



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

POLITICAS SOCIALES CHILENAS ENTRE 2000 Y 2010

La dualidad pobreza / desigualdad como objeto de política social

TESIS PARA OPTAR AL GRADO ACADÉMICO DE
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES

VALERIA ANDREA SÁNCHEZ DE BUGLIO

PROFESOR GUÍA
Dra. Emmanuelle Barozet

SANTIAGO DE CHILE

2014

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis ha sido posible gracias al apoyo financiero de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología CONICYT Chile, a través de su beca de formación de capital humano, conducente a la obtención del grado académico de Doctor en universidades chilenas.

Asimismo, ha contado con el apoyo del proyecto financiado por CONICYT, Anillo de Investigación en Ciencias Sociales, SOC 12, denominado: “Procesos emergentes en la estratificación chilena: medición y debates en la comprensión de la estructura social”.

Adicionalmente, la tesis recibió colaboración del proyecto MECESUP UCH 1108 “Fortalecimiento de la Interdisciplinariedad e Internacionalización del Doctorado en Ciencias Sociales”, para participar en una estadía de investigación en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) de España.

DECLARACIÓN DE AUTORÍA

Por la presente declaro que esta tesis es mi propio trabajo y que no contiene ningún material publicado o escrito por otra persona, excepto lo que aparece en las citas. Tampoco contiene material presentado para la calificación para cualquier otro grado de otra universidad o de esta.

RESUMEN

En las últimas décadas la “equidad” se ha constituido en una noción clave en las propuestas de modelos de desarrollo que los organismos internacionales hacen a los diversos países bajo su influencia. Asimismo, es un concepto que ha primado en el proceso de orientar la instrumentación de principios y criterios de justicia social en políticas públicas nacionales. No obstante su amplia difusión y utilización en el campo de las políticas sociales, se reconoce que es un concepto elusivo que no posee una conceptualización unívoca. El término se invoca para hacer alusión a una amplia gama de objetivos de políticas que incluyen diversas concepciones relativas tanto a pobreza como a desigualdad, muchas de ellas asociadas a enfoques contradictorios entre sí. La investigación postula que esta vaguedad conceptual deriva en una dualidad para los actores de las políticas, concebida aquella como una ambigüedad y al mismo tiempo una tensión, entre pobreza y desigualdad en tanto objeto de política social.

La tesis se plantea como objetivo general investigar los modos en que los actores claves de las políticas sociales adoptan y adaptan las ideas de políticas sobre equidad que son promovidas por instancias transnacionales, en procesos de traducción que buscan adecuarlas a los legados institucionales y a los repertorios nacionales. En términos específicos, investiga cómo los principales actores de las políticas sociales chilenas del periodo 2000-2010 perciben y administran la dualidad pobreza / desigualdad en tanto objeto de política social. Dado que el objeto de investigación se encuentra en el orden del sentido subjetivo que un hecho o situación tiene para ciertos sujetos, se recurre a una aproximación cualitativa y al análisis sociológico del habla. Se utiliza como principal técnica de investigación la entrevista abierta y los textos que se obtienen de ella son trabajados a través del análisis de discurso. Asimismo, se recurre como fuente secundaria de información a distintos materiales oficiales de la época que hacen alusión a materias de equidad. Las entrevistas son aplicadas a un universo de personas que ejercieron roles de relevancia en las políticas sociales chilenas de la época: asesores políticos presidenciales, ministros, directores ejecutivos del área social, funcionarios de organismos internacionales, académicos, directores de fundaciones, consultores de programas sociales y alcaldes.

El análisis del material que proveen las entrevistas arroja como producto la estructura del discurso que sobre el objeto de estudio tiene el colectivo investigado. Como resultado de tal proceso se identifica una estructura constituida por cuatro figuras en torno a la dualidad pobreza / desigualdad, las que corresponden a cada una de las posiciones de habla que emergen de las entrevistas, las que se detallan a continuación:

1. El habla del poder-gobernabilidad, que concibe y administra la dualidad como un asunto de equilibrio entre objetivos en tensión: crecimiento económico–reducción de la pobreza asociados a estabilidad *versus* reducción de la desigualdad asociado a alteración del orden. La

operación de equilibrismo apunta al ejercicio de acoger cierto imaginario social en torno a la igualdad, al mismo tiempo que evitar cualquier movimiento que ponga en cuestión la estructura y ordenamiento básico establecido.

2. El habla del hacer-pragmático, en que la dualidad toma la forma de una transacción entre encuadres de ideas disímiles en disputa: el paradigma neoliberal heredado *versus* el bienestarista que proviene de visiones socialdemócratas o socio-liberales. Esta racionalidad pragmática opera con la lógica de la transacción: busca avanzar en políticas más progresistas “en la medida de lo posible”, asumiendo ciertos elementos del modelo basado en el Estado de Bienestar, a cambio de dejar fuera componentes sustantivos, como la universalidad.

3. El habla del saber-instrumental, que figura la dualidad como un ocultamiento, contrapone dos campos del conocimiento, visualizados con diverso nivel de valoración: el reconocido ámbito económico técnico que responde al paradigma de la eficiencia *versus* el político e ideológico, que se concibe menoscabado. La operación de ocultamiento apunta a una instrumentalización del conocimiento que busca invisibilizar los sesgos ideológicos de las opciones de políticas otorgándoles un carácter aparentemente neutro y/o tecnocrático.

4. El habla de la experiencia-invisible que apela a la figura de la fragmentación para dar cuenta de una escisión de las diversas dimensiones de los problemas de pobreza y desigualdad: las de carácter material, individual y homogéneo que son objeto de la política social *versus* las de tipo relacional, colectivo y heterogéneo en función de la diversidad territorial, que están ausentes de ella. La fragmentación apunta a una operación de separación, que divide los problemas dejando fuera aspectos fundamentales, excluyendo de las políticas algunos de sus componentes claves.

Finalmente, la investigación aborda los procesos de traducción de paradigmas e ideas transnacionales, según los repertorios históricos, culturales y los legados institucionales nacionales. El paradigma neoliberal heredado logra imbricarse con una idiosincrasia nacional que valora el orden, la disciplina y la estabilidad y posee un fuerte temor a regresiones caóticas del pasado. El paradigma basado en el Estado de Bienestar, al que se apela como nuevo referente, sintoniza con un imaginario social igualitarista. Sin embargo, presenta dificultades en su proceso de traducción con los encuadres económicos de tinte neoliberal y tecnocrático del ámbito de las políticas públicas. La posición de habla que proviene de los niveles locales que implementan las políticas sociales, se sitúa en una posición que trasciende ambos paradigmas. Este habla destaca los límites que las políticas tienen para dar cuenta de las diversidades territoriales y de las dimensiones menos evidentes de los problemas que enfrentan. Desde esta racionalidad, los modelos que orientan las políticas se perciben acentuando las tendencias disgregadoras y des-empoderadoras de los sujetos individuales y colectivos a quienes las políticas sociales pretenden beneficiar.

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	7
Planteamiento del problema: La ambigüedad de la noción de equidad	7
Contextualización del problema: Chile, un caso paradigmático	11
Preguntas y Objetivos: La dualidad pobreza / desigualdad.....	15
Preguntas de investigación.....	15
Objetivos de investigación	17
Aproximación disciplinaria desde la política pública y metodológica cualitativa	18
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO.....	20
Parte I: Rol del Estado en cohesión social. Teorías y enfoques sobre justicia social.....	21
I.1. El Estado, un actor implicado en las disputas sociales	22
I.2. Las teorías y enfoques sobre justicia social	27
I.3. Características de la inequidad en América Latina	47
Parte II. Condiciones socio-históricas: Quiebres y continuidades de la política social	54
II.1. Rol de Estado y la política social en América Latina desde el 1900 a la actualidad	55
II.2. La evolución de la política social en Chile desde inicios del siglo XX.....	58
II.3. La política social chilena de las primeras décadas democráticas (1990-2010)	60
Parte III. Marco Referencial: El rol de las ideas y los discursos en política pública	68
III.1. La aproximación a las políticas públicas desde el neo-institucionalismo	69
III.2. El rol estructurante de las ideas en política pública	77
III.3. Los discursos y el rol de los agentes nacionales y transnacionales	81
CAPÍTULO II. METODOLOGÍA	90
I. Marco Metodológico.....	90
I.1. Las ciencias sociales comprensivas o cualitativas	90
I.2. El análisis sociológico del habla	93
II. Las Técnicas de Investigación.....	94
II.1. Fuentes de información secundaria	95
II.2. Fuentes de información primaria: entrevista abierta.....	96
III. La muestra.....	98

III.1. El muestreo.....	98
III.2. La determinación de los colectivos: criterios y atributos	99
III.3. Las personas entrevistadas	103
IV. El análisis	105
IV.1. Los procedimientos involucrados	107
IV.2. La articulación del análisis.....	111
CAPÍTULO III. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	114
I. CONCEPCIÓN DE EQUIDAD DE LOS GOBIERNOS DE LA ÉPOCA 2000-2010.....	115
I.1. Gobierno R. Lagos 2000-2006.....	117
I.2. Gobierno M. Bachelet 2006-2010.....	134
II. FIGURAS TÍPICAS DE LA DUALIDAD POBREZA /DESIGUALDAD Y SUS POSICIONES DE HABLA.....	152
II.1. Dualidad como EQUILIBRISMO. El habla del poder-gobernabilidad.....	156
II.2. Dualidad como TRANSACCIÓN. El habla del hacer-pragmático	184
II.3. Dualidad como OCULTAMIENTO. El habla del saber-instrumental	217
II.4. Dualidad como FRAGMENTACIÓN. El habla de la experiencia-invisible	249
III. TRADUCCIÓN DE PARADIGMAS E IDEAS TRANSNACIONALES SEGÚN REPERTORIOS HISTÓRICOS CULTURALES NACIONALES	286
III.1. El legado neoliberal heredado que sintoniza con la idiosincrasia local	288
III.2. El paradigma bienestarista emergente que se adapta a códigos culturales chilenos.....	297
III.3. Los límites de los paradigmas: el habla de la experiencia-invisible.....	303
CONCLUSIONES	308
BIBLIOGRAFIA.....	319

INDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

CUADROS

CUADRO 1. PRINCIPALES DOCUMENTOS OFICIALES ANALIZADOS.....	96
CUADRO 2. PERFIL DE ENTREVISTADOS. CRUCE DE CRITERIOS.....	102
CUADRO 3. PERSONAS ENTREVISTADAS.....	104
CUADRO 4. POLÍTICAS Y CONCEPCIONES DE EQUIDAD.....	117
CUADRO 5. POSICIONES DE HABLA Y FIGURAS DE LA DUALIDAD.....	155

GRAFICOS

GRAFICO 1. DUALIDAD como EQUILIBRISMO.....	157
GRAFICO 2. DUALIDAD como TRANSACCIÓN.....	185
GRAFICO 3. DUALIDAD como OCULTAMIENTO.....	218
GRAFICO 4. DUALIDAD como FRAGMENTACIÓN.....	250
GRAFICO 5. POSICIONES DE HABLA, LEGADOS Y PARADIGMAS.....	288
GRAFICO 6. ESTRUCTURA DE LAS POSICIONES DE HABLA.....	309

INTRODUCCIÓN

Planteamiento del problema: La ambigüedad de la noción de equidad

La justicia social constituye una noción normativa que ha adquirido relevancia en las sociedades modernas y es una materia en cuya promoción se le reconoce un papel fundamental al Estado. Diversas teorías sobre justicia distributiva han desarrollado principios y criterios para determinar qué se entiende por una sociedad justa. Asimismo, diversos enfoques sobre desigualdad y pobreza han proporcionado marcos instrumentales para orientar el accionar público en aquel ámbito.

Más específicamente, a nivel latinoamericano, los enfoques que han primado en las últimas tres décadas son aquellos que derivan de una concepción restrictiva del rol del Estado producto de la crisis de la deuda de los años ochenta. En algunos países, como es el caso de Chile, aquella visión fue impuesta por dictaduras militares, que buscaron reducir el tamaño y funciones de aquel, ya sea por razones ideológicas y/o pragmáticas para enfrentar el endeudamiento desbordado. Esta visión subsidiaria del Estado y la orientación de políticas a que ella da lugar, ha estado en consonancia con lo acontecido a nivel global en que se produce un predominio sin mayor contrapeso del paradigma neoliberal, a partir del fracaso de los proyectos de los socialismos reales en los noventa.

En este escenario, la “equidad”¹ es una de las nociones que ha prevalecido, promovida por diversos organismos internacionales de nivel global y regional², para orientar las políticas sociales. El entendimiento de la equidad depende del concepto de justicia, del derecho, de las

¹ Algunas definiciones preliminares y formales de “equidad”; profundizaremos más adelante:

“Igualdad de ánimo, propensión a dejarse guiar...por...las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley. Justicia”. Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española (1992) 21a edición.

“Cualidad que consiste en atribuir a cada uno aquello a lo que tiene derecho” Diccionario Planeta de la lengua española usual. (1992).

“Moderación, templanza. Justicia natural, por oposición a la justicia legal”. Pequeño Larousse Ilustrado. (1995).

“Una conformidad libre y razonable a los estándares de derecho natural, leyes y justicia, libre de prejuicios o favoritismos” Webster’s Unabridged. Third International Dictionary. (1986).

“Justicia, calidad de ser igual o justo, imparcialidad” Oxford English Dictionary. Unabridged. (1971).

² Entre ellos es posible mencionar: la Organización de Naciones Unidas ONU, la Comisión Económica para América Latina CEPAL, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo BID, la Organización de Estados Americanos OEA.

leyes, por tanto su interpretación dependerá de los valores, las tradiciones y la ética de una sociedad determinada. A su vez, es un término que puede ser abordado desde la perspectiva filosófica, valorativa o jurídica, y aplicado al campo de los derechos humanos, la ciudadanía, o la economía. Desde la política pública se lo asocia con una diversidad de conceptos, mientras que en su aplicación al campo de las políticas sociales su uso no se encuentra claramente vinculado a alguna de las concepciones filosóficas más amplias anteriormente aludidas. Este es un concepto de amplia aceptación universal, lo que en parte se debe a su carácter elusivo que se presta a múltiples acepciones, lo que da lugar a un número casi indefinido de interpretaciones, incluso algunas de ellas responden a corrientes de pensamiento muy disímiles entre sí.

La equidad ha sido un término ampliamente utilizado en políticas de salud en diversos países (Le Grand, J, 1987; Culyer, A.J. y Adam Wagstaff, 1992), las que se plantean objetivos de equidad asociándolos generalmente a igualdad de trato para igual necesidad, o a igualdad de acceso, entre otras formas posibles de operacionalizarlo. Algunos autores problematizan el hecho de que se utilice la equidad como sinónimo de igualdad, e intentan abordar esta confusión haciendo la distinción entre ambos, situando al primero como un concepto normativo, mientras que le otorgan al segundo un carácter descriptivo (Le Grand, J, 1987). Para otros, el concepto de equidad alude a la cualidad que mueve a dar a cada uno lo que se “merece” y se asocia a la existencia de un piso mínimo de subsistencia considerado digno; mientras que la igualdad refiere a las distancias entre distintas categorías sociales en términos de poder y recursos, por tanto considera aspectos distributivos (Garretón y Cumsille, 2000). Existen textos que vinculan la equidad con los fundamentos éticos de una sociedad democrática y refieren a aquella noción para apelar a ciertos principios que deben orientar a la política social, tales como, la universalidad, la solidaridad y la eficiencia (Cepal, 2000).

Como se puede observar, existe consenso respecto de que la equidad es un término complejo y falto de una conceptualización sistemática, que aborda asuntos vagos y conflictivos que incluyen un amplio rango de objetivos implícitos y explícitos al momento de ser trasladado a las políticas sociales. Entre ellos es posible identificar: 1. Fijación de estándares mínimos, asociado a una concepción absoluta de pobreza y al establecimiento de umbrales básicos; 2.

Apoyo a los estándares de vida de la población, previniendo su caída frente a ciertos riesgos, vinculado a la noción de vulnerabilidad; 3. Reducción de desigualdades, que puede ser relacionado con visiones de pobreza relativa y/o con igualdad de condiciones; 4. Promoción de la integración social, que apunta a reducir o prevenir la exclusión social en una perspectiva más cualitativa, que coloca el énfasis en el contexto social y cultural según los cuales los recursos pueden tener diferentes significados. En esta última aproximación adquieren sentido nociones como la autonomía, los derechos sociales, la responsabilidad, la solidaridad, la dignidad, la independencia (Österle, A, 2002).

A nivel regional, la equidad cobra especial relevancia como noción orientadora de las políticas sociales nacionales en el marco de la fórmula de “transformación productiva con equidad” que impulsa Cepal en los años noventa para el desarrollo económico latinoamericano. Esta propuesta resulta ser una ruptura con sus posiciones tradicionales asociadas al modelo de sustitución de importaciones ISI, así como con el neoliberalismo imperante (de la Maza, 2004). Cepal entiende que “la equidad mejora mediante avances en al menos uno de los tres objetivos siguientes. El primero es minimizar la proporción de personas y hogares cuyas condiciones de vida se ubican por debajo de lo que la sociedad considera aceptable, tanto económica como social y políticamente. El segundo es promover el desarrollo de los talentos potenciales existentes en todos los grupos de la sociedad, eliminando progresivamente los privilegios y las discriminaciones jurídicamente establecidos, así como la desigualdad de oportunidades de cualquier tipo, incluyendo aquellas asociadas al origen social, étnico o geográfico, o bien al sexo. El tercero es buscar que ni el poder ni la riqueza, ni tampoco los frutos del progreso, se concentren de tal manera que se restrinja, para las generaciones futuras y presentes, su ámbito de libertad” (Cepal, 1992:15). Esta amplísima concepción del término “equidad” incluye acepciones que lo vinculan con: superación de pobreza absoluta a partir de ciertos mínimos fijados socialmente; eliminación de privilegios y discriminaciones jurídicas en una visión meritocrática en base a los talentos que se enmarca en una concepción de igualdad de oportunidades; finalmente, lo relaciona con evitar la excesiva concentración de la riqueza y el poder en un enfoque cercano a la igualdad de resultados.

Los gobiernos chilenos de la época post dictatorial que se inicia en la década de los noventa, incorporan estas nociones propuestas por Cepal adaptándolas, cambiando la transformación productiva por crecimiento y manteniendo la equidad, planteando la fórmula “crecimiento con equidad”. Se trata de un fraseo que busca hacer compatible ambos miembros de la ecuación, incorporando al objetivo del crecimiento la preocupación por alcanzar una mayor equidad social. Al adoptar tal planteamiento, al mismo tiempo se traspasa toda la complejidad y ambigüedad presente en los conceptos que aquel trae consigo.

La presente investigación parte de la constatación de aquella complejidad y vaguedad en el manejo de la equidad como concepto orientador de los gobiernos democráticos chilenos en materia social, para analizar sus implicancias al momento de ser instrumentado en las políticas públicas de la época. La escasa claridad conceptual de la equidad es problematizada desde el punto de vista de los sujetos que desempeñan roles relevantes en las políticas sociales de la etapa estudiada. El problema es formulado bajo la noción de una dualidad, concebida ésta como una ambigüedad, y al mismo tiempo como una tensión no resuelta, entre pobreza³ y desigualdad⁴ en tanto objeto de política social. Tal dualidad es investigada en relación a cómo es percibida y administrada por los actores claves de las políticas de la época.

La adopción de la noción de equidad, debido a la amplitud de concepciones que involucra, deja espacios para su adaptación en función de ciertos objetivos e intereses a nivel de manejo político y de los discursos que circulan en este campo. No se trata de una incorporación pasiva y mecánica al contexto nacional de ciertas nociones foráneas promovidas por organismos internacionales. Por lo contrario, se concibe como un ejercicio que busca adecuar los planteamientos provenientes de escenarios externos a parámetros locales, donde los legados de políticas y los aspectos idiosincráticos cobran relevancia en la manera en que aquellos son asimilados (Schmidt, 2002; Marx Ferree, 2003; Campbell, 2004; Béland, 2007). Las tensiones

³ “La noción de pobreza expresa situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo con normas sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos. Estas normas se expresan en términos tanto absolutos como relativos, y son variables en el tiempo y los diferentes espacios nacionales” (Cepal, 2000: 83).

⁴ “Una desigualdad social es el resultado de una distribución desigual, en el sentido matemático de la expresión, entre los miembros de una sociedad, de los recursos de ésta. Esta distribución desigual se debe a las estructuras mismas de esta sociedad y da lugar a una sentimiento, legítimo o no de injusticia entre sus miembros” (Bihar, Pfefferkorn, 2008: 9). Mayoritariamente la literatura económica se refiere a la desigualdad en términos de ingresos. Para efectos de esta investigación, se entiende por desigualdad la distribución inequitativa de recursos y bienes de distinto tipo (económicos, culturales, psicológicos, políticos y/ sociales). También profundizaremos más adelante.

entre ciertos discursos públicos que apelan a nociones que buscan legitimar sus planteos frente a la población y lo que efectivamente se aborda a nivel de políticas públicas que se guían por otra racionalidad, es enfrentado por los actores de éstas a través de diversas estrategias que buscan aminorar tal disonancia. Asimismo, la manera en que la noción de equidad es interpretada varía en el transcurso del tiempo: en el proceso de su incorporación se aprovechan los espacios vacíos que aquella trae consigo para producir una adaptación creativa, introduciendo ciertos cambios y determinadas visiones que no necesariamente estaban presentes en sus concepciones iniciales (Campbell, 2004). Estas dinámicas de adopción y adaptación de ideas y concepciones que circulan por instancias transnacionales y que buscan ser traspasadas a las políticas locales adaptándolas a sus propias realidades (Béland, 2007), historia y contexto, es el problema que es analizado en la presente investigación.

Contextualización del problema: Chile, un caso paradigmático

Chile es considerado un modelo a nivel latinoamericano y es destacado por los organismos internacionales debido al nivel de desarrollo que ha alcanzado en las últimas décadas, el que estuvo impulsado por políticas que promovieron el crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más desventajados de la población. En relación a la política social desarrollada a partir del retorno a la democracia, lo que más se ha relevado es su éxito en disminuir los niveles de pobreza. No obstante estos avances, desde hace unos años, especialmente a partir de las movilizaciones sociales de los años 2006 y 2011, resulta evidente que existen demandas por enfrentar problemas de desigualdad social que afectan al país, los que no estuvieron en el foco central de la agenda pública durante la década que se estudia. Hubo intentos de algunos sectores de la ciudadanía de poner en la discusión pública temas vinculados a aquel problema, por ejemplo con las movilizaciones estudiantiles llamadas “de los pingüinos” del año 2006, cuyos planteamientos fueron aparentemente procesados por el sistema político. Sin embargo aquellas demandas no son satisfechas en sus dimensiones fundamentales, lo que hace que reaparezcan con mayor fuerza en las manifestaciones estudiantiles de los años 2011 en adelante.

Dado las particularidades de la transición política chilena, el país ha tenido serias dificultades para darse un marco normativo fundamental de carácter democrático y un sistema político que sea claramente representativo de la voluntad ciudadana. En el periodo que se investiga hubo intentos por profundizar los procesos de democratización, introduciendo cambios en la constitución gestada durante la dictadura, sin embargo, estas modificaciones resultaron ser insuficientes para posibilitar una adecuada canalización de los asuntos que preocupan a sectores mayoritarios de la población. Se mantuvieron ciertos enclaves autoritarios de la constitución política, en particular los altos quórum para su modificación y el sistema electoral binominal (Garretón, M.A., 2003). Ello dificultó que las incipientes y luego crecientes demandas por una mayor igualdad tuvieran un cauce en el sistema político, por lo menos hasta 2014 en que se produce la elección de la presidenta Michelle Bachelet, acompañada de una amplia mayoría en el congreso.

Paralelamente a la progresiva reducción de la pobreza y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, y a un discurso estatal que comenzó a instalar las nociones de derechos sociales y de inclusión social, comenzaron a surgir nuevas demandas sociales por mayor justicia social⁵. En este tránsito, el relato público fue enfatizando la necesidad de avanzar desde el aumento de cobertura de los servicios y prestaciones sociales hacia estándares mínimos de calidad, lo que fue especialmente relevado en relación a la educación, la que paradójicamente es altamente valorada hasta la fecha como mecanismo privilegiado para el logro de la igualdad.

La realidad chilena presenta ciertas características propias que la hacen particularmente propicia para investigar la dualidad pobreza / desigualdad en tanto objeto de política social, término con el que la presente investigación busca dar cuenta de la ambigüedad y tensión existente entre ambos objetivos de política. Chile se presenta como un caso paradigmático en tanto evidencia por décadas una fuerte disminución de la pobreza, con un mantenimiento de la alta desigualdad social. El país ha logrado importantes avances en las últimas décadas,

⁵ Movilización de los pingüinos en el 2006, y protestas de subcontratistas del sector minero, alimenticio y salmonero en el 2007, que dio lugar a que representantes de la Iglesia católica demandaran por un salario mínimo ético.

liderando los países con Índice de Desarrollo Humano más altos de la región⁶, lo que hace que se lo promueva como modelo de desarrollo para el resto de América Latina. El país tuvo un crecimiento económico en torno al 5% en las últimas tres décadas, ha alcanzado un PIB per cápita de alrededor de US\$ 20.000 y ha reducido significativamente la pobreza de 38,6% en 1990 a 14,4% en 2011⁷. No obstante estos logros, existe un ámbito del desarrollo que le ha resultado particularmente esquivo: disminuir su altísima desigualdad socioeconómica. Chile es uno de los países más desiguales a nivel mundial en este ámbito (Gini 0,52 en 2011), situación que ha experimentado una variación muy limitada por décadas, desde 1990 en adelante el coeficiente de Gini se ha mantenido alrededor del 0,5 (Cepal, 2010).

Desde la recuperación de la democracia en el año 1990, los gobiernos de centro izquierda que accedieron al poder se plantearon una estrategia de desarrollo denominada “crecimiento con equidad”. Dichos gobiernos implementaron políticas macroeconómicas estimuladoras del crecimiento económico, al mismo tiempo que aumentaron significativamente el gasto público social. Desde el año 1990 al 2009 el gasto público social creció a una tasa promedio de 7,6% real anual. Sin embargo, medido como porcentaje del PIB, pasa de 12,5% en 1990 a 16,5% en 2009, mostrando un promedio de 13,2% del PIB en el período 1990-2000 versus un promedio de 14,0% del PIB en el período 2000-2009 (Cepal, 2010). Se mantuvieron los rasgos centrales del modelo de desarrollo del período dictatorial, centrado en un crecimiento económico basado en la extracción y exportación de recursos naturales, con una baja carga tributaria; se fortalecieron las instancias de regulación estatal y, paralelamente, se impulsaron políticas orientadas a aliviar a la población más carenciada. Las políticas sociales se propusieron minimizar la proporción de las personas que vivían bajo ciertos pisos básicos de bienestar por debajo de los cuales las condiciones de vida se estiman socialmente inaceptables. Dichas políticas probaron ser altamente exitosas en cierto sentido, considerando la fuerte reducción de la pobreza en el período. Sus énfasis estuvieron puestos en una alta focalización social, en el otorgamiento de subsidios y en promover el acceso a salud, educación, vivienda, de los grupos que hasta ese momento habían estado excluidos (Raczynski, 2008).

⁶ El país ocupa el 2011 el primer lugar en desarrollo humano entre los países de América Latina y el Caribe. No obstante, con el ajuste por desigualdad de ingresos, distribución de las capacidades educativas y en materia de esperanza de vida, el país desciende once puestos en la clasificación internacional.

⁷ Según encuesta de Caracterización Socio-económica CASEN. Existe un debate sobre la medición de la pobreza y las cifras reales, pero éstas son las tasas oficiales.

El objeto de estudio es abordado en esta tesis desde el caso de las políticas sociales chilenas y a partir de una etapa histórica particular, que destaca por los positivos resultados previamente alcanzados en reducción de pobreza. Al mismo tiempo, es un período en que emergen ciertos enfoques de políticas y planteamientos públicos cercanos a la noción de igualdad y en que paulatinamente se comienza a poner en evidencia las deudas de la sociedad chilena con la desigualdad que la afecta. Ello empieza a instalarse en el imaginario colectivo nacional a partir de mediados de la década investigada, a través de una mayor demanda ciudadana por disminuir las brechas que afectan a los distintos segmentos sociales, en especial en el área educacional.

La investigación se concentra en analizar específicamente el período que va desde el año 2000 al 2010, que corresponde a los gobiernos concertacionistas liderados por los ex presidentes R. Lagos (2000-2006) y M. Bachelet (2006-2010). Diversas razones justifican acotar la investigación a dicho período: coincide con administraciones socialistas en el marco de una coalición de centro-izquierda, por tanto se entiende que se trata de gobiernos con una mayor sensibilidad a problemas de desigualdad social. Durante el gobierno de R. Lagos, se toman una serie de medidas que intentan poner fin, aunque con resultados muy limitados, a una etapa de la democracia chilena fuertemente marcada por la transición política. En su campaña electoral, se coloca la noción de igualdad como eje central de su programa de gobierno. Además, es de destacar que desde el retorno a la democracia en 1990 al año 2000, se había logrado reducir la pobreza a casi la mitad (de 38,6% a 20,6%), por lo que paulatinamente este problema comienza a acotarse en la población chilena. Por otra parte, en esos años empieza a instalarse, promovido por el Banco Mundial, la noción de “manejo social del riesgo” y los programas de transferencia condicionada PTC como modalidad típica de intervención social. A mediados de la década se transita, promovido por Cepal, hacia el “enfoque de derechos” que busca dar una comprensión más amplia y progresista a la protección social. Todos estos factores indican que la década del 2000-2010 constituye un período relevante y rico para el análisis de las problemáticas que aborda esta investigación⁸.

⁸ El gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) no es incluido porque se trata de una administración de derecha que ideológicamente comulga con una visión reducida del Estado y con una política social subsidiaria. Por tanto, se supone con una menor propensión a preocuparse por los asuntos de desigualdad, por lo que la dualidad aludida no habría estado presente,

La tesis opta por investigar la percepción de la dualidad pobreza / desigualdad como objeto de política social, en relación a aquellos actores de la época que tuvieron roles claves en ellas. Se busca cubrir el ciclo completo de las políticas públicas, desde la incorporación de los problemas que abordan en la agenda pública, su diseño a través de instrumentos de políticas, su implementación y ejecución en niveles locales, así como su evaluación y análisis ex post. Para tales efectos se entrevista a personas cercanas al ejercicio de poder (asesores políticos de primer nivel, ministros); personas que conducen, diseñan las políticas sociales (ministros del área social, directores ejecutivos del área social); personas expertas en política social (funcionarios de organismos internacionales, académicos); personas que participan directamente en la ejecución y en la evaluación de ésta (alcaldes, consultores, miembros de fundaciones). Se decide no incorporar como parte del colectivo investigado a los destinatarios de las políticas sociales, no obstante que su mirada se encuentra de alguna manera presente a través de las personas que trabajan directamente con ellos en tareas de ejecución y de evaluación. La decisión de no incluir a las personas a las que están dirigidas las políticas dice relación con que hacerlo hubiera requerido reformular el objeto de investigación. La dualidad pobreza / desigualdad como objeto de políticas no resulta ser un foco pertinente para abordar estos temas desde la perspectiva de los usuarios. Investigar tal materia en tanto sus sujetos, más que como objeto de políticas, supone realizar otra investigación, que requeriría a su vez plantear su propio objeto de otra manera.

Preguntas y Objetivos: La dualidad pobreza / desigualdad

Preguntas de investigación

La pregunta de carácter general que orienta la presente investigación es la siguiente:

al menos con la intensidad que se espera de gobiernos pertenecientes a una coalición de centro-izquierda y liderados por presidentes socialistas. Asimismo, la investigación se inicia en el 2010, año en que aquel gobierno recién se estaba instalando, por lo que habría resultado muy prematuro incorporarlo en el estudio.

