrategias de “ayuda social”. Estas primero se dieron en formas

pre-científicas como la filantropía y más tarde medio de la racionalidad científica y la división social del trabajo. Pero en cualquier caso, más allá de esa aparente neutralidad, no responden más que a los intereses de la clase dominante que ejerce control invisiblemente, incluso sobre estos mismos intelectuales y profesionales orgánicos. Esto sustentado bajo el ethos neoliberal, se acentúa mucho más, pero a la vez se invisibiliza con más facilidad, por cuanto la conciencia social crítica es vista como algo negativo, obstaculizador del desarrollo y por tanto lo que se privilegia es el consenso. De esta forma la acción social que se deriva desde las PP y las Políticas Sociales son acciones de carácter normalizador, de acuerdo a lo definido por la ideología hegemónica y dominante.

De ahí entonces, que cuando señalamos que las PP viene impregnada por el ethos neoliberal, también queremos plantear que opera con una finalidad de carácter instrumental, no declarada en sus objetivos o los discursos públicos, por cuanto ello implicaría un explícito reconocimiento que no sólo busca la satisfacción de alguna de las necesidades sentidas por los sectores excluidos, sino que además, en tanto práctica de contrainsurgencia social, busca evitar cualquier tipo de acción popular organizada o movimienta. Las PP inscritas en el telos neoliberal, implícitamente buscarían erosionar los valores mismos de la solidaridad colectiva y de la participación social, por cuanto estos serían formas de contrarrestar el individualismo, propio de la esencia neoliberal.

Pero vale aclarar, que lo anterior en ningún caso significa que las PP no estén resolviendo algunas de las necesidades sentidas por los sujetos hacia la cual está focalizada. Pero a la vez huelga decir, que la forma en que se entrega los recursos, los mecanismos de ad-

judicación de los beneficios, los discursos políticos y las prácticas de los profesionales y técnicos que trabajan en terreno, dan cuenta de aquella teología axiológica oculta en la acción misma, es decir un sometimiento a la verdad que impone el neoliberalismo: sólo la iniciativa, el esfuerzo y el éxito individual, conllevan al bienestar social.

Pero también habría que instalar el debate, desde el otro escenario, que es el papel de los actores sociales, respecto a las condiciones en las que se encuentran. Por lo tanto para que puedan llegar a ser insurgentes y cómo avanzar o no en este camino, para sostener la práctica de contrainsurgencia del poder político, debe ir desarrollando mayores niveles de concientización política. Por esto queremos terminar este artículo con una frase de Lidia, una dirigente social que dice con mucha convicción que “*el pueblo somos todos nosotros y espero que una vez por todas se escuche la voz del pueblo, nosotros generalmente nunca tomamos decisiones, las tomas los que están en el poder*”.

### **Bibliografía citada**

- Arellano, J.P. (1985). **Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984**. CIEPLAN. Santiago- Chile.
- Bourdieu, P. (1998). **La esencia del neoliberalismo**. Chile. Le Monde Diplomatique.
- Carrillo, E. y Tamayo, M. (2008). “El estudio de la opinión pública sobre administración y políticas públicas”. **Revista Gestión y Políticas Públicas**, Vol. XVII, N° 1, Primer semestre, México.
- Dávila, O. (1998). **Estado y políticas sociales: Del Estado protector al Estado subsidiario**. Última Década. Revista del Centro de Investigación y Difusión Poblacional. Viña del Mar-Chile. ISSN 0717-4691.
- Font, J. (Coord.) (2001). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona. Editorial Ariel.
- Font, J. (2003). **Experiencia de democracia participativa: Un balance crítico**. Ponencia presentada en las II Jornadas de Sociología Política, ¿Más allá de la democracia representativa? UNED, Madrid, España.
- Font, J. (2004). “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”. En: A. Ziccardi (cood.) **Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local**. México IIS-UNAM, pp. 23-41.
- Foucault, M. (1992). **Microfísica del poder**. Madrid, España. Ediciones La Piqueta.
- Franco, S. y Sánchez, G. (2008). “Las familias: ¿Un asunto de políticas públicas? **Revista sociedad y economía**, Vol. 14. Universidad del Valle, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Colombia.
- Gomá, R.; Rebolledo, O. (2001). “Democracia local y ciudadanía activa: Reflexiones en torno a los presupuestos participativos”. En Joan Font (Coord.) **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona. Editorial Ariel. Pg. 201 – 217.
- Gramsci, A. (2006). **Política y sociedad**. Santiago, Chile. Editorial Centro Gráfico.
- Hinkelammert, F. (2001). **El nihilismo al desnudo. Los tiempos de la globalización**. Santiago, Chile. Editorial LOM.
- Huenchuan, S. (2000). **Políticas públicas y políticas de vejez: Aspectos teórico-conceptuales**. Santiago, Chile CEPAL.
- Illanes, Ma. A. (2006). **Cuerpo y sangre de la política. La construcción histórica de las Visitadoras Sociales (1887-1940)**. Santiago, Chile Editorial LOM.
- Kohan, N. (2006). **Gramsci para principiantes**. Argentina. Editorial Era Naciente.

- Lahera, E. (2002). **Introducción a las Políticas públicas**. Santiago, Chile. Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Moulian, Tomás (1997). **Chile Actual: anatomía de un mito**. Editorial LOM / AR-CIS, Chile.
- Oszlack, O. (1980). "Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas". **Documento de Estudios CEDES**, Vol 3, N° 2, Buenos Aires.
- Parsons, W. (2007). **Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las Políticas Públicas**. FLACSO, Ecuador.
- Plan de Desarrollo Comunal 2006-2010 (PLADECO). Municipalidad de Temuco-Chile.
- Portelli, H. (2003). **Gramsci y el bloque histórico**. Buenos Aires, Argentina. Editorial siglo XXI.
- Ricoeur, P. (2008). **Hermenéutica y acción. De la Hermenéutica del texto a la hermenéutica de la acción**. Editorial Prometeo. Tercera edición. Buenos Aires.
- Roth, A. (2002). **Políticas Públicas. Formulación, Implementación y evaluación**. Ediciones Aurora. Bogotá.
- Thoenig, Jean – Claude (1997). "Política pública y acción pública". **Revista Gestión y Políticas Públicas**, Vol. VI, N° 1, Primer semestre, México.