- ¿Cómo abordan los actores claves de las políticas sociales los procesos de traducción de las ideas transnacionales sobre equidad en función de los repertorios y legados nacionales?

La tesis en términos específicos se pregunta por:

- ¿Cómo es percibida y administrada la dualidad-tensión entre pobreza / desigualdad como objeto de política social, por los principales actores nacionales de ésta?

El supuesto que guía la investigación es que existe una dualidad entre pobreza y desigualdad, en tanto problema de política pública, que se expresa para sus principales actores en una relación de tensión no resuelta entre ambos.

La hipótesis que se plantea es que tal dualidad-tensión entre pobreza y desigualdad como objeto de política social se enmarca en una disputa entre paradigmas transnacionales que buscan ser traducidos en función de repertorios-legados nacionales.

La pregunta específica es desagregada en las siguientes interrogaciones:

a. Planteamientos conceptuales: ¿Cómo se ha abordado la pobreza y la desigualdad en el campo académico y de las políticas públicas a nivel del debate internacional? ¿Cómo se relacionan los conceptos de pobreza y desigualdad y en qué medida instalan una tensión-dualidad en el ámbito de la política social?

b. Tematización de las políticas sociales: ¿Cómo el discurso público, por un lado, y los decisores y hacedores de las políticas sociales chilenas, por otro, conciben la dualidad pobreza / desigualdad durante la década estudiada? ¿Cómo se ha ido modificando esta concepción en el transcurso de los años?; ¿A qué condiciones político-sociales-institucionales obedecen estos cambios, tanto en lo que se refiere a la política interna,

como a los grandes paradigmas a los cuales responden las agencias internacionales encargadas del apoyo a las políticas sociales?

c. Diseño y aplicación de políticas públicas: ¿Cuáles son las operaciones a que recurren los actores claves de las políticas sociales para administrar dicha dualidad? ¿Cómo han respondido los instrumentos de la política social a estas transiciones conceptuales-ideológicas? ¿Qué instrumentos de política social se han utilizado para enfrentarlas y a qué paradigmas corresponden?

Objetivos de investigación

Los objetivos generales y específicos que guían la investigación son formulados de la siguiente manera:

Objetivo General

Investigar los modos en que los actores claves de las políticas sociales adoptan y adaptan ideas de políticas sobre equidad que son promovidas por instancias transnacionales, en procesos de traducción que buscan adecuarlas a los legados institucionales y a los repertorios nacionales.

Objetivos Específicos:

- Investigar la percepción que los actores claves de las políticas sociales chilenas en el periodo 2000-2010 tienen de las relaciones-tensiones entre objetivos de superación de la pobreza y de reducción de la desigualdad social en tanto objeto de política pública.

- Investigar las operaciones a que recurren los principales actores que intervienen en las políticas sociales chilenas del período 2000-2010, para enfrentar la dualidad entre objetivos de pobreza y de desigualdad como objeto de tales políticas.

Aproximación disciplinaria desde la política pública y metodológica cualitativa

La investigación plantea como hipótesis que la dualidad pobreza / desigualdad como objeto de política social se enmarca en una disputa entre paradigmas transnacionales que buscan ser traducidos en función de legados y repertorios locales. Se concentra en estudiar cómo las relaciones de tensión entre tales objetivos de políticas son percibidas por los principales actores nacionales⁹ de política social de la época (2000-2010). Estudia las operaciones a que recurren tales actores a efectos de enfrentar las tensiones y disonancias entre ideas de políticas en confrontación y, al mismo tiempo, para adecuarlas a las condiciones propias de su contexto histórico geográfico.

En términos disciplinarios, el presente estudio aborda su objeto de investigación, la dualidad pobreza / desigualdad en tanto objeto de política social, desde la disciplina de la política pública. Recurre a los aportes teóricos de la ciencia política utilizando las teorías neo-institucionales como marco referencial que orienta su indagación. Apela a los desarrollos teóricos sobre el rol que desempeñan las ideas, los paradigmas y/o referenciales en la estabilidad y el cambio institucional y en la evolución de las políticas. Se vale de los estudios sociológicos sobre discursos y marcos de interpretación, los que permiten articular la dimensión estructural de las ideas con el papel de la agencia en tales procesos de políticas. Presta especial atención a las ideas de políticas que circulan en los espacios transnacionales y a los agentes de coordinación de políticas a nivel nacional que desempeñan un rol fundamental en la adopción y adaptación de tales ideas al contexto local.

⁹ Asesores políticos presidenciales, ministros del área social, directores ejecutivos del área social, funcionarios de organismos internacionales, académicos, directores de fundaciones, consultores de programas sociales y alcaldes

La aproximación metodológica al objeto de investigación es de carácter cualitativa, ello se fundamenta en que lo que se estudia se encuentra en el orden del sentido subjetivo, consciente o inconsciente, que la dualidad pobreza / desigualdad adquiere para los actores claves de las políticas. El análisis de discurso provee de los aportes teóricos e instrumentales que permiten indagar en la comprensión significativa que tal objeto tiene para el colectivo investigado. Posibilita acceder a las visiones que orientan y estructuran, de manera manifiesta o latente, sus prácticas de políticas, es decir conocer cuál es la programación desde la que actúan los diversos actores. Para tales efectos se recurre a fuentes de información secundaria: análisis de documentos y textos de la época; y primaria: entrevistas en profundidad, aplicadas a perfiles de entrevistados definidos en función de criterios previamente establecidos.

En términos de estructura, la tesis se inicia con el marco teórico, el que contiene tres partes: el primero relativo al rol del Estado en relación a la cohesión social, así como las teorías y enfoques que han prevalecido en materia de justicia social; la segunda parte trata sobre las condiciones socio-históricas que permiten situar y contextualizar el objeto de investigación; la tercer parte aborda el marco referencial que constituye el encuadre teórico y analítico desde el cual se investiga tal objeto. Posteriormente, en el capítulo dos, se explicita la metodología utilizada, cuyas partes desarrollan el marco metodológico, las técnicas de investigación, la definición de la muestra, y los procedimientos de análisis. Finalmente, en el capítulo tres, se presentan los resultados, los que se estructuran en tres partes: 1. La concepción de equidad que desarrollan los dos gobiernos estudiados, a partir de fuentes de información primaria y secundaria. 2. El discurso, la estructura de habla, que surge del análisis del trabajo de campo, en particular de las entrevistas realizadas a actores claves de las políticas de la época. Este capítulo desarrolla las cuatro posiciones de habla que configuran el discurso del colectivo, con sus respectivas figuras en torno a la dualidad pobreza / desigualdad. 3. Las características que toman los procesos de traducción de paradigmas e ideas transnacionales en el proceso de ser traducidos al nivel nacional en función de sus legados institucionales y repertorios históricos culturales propios. Finaliza con la sección que plantea las conclusiones que se obtienen de la investigación.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO

Introducción

El presente marco teórico se inicia con una perspectiva general teórica sobre el rol del Estado en relación a la cohesión social, para luego dar cuenta de las distintas teorías y enfoques existentes en materia de justicia social. A continuación, se aborda la cuestión social desde una aproximación de carácter particular, circunscribiéndola histórica y geográficamente. Este desarrollo abarca desde inicios del siglo veinte hasta la actualidad, en relación al contexto latinoamericano y nacional, lo que posibilita situar en el espacio y tiempo el problema de investigación. Finalmente, se expone el marco referencial a través del cual el objeto de estudio es analizado. Se alude en él a las corrientes de pensamiento que encuadran y orientan el proceso investigativo.

La primera parte introduce el rol del Estado en tanto actor que tiene capacidad para afectar la cohesión social y recurrir a las políticas públicas como mecanismos de regulación y legitimación de su accionar. Posteriormente, se presentan las distintas vertientes teóricas que se han desarrollado en torno a la justicia y el bienestar en las sociedades modernas. Este acápite se centra en la justicia social en tanto noción que abarca los dos problemas específicos objeto de investigación: la pobreza y la desigualdad social. Se avanza hacia el desarrollo de los enfoques sobre justicia social en las políticas públicas, haciendo referencia a aquellos que han orientado las políticas que postulan la igualdad de diferente tipo y a los que han promovido la superación de la pobreza. A continuación, se alude al enfoque que pone en el centro el tema de la ciudadanía y los derechos sociales. Finalmente, se abordan las nociones de estratificación, segmentación y segregación social, distinciones que resultan relevantes para efectos de la investigación.

La segunda parte presenta el desarrollo socio-histórico de la justicia social, su abordaje en América Latina y Chile desde inicios del siglo pasado como cuestión social. Se coloca atención a las condiciones económicas, políticas y sociales que marcan puntos de quiebre en la manera de tratar tales asuntos. Asimismo, se analiza la evolución de la política social en la región y el país, en el marco de las diferentes formas de concebir el rol del Estado en materia

social. Luego, se centra en el Chile de la etapa post dictadura y en los arreglos institucionales propios de la transición democrática que enmarcan ciertas continuidades y cambios en política social. Finalmente, aborda los cuatro gobiernos de las dos décadas democráticas, precisando las orientaciones específicas que adquiere la política social en cada una de dichas administraciones y que caracteriza a los gobiernos concertacionistas en la materia.

La tercera parte desarrolla el marco referencial, el que alude a las diversas corrientes teóricas a que la tesis recurre para efectos de encuadre y de foco analítico desde los cuales aborda el objeto de investigación. Se trata el neo-institucionalismo, su conceptualización y sus diversos tipos, con particular énfasis en el neo-institucionalismo histórico como aproximación para dar cuenta de la continuidad y cambio en políticas públicas. Desde la ciencia política se analiza la literatura sobre el rol de las ideas en la construcción de dichas políticas y los procesos a través de los cuales aquellas inciden en éstas, con especial referencia a los paradigmas, referenciales y a los diferentes tipos de ideas operantes en ese campo. Se recurre a los estudios sociológicos sobre los discursos y los procesos interactivos de coordinación y comunicación que aquellos ponen en juego en el ámbito de las políticas públicas. Se concluye con el rol que ejercen agentes nacionales y transnacionales en los procesos de difusión, aplicación y apropiación de las ideas sobre política social que circulan a nivel global y que buscan ser traducidas a contextos locales.

Parte I: Rol del Estado en cohesión social. Teorías y enfoques sobre justicia social

Al Estado se le reconoce un rol clave en asegurar cierto grado de solidaridad y de sentido de pertenencia entre los miembros de la sociedad, neutralizando las fuerzas disgregadoras que pudiesen atentar contra la unidad básica de aquella. La acción estatal involucra funciones de integración del sistema y de legitimación destinados a la integración social (Commaille y Jobert, 1998) y las políticas públicas constituyen uno de los medios más relevantes de que el Estado dispone para el desarrollo de tales funciones. Ello resulta particularmente cierto en relación a la política social, en tanto se trata de un conjunto de acciones, mecanismos e instrumentos públicos destinados al mejoramiento de la distribución de las oportunidades y

activos entre los integrantes o grupos de la sociedad (Atria, 2005). Dado este carácter, la política pública en materia social ocupa un lugar privilegiado en orden a promover una mayor cohesión social, noción que involucra, entre otros, componentes tales como solidaridad social y reducción de las disparidades de riqueza, sentido de pertenencia e identidad social (Beauvais, C. y Jenson, J. 2002).

Existen diversas teorías que apelan a ciertos principios y marcos interpretativos sobre lo que se entiende por una sociedad justa, entre las que las teorías del bienestar han ocupado un lugar preeminente en las últimas décadas. A partir de la década del setenta distintas teorías sobre justicia distributiva han sido elaboradas con los aportes de John Rawls (1971), Ronald Dworkin (1981), Amartya Sen (1984), las que intentan tomar distancia de las corrientes utilitaristas predominantes. Aquellas teorías plantean aproximaciones a la justicia desde una orientación liberal, que busca compatibilizar nociones igualitaristas con conceptos de libertad, responsabilidad individual, y diversidad.

En el proceso de traspasar o aplicar tales principios sobre justicia distributiva a políticas públicas concretas, han primado ciertos enfoques que se constituyen en marcos instrumentales para pensar la justicia social y para orientar el actuar público en orden a alcanzarla. Las corrientes de pensamiento dominantes desde las últimas décadas del siglo pasado han sido aquellas que postulan la igualdad de oportunidades, y paralelamente las que se orientan a la superación de la pobreza, con diversas acepciones respecto de ella.

A continuación se aborda cómo la investigación concibe el rol de Estado en relación a la cohesión social y el papel que juegan las políticas públicas en este ámbito. Seguidamente, se desarrollan las diversas teorías y enfoques prevalecientes en materia de justicia social.

1.1. El Estado, un actor implicado en las disputas sociales

Una de las funciones políticas centrales del Estado es la mantención de cierto grado de unidad y solidaridad entre los integrantes y grupos que componen la sociedad. Esta acción pública no

está exenta de conflictos y luchas, en tanto no se trata de un Estado monolítico que genere una intervención neutra y coherente en pos de la reducción de tensiones y rivalidades en una sociedad externa a él. Lo que existe es un Estado imbricado con la sociedad (Jobert, 2004), en el que el accionar estatal se produce en un espacio de disputa de distintos grupos e intereses sociales. Esto es particularmente así en la actualidad en que el Estado adquiere una forma cada vez más compleja y diferenciada y en que se ve obligado a asumir un rol de articulador e intermediador en un contexto de múltiples polos de poder que buscan ejercer su influencia.

1.1.1. La intervención pública, factor que afecta la cohesión social

Las ciencias sociales ha abordado interrogantes de antigua data vinculados a problemáticas, tales como: ¿Qué es lo que mantiene unidas a las sociedades? ¿En qué consiste ese “cemento” que hace que los individuos de una sociedad se identifiquen con una historia, con un lugar y ciertos símbolos comunes? ¿Qué es lo que genera ese lazo social y lealtad entre sus miembros? Una de las nociones desarrolladas recientemente, que busca dar cuenta de este fenómeno es la de “cohesión social”. Ésta surge en Europa a mediados de la década de los noventa, en el contexto de las transformaciones económicas y sociales que pusieron en cuestión el modelo de Estado bienestar. Los mayores aportes teóricos a este concepto provienen de organismos vinculados a la Unión Europea, así como de algunos de sus países miembros; mientras que en las conceptualizaciones que la vinculan al capital social destacan los aportes de estudios estadounidenses y del Banco Mundial (Beauvais, C. y Jenson, J. 2002).

La cohesión social es definida como “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que éstos operan” (Cepal, 2007a :13). En su manera de conceptualizar la cohesión social, Cepal alude a dos dimensiones fundamentales: por una parte, a los mecanismos institucionales (educación, empleo, políticas de protección, de fomento, etc.) y, por otra, a las percepciones y conductas de los ciudadanos (confianza y solidaridad social, capital social, sentido de pertenencia, disposición a cooperar y/o a asociarse, etc.) respecto de la operación de dichos mecanismos. Al igual que el concepto de equidad, el concepto de cohesión social no

tiene un significado unívoco: se relaciona con nociones de equidad, inclusión social, bienestar, disminución de brechas, mecanismos de integración social (Cepal, 2007a). Asimismo, es posible identificar distintas acepciones no excluyentes del mismo, que hacen referencia a: valores comunes y cultura cívica - orden social y control social - solidaridad social y reducción de las disparidades de riqueza - redes sociales y capital social - pertenencia social e identidad (Beauvais, C. y Jenson, J. 2002).

En términos de modelos explicativos, una distinción fundamental en la manera de entender esta noción es aquella que la concibe como causa o como consecuencia de otros aspectos de la vida social, económica, y política. En el primer caso, se la toma como variable independiente que genera ciertos resultados, mientras que en segundo, se trata de una variable dependiente, que es un producto o resultado de acciones que se dan en otros ámbitos. Es necesario advertir que, no obstante las dos interpretaciones posibles -cohesión social como causa o como consecuencia-, lo que los diferentes estudios empíricos han demostrado es la existencia de correlaciones entre la cohesión social y otras dimensiones de la vida social, pero no de conexiones estrictamente causales, por lo que se trata de relaciones interactivas más que unidireccionales (Ibidem).

La presente investigación no aborda directamente la cohesión social como objetivo de la acción pública, sino que se centra en factores que tienden a afectarla, tales como las disparidades y brechas de riqueza, la pobreza, los recursos y poder que afectan la solidaridad, la confianza, la cooperación y el sentido de pertenencia entre los sectores de una sociedad. Se entiende la cohesión -y su contrapartida negativa, la fragmentación social- como variable dependiente, en tanto que la forma de intervenir del Estado, a través de políticas públicas particulares, puede generar cierto impacto en ella, ya sea que este efecto sea buscado o no previsto. Por otra parte, aquella intervención de parte del Estado puede actuar tanto en un sentido negativo, es decir, erosionando la cohesión social y acentuando la fragmentación, como en sentido positivo, promoviéndola, previniendo su erosión o restituyéndola en caso de que haya sido afectada. Lo anterior no implica concebir la cohesión social como resultado exclusivo de la acción estatal, ya que aquella la trasciende a ésta, dependiendo de otros factores que van más allá del accionar público. Esto es especialmente cierto en el contexto actual de una reconfiguración de la relación Estado-sociedad, en que el poder tiende a estar

diseminado y en donde el Estado asume cada vez más un rol de negociador y mediador de intereses, valores y lógicas de acción. Éste debe compartir y competir con otros actores en su papel de productor de reglas y constructor de normas y compromisos que orientan la convivencia social (Jobert, 2004).

1.1.2. Las políticas públicas como mecanismos de regulación y legitimación

De forma complementaria, las nociones de “regulación política y social” (Commaille y Jobert, 1998) permiten profundizar sobre la interrelación Estado-sociedad en cuanto a su función política de mantención de la cohesión social. Para el logro de tales propósitos, la acción estatal involucraría funciones de regulación que se orientan a la integración del sistema; y de legitimación destinados a la integración social. Esta última, a su vez, incluye tanto el “vasallaje a normas centrales”, como la “diferenciación por medio de la identificación”¹⁰ con ciertos grupos sociales (Jobert, 2004). Se trata de funciones que operan a nivel de la sociedad y que trascienden la intervención estatal, el Estado actúa a través de ellas, intentando mitigar o aminorar los efectos desintegradores que las dinámicas sociales pudiesen producir. En este proceso, la acción estatal, en particular a través de sus políticas públicas, incide en aquellas dinámicas por intermedio de la definición de problemas en torno a los cuales se van a movilizar actores, en la conformación de éstos y en la regulación de su acceso al espacio público (Ibidem)¹¹. Desde esta perspectiva, las políticas públicas constituyen mecanismos de regulación y legitimación del accionar público, así como de diferentes grupos sociales y, a la vez, son consecuencia de la disputa entre ellos, afectan sus correlaciones de poder y la mantención o transformación de la estructura y orden social.

La investigación de esta tesis recurre a una aproximación desde la sociología política a la instrumentación de políticas públicas. Permite poner en el centro del análisis la relación entre

10 La legitimación por identificación, siendo un elemento relevante de la cohesión social en la medida que permite la asimilación y sentido de pertenencia de un individuo a un grupo social, opera sobre la base de un principio de organización fundamental. En el caso de las sociedades capitalistas éste se basa en la relación del trabajo asalariado al capital (Habermas, 1978) y en la noción de clases sociales.

11 Jobert propone un enfoque analítico para abordar la relación entre la acción política y la sociedad que contempla tres dimensiones de análisis: 1. El campo de la disputa por el poder y de la competencia política que da lugar a las regulaciones del orden político; 2. El régimen de gobernanza o de políticas públicas; 3. El régimen de ciudadanía que fija los derechos y límites de la política en su intervención en la sociedad.

Estado y sociedad, las formas de control social que aquellas políticas ejercen, su carácter no neutral, así como los efectos que éstas producen, incluyendo aquellos que no son explícitamente buscados por la política. Además, coloca la atención en qué es lo que dichos dispositivos ponen política y socialmente en juego. Se trata de concebir la política pública no sólo en tanto mecanismo técnico, sino como un espacio de construcción de significados y contenidos de incidencia política, de regulación de relaciones sociales específicas, entre el Estado y aquellos a quienes la política va dirigida, y entre distintos actores sociales (Lascoumes y Le Gales, 2007). Las políticas públicas así entendidas son portadoras de significaciones, valores, interpretaciones (Jobert, 2004) y de formas de concebir los modos de regulación social. Involucran tanto los objetivos perseguidos explícitamente como los efectos no previstos. Esta perspectiva destaca que cada instrumento de política tiene su historia que está contenida en él y ciertas propiedades indisociables de los objetivos que se le atribuyen, más allá de los diferentes campos en que se apliquen. Su énfasis está puesto en develar los efectos que aquellos producen, y paralelamente, dar cuenta de sus consecuencias políticas y en la organización de las relaciones de poder en la sociedad. Esta aproximación pone en entredicho el que la opción de dispositivo de política pública que se escoja involucre sólo cuestiones de eficiencia y eficacia, sino que, además, tiene importantes implicancias políticas y sociales.

Desde esta aproximación, los mecanismos de intervención se conciben como instituciones que estructuran o influyen la política pública, que establecen las reglas del juego y marcos de actuación que regulan la manera en que los actores se comportan, crean incertidumbres sobre los efectos en los balances de poder, privilegian ciertos sujetos e intereses y excluyen a otros, imponen limitaciones a determinados actores al mismo tiempo que les ofrecen ciertas oportunidades, inducen determinadas representaciones de los problemas (Lascoumes and Le Gales, 2007). Desde esta perspectiva, la investigación concibe las políticas públicas como instrumentos portadores de significados, interpretaciones y referenciales¹² que modelizan la realidad. Asimismo, son resultado de la interacción y disputa de actores que buscan hegemonizar cierta manera de concebir los problemas sociales y de dar respuesta a ellos. A la vez, son instancias que actúan e inciden sobre los actores de la sociedad y que impactan sobre

¹² Según Jobert, los referenciales contienen una dimensión cognitiva, normativa e instrumental.

las relaciones de poder entre ellos (Jobert, 2004). Finalmente, es de destacar cierta dualidad de las políticas en tanto instrumentos de clasificación que otorgan ciertos derechos y beneficios a algunos individuos o grupos y excluye a otros y que, al mismo tiempo, se constituyen en mecanismos de calificación y/o descalificación, de normalización, de legitimación de determinadas conductas, características y/o atributos sociales.

La justicia social constituye un elemento clave para la cohesión, en la medida que su ausencia contribuiría a la fragmentación social, por lo que pasamos a continuación a analizar este concepto. En la siguiente sección se abordan las diversas teorías sobre justicia distributiva, así como los diferentes enfoques relativos al enfrentamiento de la desigualdad y la pobreza, que proveen de un marco instrumental para orientar el accionar público en tales ámbitos.

I.2. Las teorías y enfoques sobre justicia social

En este sentido, la justicia social constituye un factor central que las sociedades modernas han abordado desde distintas perspectivas, aquella noción ha sido concebida de diferentes maneras en diversos espacios territoriales y en el transcurso del tiempo. Las teorías sobre justicia social desarrollan principios y marcos interpretativos sobre lo que se considera una distribución social justa en una sociedad, orientando desde una visión comprehensiva la manera de abordar el problema. Las teorías del bienestar han logrado una importante predominancia en este campo, en especial en las últimas décadas del siglo pasado, poniendo el énfasis en la noción de libertad individual, al mismo tiempo que diversas teorías han buscado conciliar aquel principio con el de equidad.

Dos teorías clásicas han abordado el tema de la justicia y la igualdad desde la filosofía política. Una de las principales son las Teorías del Bienestar que están representadas por las corrientes del liberalismo y el utilitarismo. El pensamiento liberal coloca su centro en la defensa de la libertad de las personas; desde esta corriente las desigualdades sociales serían producto de un orden natural y de la desigual dotación de habilidades, talentos y

características que portan los seres humanos (Salas Minor y otros, 2004). Por su parte, el utilitarismo pone su atención en la utilidad, concebida ésta como placer, satisfacción de preferencias o felicidad. Lo que persigue esta teoría es la maximización de la utilidad en términos agregados. El énfasis está puesto en la eficiencia: se busca la máxima utilidad de la sociedad en su conjunto, en donde a la utilidad de cada individuo se le otorga igual peso.

Otra de las corrientes teóricas clásicas es la del igualitarismo, que postula la máxima igualación posible de ingresos, patrimonio, utilidades, etc., haciendo hincapié en los aspectos distributivos. En contraposición al liberalismo, la tradición crítica, y en especial el marxismo, concibe a las desigualdades sociales como construcciones históricas y resultado de una determinada estructura social, y busca la mayor igualdad posible en la distribución del producto social (Ibidem).

I.2.1. Teorías sobre justicia distributiva. Predominio del igualitarismo liberal

Desde la década de los setenta en adelante, una de las teorías más influyentes sobre la justicia distributiva fue la impulsada por John Rawls (1971), quien buscó conciliar los principios de libertad y equidad. En la misma corriente se inscribe Ronald Dworkin (1981), quien intenta perfeccionar la teoría de Rawls, poniendo énfasis en la diversidad de los individuos y en su responsabilización respecto de sus preferencias. Posteriormente, Amartya Sen (1984) propone un enfoque que asocia la igualdad con la libertad de llevar la vida que cada uno estima valiosa, a partir de las nociones de capacidades y funcionamientos. Estas teorías sobre justicia distributiva desarrolladas desde de los años setenta han buscado distanciarse de la perspectiva utilitarista. Se trata de corrientes que se propusieron compatibilizar el igualitarismo con nociones de libertad, responsabilidad individual y diversidad, poniendo el acento en el individuo, ya sea en los bienes primarios, en los recursos a los que accede (Rawls), en sus preferencias (Dworkin), o en sus capacidades y funcionamientos (Sen). Son aproximaciones a la justicia y a la equidad desde una orientación liberal.

En la década de los setenta, se desarrolla la primera de las teorías que mencionamos: una de las teorías más influyentes sobre la justicia distributiva, desde la perspectiva de la filosofía política, con la obra de John Rawls (1971). En términos muy generales, su teoría de “la justicia como equidad” postula que una sociedad justa debe tender a la igualdad en las libertades y en la distribución de bienes primarios o elementales. Esta teoría se inscribe en la línea de un igualitarismo liberal que pretende establecer un marco social justo, a partir de la cual los individuos sean libres de orientar sus vidas según les parezca, dentro de los límites impuestos por aquel orden.

El procedimiento hipotético que postula Rawls para alcanzar aquel orden equitativo es un proceso de negociación que se lleva a cabo a través del “velo de la ignorancia”, en que ningún miembro de la sociedad conoce a priori cuál es su posición original, es decir su ubicación en el ordenamiento social. En este marco, el autor desarrolla dos principios: 1. El principio de libertades o de distribución de igual número de esquemas de libertades para todos; 2. El principio de diferencia en que las desigualdades económicas y sociales se justifican en la medida que, a la vez que sean ventajosas para todos, se vinculen a empleos y cargos asequibles a cualquiera. Desde esta perspectiva, las diferencias son justas cuando benefician a todos y, más específicamente, en tanto se orienten a maximizar las ventajas de aquellos que se encuentran en situación más desmedrada.

En la misma corriente de pensamiento se inscribe Ronald Dworkin (1981), quien intenta perfeccionar la teoría de Rawls, a través de concebir la justicia como igual distribución de los recursos, entendidos éstos de manera amplia. Coloca un mayor énfasis en la diversidad de los individuos y en la responsabilidad individual, en particular en la responsabilización de las personas respecto de sus preferencias. Propone un procedimiento tipo subasta de bienes que permitiría a cada uno elegir aquellos que mejor satisfagan sus intereses y gustos. La justicia distributiva que se postula requeriría de una asignación inicial justa de recursos para todas las personas, en un marco justo de interacción social. El autor apela a la libertad y responsabilidad, para distinguir entre igualdades ilegítimas, aquellas en las que se requiere intervenir, y las legítimas, que son atribuibles a la responsabilidad u opción de los agentes, y por tanto, no debieran ser objeto de tratamiento.

Finalmente, tomando elementos de la teoría de la justicia como equidad de Rawls, Amartya Sen desarrolla su enfoque de las capacidades. Distingue entre capacidades y funcionamientos: las primeras aluden a la libertad efectiva de las personas para elegir, refiere al conjunto de opciones entre las que las personas pueden decidir, que se traduce en las posibilidades para ser y hacer disponibles para un individuo. Los funcionamientos son lo que permite materializar dichas capacidades, transformando el acceso a ciertos bienes y servicios en lo que la persona efectivamente hace o realiza en determinadas etapas de su vida. En esta perspectiva, la noción de igualdad se vincula con la de libertad: se concentra en la capacidad de los individuos de conseguir aquellos funcionamientos que le posibilitan tener la libertad de llevar la vida que consideran valiosa (Sen, 1995). Pone atención, más que en los bienes o medios, en las actividades que las personas están posibilitadas de realizar dadas sus facultades, o que se encuentran limitadas de ejecutar o ejercer debido a ciertos impedimentos. En esta visión, el mero acceso a ciertos bienes no garantiza un determinado nivel de bienestar o calidad de vida, ya que ello está mediado por las características individuales y sociales de los sujetos. Sen pone énfasis en la diversidad de los seres humanos y en las múltiples variables implicadas en la desigualdad, aspectos que considera fundamentales para evaluar la (des)igualdad desde la capacidad de realización.

Esta perspectiva busca separarse de la corriente principal del utilitarismo dentro del enfoque del bienestar. Critica estas corrientes porque no toman en consideración las dimensiones de “libertad para realizarse”, sino sólo la realización concreta, y porque ignoran toda realización que no sea posible de capturar por la métrica de la utilidad individual. Sen advierte que esa aproximación podría ser engañosa en los casos de individuos que padecen restricciones y privaciones persistentes, los que en ocasiones no tendrían siquiera la posibilidad de proponerse determinados objetivos (Sen, 1995). También plantea lo restringido que puede resultar la noción de “igualdad de oportunidades” en tanto pone el acento en la disponibilidad de medios para satisfacer ciertos requerimientos pero no en la libertad y la diversidad de opciones como componentes del bien-estar. Desde su perspectiva, la igualdad de oportunidades sería una condición necesaria pero no suficiente (PNUD, 2010) del bienestar, ya que lo que se requiere, más que igualdad de medios, es igualdad de capacidades. Si bien

este enfoque es tributario de la teoría de Rawls, discute algunos aspectos de ella, en particular su noción de “bienes primarios” que tiende a poner el acento en los medios para obtener las libertades, más que en la amplitud o extensión de éstas, que es la opción de Sen. Para el economista bengalí, la relación entre aquellos bienes y el bienestar puede variar debido a las diferencias personales que inciden en la capacidad para convertir aquellos en determinados niveles de bienestar.

En resumen, las teorías sobre justicia distributiva más relevantes para nuestro estudio y desarrolladas a partir de los años setenta (Rawls, Dworkin, Sen) han buscado distanciarse de la perspectiva utilitarista. Al mismo tiempo, se trata de corrientes que han intentado compatibilizar el igualitarismo con nociones de libertad, responsabilidad individual y diversidad, poniendo el acento en el individuo, ya sea en los bienes primarios, en los recursos a los que accede, en sus preferencias, o en sus capacidades y funcionamientos. Es una aproximación a la justicia y la equidad desde una orientación claramente liberal.

Como se puede observar, existen diversas aproximaciones teóricas a la justicia social, y su vinculación con la cohesión social puede ser concebida de diferentes maneras. Una corriente es la que asocia aquellas nociones a la disminución de las desigualdades, en tanto éstas, especialmente cuando son de magnitud significativa, atentan contra la solidaridad social y el sentido de comunidad nacional (Garretón y Cumsille, 2000). Según esta tesis, para la comprensión de la problemática de la justicia social, resulta relevante indagar en la desigualdad social no sólo en la perspectiva del individuo –sus recursos, capacidades, etc.-, sino también desde la dinámica social, es decir poniendo atención en los marcos de interacción social que se ponen en juego entre distintos grupos sociales y que inciden en la generación y reproducción de la desigualdad. La presente investigación adopta esta perspectiva, poniendo especial énfasis en las dimensiones socio-culturales de la desigualdad social, en las dinámicas relacionales y barreras que se generan entre distintos segmentos sociales y, en particular, en las incidencias que determinadas políticas sociales pueden ejercer en ellas. Es por ello que se hace hincapié en las discriminaciones y desventajas, así como en los privilegios y ventajas que se producen entre y en diferentes grupos sociales. Asimismo, destaca el acceso diferencial a oportunidades y recursos, que fenómenos colectivos, tales

como la segmentación y segregación social, pueden dar lugar, en el proceso de generación e implementación de políticas públicas.

A continuación pasamos a analizar los distintos enfoques relativos a la igualdad social, que se han desarrollado como marcos instrumentales desde la perspectiva de las políticas públicas.

I.2.2. Los enfoques sobre Igualdad. Predominio de la Igualdad de Oportunidades

Uno de los problemas centrales que tradicionalmente ha sido abordado en el marco de las preocupaciones por una mayor justicia social es el que refiere a la desigualdad social. La desigualdad alude a la inequitativa distribución de recursos o bienes de distinto tipo; la importancia relativa de ellos, así como el encadenamiento entre unos y otros, tienden a variar en diversos escenarios socio-históricos. Se trata de asimetrías en la posición que los individuos ocupan en una estructura de ingresos, poder, acceso, reconocimiento, participación política. La desigualdad puede expresarse en distintos ámbitos la de carácter económica y social se articula con las diferenciaciones de carácter socio-cultural y de tipo simbólico para dar lugar a diferentes formas de manifestación. Para efectos de esta investigación se consideran las siguientes dimensiones de la desigualdad: Económicas (ingreso, acceso a bienes, mecanismos por los que se accede a prestaciones y servicios de mercado o estatales); Sociales (educación, lugar de residencia, salud, ocupación); Culturales-simbólicas (reconocimiento, legitimidad, sentido de pertenencia y de integración, afiliación social); Psicológicas (empoderamiento sobre la propia vida, control sobre las propias decisiones vitales, grado de reflexividad, expectativas de futuro y movilidad social); Políticas (capacidad de hacer representar los propios intereses, capacidad de expresión de las propias demandas sociales, posibilidad de incidir en las instancias de decisión políticas).

Existen distintos enfoques para abordar el problema de la desigualdad desde el campo de las políticas públicas, los que ponen el acento en diferentes tipos de desigualdad o formas de concebirla. Se trata de marcos instrumentales para pensar la justicia social, más que la

elaboración de principios de justicia o de una teoría comprehensiva sobre la justicia distributiva, como los que se abordan en la sección anterior.

Una de las aproximaciones que ha logrado un importante grado de legitimidad es la denominada “igualdad de oportunidades” (Roemer, 1996, 1998), noción que ha sido instrumentada por el Banco Mundial. Esta conceptualización se tiende a contrastar con la “igualdad de resultados” o igualdad de bienestar. Quienes postulan la igualdad de oportunidades sostienen que ésta, a diferencia de aquella, posibilitaría conciliar la igualdad con criterios de responsabilidad individual. La igualdad de oportunidades es una norma que se orienta a distinguir en los resultados de (des)igualdad, aquello que sería atribuible a las circunstancias -entendido como factores del entorno o atributos que están fuera de control de los individuos-, de aquello que sería producto de su esfuerzo o sus elecciones. Los primeros elementos no serían de responsabilidad individual en la medida que está más allá del poder de las personas el actuar sobre ellos, a diferencia de los segundos, respecto de los cuales no es esperable la intervención estatal. Una política de igualdad de oportunidades permitiría que todos aquellos que pongan un mismo esfuerzo alcancen similar resultado. Lo deseable desde el punto de vista normativo es que los resultados de la desigualdad, por ejemplo, la desigualdad de ingresos, sea mayormente reflejo de los distintos niveles de desempeño individual, minimizando al máximo el efecto de las desigualdades vinculadas a las circunstancias de origen, exógenas al individuo (Núñez, J., Tartakowsky, A., 2005).

La norma de la igualdad de oportunidades se aplica fundamentalmente en contextos educacionales y productivos. En el primer caso, lo que se busca es nivelar el terreno de juego entre los individuos que van a competir en un puesto o posición, equiparando su educación o formación previa. Se trata fundamentalmente de una intervención orientada a igualar las condiciones de partida. En el segundo caso, se recurre al principio de no discriminación o mérito, de manera de que en los procesos de selección sólo se tenga en cuenta las características que hacen al desempeño del cargo y no las variables de origen o adscriptivas, como el sexo, la edad, la raza u otras similares (Roemer, 1998).

Este enfoque postula el fomento de las cualificaciones y competencias que les permita a las personas adaptarse a las condiciones cambiantes de las sociedades actuales y a las

transformaciones en la estructura social. Por tal motivo, pone énfasis en el desarrollo de las capacidades humanas, en especial en la educación. Hace hincapié en los talentos y el esfuerzo personal como mecanismos de movilidad social y de debilitamiento progresivo de la asociación entre distribución de privilegios y los rasgos adscriptivos de las personas. En la medida que se asegura un acceso igualitario a las oportunidades y a las instituciones que las proporcionan, las diferencias en las retribuciones se aceptan como resultado de la diversidad de habilidades y de niveles de logro personal. Se sustenta en la competencia como vía de estimulación del esfuerzo y reconocimiento a los talentos individuales, lo que da como resultado diferentes recompensas que se estiman legítimas (Salas Minor y otros, 2004). Se trata de una visión neoclásica que diferencia el acceso a las oportunidades del acceso al ingreso, que postula que el Estado debe sólo operar sobre las primeras, ya que el ingreso sería el reflejo de las distintas productividades de los individuos. Por tanto, desde esta perspectiva, lo que aquel debería hacer es, más que apoyar con mayor ingreso, propiciar una mejor educación que se refleje en una mayor productividad.

La noción de “igualdad de condiciones” deriva del anterior, en tanto que para que la igualdad de oportunidades pueda operar es fundamental que los individuos compartan las mismas condiciones de partida, de manera que se desliguen los resultados finales de las diferencias y características de origen de las personas. Para ello se postula la necesidad de políticas que permitan “nivelar la cancha de juego” (Roemer, 1998), de manera que todos compitan en igualdad de condiciones y los resultados finales sean sólo el reflejo de la diversidad de esfuerzo y talento personal. Esta orientación se aplica sobre todo a políticas de infancia, cuyo objetivo es intervenir lo más tempranamente posible para neutralizar las diferencias por origen.

A diferencia de los enfoques anteriores, el de “igualdad de resultados” o igualdad de posiciones se centra en el lugar que los individuos ocupan en la estructura social. “Esta representación de la justicia social busca reducir las desigualdades de los ingresos, de las condiciones de vida, del acceso a los servicios, de la seguridad, que se ven asociadas a las diferentes posiciones sociales (Dubet, 2011: 11). Desde esta aproximación a la igualdad, se busca garantizar ciertos niveles de equidad en las retribuciones y en el acceso a los recursos de manera de asegurar similares estándares de bienestar a todos los integrantes de la sociedad.

Pone el acento en los resultados ex post más que en las condiciones ex ante. Se orienta a que exista un reparto menos desigual y a reducir la amplitud de las brechas sociales. Introduce al debate la discusión sobre cuáles son los márgenes tolerables de desigualdad para una sociedad y busca como resultado final la mayor igualación de las recompensas de los distintos individuos, en su calidad de ciudadanos. Busca disminuir las desigualdades entre las personas bajo el supuesto de que la igualdad es un bien en sí mismo, recurriendo generalmente a políticas universales redistributivas que aseguren que las distancias de bienestar sean moderadas y socialmente aceptables (Ibidem).

Las diferentes acepciones sobre los criterios y formas de promover la igualdad, en alguna medida están interrelacionadas. No obstante, en la “igualdad de oportunidades” e “igualdad de condiciones”, prevalece una visión de tinte marcadamente liberal que pone el acento en la libertad de oportunidades, la responsabilidad individual, los talentos y méritos personales. Es de destacar que esta concepción tiene implicancias contradictorias: posibilita cuestionar los privilegios y las discriminaciones, al mismo tiempo que fomenta un modelo exitista de competencia continua de todos contra todos que, en la práctica, profundiza las desigualdades (Dubet, 2011). Por otra parte, tiende a naturalizar la condición y el origen social en el proceso de justificar los fracasos y las desigualdades que de hecho se producen (Stolcke, 2000).

La relevancia de estos enfoques es que han tenido un peso importante en la justificación de los principios por los que se orientan las políticas públicas de carácter social¹³. La noción de igualdad de oportunidades ha primado en las políticas vinculadas al desarrollo del capital humano, en especial en las de tipo promocional que se dirigen a promover las capacidades para la generación autónoma de ingresos, y en las de carácter sectorial, en el ámbito de la educación, la salud y la capacitación laboral. Desde esta perspectiva se entiende que tal tipo de políticas aseguraría -bajo el supuesto de un mismo esfuerzo individual- que los resultados de desigualdad sean reflejos exclusivamente de distintos niveles de desempeño y no de las circunstancias de origen exógenas a los individuos.

¹³ La política social incluye tanto *políticas de protección social* cuyo objetivo es proteger y asegurar un mínimo de bienestar; *políticas sectoriales* que fortalecerían y fomentarían la formación de activos, especialmente en salud y educación; y *políticas de promoción* que se orientan al desarrollo de capacidades para la generación autónoma de ingresos (Cecchini y Martínez, 2011).

Hasta aquí se desarrollan los diversos enfoques y concepciones con que se orientan las intervenciones públicas en torno a la desigualdad social. Recordando que el objeto de la presente investigación es la dualidad pobreza / desigualdad en tanto objeto de política social, la sección que finaliza da cuenta de las diversas aproximaciones al segundo término de dicha relación, la desigualdad. A continuación se presenta las distintas formas en que las políticas públicas conciben y abordan el primer término de la dualidad, la pobreza.

I.2.3. Los enfoques de superación de la pobreza

Las políticas sociales se plantean entre sus principales objetivos el mejoramiento de los estándares de vida de la población, poniendo especial atención en los sujetos que experimentan las mayores privaciones, es decir en los denominados pobres y/o indigentes. Respecto de éstos, aquellas políticas colocan el énfasis en asegurarles ciertos pisos básicos de bienestar y consumo. Existen distintas acepciones en relación a la noción de pobreza. La conceptualización predominante en el campo de las políticas públicas es aquella que alude a la carencia de recursos económicos y/o de condiciones básicas de vida que la sociedad estima indispensables según sus patrones de referencia (Cepal, 2000). A continuación se desarrollan los principales enfoques en el campo de las políticas de superación de la pobreza.

I.2.3.1. Las líneas de ingreso. Las necesidades básicas insatisfechas

Las visiones prevalecientes sobre la pobreza hacen referencia a la incapacidad de los sujetos y hogares de satisfacer ciertos requerimientos de supervivencia de sus miembros. En términos monetarios, la pobreza se asocia a la falta de ingresos suficientes para cubrir aquellos requerimientos, lo que se vincula a un umbral o línea de pobreza definida en función del costo de cierta canasta básica de consumo. La indigencia refiere a una línea de ingresos aún menor, la que apenas asegura la adquisición e ingesta de los alimentos que necesita una familia. Se trata de concepciones que privilegian la identificación y medición del fenómeno, remitiéndolo fundamentalmente a variables económicas y monetarias que no necesariamente dan cuenta del

acceso efectivo de aquellos grupos a los bienes y servicios que le garantizan el bienestar (Ibidem).

Alternativamente a la concepción de la pobreza como insuficiencia de ingresos, existe una corriente que la vincula con la insatisfacción de ciertas necesidades universalmente consideradas fundamentales en la vida de las personas. Entre estas necesidades se identifican como las más relevantes las relativas a alimentación, vivienda, educación, salud, vestuario, acceso al agua potable y alcantarillado, energía, transporte público. Una distinción relevante respecto de las aproximaciones a la pobreza y su cuantificación está relacionada con el hecho de que sea concebida como un fenómeno absoluto o relativo. En el primer caso, que prima en América Latina, se recurre como principales métodos de medición de la insuficiencia de ingreso o consumo, el que establece líneas de pobreza en función de los ingresos; y/o el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) vinculadas a ciertos umbrales predeterminados. Por el contrario, en Europa se asume una perspectiva relativa de la pobreza, en que la situación se compara con el promedio de la distribución, estableciéndose la línea de pobreza como porcentaje del ingreso medio o de la mediana de los ingresos de los hogares, en general el 60% (Feres, J.C y Mancero, X, 2001). Esta última aproximación, al incorporar nociones relativas, tiene una vinculación más directa con la noción de igualdad, a diferencia de las que la conciben en términos absoluto.

Esta manera de entender la equidad, como un asunto fundamentalmente vinculado a los ingresos y necesidades de los sectores pobres, ha sido la prevaleciente en las políticas sociales latinoamericanas, especialmente a partir de los años ochenta. Ello se produce en el marco de las políticas de ajuste estructural de tinte neoliberal, en que comienza a ponerse énfasis en el desarrollo de estrategias que permitan asegurar mínimos de bienestar a la población de menores recursos. En este contexto, se busca asegurar ciertos niveles de ingresos y la expansión del acceso a servicios sociales de los sectores más carenciados. Se pone especial atención a la focalización del gasto de asistencia social en las personas y familias en situación de pobreza e indigencia. En el caso de Chile esta aproximación hacia la equidad fuertemente centrada en estos sectores se inicia durante el gobierno militar y continúa con ciertas variaciones durante los gobiernos democráticos de la década de los noventa. Las

administraciones concertacionistas aumentan el nivel de gasto social (Cepal, 2010), sin embargo mantienen la concepción de la pobreza sin mayores variaciones respecto de la forma de conceptualizarla y medirla, sin hacer mayores ajustes y actualizaciones a la línea de pobreza en función de los nuevos estándares de vida de la población.

1.2.3.2. La pobreza multidimensional

Desde fines del siglo pasado, se observa cierta evolución en la forma de concebir la pobreza en la región latinoamericana. El Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD del año 1997 promueve la aplicación de enfoques multidimensionales que toman en consideración y buscan medir la pobreza a través de recursos colectivos y de un amplio conjunto de condiciones de vida y desventajas. En Chile en particular, dicha evolución comienza a producirse hacia fines de los noventa a partir de la drástica disminución de la pobreza y de cierto estancamiento en la reducción de la indigencia. Se empieza a incorporar una aproximación multidimensional al fenómeno, que pretende responder a la diversidad de requerimientos de dicha población objetivo.

En el país se busca desarrollar estrategias de intervención más complejas y diversificadas que aborden de manera integral esta problemática y que den respuesta a su multiplicidad de manifestaciones, lo que exige a su vez una gestión intersectorial del Estado. Desde la perspectiva de las intervenciones públicas en pobreza, han existido diversos esfuerzos por conceptualizarla de manera más compleja y amplia, involucrando aspectos materiales y no materiales, dimensiones no sólo individuales y familiares, sino también estructurales y relacionales entre diversos grupos sociales, así como de entorno (Raczynski, D. y Serrano, C. Eds., 2001). Si bien esta mirada de la pobreza ha intentado incorporarse como orientación de la política no siempre ha logrado operacionalizarse en medidas o iniciativas concretas de políticas.

Esta manera multidimensional de conceptualizar la pobreza es tributaria del enfoque de capacidades de Amartya Sen, que se opone a una noción de bienestar vinculada a una

dimensión subjetiva de utilidad y que asocia la pobreza no sólo a carencia de ingresos para adquirir ciertos bienes (Sen, A. 1996). Desde esta otra perspectiva, se concibe el bienestar como la capacidad de una persona de vivir la vida que estima relevante para sí, las posibilidades que tiene disponible para ser o hacer, es decir, los funcionamientos que puede lograr (Sen, 2006). En este contexto, la justicia se entiende como la libertad de que gozan las personas para elegir entre las alternativas, aquellas que mejor reflejen el modo de vida que quieren llevar. En esta aproximación, se concibe la pobreza como la privación de libertades sustantivas de los individuos o como una condición de vida que limita sus capacidades para vivir aquella vida. En términos más concretos, se la asocia con una situación bajo los mínimos aceptables para ciertas capacidades básicas, en la cual las personas sufren de privaciones.

I.2.3.3. La gestión social del riesgo y la noción de vulnerabilidad

Entre fines de la década del noventa e inicios de los años dos mil, algunos organismos internacionales ponen énfasis en la noción de riesgos en la lucha contra la pobreza (Banco Mundial, 2001). Este punto de vista emerge especialmente a partir de la constatación de las consecuencias negativas que los shocks económicos transitorios tienen sobre la vida de las personas. La crisis económica asiática de 1997 pone en evidencia la vulnerabilidad de amplios sectores de la población mundial ante la alta volatilidad y el aumento de la variabilidad que producen los procesos de globalización. En este contexto, la protección social es definida como el conjunto de políticas que buscan responder ante diversas contingencias y riesgos que enfrentan los hogares, compensando la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo (Naciones Unidas, 2000). Este enfoque de política social surge con un fuerte énfasis en la garantía de pisos básicos de bienestar en toda circunstancia y dirigida especialmente a la población pobre y vulnerable. Este eje de acción pública se desarrolla bajo un enfoque de manejo social del riesgo, que busca minimizar el impacto social de las fluctuaciones y transformaciones macroeconómicas. Cabe destacar que se trata de un enfoque propuesto y promovido, hacia fines de los años noventa, por el Banco Mundial (Holzmann y Jorgensen, 2000; Banco Mundial, 2001). Postula una intervención con distintas estrategias -de prevención, mitigación y superación- frente a los riesgos que enfrentan las personas y familias

ante situaciones de crisis y/o fallas de mercado. Las iniciativas más frecuentes se orientan a reducir la variabilidad de los ingresos a través de políticas de empleo de emergencia, transferencias monetarias, pensiones asistenciales, seguros de desempleo, etc.

Desde esta perspectiva, se empieza a enfatizar en el carácter dinámico de la pobreza, lo que es capturado por la noción de “vulnerabilidad”, que alude a la falta de capacidad de los hogares de controlar las fuerzas que los afectan. Ello a su vez depende de los activos que sus integrantes poseen y que les permiten el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el medio (Katzman, 1999). Se entiende la vulnerabilidad ocurre cuando la capacidad de respuesta de las familias es limitada, y queda en posición de fragilidad como resultado de la interacción de factores propios de las personas y hogares con el entorno socio-económico. En la región, este concepto ha estado asociado al impacto social de los vaivenes macroeconómicos sobre la población ante la mayor apertura de sus economías. Asimismo, se vincula a la retirada del Estado a partir de las políticas de ajuste estructural implementadas desde las últimas décadas del siglo pasado, lo que dejó a las personas y hogares en situación de indefensión. En Chile, esta noción cobra relevancia a partir de la aplicación de encuestas panel que dan cuenta del tránsito y la alta fluctuación entre situación de pobreza y no pobreza que afecta a amplios segmentos de la población.

Esta nueva comprensión del fenómeno de la pobreza se da particularmente desde los años 2000, momento a partir del cual la política social latinoamericana ha buscado desarrollar, no siempre con éxito y con importante heterogeneidad entre los distintos países, sistemas de protección social dirigidos a cubrir a los ciudadanos frente a los riesgos sociales a que se ven expuestos¹⁴. Estos sistemas emergen a partir de la constatación de que el supuesto de un mercado de trabajo formal y estable no se cumplía; sin embargo, fue en este supuesto que se sustentó las reformas privatizadoras de pensiones y salud durante el período anterior. Ello impedía a importantes segmentos de la población reunir los recursos para alcanzar una adecuada jubilación y asegurar a su familia en el ámbito de la salud. Frente a las dificultades de integración a través del mercado laboral formal en la región, comienza a ponerse énfasis en

¹⁴ Filgueira, Fernando, (2007). Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. Serie políticas sociales n° 135, julio, CEPAL

el desarrollo de mecanismos de protección social de carácter no contributivo, debido a las barreras de acceso a la seguridad social que aquella situación implica. Al mismo tiempo, dada la mayor apertura de las economías regionales, aquellos instrumentos se conciben como un medio de asegurar ciertos mínimos estándares de vida en períodos económicos adversos en que los sectores de menores recursos tienen dificultad para mantener su trabajo y/o contar con un ingreso que le permita cubrir sus necesidades básicas.

1.2.4. El enfoque de derechos

En el último quinquenio, diversas críticas señalan las limitaciones del enfoque de riesgo. A instancia de ciertos organismos internacionales como Cepal, comienza a instalarse el enfoque de derechos, el que busca ampliar la concepción de la protección social. Desde esta perspectiva, esta política se encargaría no solo de velar por la mantención de condiciones de vida que permitan sostener un mínimo nivel de bienestar a los hogares, compensando frente a caídas en los ingresos. Incluiría, además, el facilitar el acceso a servicios sociales y de promoción; así como, atender a las necesidades de regulación de los mercados laborales para consolidar el trabajo decente. Los Estados contarían con diversos instrumentos agrupados en tres grandes componentes: 1. la protección social no contributiva o asistencia social, 2. la protección social contributiva o seguridad social, y 3. la regulación de los mercados laborales (Cecchini y Martínez, 2011).

La novedad al respecto, es que el “enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo considera el derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo...” (Abramovich, V, 2006, pág. 35). Particularmente se fundamenta en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Específicamente, este enfoque ha sido postulado por la cooperación para el desarrollo a través de organismos internacionales, tales como las Naciones Unidas, y se asienta en la noción de derechos humanos contenido en diversos instrumentos internacionales. Aquellos se basan en principios de igualdad, no discriminación,

atención a grupos más desventajados, participación y empoderamiento de las personas sobre sus vidas (PNUD, 2010).

Dentro del enfoque de derechos, la noción de ciudadanía, entendida como una igualdad básica asociada a la pertenencia de un sujeto a una comunidad o Estado nacional, ha sido uno de los principales ejes estructuradores en que se basan las políticas sociales que han buscado hacerse cargo de los problemas de exclusión social. Esta aproximación parte de la base de que los individuos en su calidad de ciudadanos poseen la titularidad de ciertos derechos que el Estado estaría obligado a tutelar y garantizar. Esta vertiente apela a la igualdad de derechos, en tanto provee el marco normativo en el cual se busca garantizar ciertos umbrales de bienestar social para todos los ciudadanos. El derecho a este bienestar se sustentaría inicialmente en los derechos -políticos, civiles, sociales-, particularmente en éstos últimos, los que se reconocen como consustanciales al ejercicio democrático y a la ciudadanía efectiva (Marshall, 1950). A partir de posteriores instrumentos y normativas internacionales, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de 1966, los Estados asumen la obligación de proteger y promover la realización de los tales derechos, los que tienen la característica de ser complementarios e indivisibles (Abramovich, 2006). Es así como la titularidad de derechos busca ser convertido en una garantía y fundamento de la ciudadanía (Cepal, 2006).

Tal perspectiva proviene desde la lógica del derecho y de su carácter de exigibilidad, la que tiende a chocar contra la lógica de carácter más economicista de las políticas públicas. Esta vertiente ha tendido a imperar en muchos de los países latinoamericanos, especialmente a partir de la crisis de la deuda de los años ochenta, y se orienta por la contención del gasto social para asegurar los equilibrios macroeconómicos. Dada la preeminencia de esta segunda aproximación en la práctica de la política pública, el enfoque de derechos en muchas ocasiones no pasa más allá del campo de lo discursivo y lo prescriptivo, sin que logre traducirse en políticas específicamente dirigidas a garantizarlos. Esta problemática es abordada en profundidad más adelante, en los capítulos relativos a los resultados de la investigación.

1.2.4.1. Los regímenes de bienestar

A diferencia de los enfoques relativos a la superación de la pobreza mencionados más arriba, que han tenido una alta influencia en América Latina y en Chile, el que se presenta a continuación ha sido elaborado y pensado en relación a los países más desarrollados. En este enfoque, los énfasis en la literatura sobre regímenes de bienestar tienden a colocarse en la categorización de modelos (Esping Andersen, 1993), los que articulan de cierta manera la provisión de servicios sociales, con predominancia del rol del Estado, de la familia o del mercado, a los que se ha agregado en el último tiempo las organizaciones sociales. Para discernir tipos de Estado de Bienestar, resulta clave conocer los procesos de desmercantilización y estratificación subyacentes, los que a su vez están determinados por las fuerzas históricas que dan lugar a diferentes trayectorias nacionales. Esping Andersen establece tres tipos básicos de regímenes de bienestar para los países más desarrollados: Conservador; Liberal; Social-demócrata (Ibidem). Los Estados de bienestar operarían como mediadores entre la democracia y el capitalismo, ejerciendo un filtro en las demandas y en los intereses de distintos actores que intentan permear el sistema político, buscando de esta forma resguardar el interés sistémico, más allá de los intereses particulares. Además actúan como moderadores en las crisis, otorgando a los ciudadanos pisos de bienestar. Al mismo tiempo se espera de ellos que ejerzan cierto impacto en la equidad entre grupos sociales, redistribuyendo la correlación de fuerzas en la sociedad civil (Offe, 1990).

En Latinoamérica, históricamente se desarrollaron distintas versiones de modelos de bienestar y de política social entre los años 1930 y 1970, aunque más limitados que en varios países del Norte: Universalismo Estratificado (Chile, Uruguay, Argentina) en que la protección social se vincula a la inserción en el mercado laboral formal; Regímenes Dualísticos (Brasil, México) que evidencian una heterogeneidad en los niveles de acceso a recursos y protección entre distintos sectores territoriales; Regímenes Excluyentes (Bolivia, Ecuador, diversos países centroamericanos) con casi nula redistribución social de recursos estatales que tendían a ser concentrados en las elites (Filgueira y Filgueira, 2005). No obstante esta diversidad, estos esquemas tuvieron en común que las políticas de bienestar alcanzaron un desarrollo limitado,

dirigido fundamentalmente hacia los sectores urbanos y empleados en el sector formal, lo que dejó importantes grupos de la población excluidos de sus beneficios. Lo anterior dio lugar a sistemas altamente estratificados en relación al acceso, niveles de cobertura y calidad de las prestaciones.

1.2.4.2. La noción de exclusión

También en el contexto de los países más desarrollados, particularmente en el continente europeo, se desarrolla la noción de “exclusión social”, que surge inicialmente en Francia, Italia y los países nórdicos. Emerge durante la década de los años ochenta en el marco de la creciente vulnerabilidad y de los nuevos problemas sociales y económicos -precarización del empleo, subempleo, inmigración y segregación social- producto de la globalización y de la crisis del Estado benefactor. Busca dar cuenta de aquellos individuos que están impedidos de una plena participación en la sociedad debido a que se encuentran fuera del mercado laboral y desprotegidos del Estado de bienestar. Se refiere, entre otros, a las personas sin hogar, a los afectados por conflictos étnicos, a los desempleados de largo plazo. Según la Comisión de las Comunidades Europeas, la exclusión alude "a la imposibilidad de gozar de los derechos sociales sin ayuda, en la imagen desvalorizada de sí mismo y de la capacidad personal de hacer frente a las obligaciones propias, en el riesgo de verse relegado de forma duradera al estatus de persona asistida y en la estigmatización que todo ello conlleva para las personas y, en las ciudades, para los barrios en que residen" (Comisión Europea, 1992: 9).

Por su lado, Castells (2001: 98) define la exclusión como "... el proceso por el cual a ciertos individuos y grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado". Normalmente, "... tal posición suele asociarse con la posibilidad de acceder a un trabajo remunerado relativamente regular al menos para un miembro de una unidad familiar estable. De hecho, la exclusión social es el proceso que descalifica a una persona como trabajador en el contexto del capitalismo" (Ibidem). Progresivamente, el concepto fue incluyendo otras categorías de desventaja social asociadas no sólo al ámbito

laboral, incorporando nuevos grupos y problemas sociales. Se trata de una noción más amplia que la de pobreza, en la medida que se refiere no sólo a la carencia de ingresos y a la exclusión económica, sino también a las de carácter social, cultural, política e institucional. Refiere a un proceso de acumulación de deprivaciones en el tiempo y en el espacio que atentan contra el ejercicio de los derechos y que afectan la oportunidad y probabilidad de ciertos individuos o grupos sociales de integrarse a la sociedad. Se destaca su carácter multidimensional, dinámico, relacional y procesual, pero al mismo tiempo, se identifica como debilidad del concepto la dificultad para ser operacionalizado debido a la multiplicidad de factores que involucra (Gacitúa, E. Sojo, C. 2000).

De hecho, existen diversas definiciones de exclusión social: algunas ponen énfasis en la falta de participación, en cierto grado y tiempo, en actividades esenciales de la sociedad; otras se centran en el debilitamiento de los lazos y relaciones sociales; en algunos casos la atención se pone en la falta de reconocimiento de derechos básicos, o en la falta de acceso a sistemas o en el acceso desigual a recursos y oportunidades; finalmente, algunos destacan los factores estructurales que están detrás este fenómeno (Cepal, 2007b). Más allá de sus múltiples acepciones y derivaciones posteriores, así como de su difusión hacia otros contextos como el latinoamericano, el origen del término se vincula a las dificultades de inserción en el mercado laboral y su emergencia está asociada a los problemas que comenzó a evidenciar el Estado de bienestar en Europa. Es un concepto que se ancla en el enfoque de derechos y en particular en los derechos sociales.

En resumen, distintos enfoques sobre justicia social han prevalecido en la región latinoamericana desde las últimas décadas del siglo pasado y principios del presente siglo. En términos generales, y en consonancia con la revisión y cuestionamiento sobre los socialismos reales y sus postulados, la tendencia ha sido a privilegiar las corrientes de pensamiento más liberales, que colocan su atención en las responsabilidades y los méritos individuales. En relación a la desigualdad social, con matices en los diferentes países de América Latina, en los últimos decenios la tendencia ha sido privilegiar la aproximación de “igualdad de oportunidades” y la “igualdad de condiciones”, por sobre la “igualdad de resultados”, esta última más vinculada a visiones socialdemócratas. La igualdad de oportunidades ha tendido a

primar en relación a políticas sectoriales, en especial de desarrollo de capital humano, como son las de educación, capacitación y salud. Mientras que la igualdad de condiciones ha constituido el fundamento de políticas, como por ejemplo las de infancia, que buscan intervenir tempranamente para “nivelar la cancha” a efectos de que la competencia sea lo más equitativa posible.

Paralela, y simultáneamente, para efectos de abordar la pobreza, que ha sido uno de los principales objetivos de la política social latinoamericana y chilena, los países de la región han privilegiado una aproximación que pone el acento en las necesidades básicas insatisfechas y en el nivel de ingreso como principal indicador de su nivel de satisfacción. Esta concepción ha ido transitando, especialmente a partir de inicios del nuevo siglo, hacia visiones que ponen las nociones de vulnerabilidad y de riesgo como factor central que orienta las intervenciones hacia los sectores más desprotegidos frente los vaivenes de las económicas internacionales. Al mismo tiempo, se ha comenzado a desarrollar una tendencia, promovida por organismos regionales como Cepal, a poner los derechos en el centro de las políticas de protección social, enfatizando las dimensiones de exigibilidad desde una perspectiva prescriptiva. No obstante, aquel enfoque pareciera operar más en términos del discurso que en relación a las políticas concretas, la que tienden a permanecer ancladas en las tradicionales concepciones de pobreza y la vulnerabilidad. Además, en algunos países, como es el caso de Chile, la noción de focalización específicamente en su acepción de selectividad de las intervenciones en los más pobres y/o vulnerables, sigue imperando fuertemente como criterio orientador de las políticas. En el período que se investiga no existan tendencias claras que transiten hacia un universalismo más propio de una aproximación de derechos, lo que podría estar cambiando en etapas posteriores a la estudiada.

Hasta aquí el recuento y análisis de las teorías y enfoques, que desde la política pública, han abordado los problemas sociales –desigualdad y pobreza- vinculados a la justicia social, que son objeto de estudio en la presente investigación. A continuación se abordan las nociones de estratificación, segmentación y segregación que resultan relevantes para la comprensión de aquellos problemas sociales en el contexto latinoamericano y nacional.

1.3. Características de la inequidad en América Latina

La región latinoamericana destaca por el hecho de que la distribución desigual de los bienes, activos, capacidades y oportunidades, así como el inequitativo acceso a los servicios de educación, salud, y al consumo en general, está fuertemente correlacionado con las condiciones de origen de sus habitantes. Las diferencias en el origen socio-económico, de género, territorial, étnico derivan en brechas de bienestar relativas que tienden a mantenerse durante la trayectoria vital de sus habitantes y entre grupos sociales, y se transmiten de una generación a otra. Las situaciones de inequidad de la región se encuentran vinculadas a procesos de segmentación perdurables que no han logrado ser revertidos por décadas. Lo anterior se relaciona con que sus países no han logrado desarrollar Estados de bienestar con características de universalidad, solidaridad e integralidad propios de las naciones más desarrolladas. Asimismo, sus regímenes de protección social, en especial los de carácter contributivo, han tendido a permanecer segmentados por grupos de población y son altamente regresivos (Cepal, 2000). Las nociones de estratificación, segmentación y segregación, que se desarrollan a continuación, resultan relevantes para investigar los asuntos de inequidad en la región. Asimismo, aquellos conceptos son claves de incorporar en la investigación dado que la tesis vincula la justicia social y la intervención estatal en la materia, con la cohesión social. La manera en que los diversos grupos sociales se organizan, vinculan e interactúan entre sí resulta de fundamental importancia para efectos de dicha cohesión social.

I.3.1. Estratificación, segmentación, segregación social

América Latina se ha caracterizado por ser la región que presenta los niveles más altos de desigualdad social a nivel mundial, así como por la persistencia de ésta en el tiempo (Adelman, J&E. Hershberg, 2007). La estratificación social alude a las variadas jerarquías, visibles o no, que ordenan la sociedad. Es una noción que da cuenta de la desigual repartición de recursos societales (Levine, 2006). Es un término general que describe las estructuras sistemáticas de la desigualdad (Crompton, 1987). Es necesario precisar que no toda

desigualdad entendida como diferencia constituye una desigualdad como aquí se la concibe. Esta refiere a un tipo particular de diferenciación, en las que, a partir de determinados rasgos o atributos distintivos que en sí mismos no constituyen jerarquía, se establecen discriminaciones, privilegios o prerrogativas, tales como menor o mayor retribución económica, acceso diferencial a recursos, oportunidades, reconocimiento, poder. Se trata de que en base a alguna/s diferencia/s se asigna social o institucionalmente ventajas o desventajas. Estas desigualdades pueden ser justas o injustas, según la teoría de justicia en que se basen, ya que no sería posible esperar igualdad en todos los ámbitos simultáneamente (Sen, 1995).

Esta investigación no aborda en el marco de las políticas públicas cualquier desigualdad, sino la desigualdad social de carácter arbitraria o discriminatoria que compete a la sociedad en su conjunto, a los sistemas que la conforman, y especialmente a los grupos y categorías sociales; refiere a sus dinámicas de interacción y a los mecanismos y criterios de exclusión-inclusión con que aquellos operan. La desigualdad se produce cuando ciertas características o diferencias sociales se constituyen en una barrera o mecanismo de clausura de un sector respecto de otro/s con el propósito de mantener ciertos privilegios (Tilly, 2000), los que en las sociedades latinoamericanas tenderían a operar informalmente, a través de redes de estratificación y de solidaridad (Mascareño, 2010). Se trata generalmente de diferencias vinculadas al origen (ya sea por sexo, etnia, edad, origen social o cultural, u otro) que restringen la posibilidad de determinados grupos o individuos de participar de ciertos espacios o acceder a determinados recursos o bienes sociales. En estos casos, ciertas condiciones de origen, que se articulan con algunas características adquiridas, constituyen un potente predictor de la trayectoria que el individuo seguirá y/o de la posición social que ocupará, adquiriendo estos factores un peso mayor que los avances o logros que pueda alcanzar en base a su esfuerzo o a sus condiciones personales, limitando así sus posibilidades de movilidad social (Cepal, 2000).

Una de las manifestaciones de la desigualdad en las sociedades latinoamericanas es el alto grado de segregación residencial de su población en función de sus atributos socio-económicos. Esta noción alude a las formas desiguales de distribución de grupos de población

en el territorio (Arriagada y Rodríguez, 2003). La evidencia muestra que algunas áreas de la región se constituyen en sociedades desconectadas, medidas a través de las características de las redes sociales a las que se accede y del grado de polarización del ingreso. Tal segregación da lugar a una estratificación de la capacidad de agencia y de las aspiraciones educativas de los padres respecto de sus hijos/as, en las cuales inciden los niveles educativos de los padres y su interacción con personas con mayores niveles de escolaridad. Esta realidad produce una estratificación de la capacidad para plantearse metas y en la autoconfianza para alcanzarlas, los que se constituyen en factores de reproducción intergeneracional de la desigualdad (PNUD, 2010). Se trata de un tema importante para la región, pues existe una tendencia a la homogeneización de ciertos estratos que circulan, viven, se recrean, consumen y se educan juntos y que buscan asociarse con grupos de atributos similares o más reconocidos socialmente, y que, a su vez, se distancian o se diferencian voluntaria o involuntariamente de otros segmentos de atributos menos valorados. Ello se evidencia particularmente en la fuerte y creciente segregación urbana y educativa que afecta en mayor o menor medida a las sociedades latinoamericanas.

La noción de segregación refiere a la distribución diferenciada de diversos grupos sociales entre distintas unidades de organización o territoriales. Las dimensiones en que la segregación puede ser estudiada son variadas, sin embargo, las más frecuentes son las de “similitud” y la “exposición”. La primera alude a la diferencia en la distribución espacial de grupos de población con determinados atributos específicos. Por su parte, la exposición hace referencia a la intensidad con que los miembros de un segmento social interactúan con los de otras condiciones sociales (Bellei y otros, 2011). Se vincula a la probabilidad de interacción entre grupos sociales diferentes en función de ciertas características económicas, sociales y/o culturales; apunta a las barreras que obstaculizan la interacción regular entre ellos y que reproducen los patrones de distribución de los recursos, bienes y capitales humanos, sociales y culturales. Hace referencia a la estructura social y da cuenta de la falta de espacios de articulación y/o experiencias de contacto entre sectores sociales diferentes, lo que dificulta la probabilidad de que convivan o se relacionen con segmentos de otras categorías sociales. Se trata de una noción que da cuenta del grado de fragmentación social y de insularidad o

desconexión social, en particular de los sectores más vulnerables, que tienden a aglomerarse espacialmente, y a guetificarse (Sabatini, F y Wormald, G, 2004).

La segregación ha sido estudiada en la región, y en Chile en particular, mayormente en términos de segregación residencial socioeconómica (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001), poniendo en evidencia los patrones segmentados de localización de los distintos grupos socioeconómicos en las principales urbes de la región (Cepal/Celade, 2002). También se ha investigado, aunque en menor medida, la segregación educativa (Bellei y otros, 2011). En otros países, la segregación residencial se ha vinculado a barreras culturales o étnicas, sobre todo asociado a grupos de raza negra en Estados Unidos y a inmigrantes en Europa. Es importante aclarar que ambas nociones –segregación física y barreras culturales- no son necesariamente coincidentes, aun cuando existan elementos concordantes entre sí. En general, el término segregación se ha utilizado para aludir a la de carácter residencial -ya sea en función de variables socio-económicas o de tipo racial, étnica, lingüística, nacional o religiosa-. No obstante, la posibilidad de contacto informal o interacción entre diferentes segmentos socio-económicos no sólo se da en el nivel residencial, sino también en otros ámbitos: en espacios públicos (plazas, áreas verdes, calles); en servicios sociales (especialmente vinculados a la educación, pero también la salud, el transporte, la seguridad pública); en instancias recreativas, deportivas, culturales, etc. (Cepal/Celade, 2002).

Por otra parte, se recurre al término segmentación para hacer referencia a las fragmentaciones o estratificación que se producen en otros ámbitos, tales como el laboral, así como en los servicios sociales. Katzman plantea la distinción entre los términos “diferenciación”, “segmentación” y “segregación”. Para él, “el primer término simplemente designa diferencias en los atributos de dos o más categorías sociales. El segundo adiciona al anterior una referencia a la existencia de barreras para el paso de una categoría a otra. El tercero agrega a los dos anteriores una referencia a la voluntad de los miembros de una u otra categoría de mantener o elevar las barreras que las separan entre sí” (Katzman, 2001: 3).

Para efectos de esta investigación, se entiende la segregación social en su dimensión de exposición, es decir, en referencia a la experiencia de entrecruzamientos entre diferentes

grupos sociales en distintos espacios de interacción social, generalmente de carácter urbano. Se la concibe como resultado de dos lógicas operando simultáneamente: la lógica de la dominación socio-económica (clase social) que da lugar a una estratificación socio-económica y la lógica de la diferenciación que produce segmentación socio-cultural, las que a su vez tienden a presentarse ya sea como una estructura discreta o como continuum jerárquico. Son distintos ejes de confrontación y configuración social que dan lugar a estratos que compiten entre sí para retener ciertos privilegios, mantener su posición y/o diferenciarse de sus competidores más cercanos (Jobert, 2004). El Estado no es neutro frente a los procesos de estratificación, segmentación y segregación, ni a las dinámicas sociales a que dan lugar, no se limita a ser un observador pasivo de la estructura de clases y de los procesos de diferenciación, sino que a través de sus acciones las modela, remodela e interviene en los juegos de poder e interés de los distintos grupos sociales. Lo hace también a través de producir actores sociales, así como representaciones en torno a las cuales ellos se organizan, y de regular sus acciones y sus modos de organización (Ibid).

I.3.2. Segmentación y estructuras de oportunidades segregadas

El concepto de oportunidades dice relación con las posibilidades de acción de los individuos, con las alternativas que una persona tiene a su disposición y respecto de las cuales puede escoger, las que a su vez están determinadas por la estructura social y el lugar que aquella ocupa en ésta, por tanto, se encuentran contextualizadas y organizadas socialmente. La noción de oportunidades vitales (Dahrendorf, 1983) captura tanto el aspecto de “opciones” o elecciones individuales, como las condicionantes sociales-estructurales, a través de las “ligaduras sociales”. Estos componentes de las oportunidades han tenido un amplio desarrollo a través de los conceptos de capital social y de redes sociales y los aportes que en este ámbito han realizado James Coleman y Robert Putnam. Desde esta perspectiva, aquellos se conciben desde su dimensión instrumental, en tanto vínculos o relaciones sociales que facilitan o dificultan a los individuos alcanzar sus objetivos y satisfacer sus intereses.

Las estructuras de oportunidades se definen como “probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades. Estas oportunidades inciden sobre el bienestar de los hogares, ya sea porque permiten o facilitan a los miembros del hogar el uso de sus propios recursos o porque les proveen recursos nuevos” (Katzman, 1999: 8). A partir del enfoque *Asset Vulnerability Approach*, desarrollado por Caroline Moser, CEPAL propuso el de activos-vulnerabilidad-estructura de oportunidades (AEVO). En él, la vulnerabilidad se entiende como resultado de la vinculación de los recursos de los hogares que, en tanto activos, posibilitan el aprovechamiento de las oportunidades. Éstas son ofrecidas tanto por el mercado, el Estado, como la sociedad y varían en distintos contextos espaciales y temporales. En este contexto, el Estado incide en “la conformación de oportunidades a través de su impacto en la producción, distribución y uso de activos que facilitan el acceso a los canales de movilidad e integración social” (Katzman, 1999: 25). Indirectamente, en su rol regulador, el Estado tiene también la posibilidad de impactar en los otros dos proveedores de oportunidades: el mercado y la sociedad, así como en las vinculaciones entre ambas.

Las dinámicas de segregación y segmentación social presentes en las sociedades latinoamericanas, que fueron descritas en la sección anterior, se articulan y refuerzan por el acceso segmentado a las oportunidades sociales (Sabatini, F y Wormald, G, 2004). La distribución de los activos es diferenciada en la sociedad y se encuentra segmentada según los diversos sectores socio-económicos, lo que a su vez está vinculado con procesos de segregación residencial así como de acceso a los servicios de salud, educación, seguridad, transportes que se evidencia en varias ciudades de América Latina. En particular, la progresiva privatización y mercantilización del acceso a servicios sociales ha generado nuevas formas de segmentación social: por un lado, los de provisión pública de baja calidad de los cuales tienden a desertar en masa los sectores medios y, por otro, opciones estratificadas para aquellos que pueden acceder a ellos a través del mercado (Katzman, 2001; 2007). Lo anterior tiene una serie de implicancias para el tejido social: en las instancias de interacción inter-clases sociales, en las posibilidades de desarrollar códigos compartidos, en la calidad de las relaciones entre los distintos segmentos sociales, en sus actitudes y percepciones mutuas, en la disposición a compartir espacios de sociabilidad entre ellos, así como en los niveles de concentración del capital humano, social y simbólico (Katzman, 2007).

Los procesos de segregación y segmentación social descritos atentan seriamente contra la posibilidad de instaurar políticas de igualdad de oportunidades eficaces, como las que se postulan en la región y en el país. No se trata de la existencia de una estructura de oportunidades abierta al conjunto de la población, respecto de la cual los individuos y hogares requieren desarrollar competencias, habilidades, capacidades, activos para acceder a ella. En cambio, estaríamos frente a varias estructuras de oportunidades segmentadas socio-económicamente, cuya expresión más evidente es la existencia, por un lado, de espacios y servicios de provisión pública de baja calidad y con ciertas connotaciones desvalorizadoras para sectores de menores recursos y, por el otro lado, de espacios y servicios privados de alta calidad y socialmente valorados para segmentos más aventajados. Dicha segregación establece límites o fronteras entre las distintas estructuras, lo que dificulta la fluidez o tránsito de unas a otras. Las posibilidades de movilidad entre ellas no dependen sólo del esfuerzo y las condiciones individuales, sino que de variables que exceden el ámbito de control de las personas y hogares y que están vinculadas a barreras que se constituyen en torno a las circunstancias y origen social de éstos (Ibidem). Incluso, en las sociedades latinoamericanas, existen ciertos espacios sociales que constituyen verdaderos *clusters* que evidencian una alta homogeneidad interna y una alta heterogeneidad con respecto a otros. El Estado, en tanto uno de los proveedores de oportunidades y regulador de los otros –mercado y sociedad-, ejerce un rol en la distribución, o redistribución de las oportunidades. A través de sus políticas sociales incide en la segregación social y ésta a su vez impacta en las posibilidades de acceso a las oportunidades de los distintos individuos y hogares según los grupos sociales a que pertenecen.

En el contexto de la presente investigación, la segregación social se trata como una expresión de la desigualdad social, es decir en tanto producto o resultado de ella y, al mismo tiempo, como factor reproductor de la misma. Finalmente, se entiende que la segregación social opera en las estructuras de oportunidades a través de aspectos simbólicos -cognitivo y de sentido- que dan lugar a diferentes marcos de interpretación, creencias, preferencias, identidades; así como normativos: roles, comportamientos, expectativas y normas. Al mismo tiempo aquella

opera a través de mecanismos instrumentales, principalmente del acceso diferencial a redes de capital social y simbólico.

Como se estableció al inicio de la presente sección, la intervención del Estado es uno de los factores que incide en la cohesión social, la que incluye mecanismos institucionales (educación, empleo, políticas de protección, fomento, etc.) y las percepciones y conductas de los ciudadanos (confianza y solidaridad social, capital social, sentido de pertenencia, disposición a cooperar y/o asociarse, etc.) (Atria, et al. 2003) respecto de aquellos mecanismos (Cepal, 2007). Las dinámicas de segmentación y segregación social que caracterizan la inequidad de las sociedades latinoamericanas resultan fundamentales de considerar cuando el Estado interviene en materia social, ya que ellas tienen una alta incidencia en las conductas y percepciones mutuas entre los ciudadanos y de unos grupos sociales respecto de otros. Si bien los enfoques prevalecientes en materia de justicia social han estado puestos en los problemas de pobreza y desigualdad social, desde una perspectiva regional, los asuntos de segmentación y segregación social resultan inevitables de tomar en consideración. La orientación predominante de las políticas sociales latinoamericanas de los años ochenta en adelante han puesto su foco en la selectividad en los sectores más pobres, con una visión de la pobreza centrada en el ingreso que no logra captar las características propias y la complejidad de la inequidad en la región latinoamericana y chilena en particular (Cepal, 2000).

Parte II. Condiciones socio-históricas: Quiebres y continuidades de la política social

En la aproximación al objeto de estudio –la dualidad pobreza / desigualdad en política social– decidimos colocar especial atención a las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales que inciden en la manera de concebir el problema. Para alcanzar tal comprensión, es fundamental indagar en el recorrido y evolución que la cuestión social ha tenido en América Latina y en Chile desde inicios del siglo veinte, en que emerge como un asunto social de relevancia. En particular, resulta clave tener presente la manera en que se entendió el

rol del Estado en relación a tal cuestión en el transcurso del siglo pasado y hasta el período presente. Esta sección incluye, además, un análisis de los marcos y arreglos políticos institucionales chilenos que marcan una forma particular de transición a la democracia y que encuadran las posibilidades y decisiones de política de la etapa post dictadura. Este contexto es clave para comprender las políticas sociales que se impulsan en tal período, y en particular las continuidades y cambios de aquellas en los gobiernos liderados por presidentes socialistas que son objeto de estudio.

II.1. Rol de Estado y la política social en América Latina desde el 1900 a la actualidad

Por políticas sociales se entiende “un conjunto articulado y temporalizado de acciones, mecanismos e instrumentos, conducidos por un agente público, explícitamente destinado a mejorar la distribución de oportunidades o corregir la distribución de activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales” (Atria, 2005: 55). Las políticas sociales en América Latina han variado en diversos momentos históricos según los modelos de desarrollo impulsados, por lo que es posible identificar cuatro etapas principales (Cepal, 2011):

- Desde comienzos del S. XIX hasta la crisis de 1929: existe escasa regulación estatal; la asistencia social se identifica con la caridad; se inician las prestaciones públicas en salud y educación.
- Desde la crisis de 1929 hasta la crisis de la deuda: en el contexto del modelo de industrialización por sustitución de importaciones ISI, emerge un Estado proveedor, cuya protección y seguridad social estaban reservadas sobre todo al empleo formal; se produce una ampliación de la cobertura en educación y salud, y de la asistencia a través de subsidios al consumo.
- Desde la crisis de la deuda hasta inicios del S.XXI: en el marco de la instauración de modelos de orientación neoliberal, el Estado comienza su retirada, asumiendo un rol subsidiario y mitigador frente a situaciones de emergencia, en particular,

ante las crisis económicas, buscando remediar los efectos de éstas especialmente sobre los grupos más vulnerables. Se opera a través de la focalización en los más pobres y la asistencia se basa en la demanda; al mismo tiempo se privatizan, externalizan y descentralizan los servicios sociales (salud, educación, seguridad social).

- Desde inicios del siglo XXI aparecen dos corrientes de política social en la región, las que son, en parte, complementarias: a) Una en que el Estado continúa ejerciendo un papel subsidiario a través de la asistencia: bajo el enfoque de manejo social del riesgo, promovido por el Banco Mundial, cobran relevancia las Redes de Protección Social y los Programas de Transferencia Condicionada¹⁵. Al mismo tiempo se intenta incorporar un rol promotor del Estado, poniendo el foco en romper la transmisión inter-generacional de la pobreza. b) En otra corriente, que es promovida por organismos internacionales como Cepal, el Estado busca constituirse en garante para la ciudadanía, incrementando los mínimos sociales de protección social, propiciando la universalidad como fin y la focalización como medio. Bajo un enfoque de derechos y de garantías sociales se busca operacionalizar los derechos económicos, sociales y culturales y establecer mecanismos para asegurar su realización (Abramovich, 2006).

En resumen, durante el siglo pasado, la región transita desde enfoques de protección social basados en el empleo formal, a la protección limitada a situaciones de emergencia o crisis a través de redes de seguridad y programas de superación de la pobreza. Con diferentes énfasis y orientaciones, en la actualidad la mayoría de los países latinoamericanos mantiene el enfoque de asistencia y en algunos, además, se intenta incorporar iniciativas de promoción social. En ciertos países, como en Chile, a partir de mediados de los años 2000, el modelo de intervención social que se sustenta en las llamadas “nuevas políticas de protección social” (Larrañaga, O. y Contreras, D. 2010), busca proyectarse como garantía de ciudadanía. En el marco de los llamados “sistemas de protección social”, se promueven coberturas más amplias

¹⁵ Los más destacados en la región son: *Bolsa Familia del Brasil*; *Chile Solidario*; y *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (Progresá, actualmente Oportunidades) de México.

y comprensivas de las prestaciones, en términos de la cantidad población a la que llega, el perfil de los destinatarios, así como la amplitud del ciclo de vida que abarca. Se trata de una perspectiva que incluye, además, la orientación hacia la integralidad e inclusividad de las políticas sociales. Sin embargo, destaca fundamentalmente por su intención de vincularse a un enfoque de derechos con el que se postula innovar asentándose en la titularidad de aquellos derechos, en los que se pretende fundamentar la exigibilidad de las prestaciones por parte de la ciudadanía hacia el Estado (Cepal, 2011).

En términos más concretos, en cuanto a los instrumentos de políticas, los Programas de Transferencia Condicionadas (PTC) son uno de los principales mecanismos desarrollados en la región en el marco de las políticas de protección social de carácter no contributiva. Dichos programas están destinados a los hogares más pobres y vulnerables, y buscan suplementar ingresos, así como vincular a estos sectores de la población con la red de servicios sociales. La transferencia de recursos se supedita al uso que éstos hagan de ciertos servicios sociales, generalmente en el ámbito de educación y salud. Los PTC más destacados son los que se han desarrollado en México, Brasil y Chile que se diferencian por la mayor relevancia que le otorgan a la transferencia de ingresos (Bolsa Familia, de Brasil), a la utilización de los servicios (Progresá, posteriormente Oportunidades, de México), o al cumplimiento de condiciones mínimas por dimensiones y a la articulación de los circuitos de prestaciones sociales (Chile Solidario, de Chile).

Las dimensiones menos desarrolladas de la noción de protección social que postula Cepal, es la que dice relación con la vinculación de aquella con políticas promocionales efectivas que fomenten la adquisición de calificaciones y competencias para una adecuada inserción al trabajo, así como los planteamientos relativos a regulación del mercado laboral. Al mismo tiempo aparece como uno de los desafíos pendientes del caso chileno las profundas desigualdades y brechas de calidad de las políticas sectoriales, en especial de educación y salud, con las cuales se vincula y articula estrechamente la política de protección social (Robles, C, 2011). Finalmente, es importante no perder de vista que los sistemas de protección social actualmente desarrollados en la región operan a través mecanismos contributivos (seguridad social) y no contributivos (asistencia social). Las transferencias de ingresos no contributivas a los sectores de menores recursos evidencian efectos redistributivos

que tienden a ser generalmente positivos. Sin embargo, los instrumentos de protección social de índole contributiva– aseguramiento privado, indemnizaciones laborales y de salud- que son los más significativos en términos de sus montos e incidencia en el bienestar de la población, tienen impactos redistributivos negativos o nulos y son altamente segmentadores en la región (Mesa Lago, 1994).

II.2. La evolución de la política social en Chile desde inicios del siglo XX

La evolución de la política social en Chile durante el siglo pasado siguió patrones similares al resto de la región, dando lugar a un progresivo y creciente aumento del gasto social e incremento en la cobertura de los servicios sociales y sus beneficios, proceso que se ve bruscamente interrumpido a partir del golpe militar de 1973. Desde el retorno a la democracia en el año 1990, la política social busca recuperar protagonismo, pero manteniendo algunos de los elementos centrales del modelo instaurado por el gobierno militar. Al respecto, es posible identificar las siguientes etapas (Arellano, 1988; Larrañaga y Contreras, 2010):

- Hasta la crisis de los años 30: se da un fuerte debate nacional sobre cómo abordar la cuestión social, que culmina en una amplia legislación social (1924), la cual hace que los problemas sociales ya no se vean como asuntos de caridad sino de justicia. El Estado comienza a asumir un rol protector.
- Entre 1932 y 1955: se da una expansión de prestaciones y beneficios para sectores de grupos medios (especialmente empleados públicos y particulares). Se trata de un Estado que desarrolla un papel benefactor estratificado o segmentado por categorías ocupacionales.
- Entre 1964 y 1973: se genera una fuerte incorporación de los sectores populares (campesinos y sectores marginales urbanos) tradicionalmente excluidos del accionar estatal. La política social da prioridad a la redistribución del ingreso y aumenta significativamente el gasto público, en particular, en previsión,

educación, salud y vivienda. El Estado ejerce un rol redistribuidor y propiciador de mayor igualdad social.

- Entre 1973 y 1982: se produce una abrupta retirada del Estado y una drástica caída del gasto público social bajo el gobierno militar. Éste implementa un modelo económico neoliberal que introduce mecanismos de mercado en todos los campos e impulsa la privatización de las prestaciones de salud, educación, previsión, etc. Desde 1982 a 1989, se implementa un Estado de bienestar residual, cuyo objetivo se centra en minimizar los impactos de la crisis económica en los sectores más carenciados.

- Entre 1990 y 2010: se busca revertir la deuda social dejada por el gobierno militar aumentando el gasto social¹⁶, mejorando la red social y poniendo especial atención en los grupos específicos llamados vulnerables. El eje inicial de la política social es la superación de la pobreza y el establecimiento de mínimos de calidad de vida bajo un enfoque de manejo social del riesgo. Progresivamente se amplía la cobertura de las prestaciones sociales, las que se extienden a lo largo del ciclo de vida de las personas bajo un nuevo enfoque que se denomina de derechos y de garantías. Éste se evidencia en iniciativas tales como, el régimen de prestaciones de salud (Auge), la reforma previsional, y el sistema de protección social, estas dos últimas políticas son impulsadas por el último gobierno concertacionista de la presidenta M. Bachelet (2006- 2010) (Raczynski, 2008).

¹⁶ En términos del per cápita se aprecia un crecimiento sostenido del gasto público social, pasando de \$308.178 en 1990 a \$891.781 en 2009, lo que implica una tasa de aumento promedio de 6,1% real anual. El gasto público social también ha aumentado como porcentaje del PIB, pasando de 12,5% en 1990 a 16,5% en 2009, y mostrando un promedio de 13,2% del PIB en el período 1990-2000 versus un promedio de 14,0% del PIB en el período 2001-2009 (Cepal, 2010).

II.3. La política social chilena de las primeras décadas democráticas (1990-2010)

II.3.1. El marco y los arreglos político-institucionales post dictadura

La década (2000-2010) objeto de investigación se inscribe en la etapa democrática que se instala posteriormente a una férrea dictadura de carácter refundacional que dura diecisiete años (1973-1990), la que impuso en Chile un régimen económico de carácter neoliberal. La época post dictatorial es liderada por una coalición de centro-izquierda llamada Concertación de Partidos por la Democracia, que gobierna durante las dos décadas siguientes (1990-2010) el país bajo ciertas condiciones político-institucionales heredadas de la dictadura militar, que marcan el devenir de las políticas que desarrollan sus gobiernos. La transición chilena a la democracia se realiza a partir de ciertos arreglos entre las nuevas fuerzas políticas y el poder fáctico en materias relativas al respeto al derecho de propiedad, al modelo económico de economía de mercado, y a la prioridad del diálogo como instrumento de acción política (Fuentes, 1999).

Una de las características centrales de la naciente democracia chilena que se inaugura en los años noventa es la instalación de una estrategia política que es llamada de los acuerdos o consensos. El término formal de la dictadura se encuentra constreñido por el marco jurídico de la constitución del año 1980 establecida en plena dictadura, a la que se le introducen algunos cambios en el año 1989, y posteriormente en el año 2005 durante el gobierno de R. Lagos. La carta fundamental, sin embargo, mantiene una concepción neoliberal que le asigna al Estado un rol subsidiario, así como ciertas normas y quórum de carácter autoritarios. La transición hacia la democracia se hace sobre la base de la negociación de las nuevas fuerzas políticas con los poderes militares, en alianza con la derecha y el empresariado, arreglos que no contemplan alterar el ordenamiento jurídico fundamental en aquellas dimensiones sustantivas. El primer gobierno democrático de P. Aylwin (1990-1994) se concentra en: enfrentar los casos de violaciones a los derechos humanos evitando tensionar la relación con los militares, asegurar la gobernabilidad respondiendo a las altas expectativas generadas en la población ante la nueva democracia, mantener la estabilidad macroeconómica y el modelo

económico enfrentando la deuda social que se evidenciaba en los altos índices de pobreza y en la baja cobertura de las políticas sociales (Marques Pereira, 2005). Las prioridades de los primeros gobiernos democráticos están puestas en asegurar la estabilidad política evitando cualquier acción que pudiese generar algún tipo de regresión autoritaria. Paralelamente, se intenta no atentar contra la estabilidad económica, manteniendo los ejes centrales del modelo pro-mercado y crecimiento instaurado. La estrategia de los consensos es promovida por uno de los principales ideólogos afines a la Concertación, Eduardo Boeninger (1994), el que pone el acento en las condiciones que dan gobernabilidad al país. Estas aluden a la continuidad del modelo, de sus políticas y estrategias, y la gradualidad del cambio; el establecimiento de una coalición societal por el desarrollo y la democracia; y la instauración de una trayectoria política que asegurara la capacidad de gobernar.

Las administraciones democráticas post dictadura buscan establecer correcciones al modelo socio-económico y político heredado, introduciendo modificaciones orientadas a mejorar la situación y condiciones de vida de la población. No obstante, dado las condiciones político institucionales, no llegan a realizar transformaciones estructurales al esquema imperante (Garretón, 2012; Larrañaga, O. y Contreras, D., 2010). El encuadre y apuesta política de la primera etapa democrática que se acopla al orden y modelo económico imperante, se enmarca a su vez en un contexto internacional en que la ideología neoliberal logra un predominio sin mayor contrapeso. Ello da lugar a un escenario con escasas alternativas en relación a lo que se percibe como viable en la época (Garretón, 2012). Se instaura así una visión que estrecha el espacio de la realidad imaginable, que muestra una limitada disposición a modificar las condiciones heredadas. Tal comprensión restrictiva es verbalizada por uno de los presidentes de la época como una orientación política de avanzar “en la medida de lo posible”. Estos gobiernos desarrollan ajustes al modelo neoliberal y de democracia limitada, recurriendo a una estrategia política de negociación con las fuerzas de oposición de derecha que previamente lo habían implantado. Los intentos reformadores impulsados por los primeros gobiernos democráticos enfrentaban el amplio poder de veto de los partidos de derecha, ejercido a partir de la ventaja arbitraria que les otorga el sistema electoral binominal instaurado durante los tiempos dictatoriales (De la Maza, G y Ochsenius, C, 2010).

Desde los inicios del retorno a la democracia se establecen los objetivos centrales que orientarán las siguientes administraciones de la coalición de centro izquierda, los que están puestos en la gobernabilidad y el crecimiento económico como ejes centrales y dominantes de su gestión. A temáticas más conflictivas, como la desigualdad social, no se le asigna prioridad, siendo aquellas materias eludibles en función de asegurar aquellos primeros ejes. Tales asuntos complejos se perciben como potenciales perturbadores del orden y del esquema alcanzado y acordado, el que aparece entregando estabilidad al país. En particular, se evita afrontar los asuntos que pudiesen poner en cuestión el sistema político de decisiones y el orden constitucional impuesto, así como los fundamentos del modelo económico y el esquema distributivo instaurado por los militares. La opción por la mantención de los equilibrios políticos alcanzados para no afectar la gobernabilidad prevalece sobre la intención de algunos sectores oficialistas de la época que intentan generar debates político-ideológicos más amplios de manera de abrir la agenda pública a cuestiones más sustantivas (Garretón, 2012). La estrategia de los acuerdos estuvo presente en los primeros gobiernos post dictadura, los que en parte están marcados por el temor a aquella potencial regresión autoritaria, visión que es sujeta a cuestionamiento por parte de algunos de los protagonistas de la época en cuanto a que aquel sentimiento fuera más o menos fundado. Se trata de una vía que busca priorizar la alianza y negociación con las fuerzas opositoras de derecha, la que tiende a permanecer aun cuando las condiciones iniciales que aparentemente le dieron lugar hayan ido cambiando a lo largo de las sucesivas administraciones concertacionistas.

II.3.2. Las orientaciones y estrategias de las políticas sociales (1990-2010)

La instauración del modelo neoliberal durante la etapa dictatorial produjo un cambio radical en la orientación de la política social, instalando un esquema de adquisición de bienes y de servicios sociales con una fuerte presencia del mercado como principal vía de asignación y provisión de los mismos. Esta estructura no es alterada en lo esencial. Las modificaciones que se introducen buscan perfeccionarla y regularla, sin embargo, no se orientan a cambiar ni sustituir los mecanismos de mercado existentes (Larrañaga y Contreras, 2010).

Sin embargo, los gobiernos democráticos intentan aminorar el sesgo neoliberal instaurado durante la dictadura promoviendo la noción de “crecimiento con equidad”, aun cuando ello no implica cambiar su fundamento. Tal opción por complementar el crecimiento con equidad constituye una adaptación de la propuesta que hace la CEPAL en los años noventa a la región latinoamericana, que plantea la transformación productiva con equidad (Cepal, 1990; 1996). Este planteamiento busca tomar distancia de la posición neoliberal imperante y apunta a sostener como dos objetivos no excluyentes ambos términos de aquella ecuación (de la Maza, 2004). No obstante tales intencionalidades, en lo concreto, la equidad se instala como objetivo subordinado al crecimiento, en particular al marco presupuestario y al aseguramiento de los equilibrios macroeconómicos, y en términos de política social, por equidad se termina entendiendo superación de la pobreza (Ibidem).

Las reformas de la época democrática se dan en un contexto de negociaciones y confrontaciones entre actores políticos que buscan un mayor o menor énfasis social en la gestión de los gobiernos concertacionistas. Ello se produce en el marco del predominio de una racionalidad técnica y una disciplina fiscal que caracteriza a la política pública chilena de la época. Esta lógica que se ancla en la noción de eficiencia como objetivo fundamental, le otorga un papel central al Ministerio de Hacienda y específicamente a la Dirección de Presupuestos en la definición de la política social (Larrañaga y Contreras, 2010). El proyecto de país en el ámbito de lo social se encuentra subordinado a ciertas definiciones presupuestarias y de equilibrio macroeconómico que marcan el espacio de lo pensable y de lo posible en aquella esfera.

En este marco, las orientaciones y estrategias de las políticas sociales chilenas para cada uno de los gobiernos entre 1990 y 2010 se caracterizan por (Raczynski, 2008):

P. Aylwin (1990-1994): Heredera de la alta deuda que la dictadura militar le deja al país en materia social, la política social en ese periodo busca aumentar el gasto para atender los importantes rezagos existentes en diversos ámbitos. Se incrementa sustantivamente dicho gasto a través de la recaudación de fondos vía una reforma

tributaria¹⁷. El foco de la política social se coloca en la conceptualización de la pobreza basada en carencias y necesidades básicas insatisfechas. La política está dirigida al mejoramiento de los beneficios y de los servicios sociales manteniendo, en términos generales, el tipo de institucionalidad heredada. Se innova colocando especial atención a los llamados grupos específicos, a los que se identifica como vulnerables, tales como niños, mujeres, indígenas, discapacitados, creando instituciones *ad-hoc* para atender a estos segmentos de la población.

E. Frei (1994-2000): Es una administración que busca instaurar una agenda más propositiva y pragmática, orientada al desarrollo económico y la modernización del país y del Estado. Entre sus prioridades, se encuentra mejorar la infraestructura productiva y social, reformar la educación e impulsar la reforma del sistema procesal penal. En materia social, sus políticas se orientan a propiciar la igualdad de oportunidades y la reducción de la pobreza, en una concepción de ésta que está asociada a necesidades básicas insatisfechas, al igual que en el periodo anterior. Este gobierno coloca especial atención a la dimensión territorial de la pobreza, buscando erradicar la extrema pobreza interviniendo los asentamientos precarios. En educación, destaca el alza del gasto en el sector vía establecimiento de mecanismos de co-pago de familias. En el marco de la modernización del Estado, se le da un marcado énfasis a la articulación de las prestaciones públicas a través de la instauración de mecanismos de coordinación intersectorial de la política social.

R. Lagos (2000-2006): Es un gobierno que pone su sello en el desarrollo y en la inserción económica del país a nivel internacional -a través de la firma de tratados de libre comercio TLCs-, y de los avances en infraestructura y transporte -por medio del sistema de concesiones-. Paralelamente, busca resolver déficits democráticos introduciendo cambios a la Constitución de 1980 heredada del gobierno militar, lo que logra realizar parcialmente, ya que se trata solo de modificaciones restringidas, persistiendo altos quórum y el sistema electoral binominal. En materia de política

¹⁷ Esta reforma tributaria del año 1990 tuvo por objetivo el financiamiento de un conjunto de medidas y programas de contenido social, lo que se logra a través de un acuerdo político amplio. Se genera en torno a ella un rápido consenso país que se sustenta en una propuesta con objetivos definidos, de contenido simple y fácil de implementar. Sin embargo, estas mismas características que la hacen viable explican sus limitaciones: su reducida incidencia sobre la progresividad y la transitoriedad de sus medidas más importantes, lo que obliga a una nueva negociación en 1993 (Marcel, M. 1997)

social, su concepción de pobreza también está vinculada a las necesidades básicas insatisfechas y el enfoque que la orienta es el del manejo social del riesgo. El foco se coloca en las intervenciones hacia las familias de extrema pobreza y en el establecimiento de mínimos de acceso para éstas. Entre las iniciativas emblemáticas, destaca la Reforma al sector salud (GES) y la atención preferente a familias indigentes (Programa Chile Solidario), que son financiadas con aumento del impuesto al valor agregado IVA.

Bachelet (2006-2010): Destaca por el hecho de ser el primer gobierno a cargo de una presidenta mujer y por establecer un primer gabinete paritario. Además se le intenta dar a aquel un carácter ciudadano, convocando a una serie de Consejos Asesores Presidenciales que buscan proponer políticas en diversas materias, comprometidas en el programa de gobierno o puestas en la agenda pública por diversas manifestaciones o protestas sociales (Sánchez, V, 2012). En política social prima un abordaje de la pobreza que apela a la inclusión social, a través del acceso a mínimos, que están dirigidos no sólo a pobres e indigentes, sino que por primera vez incluye también a segmentos no pobres, llamados vulnerables. Desarrolla planteamientos relativos al enfoque de derechos que se traducen en mínimos que buscan ser garantizados por el Estado, en el marco del denominado Sistema Intersectorial de Protección Social. Una de las iniciativas claves de esta gestión gubernamental es la promulgación de la reforma previsional.

Revisando el periodo más reciente, se puede señalar que en la primera década del siglo veintiuno hubo en Chile dos reformas emblemáticas vinculadas a las llamadas “nuevas políticas de protección social”. Durante el gobierno de Ricardo Lagos se impulsa la reforma de la salud -AUGE- que da lugar a la implementación de un régimen de garantías explícitas GES en atención a un conjunto de enfermedades. En el gobierno de Michelle Bachelet se lleva a cabo la reforma del sistema previsional, que entre otras modificaciones, crea la pensión básica solidaria y el aporte previsional solidario. En el marco del pilar asistencial de la protección social durante ambos gobiernos, se desarrollan una serie de iniciativas orientadas a las políticas de combate a la pobreza y la vulnerabilidad. Destaca entre ellas la

creación del programa Chile Solidario en el año 2002, dirigido a familias indigentes y el programa Chile Crece Contigo que se inicia en el año 2006, cuyo destinatario es la población infantil. Ambas iniciativas buscan establecer un nuevo modelo de intervención social que articule la oferta social hacia la población objetivo. Si bien el programa Chile Solidario surge con un propósito muy definido de erradicar la indigencia, paulatinamente comienza a incorporarse dentro de una estrategia más amplia. Se transita desde un programa dirigido a la extrema pobreza a un subsistema orientado a la población vulnerable, que es parte de un “sistema de protección social” que pretende anclarse en un enfoque derechos. No obstante la relevancia que busca darse a esta modificación, que se identifica con un nuevo modelo de gestión y con garantías de financiamiento, no se alteran las bases fundamentales del modelo de la política social: no se aspira a cubrir toda la población ni a sustituir los mecanismos de mercado predominantes. Los cambios que caracteriza a esta nueva modalidad de sistema de protección social en su pilar asistencial se analizan a continuación.

II.3.3. Los cambios en la política de protección social asistencial (2000-2010)

Las llamadas “nuevas políticas de protección social”, en especial las impulsadas desde los años 2000 en adelante, buscan dar una nueva marca social a los gobiernos que las impulsan, expandiendo significativamente la cobertura y los montos de los beneficios. Algunas de las prestaciones comienzan a estar dirigidas a segmentos más amplios de la población, los vulnerables, lo que las diferencia del período anterior (1990-2000) que priorizaban por la superación de la pobreza. No obstante estos avances respecto de décadas previas, estas políticas no aspiran a la universalidad, es decir a cubrir a toda la población, ni a modificar su carácter mercado-céntrico (Larrañaga y Contreras, 2010). Algunas políticas se preocupan, aunque sólo marginalmente, de los problemas de calidad y en general excluyen de su ámbito los problemas de segmentación que afectan a las prestaciones y servicios a partir de su sesgo mercantilista.

Otros de los cambios significativos de la etapa en estudio es que los pisos mínimos establecidos buscan ser garantizados vía el aseguramiento de los recursos a nivel legal y

presupuestario. Estos ya no dependerían, como sucedía en las etapas anteriores, de la disponibilidad presupuestaria, es decir no quedarían sujetos a coyuntura económica o la arbitrariedad de la autoridad de turno. La política social comienza a operar bajo una lema de derechos garantizados por ley, según la cual una persona por el sólo hecho de poseer ciertas condiciones de elegibilidad tendría derecho a ciertos beneficios. No obstante, esta lógica de derechos universales está presente sólo en algunas de las políticas tales como el AUGE, y en menor medida, en el Chile Crece Contigo. En el resto de las iniciativas, tiende a primar una orientación de selectividad dirigida a los más pobres y posteriormente también a las personas vulnerables, con escasa articulación con políticas sectoriales y promocionales.

Como se ha señalado, una de las orientaciones claves de la nueva política de protección social, en particular a partir del 2002 con el programa Chile Solidario, es la apuesta por articular la oferta pública hacia las personas vulnerables. En este contexto, uno de los puntos que más se destaca de las intervenciones de la época hacia los grupos más pobres, y luego hacia los vulnerables, es el carácter innovador de aquellas, en tanto se plantea enfrentar diversas dimensiones de la pobreza, incluida las de carácter psicosocial. Además se busca colocar a la familia como unidad de intervención, y llegar a ella desde la oferta pública, más que esperar que aquella la demande. La apuesta central está en un modelo de gestión que busca articular el conjunto de las prestaciones y servicios públicos en función de aquel grupo objetivo. No obstante, prevalecen fallas de coordinación y debilidades en la calidad y en la adaptación de la oferta pública hacia los requerimientos de aquellos sectores específicos, debido a que aquella no logra variar sustancialmente dadas las restricciones presupuestarias que la limitan (SUR Consultores, 2005; Raczynski, 2008).

En este contexto, y en base a las definiciones planteadas hasta el momento, el presente proyecto de investigación se propone abordar la política social de protección social chilena no contributiva, así como su vinculación con las políticas sectoriales y promocionales, desde la perspectiva de los impactos que la segmentación social de los servicios sociales genera en la persistencia de la desigualdad social en Chile. El énfasis en esta dimensión de la política dice relación con el hecho de que los programas de transferencias condicionadas, que constituyen el “gran caballo de batalla” de la protección social en la región, en el caso chileno han tenido un énfasis en la articulación de la red de servicios. Al mismo tiempo, desde la perspectiva del

problema de la desigualdad social que afecta al país, uno de los principales ejes de análisis ha estado puesto en las brechas de equidad de dichos servicios, pero no suficientemente en su carácter segmentador, segregador y retroalimentador de dichas brechas.

Parte III. Marco Referencial: El rol de las ideas y los discursos en política pública

En esta sección se presenta el marco referencial que constituye el enfoque teórico y analítico desde el que se aborda el objeto de investigación. Recordemos que éste es formulado como la dualidad pobreza / desigualdad en tanto objeto de política social. La hipótesis que plantea la tesis es que tal dualidad se enmarca en procesos de traducción, a través de los cuales se adoptan desde instancias internacionales diferentes ideas de políticas sobre equidad, las que se adaptan en función de legados y repertorios culturales nacionales.

El foco de la investigación está puesto en el rol estructurante que ejercen los paradigmas, referenciales e ideas y su incidencia en la estabilidad, persistencia y cambio de las políticas públicas. El neoinstitucionalismo histórico introduce una visión del Estado que lo sitúa como un ente no neutral en la competencia de los intereses sociales en juego, por lo contrario, se lo trata como un actor capaz de incidir y estructurar tal campo de disputas. Desde esta aproximación, se toma en especial consideración las variables temporales y de contexto, así como la importancia del poder en el acceso diferenciado a la toma de decisiones sobre asuntos públicos. Asimismo, destaca las dimensiones simbólicas en el manejo de estos asuntos, la relevancia de la difusión de las ideas y la relación entre instituciones, ideas y creencias. Finalmente, el institucionalismo discursivo posibilita incluir a esta perspectiva estructural, las dimensiones de agencia, en la medida que pone el acento en los actores que portan ciertos discursos, concebidos éstos como procesos interactivos que operan en el campo de la política y de la política pública.

El presente marco referencial se inicia con una presentación del neo-institucionalismo que destaca los aportes de esta corriente de pensamiento en relación a otras teorías prevalecientes

en las últimas décadas del siglo pasado. A continuación, aborda sus tres vertientes: sociológica, de la acción racional e histórica, para detenerse a analizar en profundidad esta última. Posteriormente, hace referencia al rol estructurante de las ideas en las políticas, destacando los aportes de las nociones de paradigma, referenciales y las ideas en este campo. Finalmente, apela al institucionalismo discursivo para analizar el rol de los agentes internacionales y nacionales portadores de discursos de coordinación y comunicación.

III.1. La aproximación a las políticas públicas desde el neo-institucionalismo

Adicionalmente a las definiciones ya presentadas, las políticas públicas son concebidas como cursos de acción y flujos de información que persiguen un objetivo público definido democráticamente, a ser desarrollado por diversos actores; incluyen orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos y anticipan ciertos resultados (Lahera, 2008). Esta conceptualización enfatiza el carácter de proceso dinámico de la política pública, que incluye ciertas fases tales como: el diseño o formulación que deviene, a su vez, del debate y la agenda pública y del programa de gobierno; la gestión o implementación; el control y la evaluación. Asimismo, aborda las instancias a través de las cuales las demandas sociales son procesadas, generando como producto ciertas acciones e intervenciones públicas, que toman la forma de políticas públicas. La presente investigación busca trascender la visión clásica de las políticas que las concibe básicamente como mecanismos procesales y como flujos de acción.

Esta tesis aborda las políticas públicas desde la perspectiva de las instituciones, en particular recurre a la corriente neo-institucional, la que permite prestar atención no sólo a las estructuras formales que están detrás de aquellas, sino también a las prácticas políticas, reglas y procedimientos, normas, códigos, rutinas, procesos, y a cómo éstos afectan los comportamientos, conductas y relaciones de los diversos actores involucrados. Esta aproximación posibilita incorporar al análisis el contexto social, económico, político y cultural en la cual se desenvuelve una política pública, así como la perspectiva histórica para indagar en la estabilidad y el cambio institucional.

Cabe recordar que el institucionalismo tiene una data en el campo de la ciencia política norteamericana que se inicia en la década de los sesenta. Está anclado en una visión jurídica y filosófica que pone énfasis en las dimensiones normativas y descriptivas de las estructuras administrativas, legales y políticas. El neo-institucionalismo que se desarrolla posteriormente, a partir de la década de los setenta, con los aportes de la economía y la sociología, avanza respecto de la tradición anterior, al incorporar una visión menos legalista y formal. Éste incluye, además, los procesos de socialización, e interacción social y política en una aproximación más dinámica y flexible que considera las reglas, procedimientos, las organizaciones, así como su influencia en los comportamientos de los sujetos y en la evolución institucional (Rivas, J.A., 2003). Se trata de una corriente de pensamiento que desarrolla teorías de alcance medio sobre las instituciones, especialmente en el ámbito de las políticas, tomando en consideración la importancia de las reglas y su evolución en el devenir de éstas y en la conducta de los actores que las impulsan.

La perspectiva institucional reaparece renovada en los setenta en la ciencia política como una orientación cuyo propósito es contrapesar el carácter prevaleciente de algunas de las teorías políticas contemporáneas. En especial, esta nueva corriente surge en una búsqueda de superar las aproximaciones conductistas y el individualismo metodológico imperantes en la época (Ortega Riquelme, J.M. 2004). Dichas teorías tienden a concebir la política como reflejo de los intereses o del contexto social, con dificultades para abordarla de manera diferenciada del resto de la sociedad. Asimismo, poseen una visión reduccionista en que la política es limitada al resultado agregado de conductas individuales, invisibilizando el rol que las estructuras y las reglas juegan en ella. En particular, en tales teorías, prima una aproximación utilitarista en que los comportamientos se asumen como el resultado de cálculos racionales a partir de ciertas preferencias personales. Se trata de desarrollos teóricos que se anclan en una mirada instrumental, en que la política es concebida fundamentalmente como un medio dirigido a los procesos de toma de decisiones y a la asignación de recursos, sin consideración de sus dimensiones simbólicas. Impera en aquellas una lógica funcionalista, que pone el acento en la eficiencia de instrumentos en orden a alcanzar cierto tipo de equilibrio.

En este sentido, el “regreso de las instituciones”, que trae el nuevo institucionalismo, apunta a enfrentar las deficiencias y los sesgos que priman en tales teorías (March y Olsen, 1989). La propuesta de nuevo institucionalismo (March y Olsen, 1984) estudia los factores organizativos de la vida política y se configura en torno a tres ideas centrales: 1. La relativa autonomía de las instituciones políticas, frente a aquellas visiones que consideraban que la política dependía de la sociedad y que el Estado es un mero reflejo de las fuerzas sociales; según el nuevo institucionalismo el Estado no solo es afectado por la sociedad sino que también la afecta. 2. La complejidad causal y las posibilidades de ineficiencia en la historia política, frente a visiones que destacaban la primacía simple de los procesos micro y la eficiencia en la historia; el nuevo institucionalismo recurre a la noción de estructura política, la que simplifica un mundo complejo para los individuos y en el que pueden haber condiciones que dificulten tal eficiencia. 3. La importancia de la acción simbólica para la comprensión de la política, frente a metáforas analíticas centradas en la elección y los resultados de asignación; el nuevo institucionalismo reconoce la importancia de la interpretación, el significado y la acción simbólica en la vida política (Caballero, 2007). El renovado interés en las instituciones de la década del setenta y ochenta se inscribe en el resurgimiento del Estado como categoría analítica y en el significado analítico que cobran los arreglos institucionales, formales e informales, en las democracias occidentales para explicar los comportamientos y elecciones de políticas. Asimismo, esta aproximación coloca su foco en los análisis comparados de las políticas a través del tiempo y entre diversos países (Peters, G. et al., 2005)

III.1.1. El nuevo institucionalismo y sus tres vertientes: histórico, sociológico y de la acción racional

Desde esta corriente de pensamiento en su vertiente más sociológica, las instituciones son conceptualizadas como conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones (March y Olsen, 1989). Se plantea la existencia de tres aproximaciones analíticas dentro del institucionalismo, cada una de las cuales posee ciertos énfasis y características particulares: 1. El institucionalismo

histórico; 2. El institucionalismo de la elección racional; 3. El institucionalismo sociológico. A continuación se realiza una breve descripción de cada una de las vertientes, más adelante se aborda con mayor profundidad el institucionalismo histórico debido a que es la aproximación a que recurre la investigación.

En primer lugar, los institucionalistas históricos definen las instituciones como procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones incrustadas en la estructura organizativa de la política o de la economía política (Hall y Taylor, 1996: 6). Esta corriente de pensamiento pone atención en las asimetrías de poder asumiendo que algunos grupos tienen un acceso desproporcionado a la toma de decisiones (Caballero, 2007). En particular visualiza al Estado no como un intermediador neutral de intereses en competencia, sino como una instancia capaz de estructurar el carácter y los resultados de tales disputas. Estos institucionalistas enfatizan las sendas de dependencias *–path dependence–* que generan una inercia institucional, rastrean en los procesos históricos las secuencias y coyunturas que determinan cierta trayectoria y tipo de desarrollo institucional (Pierson y Skocpol, 2002). Prestan atención a las consecuencias no deseadas de la evolución institucional y resaltan las consecuencias imprevistas de tal desarrollo (Caballero, 2007). Asimismo, toman en consideración la contribución que hacen otros factores, tales como las ideas, en los resultados políticos que se observan. En su búsqueda de respuestas a cómo las instituciones afectan el comportamiento de los individuos, esta escuela neo-institucional recurre a una aproximación que destaca su carácter cultural, vinculado a una visión de mundo (Hall y Taylor, 1996).

En segundo lugar, el institucionalismo de la acción racional, de raíz económica, concibe las instituciones como las reglas del juego formales o informales de una sociedad, que le imponen ciertas restricciones, las que a su vez moldean las interacciones humanas (North, 1990). Esta corriente enfatiza la importancia de los derechos de propiedad, la búsqueda de rentas, los costos de transacción en la operación y desarrollo de las instituciones. Asume ciertos supuestos y un modelo de racionalidad para explicar los comportamientos de las personas que se caracterizan por el rol estratégico y calculador que toma la interacción entre aquellas. Concibe las instituciones como sistemas de reglas e incentivos que orientan las conductas de los individuos, los que se orientan a maximizar sus beneficios. Esta perspectiva, enfatiza el

papel de la interacción estratégica en la determinación de los resultados políticos. Tiende a visualizar la política como un set de dilemas de acción colectiva, las instituciones que son entendidas como reglas para tomar decisiones, se conciben como un medio para resolver problemas de elección social, como el que destaca la economía del bienestar con el teorema de la imposibilidad de Arrow (Hall y Taylor, 1996; Caballero, 2007).

Finalmente, el institucionalismo sociológico incluye además de las reglas, normas, y procedimientos, los factores simbólicos, cognitivos y morales que proveen el marco de significado que orienta la acción humana. Se trata de una aproximación que pone énfasis en la dimensión cognitiva en el impacto institucional, así como en las implicancias de la interacción entre individuos e instituciones (Hall y Taylor, 1996). Esta perspectiva destaca la importancia de las normas y los valores en la vida institucional, visión que releva el que las organizaciones buscan actuar en función del medio cultural en que están insertas, más que instrumentalmente (Campbell, 2004).

III.1.2. La persistencia de las políticas y el institucionalismo histórico

La vertiente del institucionalismo histórico evidencia ciertas características que le son propias en su aplicación a estudios de ciencia política: 1. Aborda cuestiones sustantivas atinentes al mundo real, preguntándose por ejemplo, qué explica la existencia de diversos resultados institucionales históricamente situados o por qué ciertas estructuras o patrones toman forma en determinados momentos y lugares y no en otros ; 2. Toma con especial consideración las dimensiones temporales, para comprender ciertas configuraciones institucionales que resultan interesantes de investigar, analiza los procesos a través de un período sustantivo de tiempo; 3. Presta particular atención al contexto en que las instituciones están insertas; todos estos aspectos resultan fundamentales para el análisis de las políticas públicas y su evolución (Pierson y Skocpol, 2002). Esta corriente desarrolla ciertos conceptos claves para examinar los procesos temporales, en especial conceptualizaciones que posibilitan dar cuenta de los mecanismos más frecuentes por los que tales procesos se despliegan en el tiempo, tales como: *path dependence*, coyunturas críticas, secuencia de eventos, duración, sincronización,

consecuencias no deseadas (Pierson, 2004). Pone énfasis en las circunstancias que hacen probable que ciertos resultados de política ocurran, iluminando el significado de las dimensiones temporales en ellos a través tales nociones. Pero el institucionalismo histórico no sólo pone el foco en las dimensiones temporales de los procesos políticos; simultáneamente analiza el contexto en que éstos se desenvuelven. Este contexto no es abordado como una mera descripción, sino en relación a los efectos institucionales que genera, su impacto en el desarrollo de las instituciones y en las configuraciones causales a que da lugar (Pierson y Skocpol, 2002).

De hecho, una de las nociones fundamentales que aporta esta corriente de pensamiento es la de “*path dependence*” que hace referencia a aquellas secuencias históricas en que eventos contingentes ponen en marcha patrones o cadenas de eventos que tienen propiedades deterministas (Mahoney, J, 2000:508). Este marco analítico considera dos tipos de secuencias: 1. Secuencias de auto-reforzamiento caracterizada por la formación y reproducción en el largo plazo de ciertos patrones institucionales; 2. Secuencias reactivas que son cadenas de eventos ordenados temporalmente y causalmente conectados (Mahoney, J, 2000:509). La noción básica que opera en esta conceptualización es que los eventos pasados influyen los eventos futuros. Particularmente aquellos que ocurren tempranamente tienen la propiedad de marcar la tendencia y el devenir de los posteriores. Aquellas condiciones iniciales son contingentes y tienen un papel determinante en lo que acontece a futuro, ya que estructuran cierto patrón que imprime dirección a los sucesos siguientes. Tal encuadre pone énfasis en la tendencia inercial de reproducción, ya sea de los mecanismos de reforzamiento o de encadenamientos por reacción, propia de ciertos patrones de comportamiento de las instituciones (Ibidem).

Este institucionalismo entrega distinciones conceptuales y herramientas analíticas que posibilitan investigar por qué las instituciones perduran y a través de qué mecanismos reproducen sus tendencias iniciales dando lugar a una inercia en la evolución institucional. Desde esta perspectiva, ciertas fuerzas operantes darán lugar a determinados resultados que están mediados por las características contextuales de la situación particular, generalmente heredadas del pasado (Hall y Taylor, 1996). Desde este enfoque, las instituciones son vistas con características persistentes en tanto transitan por caminos históricamente trazados y

determinados. No obstante la relevancia que esta vertiente institucional le otorga a la dimensión temporal de las instituciones como factor que incide en los resultados de políticas, éste no constituye el único elemento interviniente. Por lo contrario, existen otros elementos entre los que se destaca el desarrollo económico y la difusión de las ideas. En particular, el institucionalismo histórico pone especial énfasis a la relación entre las instituciones y las ideas o creencias (Ibidem).

La presente investigación opta por esta corriente institucional en la medida que posibilita indagar en la tendencia a la perdurabilidad de ciertas creencias y enfoques en las políticas públicas que evidencian una fuerte resistencia a ser modificadas en la etapa que se estudia. Al mismo tiempo, este enfoque analítico aporta una aproximación culturalista al comportamiento de los actores de las políticas, que lo vincula a su visión de mundo. Desde esta perspectiva las instituciones son concebidas como portadoras de marcos cognitivos y morales que dan lugar a interpretaciones que orientan el curso de acción de los sujetos.

III.1.3. Continuidad y cambio en las políticas públicas. Estructura y agencia

Diversos autores que se inscriben dentro de la corriente del institucionalismo histórico, al mismo tiempo que destacan su alto poder explicativo para dar cuenta de la persistencia de las instituciones, reconocen sus debilidades para analizar las transformaciones y la innovación institucional. Esta escuela de pensamiento pone su atención en las dimensiones estructurales de los fenómenos que investiga, lo que al mismo tiempo limita sus posibilidades de proveer un marco teórico conceptual para explicar los cambios en las políticas (Clements y Cook, 1999; Campbell, J. 2004; Peters, G et al., 2005). Si bien el institucionalismo histórico provee de conceptos causales tales como *path dependence* y difusión, no especificaría claramente los mecanismos o procesos subyacentes por los cuales las modificaciones institucionales acontecen (Campbell, J. 2004). Desde esta otra aproximación se destaca la necesidad de dotarlo de herramientas metodológicas provenientes de otras perspectivas, que posibiliten introducir tales nociones de cambio en un análisis coherente de políticas (Rooms, G. 2008).

Desde esta visión crítica, el foco que aquella vertiente histórica coloca en los procesos de largo plazo, así como en las dinámicas prevalecientes en el tiempo, tendería a invisibilizar los desacuerdos y las disputas al interior de lo que se instaura finalmente como corriente principal, así como a enmascarar los amplios procesos de cambio gradual de las políticas. Peters et al (2005) destacan la importancia de los conflictos sobre las ideas y los supuestos subyacentes de las políticas como elementos inductores de cambios, otorgando relevancia a los disensos ocultos bajo la superficie de los acuerdos alcanzados. Campbell (2004) sugiere que los cambios institucionales se generan en un proceso de “innovación restringida”. Al respecto, el autor plantea que “las instituciones proveen de principios, prácticas y oportunidades que los actores usan creativamente en la medida que ellos innovan dentro de ciertas restricciones” (Campbell, J. 2004: 8). Siguiendo esta idea, y ante la prevaleciente concepción de las instituciones asociada a restricciones perdurables, que una vez asumidas refuerzan las tendencias a la estabilidad y durabilidad, se producen como contrapartida reformulaciones que buscan dar cuenta de los mecanismos y procesos de cambio. Uno de estos análisis enfatiza en los esquemas en función de sus posibles fuentes de cambio: mutabilidad, contradicciones internas, multiplicidad, y la medida en que tales variaciones son contenidas, difundidas o mediatizadas. Estas colocan el acento en la interacción de tales esquemas con redes sociales y otras fuentes de difusión, innovación y mediación (Clements y Cook, 1999). En particular, los aportes de estos autores apuntan a incluir una concepción dinámica de agencia en una corriente de pensamiento que se caracteriza por un sesgo estructuralista que concibe a las instituciones como sustentadas en sistemas de valores, normas y prácticas sociales. Desde esta perspectiva, no resultaría suficiente con indagar en la persistencia de las instituciones sino que para que la teoría sea efectiva, es necesario complementarla con análisis que pongan atención en los actores y en los procesos por medio de los cuales los resultados de políticas se producen (Peters, G et al., 2005).

III.2. El rol estructurante de las ideas en política pública

III.2.1. Los paradigmas de las políticas: los aportes de Peter Hall

Varias de las vertientes institucionales han realizado en los últimos años un giro culturalista reconociendo que las ideas, concebidas de manera amplia, así como los intereses, juegan un rol de relevancia en la persistencia y el cambio de las instituciones (Campbell, J. 2004). El institucionalismo histórico ha sido enriquecido por la literatura de ciencia política que releva el rol de las ideas y de los encuadres en el desarrollo institucional, en particular por la producción proveniente del campo de la política pública. Es así como las ideas y las ideologías constituyen una de las principales fuentes de estructuración y permanencia de las instituciones, y las disputas en torno a aquellas resultan claves para comprender el cambio institucional (Ibidem).

Uno de los aportes más significativos en este campo es el de Peter Hall (1993) en relación a los paradigmas de políticas, que busca especificar el rol que juegan éstos en el proceso de construcción de las políticas públicas, así como las vías por las cuales aquellas ideas cambian. Según Hall, aquel proceso involucra tres variables centrales: los objetivos generales que guían las políticas en un campo particular; las técnicas o instrumentos de políticas que se utilizan para alcanzar tales objetivos; y el set preciso de tales instrumentos. Plantea que “los hacedores de políticas usualmente trabajan dentro de un marco de ideas y estándares que especifica no solo los objetivos de políticas y el tipo de instrumentos que pueden ser utilizados para alcanzarlos, sino también la verdadera naturaleza de los problemas que están destinados a ser abordados. Como un *Gestalt*, este encuadre está imbricado con la misma terminología con los que los hacedores de políticas se comunican sobre su trabajo, y es influyente precisamente porque gran parte de él se da por sentado y es susceptible de escrutinio en su conjunto” (Hall, P. 1993: 279). Esta noción recurre a los desarrollos sobre paradigmas científicos de Thomas Kuhn (1962), a partir de ciertas analogías, con éstos desarrolla determinadas hipótesis sobre cómo operan los procesos de aprendizaje en política pública.

La aplicación de este modelo al campo de las ciencias sociales y en particular a los procesos de formulación de políticas, da lugar a planteamientos, tales como: 1° Es infrecuente que un paradigma particular pueda comandar la hegemonía a través de toda la comunidad de políticas; por el contrario la situación se asemeja a un traslape o superposición de paradigmas como lo plantea Lakatos en relación a la competencia entre programas teóricos. 2° En política pública, los hechos relativos al éxito en relación a otros modos de políticas derivan de interpretaciones de la experiencia. Los espacios en que pueden moverse los actores políticos son amplios teniendo éstos la posibilidad de perseguir creativamente políticas fuera del paradigma con que son asociados (Taylor Gooby, 2005).

Los paradigmas son construidos a través de discursos que incluyen elementos cognitivos y normativos (Schmidt, 2002). Éstos se vinculan de manera flexible, de forma tal que los actores políticos tienen margen de maniobra, pudiendo perseguir sus objetivos con mayor o menor éxito, al mismo tiempo que pueden refundir evidencias y oportunidades para reinterpretar y re-priorizar determinados hechos particulares (Taylor Gooby, 2005).

III.2.2. Los referenciales en política pública: los aportes de Bruno Jobert

De la misma manera que los paradigmas, los referenciales (Jobert, 2004) modelizan la realidad y aluden a asuntos de encuadre para un grupo, a través de los cuales éstos articulan normas, conocimientos y comprensiones con recomendaciones de acción. Jobert aborda el concepto de referencial en el marco de la relación cambiante entre ideas, representaciones y fórmulas que buscan dar sentido y conducción a las políticas públicas y a las prácticas gubernamentales. Se trata de una noción amplia que incluye no sólo confrontaciones científicas e ideológicas, sino que también considera la elaboración de “recetas” específicas que orientan en la práctica a la política pública.

Desde esta perspectiva, las políticas, al mismo tiempo que se dirigen a resolver los problemas objeto de su intervención, construyen visiones de mundo y una determinada interpretación de éstos. Existe de esta manera una relación compleja entre política pública y acción pública, la

que está mediada por cierta visión interpretativa de la realidad en que se pretende afectar. Tales encuadres no son estáticos sino que están en permanente cambio; son una construcción social que se gesta en determinada arena o campo en que aquellos son discutidos y se confrontan en la disputa por el dominio de unos frente a otros.

Los referenciales remiten a procesos de definición de la realidad social que al mismo tiempo que son construidos por ciertos actores sociales determinan sus cursos de acción. Los sujetos se forman y se conducen en torno a determinada interpretación de aquella realidad. Tales definiciones además están obligadas a responder a las representaciones sociales y culturales que respaldan la integración social y legitiman cierto orden. Tales referenciales contienen: 1. una dimensión cognitiva que intenta dar una interpretación causal de los problemas a resolver; 2. una dimensión normativa que apela a ciertos valores socialmente compartidos; y 3. una dimensión instrumental que alude a principios de acción acordes a tales conocimientos y valores. Finalmente, aquellos referenciales poseen un carácter ambiguo y contradictorio propio de la acción política, no pretenden llegar a una verdad, como se opera en el campo científico, sino que buscan atemperar conflictos sociales, respondiendo simultáneamente a los imperativos de regulación y legitimación (Jobert, 2004).

III.2.3. Las ideas y su influencia sobre las políticas públicas

John Campbell (1998) postula que existen diferentes tipos de ideas, las que son definidas por sus características estructurales, que tienen diversos efectos en los procesos de elaboración de políticas. Si bien toma en consideración la relevancia de las ideas en tales procesos, igualmente destaca el rol que juegan los intereses, los que se imbrican en una relación compleja con las primeras. Según el autor, las ideas difieren según si operan en primer lugar a nivel cognitivo -estableciendo relaciones causales-, o a nivel normativo –apelando a valores- y si ellas constituyen argumentos explícitos o supuestos subyacentes en los debates de políticas. A partir de tales distinciones, identifica cuatro tipos de ideas: 1. Paradigmas: supuestos cognitivos subyacentes que restringen la acción limitando el rango de alternativas que es probable que las elites hacedoras de políticas perciban como útiles y valiosas de ser

consideradas. 2. Sentimientos públicos: supuestos normativos subyacentes que restringen la acción limitando el rango de alternativas que es probable que las élites estimen aceptables y legítimas públicamente. 3. Programas o prescripciones de políticas: conceptos y teorías cognitivas manifiestas que facilitan la acción entre elites especificando cómo resolver problemas específicos de políticas. 4: Marcos de ideas o encuadres: conceptos normativos manifiestos que las élites usan para legitimar tales programas frente al público a través de procesos tales como la trasposición y el bricolaje (Campbell, 2008).

El mismo autor sostiene que, las instituciones, concebidas como reglas y procedimientos formales e informales, limitan el campo de las posibles soluciones que los hacedores de políticas es probable tomen en consideración al intentar resolver los problemas objeto de tales políticas. Aquellas marcan el campo de lo posible en tanto restringen el conjunto de ideas de políticas que las elites y los decisores de políticas estiman aceptable de ser tenidas en cuenta y trasladadas a las arenas y foros en que aquellas políticas se discuten. Las ideas facilitan la acción de construcción de políticas proveyendo no sólo el mapeo cognitivo sobre las líneas de acción a tomar, sino que proporcionando también símbolos y otros esquemas discursivos de carácter normativo que los actores pueden usar para hacer atractiva, convincente y legitimar tal opción (Campbell, 1998).

La importancia de las ideas en los procesos de formulación de políticas deviene del hecho de que éstas operan en un sentido amplio, más allá del momento específico de elección de la agenda de políticas. Los repertorios ideológicos legados constituyen uno de los ejes centrales en que se anclan las alternativas de políticas dirigidas a enfrentar los problemas que son percibidos como objeto de aquellas. Tales alternativas están enraizadas en los paradigmas de políticas imperantes, que constituyen las hojas de ruta con que operan los expertos y hacedores de políticas. Los actores políticos recurren a aquellos repertorios para construir los encuadres que permitan conseguir apoyo y legitimar sus opciones de políticas ante la población (Beland, 2005).

Algunas vías por las cuales las ideas y encuadres impactan los procesos de políticas son: incidiendo en la agenda política al poner la atención pública en ciertas materias y dejando

fuera de ella otros asuntos aun cuando pudiesen ser potencialmente importantes social y políticamente; embelleciendo ciertos valores que responden a los repertorios culturales prevalecientes en una determinada sociedad; afectando la manera de percibir ciertos intereses económicos y legados de políticas (Beland, 2007)

III.3. Los discursos y el rol de los agentes nacionales y transnacionales

III.3.1. Las ideas, los discursos y los procesos interactivos

Algunos autores sostienen que la comprensión de la relevancia que las ideas tienen en el proceso de constitución de las políticas no resulta ser suficiente si no es complementado con el análisis de cuáles son los grupos que propician tales ideas y cómo éstas son utilizadas para persuadir a la opinión pública (Schmidt, 2002, 2008). Esta perspectiva supone tomar en consideración el rol de los discursos, apelando no solo a su contenido o estructura, sino que tomando en cuenta también a los actores que los impulsan y hacen uso de él, es decir, la agencia. Por discurso se entiende, en términos amplios, lo que un actor de políticas le dice a algún otro en un esfuerzo por construir y legitimar su programa de políticas. Está constituido tanto por el set de ideas y valores, como por los procesos interactivos de construcción y legitimación de políticas (Schmidt, 2002: 5).

Dentro de la corriente neo-institucional emerge como su vertiente más reciente, el llamado institucionalismo discursivo postulado por Vivien Schmidt, el que enfatiza tanto el rol de las ideas como de los discursos en las políticas públicas. Éste sostiene que las ideas son el contenido sustantivo de los discursos, y que existen en tres niveles que van desde los más particulares y específicos a los más generales y abarcadores. En un primer nivel se encuentran las políticas específicas o soluciones de políticas que son propuestas por los hacedores de aquellas. En un segundo nivel están los programas más generales que sostienen las ideas de políticas, también llamados paradigmas (Hall, 1993), marcos de referencia o referenciales (Jobert, 2004), o el corazón de las políticas (Sabatier y Jenkins-Smith 1993). Estas ideas

programáticas definen los problemas a ser resueltos, y los objetivos, normas, métodos e instrumentos para enfrentarlos. En un tercer nivel más general, se encuentran las filosofías públicas (Campbell, 1998), los sentimientos públicos (Campbell, 2004), o el corazón profundo (Sabatier y Jenkins-Smith 1993) que apela a la visión de mundo que sostiene las políticas específicas y los programas con ideas, valores y principios (Schmidt, 2008: 306). Mientras que las ideas del primer y segundo nivel tienden a manifestarse en un plano explícito, las del tercer nivel generalmente permanecen en un ámbito subyacente (Campbell, 2004).

Estas ideas que existen en los distintos niveles, a su vez, son básicamente de dos tipos: 1. Ideas cognitivas que aluden a dimensiones causales que buscan justificar las políticas y programas apelando a una lógica basada en el interés y la necesidad. 2. Ideas normativas que recurren a los valores que orientan la acción política y sirven para legitimar las políticas de un programa apelando a su pertinencia (Schmidt, 2008).

Uno de los aspectos fundamentales en la comprensión de cómo operan las ideas y los discursos en las políticas públicas tiene relación con cómo aquellas son acordadas, adoptadas y/o adaptadas, lo que apunta al rol que juegan los agentes y a la dinámica de los discursos. Schmidt plantea que los discursos son procesos interactivos de acordar o negociar ideas que tienen dos formas básicas: uno que opera en el campo de los actores de las políticas, el llamado discurso coordinativo; mientras que el otro se despliega en el campo de los actores políticos, denominado discurso comunicativo. Al primero tipo de discurso recurren los individuos y grupos que operan en el proceso de construcción de las políticas y programas, tales como funcionarios públicos, expertos, grupos organizados en torno a intereses, activistas, que buscan ponerse de acuerdo en torno a ideas de políticas. Al segundo apelan los sujetos que se desenvuelven en el campo político y que están involucrados en procesos de presentación, deliberación y legitimación de ideas políticas frente a la opinión pública. En este último grupo se incluye a líderes políticos, portavoces de gobierno, activistas partidarios, miembros de partidos de oposición, medios de comunicación, centros de pensamiento, expertos e intelectuales públicos, etc. (Ibidem).

Finalmente, la interacción discursiva puede presentar una configuración que va desde la cima a la base con predominio de las élites de políticas y expertos generando las ideas y las élites y líderes políticos comunicándolas a la opinión pública. O por lo contrario, una dinámica de la base a la cima en que los activistas, líderes de movimientos sociales, la sociedad civil en general toman un papel relevante en la proposición de ideas de políticas y en la conversación pública sobre éstas (Ibidem). Estas distinciones posibilitan asimismo analizar la relación que se establece entre los discursos coordinativos y los comunicativos, y las posibles consonancias o disonancias entre ambos tipos de discursos.

III.3.2. Los agentes de los discursos de coordinación de políticas

Los discursos no sólo remiten a su dimensión sustantiva, es decir a las ideas que aquellos contienen y su impacto en la estructuración de las políticas, sino que incluyen también los procesos interactivos por los cuales aquellas se disputan, negocian, acuerdan en los debates y discusiones políticas y las dinámicas de poder en que aquello acontece (Schmidt, 2014). En este campo cobra especial relevancia el papel que juegan los agentes, los que se involucran en discursos de carácter comunicativo en el ámbito político, o de tipo coordinativo en el espacio de las políticas públicas (Schmidt, 2002). Específicamente en esta última instancia de interacción discursiva en torno a la construcción de políticas existen diversos actores que la literatura ha denominado de diferentes formas¹⁸: *advocacy coalitions* (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993), *epistemic communities* (Hass, 1992; King, 2005), *transnational policy communities and network* (Stone, 2008), *ideational leadership* (Stiller, 2010), *programatic actors* (Hassenteufel et al., 2010), *bureaucrats* (Marier, 2005), entre otras.

Las *advocacy coalitions* o coaliciones de incidencia propuestas por Sabatier, refieren al amplio espectro de actores que buscan influir y participar en el proceso de elaboración de las políticas públicas defendiendo sus creencias en la materia objeto de aquellas. Conforman tal conjunto los líderes de grupos de interés, funcionarios de las instituciones públicas,

¹⁸ Se opta por citar los términos en el idioma original para respetar la formulación con que fueron planteados por sus autores y porque se estima que su traducción al español limitaría su comprensión en algunos casos.

legisladores, investigadores aplicados a tales asuntos, analistas, periodistas, todos aquellos que intentan incidir en el curso de las políticas desde sus particulares espacios de desempeño.

Sabatier (1993) plantea la existencia de un sistema de creencias de estas coaliciones, las que clasifica en tres tipos: 1. El corazón profundo de creencias, que tienen un carácter ontológico y normativo básico, que se caracterizan por ser muy resistentes al cambio y que son modificadas por factores externos generalmente de tipo no normativo. 2. El corazón de las creencias de políticas, que consisten en acuerdos normativos y empíricos básicos, en percepciones causales, que incluyen tanto valores como estrategias y que establecen el valor relativo de los problemas a abordar y sus causas. Este constituye el aglutinante fundamental de las coaliciones de incidencia. 3. Aspectos secundarios del sistema de creencias, compuesto por el set más estrecho que alude a la seriedad del problema y la importancia relativa de los factores causales identificados, las regulaciones deseables, las asignaciones presupuestarias estimadas necesarias, el diseño institucional, las evaluaciones de desempeño, entre otras. Éstas son las creencias de más fácil modificación u objeto de ajuste, que pueden ser cambiadas por procesos de aprendizaje de las políticas.

En este contexto, los cambios en las políticas resultan del conflicto entre diversas coaliciones que buscan el cambio, o la mantención, o instaurar un particular régimen de políticas. La coalición de actores ganadora de estas disputas sobre las políticas deviene en el agente explícito por el cambio, mientras que la coalición previamente dominante puede ser vista como defensora de la senda sobre la cual la organización o las políticas han sido trazadas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993)

Las *epistemic communities* o comunidades epistémicas refieren a las redes de expertos basadas en el conocimiento que ejercen un rol en articular las relaciones de causa-efecto de los complejos problemas que abordan los Estados, ayudándolos a identificar sus intereses, encuadrando los asuntos de debate colectivo, proponiendo políticas específicas e identificando los puntos de negociación. Una comunidad epistémica, no obstante puede consistir en profesionales que provienen de una variedad de disciplinas y *backgrounds*, se caracteriza por poseer: 1) un *set* compartido de creencias normativas y de principios que les provee una

racionalidad basada en valores para la acción social de sus miembros comunitarios; 2) creencias causales compartidas que se derivan de sus análisis de prácticas, liderando o contribuyendo a un set central de problemas en sus dominios y a los cuales ellos sirven como la base para elucidar los múltiples vínculos entre posibles acciones de políticas y resultados deseados; 3) nociones compartidas de validez –esto es, criterios definidos intersubjetiva e internamente sobre el valor y validez del conocimiento en el dominio de su *expertise*; 4) un común emprendimiento de políticas –esto es un *set* de prácticas comunes asociadas con un set de problemas a los cuales su competencia profesional es dirigida. Es así como los miembros de una comunidad epistémica comparten: unas comprensiones intersubjetivas, un modo de conocimiento, unos patrones de razonamiento, un proyecto de políticas trazado sobre valores compartidos, un compromiso para la aplicación y producción de conocimiento. (Hass, 1992: 3).

A medida que las sociedades modernas han ido expandiendo sus burocracias y los problemas que enfrentan los Estados van aumentando su complejidad, las comunidades epistémicas han cobrado mayor importancia en el ámbito de gobierno y de la administración pública. Tales procesos producen una demanda por conocimientos y por *expertise* especializado que buscan ser satisfechos por este tipo de comunidades que nuclea expertos en torno a un conocimiento de élite, adquiriendo aquellas alta incidencia en la definición de políticas, la que en épocas pretéritas residía exclusivamente en el campo de la política (Ibidem). Si bien las comunidades epistémicas tienen una alta capacidad de influenciar las políticas, sus ideas solo pueden sobrevivir en el proceso de las políticas si ellas encuentran apoyos y defensores en el campo político. Estas agrupaciones adquieren especial relevancia en períodos de incertidumbre y en áreas de asuntos técnicamente complejos, en este campo ganan influencia a través de proveer de hojas de ruta o mapeos que posibilitan una salida a la situación y/o una solución al problema (King, M. 2005: 98). Las ideas que estas comunidades sustentan son asumidas políticamente y tienen expresión en las políticas públicas a condición y en la medida que sirven a fines políticos.

III.3.3. Ideas-agentes transnacionales y repertorios culturales nacionales

El control sobre el conocimiento y la información, que constituye una de las principales fuentes de poder y de influencia en el campo político, circula no solo a nivel nacional sino que crecientemente se difunde a través de redes transnacionales. Los procesos de globalización, la mayor incertidumbre asociada a ellos y la creciente complejidad de los problemas objeto de políticas genera nuevos patrones de comportamiento, que se expresan en el aumento de la coordinación internacional de políticas. Tales procesos se vinculan con la proliferación de redes y comunidades de especialistas que trascienden las fronteras nacionales, las que transmiten su propia visión de mundo y su interpretación de los fenómenos que abordan y que tienden a institucionalizar su influencia (Hass, 1992).

El campo de la investigación y el análisis de las políticas públicas han tenido tradicionalmente un sesgo hacia lo nacional. Pone atención a las políticas que acontecen dentro de los límites de un país y a los agentes que operan en el contexto doméstico. En sentido contrario a tal tendencia, Diane Stone (2008) plantea la existencia de una “política pública global” que se despliega en nuevos espacios en que las políticas acontecen, con un alto grado de pluralización de actores y con presencia de autoridades múltiples y difusas. La autora alude a un “ágora global” para identificar un creciente espacio público mundial de carácter fluido y dinámico, en que se entremezclan interacciones que se despliegan en diversos ámbitos, vinculados a políticas, mercados, cultura y sociedad. En este amplio campo la actividad de las políticas trascienden lo público, involucrando también a asociaciones privadas, así como a actores no estatales de la sociedad civil.

Entre las vías fundamentales por las que se produce la circulación de las ideas transnacionales están los procesos de “transferencias de políticas”. Estos refieren al proceso por el cual el conocimiento sobre políticas, arreglos administrativos o sobre instituciones que han sido gestados en un contexto son trasladados, a través del tiempo o el espacio, para el desarrollo de políticas en otros lugares (Evans, 2004). Estos movimientos de traspaso se orientan a homogeneizar las políticas más allá de las fronteras nacionales, por ejemplo haciéndolas converger a nivel regional, y/o a exportar ciertas lecciones de políticas de un país a otro. Entre

los agentes que operan en la transnacionalización de las ideas sobre políticas públicas, es posible identificar: funcionarios y ejecutivos públicos que participan en instancias de intercambio y cooperación internacional; funcionarios de organismos internacionales; profesionales transnacionales de políticas, categoría que incluye una vasta tipología de actores tales como consultores, oficiales de fundaciones, investigadores, expertos de centros de pensamiento, ejecutivos de organismos no gubernamentales, entre otros (Stone, 2008). Se trata de comunidades transnacionales de políticas que operan generalmente bajo la modalidad de redes, basadas en relaciones con fuertes contactos entre sí, las que han adquirido un creciente rol en la diseminación de ciertas ideas de políticas. La difusión de éstas hace referencia tanto a las alternativas de políticas específicas como a los principios organizadores y las creencias causales de que aquellas están embebidas (Béland, 2005).

Algunos autores destacan el hecho de que la transferencia de ciertas ideas de políticas de un país a otro se encuentra restringido o mediado por una serie de representaciones culturales nacionales y legados institucionales propios (Schmidt, 2002). Aquellas logran ser apropiados en el nuevo entorno en la medida que responden a ciertos símbolos que son culturalmente significativos para la sociedad en que se pretenden implantar. Aluden a la noción de repertorio, que refiere a un set relativamente coherente de símbolos y representaciones políticas que son movilizadas durante los debates de políticas para enmarcar los asuntos y dar forma a la opinión pública (Marx Ferree, 2003).

Las instituciones y los legados nacionales afectan la manera en que las ideas de políticas que circulan a niveles transnacionales son asumidas, e inciden en cómo los hacedores de políticas locales responden a las presiones provenientes del entorno global en que están insertos los países. Tales ideas globales transitan hacia los niveles nacionales generando cambios en las políticas domésticas. No obstante, simultáneamente se encuentran constreñidas por los repertorios propios de los países, en un proceso no solo de adopción sino de adaptación creativa. Éstos toman la forma de procesos de traducción que filtran, a la vez que readecúan de manera original, las tendencias globales en función de los repertorios e instituciones locales (Campbell, 2004; Béland, 2007).

Resumiendo, el marco referencial presentado entrega elementos teóricos y herramientas analíticas para investigar el rol estructurante de ciertos paradigmas y de las ideas de políticas, y su incidencia en el cambio y la estabilidad en las instituciones y políticas públicas. Asimismo, posibilita incorporar no solo la dimensión de estructura sino que la agencia. Permite indagar en los actores que juegan un rol en la difusión y traspaso de ideas de políticas que circulan a través de comunidades y redes nacionales y transnacionales de promoción y defensa de aquellas. Desde esta aproximación, la transferencia de ideas desde contextos globales y/o que son gestadas en los países más desarrollados y dirigidas hacia naciones menos avanzadas, se entiende como un proceso complejo de carácter no mecánico. Éste se concibe como un ejercicio de traducción, a través del cual las alternativas de políticas son adaptadas a un particular entorno nacional simbólico e institucional. Esta perspectiva pone atención a la imbricación e interacción que se produce entre aquellos elementos ideacionales que intentan instaurarse desde los espacios externos y los componentes locales heredados que responden a legados institucionales y de políticas a nivel nacional.

Los desarrollos teóricos que provee el institucionalismo discursivo (Schmidt, 2002, 2008) resultan de particular relevancia para efectos de la investigación en la medida que aportan elementos claves para estudiar la relación entre los discursos de coordinación que operan en el ámbito de las políticas públicas y los discursos de comunicación que circulan en el espacio político y que están dirigidos hacia la opinión pública. Particularmente, las consonancias y disonancias entre ambos relatos dan cuenta de los conflictos entre paradigmas en disputa y de las tensiones que se presentan al buscar darles a éstos un encuadre desde los legados y repertorios locales.

La dualidad pobreza / desigualdad como objeto de política social, se concibe como parte consustancial de este proceso de innovación restringida que resulta de la dinámica de adopción y adaptación de nociones foráneas al escenario local. Este proceso involucra por parte de los sujetos claves de dichas políticas, operaciones de traslación que toman la forma de una especie de “bricolaje” (Campbell, 2004), con visos de ser una acción basada en la experimentación más que fundamentada en teorías. Se trata de una actividad que supone una

tarea creativa de reutilización de lo existente heredado –instituciones y legados locales- incorporando nuevas nociones y herramientas –ideas y alternativas de políticas externas-. Las operaciones que desarrollan los diferentes actores de las políticas sociales chilenas de la época para administrar la dualidad pobreza / desigualdad que se investiga, busca dar cuenta de este tipo de intervención gubernamental en política pública.

El marco conceptual relativo a la traducción de paradigmas e ideas transnacionales según repertorios culturales nacionales posibilita dar cuenta de cómo opera tal proceso en el caso chileno. En particular, las dinámicas y tensiones se producen entre el paradigma neoliberal heredado del periodo dictatorial y el socialdemócrata y social-liberal, propio de presidentes socialistas, que es el emergente y con el que se intenta introducir nociones y enfoques de derechos en la política social doméstica. Finalmente, tal aproximación permite dar cuenta de la función de modelización y homogeneización que ejercen tales paradigmas, y su tendencia a invisibilizar ciertas dimensiones claves de los problemas que aborda la política social, que no son captadas sino que desde entornos locales de nivel más micro. Asimismo, pone en evidencia la tendencia de aquellos de operar desde una lógica de “arriba hacia abajo” que dificulta captar las especificidades propias de realidades diversas, limitando la participación e impidiendo la retroalimentación de las políticas sociales para ser más pertinentes a aquellos contextos.

CAPÍTULO II. METODOLOGÍA

I. Marco Metodológico

I.1. Las ciencias sociales comprensivas o cualitativas

Los problemas de pobreza y desigualdad social en Chile han sido profusamente estudiados desde enfoques cuantitativos, los que han permitido visibilizarlos fundamentalmente desde la perspectiva de las deficiencias y diferencias de ingreso y de cómo éstas se distribuyen territorialmente (Canales, 2007, Sabatini, 2000, de Mattos, 2002). Se trata de enfoques metodológicos sustentados en una concepción objetivista que se orienta a observar los hechos externos. Son métodos que buscan explicar tales hechos por su extensión y distribución, recurriendo al tratamiento de los datos por medio de los cuales aquellos se registran, correlacionan y cuantifican.

A diferencia de estos enfoques, esta tesis opta por una aproximación cualitativa al objeto de investigación porque lo que se pretende investigar se encuentra en el orden del sentido. Se busca indagar en el sentido subjetivo -consciente o no consciente- que los asuntos de pobreza y desigualdad tienen para los actores de las políticas sociales, las significaciones culturales presentes en su comunicación simbólica, en los discursos de los sujetos (Ortí, Alonso en Ferrando García, M. et al., 2000). Esta opción metodológica no pretende minimizar la importancia de las técnicas distributivas cuantitativas, sino más bien, aprovechando la amplia investigación existente en este ámbito, avanzar hacia el estudio de las dimensiones simbólicas que operan en el campo de las políticas públicas en las cuales se abordan tales materias. Se trata de escoger aquella perspectiva metodológica que resulta pertinente al objeto de investigación, reconociendo las potencialidades y las limitaciones inherentes a ella. No obstante, al mismo tiempo esta aproximación evidencia su relevancia en tanto posibilita profundizar en la comprensión significativa de la realidad tal cual es concebida por el

colectivo investigado, en la visión por la que éste orienta -de manera manifiesta o latente- sus prácticas.

Específicamente, se trata de comprender el significado que tiene la dualidad pobreza / desigualdad para ciertos actores de la sociedad chilena que tomaron decisiones y acciones de política pública en torno a tales cuestiones en el periodo estudiado (2000-2010). Desde esta perspectiva, es clave la mediación subjetiva de aquellos actores, la conexión de sentido que resulta de su manera de concebir el problema, su actitud, su discurso, y las acciones que impulsaron, así como del relato que producen sobre ellas.

La justificación de optar por esta aproximación al tema de investigación parte de la constatación de que algunas dimensiones de tales problemas habrían permanecido ausentes de la tematización que ciertos sectores de la sociedad chilena hacen durante el período en que se centra el estudio. En esa época se recurre a nociones como la equidad social para abordar aquellos asuntos desde las políticas públicas, tratándose éste de un término sumamente amplio, que presenta una conceptualización ambigua. Las diferentes acepciones para las que se presta este concepto habrían contribuido a “licuar” la aproximación a los problemas de pobreza y desigualdad. En la actualidad, nuevas problemáticas resurgen en la opinión pública a partir de las movilizaciones sociales por la educación, el trabajo, y la protección ambiental del año 2011, que hacen que temas como la desigualdad y la segregación comiencen a re-tematizarse, impulsados por la acción ciudadana. Esta investigación busca indagar cómo fue pluralmente concebido y conceptualizado el problema durante el período en estudio (2000-2010), cuáles eran los asuntos presentes y ausentes al respecto, qué explica la invisibilización de ciertas dimensiones de aquel, cuáles eran las lógicas de acción en tal contexto socio-histórico para los principales actores de las políticas sociales.

La perspectiva hermenéutica, la fenomenología, así como la sociología comprensiva y la observación de segundo orden son las corrientes epistemológicas que orientan la presente investigación. Son tradiciones en ciencias sociales que posibilitan introducir el sentido o significado subjetivo e inter-subjetivo con que unos hechos están revestidos para la comunidad de sujetos que lo sostiene como su realidad (Canales, 2013).

La sociología de la comprensión de Weber (Weber, 1964) aporta a entender e interpretar la acción social, en tanto conducta humana que enlaza un sentido mentado por un sujeto, acción que, a su vez, está orientada por la conducta de otros. Desde esta aproximación, resulta particularmente relevante conocer los motivos que indujeron a los actores –ideólogos y hacedores de políticas- a actuar de cierta forma, cuál es la interpretación que tienen de su accionar, así como cuál es la finalidad que se perseguía a través de éste. Este enfoque pone énfasis, más que en los hechos objetivos, en cómo éstos fueron mentados por una subjetividad que le otorga un sentido particular. Indaga en cómo aquellos actores entendían o interpretaban la situación que estaban enfrentando desde su posición específica en el campo de las políticas públicas, cómo evolucionó su comprensión de dicha situación en los distintos momentos y contextos, y cuál es el relato que permite articular tal transición. Interesa conocer el discurso que elaboran los actores sobre su práctica, el logos, la cultura, la lógica que permite comprenderla en su significado.

La observación de segundo orden (Luhmann, 1998; Arnold, M. en Canales, M. 2006), posibilita indagar en el observador interior, en su organización y programación interna desde la cual aquel se comunica en operaciones clausuradas operativamente y auto-referidas. Desde esta perspectiva el foco está puesto en el lenguaje particular, las indicaciones, los conceptos y los códigos de los programadores y ejecutores de los programas sociales. Se busca conocer las distinciones con las que se auto-observan, se auto-determinan y se auto-refieren, las que les permite reproducirse como sistema y estabilizar su realidad.

Para el paradigma hermenéutico (Dilthey, W, 1931), las vivencias son las unidades o partes de la vida que se encuentran conectadas entre sí a través del significado, éste constituye la conexión de sentido que hace posible a aquella ser interpretada en su curso y temporalidad. A su vez, la corriente fenomenológica (Schütz, A, 2003) avanza en la comprensión de los fenómenos tal cual son vivenciados por los sujetos en su experiencia cotidiana y en los significados que la conciencia les atribuye dotándolos de sentido. Pone énfasis en el proceso por medio del cual los hombres interpretan su vida diaria y construyen su realidad vital. Se trata de una construcción social que, a través de la interacción, produce intersubjetivamente

conocimientos y un sentido común que otorga coherencia a sus vidas. Esta perspectiva es iluminadora para comprender cómo ciertos órdenes sociales se van naturalizando, creando realidades compartidas.

I.2. El análisis sociológico del habla

Dado que la naturaleza de la realidad a investigar refiere al ámbito del sentido que un hecho o situación tiene para un otro, tanto el objeto como el método se sitúan en el campo del hablar, del significar con palabras. Las acciones que hacen posible la comprensión del sentido y el intercambio de significados son los actos de habla. El análisis de éstos constituye la vía que posibilita la articulación del significado social que aportan las ciencias comprensivas, con el significar de las palabras, propio de la semiótica de los textos (Canales, 2013).

La aproximación metodológica que se postula se sustenta en una concepción del lenguaje no como representación de la realidad, sino como una producción social que construye realidad. Se trata de una perspectiva semiótica, que concibe el texto como práctica discursiva que discurre en un proceso interactivo, contextualizado en un tiempo y espacio, y que produce efectos en los sujetos que involucra (Lozano y otros, 1982). Es esta intersubjetividad la que genera conocimientos y valoraciones colectivas que van a cristalizar en realidades sociales compartidas. En esta forma de concebir el acto de comunicación verbal, éste constituye un intercambio de significaciones, de signos que reflejan y representan otra realidad, de ideologías que surgen en procesos de interacción (Voloshinov, 1992). Desde esta perspectiva, el discurso es reflejo de la cultura y, a su vez, entra en relación con ella creando nuevos mensajes que generan nuevos significados (Lotman, 2003).

El análisis sociológico de los discursos indaga en las significaciones culturales –explícitas e implícitas- del sistema de signos intersubjetivos que es el lenguaje, apuntando no sólo a su comprensión sino que a su interpretación (Ortí, Alonso en Ferrando García, M. et al., 2000). Tales significaciones son múltiples y se manifiestan en diversos planos, niveles que remiten a su vez a las diversas funciones del lenguaje: una función referencial que dice cosas; una

ideológica o encubridora que oculta cosas; una legitimadora de la función ideológica que revela o traiciona significados a pesar del propio sujeto hablante (Águila, R. del y Montoro, R, 1984).

En términos específicos, la tesis recurre como método de investigación al análisis estructural, herramienta cualitativa que es desarrollada por Jean-Pierre Hiernaux y que se orienta a estudiar los fenómenos de sentido. Lo que se busca es aprehender los “sistemas de reglas de combinación constitutivos de sentido, informando las percepciones, las prácticas y los modos de organización puestos en práctica por los actores” (Hiernaux, 1977, I:16). Dichos sistemas son construcciones socialmente producidas que se constituyen en un “programa” por el cual el sujeto orienta su vida social, son los modelos que sostienen sus prácticas.

II. Las Técnicas de Investigación

Las técnicas cualitativas que se escogen se caracterizan por la apertura al punto de vista del sujeto investigado de manera de acceder a su estructura de observación. Mediante estas técnicas, el investigador se coloca a disposición de aquel, se constituye en un receptáculo personalizado a la medida del otro en orden a acoger su subjetividad, su manera de ver y experimentar. La actitud del investigador es de una presencia pasiva-activa y de involucramiento subjetivo, creando un espacio de escucha que posibilite el habla de la persona investigada, la que reproduce el habla social o grupal del colectivo, que es el objeto de estudio.

Los discursos son comprendidos e interpretados a partir de diferentes textos, algunos ya producidos (fuentes de información secundaria) y otros generados por la propia investigación en procesos de comunicación interpersonal relativamente controlados (fuentes de información primaria, particularmente entrevistas). En este último caso se opta por aquellas modalidades de indagación que permiten captar las posiciones y valoraciones de los hablantes y las posibilidades significativas latentes, las que se revelan a través del discurso libre no estructurado previamente (Ortí, Alonso en Ferrando García, M. et al., 2000). La relevancia de

complementar ambas fuentes de información dice relación con la necesidad de contrastar ciertas teorías y afirmaciones contenidas en los discursos públicos cuidadosamente elaborados con los discursos espontáneos de los sujetos cuyo análisis hace emerger profundas y complejas relaciones de sentido, en ocasiones ambiguas e incluso contradictorias.

II.1. Fuentes de información secundaria

Para esta investigación, se analizan los siguientes textos como fuente de información secundaria: documentos oficiales de política, programas de gobierno, discursos de las autoridades de la época, estudios sobre las políticas de la época, informes de consejos asesores presidenciales. Asimismo, se analizan textos de organismos internacionales –Cepal, OCDE, Banco Mundial, BID- para estudiar las nociones sobre pobreza-desigualdad que han guiado sus propuestas y han orientado a los gobiernos en materia de política social. Este análisis busca investigar la doctrina sobre desigualdad y pobreza en la literatura internacional y en la política social chilena, su lenguaje, vocabulario y sintaxis, así como sus transformaciones en el período estudiado.

A continuación se presenta un cuadro con los principales documentos oficiales analizados para cada uno los gobiernos estudiados:

CUADRO 1. PRINCIPALES DOCUMENTOS OFICIALES ANALIZADOS

GOBIERNO	DOCUMENTOS
Ricardo Lagos Escobar (2000-2006)	Programa de Gobierno (1999)
	Discurso 21 de mayo 2000 ante el Congreso
	Discurso 21 de mayo 2001 ante el Congreso
	Discurso 21 de mayo 2002 ante el Congreso
	Discurso 21 de mayo 2003 ante el Congreso
	Discurso 21 de mayo 2004 ante el Congreso
	Discurso 21 de mayo 2005 ante el Congreso
Michelle Bachelet Jeria (2006-2010)	Programa de Gobierno (2005)
	Discurso 21 de mayo 2006 ante el Congreso
	Discurso 21 de mayo 2007 ante el Congreso
	Discurso 21 de mayo 2008 ante el Congreso
	Discurso 21 de mayo 2009 ante el Congreso
	Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia (Junio, 2006)
	Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional. El Derecho a una vejez digna (Julio, 2006)
	Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (Diciembre, 2006)
	Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior. Los desafíos de la educación superior chilena (Marzo, 2008)
	Informe del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad. Hacia un Chile más justo: Trabajo, Salario, Competitividad y Equidad Social (Mayo, 2008)

II.2. Fuentes de información primaria: entrevista abierta

Con el propósito de acceder a la significación motivacional profunda de los sujetos investigados, se recurre a técnicas de observación directa, específicamente a modalidades conversacionales no directivas que permiten recoger el discurso de aquellos en un proceso de

interacción personal. Se escogen aquellas técnicas que dan lugar a la libre manifestación de los entrevistados de sus vivencias, intereses informativos, creencias y motivaciones, en un proceso de diálogo que posibilita revelar el sistema ideológico subyacente en el sistema de la lengua del hablante (Ortí, Alonso en Ferrando García, M. et al., 2000).

Las entrevistas abiertas constituyen una relación dialógica cara a cara entre investigador-investigado, en la que, a través de preguntas y de una interacción flexible, se busca recabar información, verbal y no verbal, sobre las acciones, comportamientos, la manera de ver, pensar y sentir del entrevistado frente a ciertos hechos. Apunta a conocer el sentido mentado que un sujeto le atribuye a su acción, sus marcos de referencia y esquemas de interpretación (Canales, 2006). El entrevistador busca ahondar tanto en los hechos como en las valoraciones, percepciones, creencias del entrevistado, creando un ambiente de escucha y empatía, dándole espacio y tiempo para que pueda expresarse, así como desplegar y expresar su subjetividad y puntos de vista. Ella permite la reconstrucción de las acciones pasadas y el estudio de las representaciones personalizadas de un sujeto perfilado por su función social específica en un campo de desempeño y de su grupo de referencia (Alonso, L.E, en Delgado y Gutiérrez, 1999).

La función metodológica básica de este tipo de entrevista apunta a la reproducción del discurso motivacional –consciente e inconsciente- de un sujeto típico de referencia, de una clase de sujeto, frente a una acción social situada y/o ante ciertos objetos relativamente definidos. Lo que se busca en el relato del sujeto entrevistado es la interpretación significativa de la praxis social de su propia clase de pertenencia, no sus características individuales o sus problemas personales. Se trata de comprender e interpretar las vivencias, creencias, mitos, característicos ante la cuestión investigada que emergen de la ideología de la clase a que los sujetos pertenecen y que determina su visión (Ortí, Alonso en Ferrando García, M. et al., 2000).

En particular, la investigación trabaja entrevistas abiertas con los diseñadores-ejecutores-evaluadores de las políticas sociales con el objeto de indagar en su experiencia, sus nociones y su decir sobre su hacer. Tal opción metodológica se fundamenta en que por medio de la

entrevista se accede a la información y la significación de una persona en su calidad de informante autobiográfico, a sus acciones y representaciones personales asociadas a los acontecimientos vividos por él y a sus prácticas individuales (Alonso, L.E, en Delgado y Gutiérrez, 1999). Las entrevistas dirigidas a actores claves de políticas públicas están orientadas a comprender el sentido y significado de las decisiones y acciones que tomaron desde tal posición. Su visión, sus perspectivas y definiciones, su manera de ver la realidad y la tematización que hacen de los problemas que enfrentaron a través de dichas políticas, así como las significaciones y valoraciones que atribuyen a su experiencia en ese campo. Con ellos se busca conocer cómo tematizan la pobreza, la desigualdad y sus relaciones, tanto en sus planteamientos conceptuales más teóricos, en la forma en que fueron abordadas en los discursos públicos, y en las prácticas e instrumentos de política de la época en estudio.

III. La muestra

III.1. El muestreo

En esta investigación se ha diseñado una muestra de representación estructural, en que la representatividad de los participantes no se busca en términos de representación estadística del conjunto de la población estudiada, como es concebida generalmente en las estrategias o perspectivas metodológicas distributivas o cuantitativas. A diferencia de éstas, la representación estructural se propone seleccionar posiciones típicas de habla al interior de un colectivo. Ello implica que el sujeto no es relevante en relación a sus características personales sino que en tanto habla desde su rol o posición particular, es decir en su calidad de miembro de un colectivo (Íñiguez Rueda, 2003). Por tanto, se trata de un portavoz de una perspectiva específica en el marco de una estructura de relación.

Lo que se busca es la representación de colectivos que asumen determinadas posiciones de habla, los que a su vez se encuentran en conversación con otras posturas, conformando cierta estructura de relaciones (Canales, M y Peinado, A, en Delgado y Gutiérrez, 1999). Para

efectos de esta investigación en particular, se trata de identificar aquellos grupos o categorías que sostienen la conversación sobre políticas sociales de pobreza y desigualdad. Para ello es necesario anticipar y precisar los criterios a los que responden las posibles posiciones de habla en torno a tales temáticas. Aquellos criterios que permiten identificar a los colectivos son considerados relevantes de manera preliminar, sin embargo se conciben de manera flexible y, por tanto, como modificables y de elaboración progresiva a medida que transcurre la investigación.

El principio que se pone en juego en este tipo de representatividad es el de saturación, es decir que aquella se alcanza cuando existe cierta redundancia en el discurso de los nuevos entrevistados. Éstos son expresiones textuales que en superficie reflejan la estructura de sentido profunda que está detrás, y que ha podido ser captada a través de otros textos que ha producido la misma investigación. La cantidad de atributos que se proponen para configurar los grupos está en directa relación con los objetivos del estudio y está orientada al propósito de la búsqueda de saturación del campo de hablas que, en principio, aparecen como pertinentes a tales objetivos. Asimismo, se busca combinar principios de homogeneidad y heterogeneidad mínimas, que permitan conformar colectivos con miembros que poseen cierta simetría pero, al mismo tiempo, evidencian cierta diversidad en el proceso de habla (Canales, M y Peinado, A, en Delgado y Gutiérrez, 1999).

III.2. La determinación de los colectivos: criterios y atributos

A efectos de identificar los colectivos que representan distintos perfiles en una estructura de relaciones se procede de la siguiente forma: Se identifican tres criterios, uno de ellos central o de base que refiere a 1) Rol desempeñado en relación a la política social de la época; los otros dos, de carácter secundario, aluden a 2) Formación profesional y a 3) Orientación doctrinaria y/o política.

Primer Criterio: Rol desempeñado en la política social

Este criterio refiere a la etapa del ciclo de la política pública en que se participó, pudiendo tratarse del momento del diseño, de la ejecución o de la evaluación-análisis de la política. Este busca reflejar los distintos grados de involucramiento o compromiso en relación a las decisiones que se tomaron, lo que permite inferir posiciones de mayor o menor nivel de acercamiento o distanciamiento en cuanto a la manera de apreciarla.

Es posible identificar tres atributos asociados a este criterio:

- a. Participó en la creación y/o impulsó la política pública en calidad de autoridad nacional (ministros), funcionario de alto rango (directores o secretarios ejecutivos) o de asesor de primer nivel (asesores políticos presidenciales)
- b. Aplicó la política o debió implementarla en tanto autoridad local (alcaldes), ejecutor público o privado (representantes de fundaciones, ONGs), asesoró y/o evaluó su ejecución (asesores de la implementación)
- c. Evaluó o analizó la política ya sea como evaluador externo o analista (funcionarios de organismos internacionales), o desde una perspectiva teórica (académicos de universidades)

Segundo Criterio: Formación profesional

El presente criterio alude a la perspectiva disciplinaria desde la cual se aborda la problemática objeto de estudio. Se orienta a identificar las diversas visiones y/o posibles concepciones respecto de los temas de pobreza y desigualdad, buscando captar las diferentes aproximaciones según los paradigmas y visiones de mundo presentes según diversas formaciones teóricas y disciplinarias.

Desde esta consideración se estima relevante distinguir dos atributos:

- a. Formación en el área disciplinaria de la economía y/o de las ciencias físico matemáticas (ingenierías), visión hegemónica en el campo de las políticas públicas, centrada en la eficiencia y a la que se le asigna fuertes connotaciones tecnocráticas.
- b. Formación en el ámbito de las ciencias sociales (sociología, antropología, psicología, trabajo social, etc.), aproximación disciplinaria que ocupa un lugar secundario en el ámbito de las políticas públicas, la que desde este campo se tiende a asociar con ciertos sesgos valorativos y político-ideológicos.

Tercer Criterio: Orientación doctrinaria-política

Esta orientación se incluye en tanto criterio que busca captar las diversas creencias, principios y posiciones políticas respecto a los temas sociales y de política pública que aborda la investigación. Al igual que el criterio anterior se busca registrar la distintas aproximaciones frente al problema, pero ya no desde una visión disciplinaria, sino que doctrinaria. A su vez, como existe cierta asimilación entre esta orientación y el haberse desempeñado o sido afín al gobierno o a la oposición, esta distinción permite dar cuenta, al igual que el primer criterio, de ubicaciones de mayor cercanía o lejanía respecto de las políticas de la época.

Dos atributos emergen como relevantes desde este criterio:

- a. Orientación de centro-izquierda: vinculado al Partido Demócrata Cristiano DC, Partido por la Democracia PPD, Partido Socialista PS, Partido Radical Socialista Democrático PRSD, todos oficialistas de la época.
- b. Orientación de derecha: asociado a los partidos Renovación Nacional RN, y Unión Demócrata Independiente UDI, ambos de oposición en la etapa estudiada.

El primer criterio da lugar a tres atributos, algunos de los cuales son cruzados transversalmente con los atributos que emergen del segundo criterio o con los del tercer criterio, según resulte relevante. La siguiente matriz resume tal entrecruzamiento de criterios y sus respectivos atributos:

CUADRO 2. PERFIL ENTREVISTADOS. CRUCE DE CRITERIOS

Criterios			FORMACIÓN PROFESIONAL		ORIENTACIÓN DOCTRINARIA	
			Economía Ingeniería	Ciencias Sociales	Centro Izquierda	Derecha
ROL EN LA POLÍTICA SOCIAL		Neutro				
La creó y/o la impulsó (DISEÑO)	Autoridades nacionales				X	
	Diseñadores funcionarios				X	
	Asesores Presidenciales				X	
La aplicó y/o evaluó su implementación (EJECUCIÓN)	Autoridades locales				X	X
	Ejecutores locales	X				
	Consultores ejecución	X				
La analizó y/o la estudió (EVALUACIÓN y ANALISIS)	Evaluadores Analistas		X	X		
	Teóricos académicos		X	X		

Como resultado de tales cruces resultan los siguientes 11 perfiles de entrevistados:

1. Autoridades nacionales de centro izquierda
2. Diseñadores-funcionarios públicos de centro izquierda
3. Asesores presidenciales de centro izquierda
4. Autoridades locales de centro-izquierda
5. Autoridades locales de derecha
6. Ejecutores locales privados
7. Consultores evaluadores de la ejecución

8. Evaluadores analistas del área de la economía o ingeniería
9. Evaluadores analistas del área de las ciencias sociales
10. Teóricos y académicos del área de la economía o ingeniería
11. Teóricos y académicos del área de las ciencias sociales

El criterio para escoger las personas a entrevistar es a lo menos un representante de cada una de las once categorías, o perfil identificado. En algunos casos se estima necesario profundizar en alguna de estas aproximaciones, razón por la que se aumenta a un segundo representante de la categoría respectiva, llegando a un total de quince entrevistados.

III.3. Las personas entrevistadas

A continuación se identifican los sujetos a quienes se entrevistó en cada uno de los perfiles:

CUADRO 3. PERSONAS ENTREVISTADAS

Criterios			FORMACIÓN PROFESIONAL		ORIENTACIÓN DOCTRINARIA	
			Economía Ingeniería	Ciencias Sociales	Centro Izquierda	Derecha
La creó y/o la impulsó (DISEÑO) DECISORES	Asesores Presidenciales (2)				Ernesto Ottone María Pía Martin	
	Autoridades nacionales (2)				Clarisa Hardy Paula Quintana	
	Diseñadores funcionarios (1)			Verónica Silva Villalobos		
La ocupó y/o aplicó (EJECUCIÓN) EJECUTORES	Autoridades locales (2)				Carlos Arriagada (La Granja)	Manuel José Ossandón (Pte. Alto)
	Ejecutores privados (2)	Benito Baranda Leonardo Moreno				
	Consultores Evaluadores Ejecución (2)	Dagmar Rackzynski Ma. Ignacia Fernández				
La analizó y/o la estudió (EVALUACIÓN y ANALISIS) ANALISTAS	Funcionarios Internacionales (2)		Oswaldo Larrañaga	Martín Hopenhayn		
	Teóricos Académicos (2)		Juan C. Feres	Ignacio Irarrázaval		
TOTAL	15					

En este cuadro se presentan las personas entrevistadas por su nombre y apellido y se las asocia con ciertos perfiles según los criterios utilizados para seleccionarlas. No obstante, posteriormente, al colocar las citas en los análisis de los resultados de las entrevistas no se las

identifica. En ese contexto, solo se las cita por los roles y/o funciones que ejercieron en relación a las políticas sociales de la época que se investiga. Esta opción se toma a partir de criterios éticos de manejo de la información proporcionada por los entrevistados. De esta manera se busca evitar la exposición de personalidades del ámbito público que proporcionaron sus planteamientos en un espacio de interacción de privacidad y así resguardar su confidencialidad.

IV. El análisis

Con el objeto de acceder a la comprensión de los mencionados procesos sociales se recurre al análisis de discurso, concebido éste como perspectiva en ciencias sociales y, al mismo tiempo, como método de investigación al interior del giro lingüístico (Íñiguez Rueda, 2003). Éste permite indagar en la relación dialéctica que se da entre prácticas discursivas y estructura social o entramado de relaciones sociales, así como en su implicancia recíproca. La perspectiva discursiva busca descubrir el sentido del texto, ya sea verbal - no verbal y escrito, teniendo en consideración los elementos contextuales que enmarcan y orientan dicha significación (Casimiglia y Tusón, 1999).

Las técnicas de investigación escogidas se orientan a captar el decir de sujetos claves que constituyen el colectivo denominado actores, con el propósito de buscar en tal habla los puntos de vista de los sujetos investigados, de manera de acceder a su estructura de observación: su discurso. El análisis se dirige a la comprensión de los principios organizadores que le dan sentido al discurso, lo que se logra a través de la descripción y construcción de la estructura que organiza las relaciones entre sus elementos (Martinic, 2006: 301).

Para investigar el sentido mentado de las acciones llevadas a cabo por los formuladores, hacedores y evaluadores de las políticas sociales, se indaga en la racionalidad que los guiaba, intentando explicarla en su desarrollo y efectos. El análisis del discurso en este caso se dirige

a reconstruir el programa que orienta el accionar del planificador, ejecutor y evaluador-analizador típico de dichas políticas, su manera de tematizar los problemas que enfrentaban, su significación y finalidad, en el contexto socio-político-cultural particular en que se encontraban. Apunta a la comprensión interpretativa interna de las intenciones de las acciones de los sujetos, así como los efectos, ya sean buscados o no, de dichas acciones.

Como metodología de análisis, a partir de los discursos, se construyen los conceptos y nociones claves que permiten acercarse a dicha realidad, asociar las ideas contenidas en aquellas distinciones e indagar en cómo se articulan entre sí, para llegar a una interpretación factible de ser comprobable a través de los distintos textos. Tal proceso comprensivo e interpretativo permite precisar los principios unificadores y organizadores que posibilitan explicar la racionalidad del actor de la política pública, su visión del mundo en relación a la dualidad pobreza / desigualdad, los intereses y motivaciones que orientan su accionar y sus modos de conducirse en el entorno de la política pública.

La investigación recurre al análisis estructural del habla que concibe a ésta como una manifestación de una estructura de significado profunda y latente compartida por el conjunto de los sujetos implicados (Canales, 2013). Desde este enfoque, se reconstruyen los esquemas de funcionamiento y principios de ordenamiento del mundo de los actores claves investigados. Con tal propósito se desarrollan ciertos procedimientos concretos orientados a captar las unidades básicas de sentido (Hiernaux, 1973), que toman la forma de un código disyuntivo, el que contiene una relación de oposición entre dos elementos y al mismo tiempo una relación complementaria de suposición mutua entre aquellos. Las unidades mínimas de sentido permiten establecer las disyunciones elementales y verificar las asociaciones entre unidades y términos de una pareja de contra-definiciones, a partir de las cuales se llega a un modelo particular que da sentido al material analizado (Suarez, H, en Canales 2013).

IV.1. Los procedimientos involucrados

Definido el marco metodológico, incluido el tipo de fuentes de información a utilizar, las técnicas de investigación y la muestra, se procede a recabar los datos, los que posteriormente son sometidos a análisis.

IV.1.1. Tratamiento de la información secundaria

- Revisión de antecedentes y selección del material pertinente:

Este proceso se orienta a la identificación de documentos y textos de la época que aportan al conocimiento de cuál es la concepción de la cuestión social, y en particular de la equidad, a que recurren los dos gobiernos que se investigan. Se dirige a indagar no sólo en las conceptualizaciones que aquellos manejan sobre tal noción, sino que también a conocer cómo ella es instrumentada a través de las diversas políticas sociales que impulsan tales administraciones. Como resultado de tal revisión se identifica como material relevante: los dos programas de gobierno, los diez mensajes anuales presidenciales ante el Congreso, los cinco informes de Consejos Asesores Presidenciales, diversos estudios que analizan las políticas sociales de la época.

- Análisis de textos incluyendo categorías afines a los conceptos claves:

Se trabaja el material secundario identificado, partiendo de la base que las nociones no operan de manera aislada, sino que se encuentran articuladas y encadenadas a otras que permiten comprender su significado y sentido. Se procede a realizar un análisis de los textos con el propósito de investigar las diversas acepciones de equidad, pobreza y desigualdad y las expresiones que éstas adquieren en las políticas sociales específicas. Nociones claves que emergen en este proceso son: miseria e indigencia, base mínima de dignidad, vulnerabilidad, seguridad, protección social, igualdad de oportunidades, enfoque de derechos. Se analiza la manera en que estos términos aparecen en las formulaciones y

los procesos a través de los cuales aquellos emergen y comienzan a cobrar relevancia en el discurso público oficial de la época.

- Síntesis de concepción de equidad para cada uno de los gobiernos investigados:

A partir del análisis del contenido de los textos se concluye con las derivas que las materias sociales, y la equidad en particular, toman en cada gobierno y cómo aquellas materias se encuentran imbricadas con las diferentes políticas que se desarrollan. Finalmente, se identifican los sellos específicos con que se busca imprimir a cada administración como su legado en el ámbito social, dado que se trata de gobiernos liderados por presidentes socialistas que portan una expectativa e intención de otorgar un cariz progresista a este ámbito de su gestión.

IV.1.2. Tratamiento de la información primaria

- Aplicación de entrevistas a muestra y transcripción de las mismas:

Establecidos los perfiles e identificadas las personas a entrevistar, se procede a contactarlas para efectuar las entrevistas, las que se llevan a cabo entre fines de 2012 y mediados del 2013. En términos generales no hay mayor inconveniente en contar con la participación de las personas inicialmente identificadas, ellas muestran una disposición favorable a tomar parte en la investigación al momento de ser contactadas. Tal actitud puede haber estado influenciada por la oportunidad en que se llevan a cabo las entrevistas, tratándose de un momento en que se encuentra gobernando la derecha, la que había sido oposición en la época investigada. Asimismo, se trata de un período en que varios de los entrevistados, que en su momento fueron parte del gobierno, evidencian un ánimo de revisión y alta reflexividad respecto del rol que jugaron en él. Ello de alguna manera es provocado por la pérdida del poder después de veinte años, largo lapso de tiempo en que la coalición a la que pertenecen lo detenta de manera ininterrumpida.

Se trata de quince entrevistas que tienen una duración aproximada de entre una y dos horas cada una, que toman la forma de un diálogo guiado por una serie de cuestiones básicas a explorar, pero ni cuya formulación ni orden se encuentran predeterminados. Éstas se desarrollan bajo la modalidad de una conversación abierta que busca que el entrevistado se exprese sobre su particular definición de la situación que se está analizando, estructure un relato propio e introduzca las nociones que estima relevante para abordarla (Vallés, M. 1997). Las entrevistas se llevan a cabo en los lugares de trabajo o en las residencias particulares de los entrevistados, ello permite crear un espacio de cercanía e intimidad que facilita la libre expresión y manifestación de opiniones que no necesariamente serían pronunciadas, o al menos de la misma manera, en instancias públicas. Ello resulta relevante para la investigación en tanto posibilita acceder a las ideas y creencias que orientan el accionar de aquellos protagonistas de las políticas, las que habitualmente no son de conocimiento público.

Las entrevistas se inician con la pregunta sobre cómo el interlocutor percibe fue concebida, experimentada y administrada la dualidad pobreza / desigualdad en las políticas sociales de la época. Aquella pregunta resulta ser un importante catalizador de la conversación, destacándose el hecho que la noción de dualidad es fácilmente apropiada por los entrevistados e incorporada de manera fluida en el relato que ellos elaboran. Paralelamente al desarrollo de las entrevistas, cada una de ellas es transcrita textualmente de manera íntegra.

- Análisis del discurso de cada entrevistado:

Cada una de las entrevistas es analizada de manera preliminar con el objeto de identificar y clasificar los códigos o unidades básicas de sentido (Martinic, 2006) que enuncian los discursos y describir las relaciones entre tales códigos. Para tal efecto se sigue el procedimiento que se detalla a continuación: 1. Se identifican los códigos –categorías, nociones, términos- que se ponen en juego en el relato; 2. Se describe la manera en que los códigos se vinculan entre sí, a través de relaciones de asociación o de oposición, se trata a su vez de distintas modalidades que toma la dualidad investigada (dicotomía,

ambivalencia, tensión, externalidad, polaridad de aspectos visibles e invisibles, etc.). 3. Se identifican no solo las dimensiones cognitivas sino que también las valoraciones normativas, positivas o negativas, asignadas a los términos que componen aquellas relaciones. Tales desarrollos analíticos son permanentemente respaldados con las citas textuales que sirven de soporte y sustento al análisis que se está elaborando.

- Análisis consolidado por perfil de entrevistados

Una vez analizadas las entrevistas individualmente se procede a realizar un análisis consolidado que reúne al conjunto de entrevistas que corresponden a cada perfil de entrevistados, en función del rol que cumplieron en relación a las políticas sociales. Se realiza un análisis del discurso de los decisores, otro de los ejecutores, y finalmente uno de los evaluadores, indagando en cada caso en aquellos elementos que se remiten mutuamente y que permiten construir una conversación común en torno a ciertos ejes transversales. Simultáneamente se identifican aquellas voces -acompañadas de sus respectivas citas- que no encuentran lugar en dicha conversación, ya que responden a otro tipo de campo de habla. Éstas se dejan provisoriamente fuera del consolidado a fin de buscar el lugar que ocupan en la estructura mayor que está en proceso de elaboración.

- Construcción de los principios que organizan el discurso:

En el proceso de consolidación del análisis se observa que existen planteamientos que discurren en torno a temáticas que responden a ciertos ejes comunes. Los argumentos de ciertos entrevistados comienzan a converger con los de otros que no necesariamente responden a su misma categoría de entrevistado, pero que están tratando un mismo asunto, aun cuando lo puedan estar haciendo desde lugares diferentes y con valoraciones disímiles. Estos elaboran una conversación propia atingente a ciertos focos de atención que dan cuenta de una perspectiva particular, un punto de vista. Son programaciones específicas que comienzan a tomar forma a partir del análisis y que dan cuenta de las diversas racionalidades implícitas en el hablar, las que responden a ciertos principios de organización del discurso.

A partir de tales observaciones, empieza a hacerse evidente la existencia de determinados ejes en torno a los cuales es posible organizar el discurso que resultan altamente significativos para efectos de los objetivos de la investigación. Una vez precisados los principios que organizan la conversación, éstos permiten articular cada una de las lógicas operantes en el discurso del colectivo de los actores claves de las políticas sociales. En este proceso de dar forma y contenido a la nueva estructura que emerge se buscan y extraen aquellas citas de las transcripciones que permiten dar voz y sustancia al nuevo esquema organizativo construido. Se arma así una meta conversación constituida, en el caso de la presente investigación, por una estructura que está compuesta por cuatro posiciones de habla claramente distinguibles. Cada una de ellas son programas que recogen el decir de un habla que ya no está en función de la categoría inicial –perfil de entrevistado- que resultó ser meramente instrumental, sino que está al servicio de la estructura emergente puesta de manifiesto en el proceso de análisis: el discurso del colectivo.

IV.2. La articulación del análisis

- Análisis de las entrevistas en función de la hipótesis de investigación

Establecida la estructura discursiva del colectivo en cuestión, se procede a analizar aquellos contenidos de las entrevistas que dicen relación específicamente con la hipótesis de investigación. Ésta refiere a que la dualidad pobreza / desigualdad responde a una disputa entre paradigmas transnacionales que buscan ser traducidos según repertorios culturales locales. Diversas argumentaciones de los entrevistados apelan en su abordaje de la dualidad a un ámbito más amplio que remite a la encuadres de políticas que conviven y se encuentran en permanente confrontación.

Asimismo, algunos aluden a elementos idiosincráticos de carácter socio cultural, así como al legado de políticas públicas, como otros de los elementos claves necesarios de considerar al momento de tratar la dualidad.

Tales planteamientos permiten constatar la existencia de un campo que trasciende la mencionada dualidad, en el cual ésta se encuentra inscrita, y que posibilita avanzar en la comprensión de aquellos elementos transnacionales y nacionales que se ponen en juego en torno a ella. El análisis se orienta a indagar en cómo estos factores interactúan entre sí a través de procesos llamados de “traducción”, por medio de los cuales los paradigmas son adoptados y al mismo tiempo son adaptados al contexto particular. Asimismo, desde esta aproximación, se busca investigar las operaciones que desarrollan los actores claves de las políticas para aminorar las brechas existentes entre tales paradigmas de políticas y las condiciones nacionales concretas en que aquellos se aplican.

- Integración de resultados obtenidos en función de los objetivos e hipótesis:

El último nivel de análisis se orienta a articular los resultados obtenidos –las cuatro posiciones de habla con sus respectivas maneras de concebir y administrar la dualidad– con los objetivos e hipótesis de investigación. Con tal propósito, en una primera instancia se analiza la estructura discursiva del colectivo indagando en las convergencias y divergencias existentes entre los puntos de vista y racionalidades que lo componen. Ello permite concluir en la existencia de un amplio campo de conversación común entre algunas posiciones, las que si bien mantienen sus propias lógicas específicas, al mismo tiempo abordan elementos que resultan consonantes entre sí. Paralelamente, se identifican otras posiciones cuya programación evidencia una perspectiva distante de las demás, que presentan un tipo de conversación que responde a códigos ajenos a las anteriores. Estas constataciones posibilitan levantar algunas posibles interpretaciones respecto de qué explica esta configuración particular de la estructura, es decir del discurso de los actores.

Finalmente, se analiza el nivel de acople o desacople que existe entre las distintas posiciones de habla identificadas y los paradigmas neoliberal heredado y basado en el

Estado de bienestar, de carácter emergente. Mientras algunas de aquellas ubicaciones se encuentran claramente alineadas con uno de estos encuadres, otras asumen un complejo rol de mediación y articulación entre ambos. Ello se encuentra asociado a la ubicación que tienen las distintas programaciones en la estructura de relaciones. Esta estructuración permite, a su vez, dar cuenta del nivel de sintonía que las diversas posiciones tienen en relación a ciertos legados y repertorios nacionales, con los cuales ellas se encuentran en mayor o menor medida identificadas.

Concluyendo esta sección, es pertinente destacar que la orientación metodológica escogida, en su aplicación y desarrollo evidencia un alto grado de adecuación al objeto de investigación. En particular, la opción por la técnica de entrevista en profundidad muestra su rendimiento, en tanto posibilita acceder a las percepciones de los actores claves de las políticas sobre la dualidad que se investiga y su forma de administrarla. Asimismo, resulta positiva la complementación entre fuentes de información secundaria –análisis de textos, programas de gobierno, discursos presidenciales, informes de comisiones asesoras presidenciales- y las fuentes de información primaria –entrevistas en profundidad-. El abordaje del problema de investigación a través de ambas fuentes posibilita dar cuenta de las consonancias y disonancias entre los discursos que circulan en el ámbito político y los que prevalecen en el campo de las políticas públicas. Este tema es tratado más adelante, en el análisis de los resultados y en las conclusiones de la tesis.

CAPÍTULO III. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Esta sección de la tesis expone los resultados de la investigación, los que se presentan en tres sub-secciones:

I. Concepciones de equidad en los gobiernos de la época (2000-2010): Esta parte se inicia con la constatación de la ambigüedad del concepto de equidad, asunto que fue tratado al inicio de la tesis en el planteamiento del problema. Indaga cómo es entendida esta noción durante el gobierno de R. Lagos (2000-2006) y de M. Bachelet (2006-2010), poniendo en juego los enfoques sobre desigualdad y pobreza desarrollados en el marco teórico. La principal fuente para reconstruir tales concepciones es de carácter secundaria, se trabajan textos y materiales de la época, tales como: programas de gobierno; mensajes presidenciales anuales ante el Congreso; informes de consejos asesores presidenciales; estudios que analizan las políticas de la época. Adicionalmente, se utiliza como fuente de información las entrevistas realizadas en el marco de la presente investigación.

II. Figuras típicas de la dualidad pobreza / desigualdad y sus posiciones de habla: Constituye el cuerpo principal de los resultados, en él se aborda el objeto de investigación a partir del análisis de las entrevistas en profundidad. Desarrolla las cuatro posiciones de habla: 1.poder-gobernabilidad, 2.hacer-pragmático, 3.saber-instrumental, 4.experiencia-invisible; y sus respectivas figuras en torno a la dualidad –1.equilibrio, 2.transacción, 3.ocultamiento, 4.fragmentación-. Tanto las posiciones de habla como las figuras de la dualidad emergen del análisis de discurso aplicado al material primario, las entrevistas.

III. Traducción de ideas y paradigmas transnacionales según repertorios históricos, culturales nacionales. A partir de la hipótesis de investigación, esta sub-sección analiza cómo se relacionan los paradigmas en disputa –el neoliberal heredado y el emergente basado en el Estado de bienestar - con ciertos repertorios y características culturales nacionales. Este análisis se desarrolla fundamentalmente a partir de los insumos que arrojan las entrevistas.

I. CONCEPCIÓN DE EQUIDAD DE LOS GOBIERNOS DE LA ÉPOCA 2000-2010

Introducción

La noción de equidad ocupa un papel central en la presente investigación cuya materia de estudio es la dualidad pobreza / desigualdad en tanto objeto de política social. La identificación de tal dualidad como objeto de investigación se relaciona con que la noción de equidad que se instala en el ámbito internacional y nacional, y es trasladada a las políticas sociales, es un término elusivo que se presta para diferentes interpretaciones (Le Grand, Julian 1987; Culyer y Wagstaff, 1992; Österle, August 2002). Como se expuso en el planteamiento del problema, la equidad es un concepto que carece de conceptualizaciones sistemáticas e incluye un amplio rango de objetivos implícitos y explícitos: 1. Fijación de estándares mínimos vinculados a pobreza; 2. Apoyo a estándares de vida asociados a vulnerabilidad; 3. Reducción de la desigualdad; 4. Promoción de la integración social (Österle, August 2002). La adopción de la equidad como principal noción que orienta las políticas sociales de la época conlleva tales niveles de ambigüedad, incluye conceptualizaciones que resultan vagas, imprecisas y en ocasiones contradictorias entre sí. A partir de esta constatación, la investigación concibe su objeto, la dualidad, como una relación de tensión no resuelta entre pobreza y desigualdad como objeto de política social.

En la presente sección se aborda la manera en que los gobiernos de Ricardo Lagos (2000-2006) y de Michelle Bachelet (2006-2010) conciben la equidad, las nociones y enfoques que ponen en juego al abordar las políticas sociales de sus respectivas administraciones. Como se plantea en capítulos precedentes, las políticas sociales latinoamericanas y las chilenas en particular de las últimas décadas recurren a la noción de “equidad” para abordar materias relativas a justicia social, pobreza, desigualdad e inclusión social. Aquella noción tiene multiplicidad de acepciones que responden a diversas teorías sobre la justicia y enfoques sobre igualdad y pobreza en política pública.

Este apartado indaga en las concepciones y aproximaciones teóricas que sustentan las propuestas e iniciativas que se desarrollan en la etapa objeto de investigación. Se trata de recoger los principales planteamientos en materia de equidad que están presentes en los textos y discursos oficiales. Asimismo, se da cuenta de las visiones y problematizaciones que en esta materia plantean en las entrevistas aplicadas quienes han estado en posiciones de decisión, ya sean en el diseño de tales políticas y/o que se han desempeñado en labores de implementación o evaluación de las mismas. Para tales efectos se recurre a fuentes de información secundaria y primaria, entre las primeras se encuentran los programas de ambos gobiernos, los mensajes presidenciales anuales ante el Congreso, los informes de Consejos Asesores Presidenciales, así como literatura que analiza las políticas de esa época. Las fuentes de información primaria que se utilizan son las entrevistas en profundidad realizadas en el marco de la presente investigación a actores claves de las políticas sociales del período.

A continuación se presenta un cuadro resumen que contiene las principales políticas de equidad que se desarrollan en cada uno de los gobiernos estudiados, el enfoque de equidad que prevalece en cada una de ellas, y las fuentes de información a que se recurre para realizar el análisis.

CUADRO 4. POLÍTICAS Y CONCEPCIONES DE EQUIDAD

Gobiernos	R. LAGOS (2000-2006)			M. BACHELET (2006-2010)				
Principales iniciativas de equidad (*)	Programa de gobierno (1999)	Reforma Salud AUGE (2000)	Programa Chile Solidario (2002)	Programa de gobierno (2005)	Consejos Asesores Presidenc. (2006-2008)	Chile Crece Contigo (2006)	Reforma Sistema Previsio-nal (2008)	Sistema Intersec. Protec-ción Soc. (2009)
Enfoque de equidad que prevalece	Igualdad Oportunidades	Enfoque de Derechos	Enfoque Pobreza (ingresos)	Enfoque Riesgo Vulnerabilidad	Igualdad Oportunidades	Igualdad Condiciones	Enfoque Derecho Prestacio-nes básicas	Enfoque Riesgo Vulnerabilidad
Referencia del enfoque	Roemer, 1996, 1998; Núñez, J., Tartakowsky, 2005; Salas Minor, 2004; Dubet, 2011	Marshall, 1950; Abramovich, 2006; Cepal, 2006; PNUD, 2010	Cepal, 2000; Feres y Mancero, 2001	Holzmann y Jorgensen, 2000; Banco Mundial, 2001; Katzman, 1999	Roemer, 1996, 1998; Núñez, J., Tartakowsky, 2005; Salas Minor, 2004; Dubet, 2011	Roemer, 1996, 1998; Núñez, J., Tartakowsky, 2005; Salas Minor, 2004; Dubet, 2011	Marshall, 1950; Abramovich, 2006; Cepal, 2010; PNUD, 2010	Holzmann y Jorgensen, 2000; Banco Mundial, 2001; Katzman, 1999
Fuentes de información	Secundaria: Programas de ambos gobiernos; Mensajes presidenciales anuales ante el Congreso, Informes de Consejos Asesores Presidenciales; literatura que analiza las políticas de esa época Primaria: Entrevistas en profundidad a actores claves de políticas sociales del período							

(*) En la década que se investiga existen otras políticas en materia de protección social. Entre ellas, es posible mencionar el Seguro de Cesantía (2002) que privilegia un enfoque de eficiencia, con beneficios y montos muy modestos lo que obliga al cambio de la ley en 2009. Asimismo, la Subvención Escolar Preferencial (2008) que se orienta a compensar las desigualdades de origen en los resultados educacionales desde un enfoque de Igualdad de Condiciones (Larrañaga y Contreras, 2010)

I.1. Gobierno R. Lagos 2000-2006. Sello progresista de igualdad deriva a otras prioridades

El mandato de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) da inicio a los dos últimos gobiernos de los cuatro de la coalición de centro izquierda, llamada Concertación de Partidos por la Democracia, que detentó el poder en las dos décadas siguientes al retorno a la democracia en

el año 1990. Con él se inicia la década en estudio, liderada por presidentes socialistas que pertenecen a partidos de izquierda del conglomerado y que se plantean de orientación progresista, de tendencia socialdemócrata y laica (Garretón, 2012). Estos gobernantes intentan darle una impronta social a sus administraciones marcando diferencias respecto de las anteriores, en particular con la gestión antecesora a cargo de Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000), caracterizada por su sesgo modernizador de tinte tecnocrático.

En el marco de la campaña electoral, la propuesta de gobierno de R. Lagos busca hacer una distinción respecto de la época previa en materia de equidad, poniendo el foco en la igualdad. Hasta ese momento los gobiernos concertacionistas postulaban el lema “crecer con equidad”, el que se transforma en “crecer con igualdad” y que se constituye en el eje articulador de las promesas electorales. Dicho programa ubica a los dos primeros mandatos de la coalición –de los presidentes P. Aylwin y E. Frei– apuntando a la dignidad básica de los sectores más pobres, mientras que el desafío prioritario del nuevo ciclo se identifica con superar la desigualdad.

“La Concertación, con el liderazgo de los Presidentes Aylwin y Frei, reinstauró la democracia, devolvió la dignidad básica a las personas, reorientó al Estado para servir a los más necesitados, condujo una década de alto crecimiento económico, creó empleos y redujo la pobreza... Sin embargo, estamos muy lejos todavía de superar aquellas desigualdades que nos arrebatan energías como personas, como familias, como comunidad y como nación” (Programa de gobierno de R. Lagos, 1999).

No obstante, como se verá a continuación, diversos factores socio-políticos y económicos incidirán en que aquella promesa electoral por la igualdad, que intenta dar un sello progresista al gobierno de R. Lagos termine siendo desplazada por otras prioridades de gobierno.

I.1.1. Igualdad de oportunidades como declaración: el programa de gobierno

El programa de gobierno de R. Lagos plantea iniciar un nuevo ciclo, según aquel así como la primera década desde el retorno a la democracia estuvo marcado por la recuperación de la libertad en términos políticos, la nueva era se orienta a progresar con igualdad. Este concepto se vincula con nociones como solidaridad, igualdad de trato y de oportunidades. La igualdad de trato se asocia, a su vez, con la igualdad ante la ley y con el trato no discriminatorio en función de ciertos atributos o características de orden cultural, social y/o económica.

“Nuestro objetivo es construir una nación donde prevalezca la igualdad en la ley y en el trato; donde se respete a toda la gente sin importar su ingreso, su origen étnico, su sexo, su edad o el barrio o comuna de donde vengan; donde se abran amplios horizontes a las mujeres, a los niños, a las generaciones y jóvenes; donde no se deje solo al más débil” (Programa de gobierno de R. Lagos, 1999).

La igualdad que se postula en el programa de gobierno es aquella que busca generar mayores oportunidades, que promueve el despliegue de los talentos y el desarrollo de las habilidades personales para el progreso individual y familiar, en base al esfuerzo y el trabajo (Roemer, 1996, 1998; Núñez, J., Tartakowsky, A., 2005; Salas Minor y otros, 2004). El enfrentamiento de las brechas se sustenta en primer lugar en el crecimiento económico y el empleo, así como en una visión meritocrática contraria al usufructo de privilegios, ventajas e influencias. Es así como la justicia social y la mejor distribución de los bienes económicos, sociales y culturales se comprenden como resultado de una más equitativa repartición de las oportunidades. Se trata de una aproximación que opta por la igualdad de oportunidades y que simultáneamente excluye el enfoque alternativo a aquel, que se orienta a la búsqueda de una igualdad de resultados (Salas Minor et al., 2004; Stolcke, 2000; Dubet, 2011).

“La igualdad de la que hablamos es la que busca crear oportunidades; la que permite la justicia social, la desconcentración económica, política y territorial. Es la que hace posible que florezcan los talentos de los miembros de cada familia chilena; la que se funda en una comunidad donde reinan la colaboración y la confianza; la que pone a

disposición de cada uno las herramientas del progreso...” (Programa de gobierno de R. Lagos, 1999).

El foco del programa se coloca en la incorporación de las personas al mundo del trabajo. Se apuesta por un crecimiento económico creciente como el principal mecanismo que da lugar a la creación de empleos, a través de los cuales se busca acceder al progreso y a la desconcentración del poder económico. Al mismo tiempo que se escoge este camino, se dejan de lado otros posibles, como es el de las transferencias estatales sustantivas, que son concebidas más como dádivas que como factores de bienestar. Desde esta aproximación la vía para el mejoramiento de la distribución del ingreso es apoyar a aquellos que han quedado más rezagados y/o excluidos del mundo del emprendimiento y del trabajo.

“El gobierno de Ricardo Lagos se propone alcanzar una alianza estratégica entre todos los actores del desarrollo para que Chile llegue al bicentenario de su independencia como un país desarrollado capaz de ofrecer igualdad de oportunidades a todos sus habitantes. Basados en la solidez de la economía que hemos construido en esta década, nos proponemos recuperar un alto y sostenido nivel de crecimiento que, concentrando el esfuerzo en la creación de empleos, permita distribuir en forma más justa los frutos del desarrollo y disminuir la concentración del poder económico y sus consecuencias” (Programa de gobierno de R. Lagos, 1999).

En términos del manejo de las arcas fiscales y del financiamiento de la política social, los énfasis se colocan en mantener el equilibrio y la disciplina en el uso de los recursos públicos, así como en la eficiencia en el gasto y en limitar la evasión y la elusión. Esta opción, a su vez, excluye otro mecanismo fundamental para apuntar a una mayor igualdad, que consiste en recurrir a los impuestos. Se omite la posibilidad de llevar a cabo reformas orientadas a cambiar la estructura tributaria, por el contrario, lo que se busca está limitado a superar algunas de sus falencias y alcanzar una mayor eficiencia en la operación de los recursos fiscales.

“Nuestra disciplina fiscal se reflejará en una recuperación del ahorro público y del superávit fiscal, lo que exige avanzar en la modernización de la gestión para mejorar la eficacia del gasto público. La política tributaria deberá permitir cumplir con los compromisos sociales sin poner en riesgo el crecimiento y la estabilidad. Privilegiaremos la reducción de la evasión y la elusión, eliminando exenciones injustificadas y fortaleciendo la equidad de la estructura positiva, así como su contribución a una eficiente asignación de recursos” (Programa de gobierno de R. Lagos, 1999).

El programa de gobierno plantea como eje central de su mandato la igualdad de oportunidades (Roemer, 1996, 1998), al mismo tiempo que evita recurrir a los instrumentos de política que apuntan directamente a enfrentar los problemas de desigualdad. El instrumental clave en esta materia, que son los impuestos y las transferencias sustantivas, quedan fuera del espectro de mecanismos posibles o convenientes de utilizar. Se trata de un abordaje de la desigualdad circunscrito al enfoque de las oportunidades, de carácter más bien declarativo en tanto no pareciera apuntar a encarar las dimensiones estructurales y sustantivas del asunto que se postula.

“Chile no ha tenido una política así como específica orientada a reducir desigualdad, salvo alguna que otra cosa, pero no ha habido...los instrumentos que más directamente pueden reducir la desigualdad de ingresos, que son transferencias e impuestos, estuvieron así como no dentro del menú de lo factible o de lo conveniente” (Entrevista. Funcionario organismo internacional 1).

I.1.2. Foco en igualdad es desplazado por crecimiento y otras prioridades

El nuevo gobierno busca desarrollar un sello progresista intentando establecer distancia respecto del marcado énfasis de su antecesor en materia de modernización del Estado, cuyos desarrollos se inscriben en la escuela de la Nueva Gerencia Pública. Desde esta corriente de pensamiento, en la etapa precedente, los énfasis en el área social se colocaron en avanzar

hacia una intervención de carácter intersectorial que articulara y potenciara la acción de las diferentes instancias estatales involucradas. Esta racionalidad fue acompañada de una visión de los destinatarios de las políticas públicas que los asimilaba a “clientes”. Se trata de una visión que se orientaba a impregnar a la administración pública de una lógica que imita las prácticas del sector privado, utilizándolo a éste como su principal referente.

Sin que exista un cuestionamiento al modelo de mercado imperante, la administración entrante de R. Lagos intenta reemplazar aquella noción de cliente de sesgo mercantilista por la de “ciudadano”, más propia del ámbito político y republicano. Ambas concepciones ponen su foco en la calidad de las prestaciones, sin embargo lo que las distingue es que la primera apela a aquella a partir del estatus de comprador-consumidor que se le asigna a los usuarios. A diferencia, la segunda se ampara en la condición de ciudadano, concibiéndolos a aquellos como sujetos que pertenecen a una misma sociedad, lo que los sitúa en cierto plano de igualdad respecto al resto de los cohabitantes.

“(R. Lagos) hizo una campaña diciendo economía de mercado pero no sociedad de mercado... Y por lo tanto él no iba a poner en cuestión las reglas de la economía de mercado, pero sí quería decir que la sociedad es de ciudadanos y no de clientes. Hasta Frei, incluido todo el tema de la modernización del Estado, era un Estado que tenía que tratar a la sociedad como clientes” (Entrevista. Ministro área social 1).

El marcado énfasis en la igualdad de la etapa de campaña, que busca tomar distancia de los focos en pobreza de épocas previas, comienza a perder relevancia desde los primeros años de gobierno de Lagos, e incluso previamente. Diversos factores socio-políticos e históricos explicarían tal cambio, entre ellos, las dificultades electorales debidas al estrecho margen por el que aquél gana las elecciones y la necesidad de pasar a segunda vuelta en la contienda presidencial. Ello habría obligado a la candidatura de R. Lagos a recurrir a un discurso más moderado para captar el electorado de centro. Asimismo, habría incidido la necesidad de disminuir las aprehensiones de la derecha, del empresariado, y de segmentos del propio sector oficialista ante la primera administración liderada por un presidente socialista (Garretón, 2012). La forma de enfrentar tales temores, que provienen de experiencias traumáticas del

pasado, habría sido generar confianza en estos grupos dando pruebas de un impecable manejo de la economía y evitando materias que pudieran poner ello en cuestión.

“Había mucha, mucha expectativa, desde el punto de vista de las acciones que se podían hacer, se venía desde un gobierno como el de Frei muy centrado en la modernización del Estado...y los dos primeros años de Lagos estuvieron mucho más marcados por la tremenda desconfianza de parte importante de la derecha y también de cierta parte de la Concertación acerca de qué significaba tener a este señor tan raro, socialista, que hablaba unas cosas extrañas en la palestra, y con mucha resistencia también de su propio partido” (Entrevista. Secretario ejecutivo área social).

Otro de los factores que se presenta influyendo en el cambio de orientación en el objetivo igualitarista inicialmente planteado por la administración de R. Lagos se relaciona con el episodio de denuncias de corrupción en algunos de los ministerios que lo implicaban. Se trata del llamado caso de los sobresueldos¹⁹, que se desata a fines del año 2002 cuando su ministro de Transportes, Carlos Cruz, admite en una entrevista a un diario de circulación nacional que recibía sobresueldos, al igual que otros jefes de cartera. En el marco de un ambicioso plan de concesiones viales que buscaba ampliar y modernizar la infraestructura vial, se otorgaron suplementos salariales a funcionarios públicos a través de diversos mecanismos y subterfugios. A ello se suman las denuncias de la oposición respecto de un presunto desvío de fondos públicos para el financiamiento de las campañas electorales del oficialismo. Estas situaciones anómalas generan una crisis política que logra ser zanjada a través de negociaciones y de un acuerdo con la oposición de derecha en torno a ciertas reformas del Estado para asegurar una mejor gestión y una mayor transparencia. Tales eventos colocan al ejecutivo en una posición de debilidad para enfrentar las materias de desigualdad comprometidas al calor de la contienda electoral, dada la complejidad y la controversia que éstas provocan en sectores tanto de oposición como oficialistas.

¹⁹ El caso MOP-GATE es la principal arista del mayor caso de corrupción ocurrido durante el gobierno de Ricardo Lagos, que tuvo como protagonistas a miembros del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y de la empresa de Gestión Administrativa y Territorial (GATE). El MOP pagó sobresueldos a funcionarios por trabajos que no se habían llevado a cabo, al mismo tiempo que GATE recibía pagos injustificados por autopistas concesionadas. Una cronología de los hechos puede verse en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2007/07/23/263490/la-cronologia-de-los-sobresueldos.html>

“...concentrado en el MOP-Gate, y los honorarios y en fin, y la corruptela, y la corrupción. Entonces los dos primeros años fueron muy complicados, tratando de poner temas en la agenda que no tenían espacio en la agenda... Esos dos primeros años fueron súper súper súper importantes para lo que vino después, porque mientras todo el mundo peleaba, discutía, etc. acerca de los sobres que iban, la plata que venía, la corrupción de no sé quién, la corrupción de no sé cuánto, con un ambiente, mirado en perspectiva, súper en contra de Lagos y sus políticas, casi en contra de su persona...” (Entrevista. Secretario ejecutivo del área social).

Desde inicios de la administración las promesas de mayor igualdad comienzan a ser matizadas con otros ejes que paulatina y crecientemente empiezan a cobrar mayor preponderancia sobre aquel, tendencia que se acentuará ante el complejo escenario político descrito. El objetivo de alcanzar el desarrollo se instala como norte desde los primeros Mensajes Presidenciales de R. Lagos al Congreso. En este contexto, se da relevancia a la meta de retomar el crecimiento económico que aparece como la principal preocupación de la gestión gubernamental, en un contexto de crisis económica regional que amenaza afectar la economía nacional. Desde los primeros años de gobierno se establecen tres prioridades: el crecimiento de la economía, las reformas constitucionales, y las políticas de equidad. Si bien éstas últimas son formuladas en un lenguaje de la igualdad de oportunidades, en la práctica se refieren a la protección frente al desempleo a través de seguro de cesantía y programas de empleo de emergencia. Asimismo, se las asocia a la reforma a la salud y, posteriormente, al enfrentamiento de la extrema pobreza.

“Hace un año, aquí mismo, dije que nuestra labor de gobierno apuntaría a tres tareas fundamentales:

- La primera, ampliar las libertades de las personas y afianzar la unidad nacional en torno a las instituciones democráticas y los valores republicanos;*
- La segunda, integrar al país igualando las oportunidades para todos los chilenos y chilenas, no importa su origen étnico, social o geográfico;*

· Y la tercera, abrir las puertas al desarrollo promoviendo el crecimiento de nuestra economía en un mundo cada vez más globalizado y competitivo” (Discurso presidencial ante el Congreso, 21 de mayo 2001).

En este contexto sociopolítico y económico, el objetivo de la igualdad comprometido va perdiendo fuerza, el foco se coloca en alcanzar una sociedad desarrollada al año 2010, lo que se constituye en prioridad gubernamental. Ello se asocia con obtener un alto y sostenido crecimiento económico y con la construcción de importantes obras de infraestructura vial. Paralelamente, se apuesta por alcanzar una mayor democratización de la sociedad en dimensiones que evidencian aún rezagos relevantes en esta materia. El elemento innovador igualitarista que buscaba darle un cariz progresista a la administración de R. Lagos en lo social es sacrificado. En el ámbito de equidad, la reforma a la salud se constituye en un eje que busca introducir algunos cambios significativos en esta área.

“La tarea progresista de Lagos es infraestructura, es todo lo que tú quieras, es Auge, pero por sobre todas las cosas, creación de una república en forma. Eso, lo otro es un análisis a-temporal, a-histórico...” (Entrevista. Asesor político presidencial 1).

Por un lado se concentra fuertemente en mantener el crecimiento económico, logrando obtener una tasa de crecimiento destacable en el crítico escenario latinoamericano del momento, dando pruebas de una incuestionable administración en esta materia. Paralelamente, se apuesta por afrontar aquellas materias políticas de carácter procedimental que estaban al debe en una sociedad que transita hacia la democracia con varios cepos que dificultan alcanzar una democratización en forma. Con ello se apunta a eliminar algunos de los enclaves autoritarios que persisten en la Constitución, lo que se alcanza en forma solo limitada el año 2005 después de arduas negociaciones con la derecha. No obstante estos avances, no se logra cambiar el sistema electoral ni algunos de los quórums calificados que dificultan introducir reformas, los que se encuentran amarrados a la carta fundamental.

Ambas tareas -el crecimiento económico y las reformas constitucionales- se presentan requiriendo tal nivel de esfuerzo por parte del ejecutivo que resultan incompatibles con abordar la tercera –la igualdad-, que había constituido el eje de las promesas electorales.

“Nosotros la estrategia del gobierno tenía tres patas, uno era el crecimiento económico, el otro era el tema de la igualdad social, el otro en el tema de la república. Y hubo que concentrar mucho esfuerzo en el tema de la república, hubo que concentrar mucho esfuerzo para generar las condiciones para que no se viniera abajo todo el tema del crecimiento económico. El mejor resultado económico que ha tenido Chile en los últimos 20 años, 25 años, es el 2,1 con que creció en Chile en el 2002, si tú lo comparas con el resto de América Latina, o sea hubo que enfrentar otras tareas” (Entrevista. Asesor político presidencial 1).

El gobierno de R. Lagos muestra una fuerte preocupación por su proyección externa, por insertarse en el concierto económico internacional, lo que se evidencia en el énfasis en la firma de Tratados de Libre Comercio²⁰ que se conciben como una forma de ganar una posición destacada y reconocida en aquel escenario. Tal orientación se inscribe a su vez en la promesa de convertir el país en una nación desarrollada a fines de la década. El desarrollo a alcanzar se vincula con altos y sostenidos niveles de crecimiento económico, con propiciar una revolución tecnológica y un aumento significativo de la conectividad a internet, también con la conectividad territorial, y con el potenciamiento de la ciencia y la cultura. En ese marco, el objetivo de retomar el crecimiento se asocia con resguardar la credibilidad en una coyuntura económica regional incierta, lo que se valora como un activo muy preciado que el país debe cuidar asegurando su reputación frente a actores internacionales.

“Hubo una discusión terrible...respecto a cómo salíamos de esto, porque había quienes en el gobierno decían, no, demos un paso hacia delante, qué importa que haya credibilidad económica internacional y todo lo demás. Hubo un debate dentro del gobierno, esto no fue una cosa donde todos estaban de acuerdo” (Entrevista. Asesor político presidencial 1).

²⁰ Su mandato destaca por la firma de TLC con la Unión Europea, Estados Unidos, China y Corea

El énfasis en la credibilidad económica externa cobra una relevancia inusitada que contrasta con la escasa importancia que pareciera otorgarse a las promesas de campaña y a la credibilidad interna frente a los electores que mandataron al gobierno. En este marco, la renuncia al compromiso de la etapa electoral de alcanzar una mayor igualdad es concebida como un sacrificio necesario en el contexto de una estrategia política que se orienta por otras prioridades.

“Entonces cuando tú llegas al gobierno, me importa un huevo el programa (de gobierno), lo que me importa son las ideas fuerzas y la concepción estratégica, frente a eso tú tuviste que cambiar tus prioridades, no sé si me explico. Es política, si las políticas públicas no se entienden si no se entiende la política... y la estrategia política” (Entrevista. Asesor político presidencial 1).

El foco principal de la gestión gubernamental se coloca en la economía, en ganarse una posición respetable a nivel internacional a partir de un manejo serio y responsable de las finanzas públicas. Lo que se busca como objetivo primordial es alcanzar un acelerado crecimiento económico, a lo que se supedita el resto de los propósitos, ya que aquel es visualizado como el motor que permite alcanzar el desarrollo del país.

“El crecimiento de la economía es un objetivo central de mi Gobierno. La Agenda Pro-Crecimiento no se agota en las iniciativas que he señalado. En el mundo global de hoy tenemos que estar siempre creciendo, siempre modernizándonos, requisito esencial para llegar al umbral de desarrollo que anhelamos” (Discurso presidencial ante el Congreso, 21 de mayo 2003).

En el ámbito social, los objetivos de equidad comienzan a ser definidos como un asunto de dignidad de los más desfavorecidos, ya no de una mayor igualdad social como se perfiló en los inicios del gobierno. A su vez se entiende que es el crecimiento el que asegura la consecución de tales objetivos, ya que se estima que aquel constituye una condición indispensable para el logro de éstos. Desde esta aproximación, el crecimiento económico se

trata como una condición que pareciera adquirir no sólo el carácter de necesaria, sino que de suficiente para alcanzar los propósitos de equidad.

“¿Por qué hemos puesto tanto énfasis en el crecimiento de nuestra economía? Porque estamos convencidos que el crecimiento económico es una condición indispensable para que una sociedad pueda mejorar sólidamente los estándares de vida de los sectores más desfavorecidos” (Discurso presidencial ante el Congreso, 21 de mayo 2005).

I.1.3. Base mínima de dignidad: terminar con la miseria, el Chile Solidario

A dos años del inicio del gobierno de R. Lagos, en el año 2002, se lanza una de las iniciativas emblemáticas de su administración en política social, el programa Chile Solidario que se constituye en la principal política de combate a la extrema pobreza. De esta forma la pobreza irrumpe en la política social de la época, aun cuando no había sido considerada como materia en el programa de gobierno. Por el contrario, el programa busca establecer distancia respecto de los énfasis en pobreza que tuvo la política social de los noventa. Se trata de un tema que no está en la agenda pública, pero que se lo coloca contradiciendo las intencionalidades explícitas planteadas inicialmente por la administración de Lagos que postulaba, a diferencia del período anterior, el enfrentamiento de la desigualdad.

“El tema de la pobreza al inicio del período no necesariamente estuvo en la agenda, sino que más bien se puso en la agenda... la verdad es que lo que es explícito en términos de combatir la pobreza es la política de los noventa, con algún nivel de éxito diría yo, y cuando llegamos al año 2000 no estaba necesariamente la pobreza como tal más ni siquiera en el programa de gobierno... como estuvo en los dos primeros períodos de la Concertación. Y estuvo mucho más explícitamente el tema de la desigualdad en esos dos períodos (Lagos y Bachelet), aun cuando no necesariamente las políticas estaban más dirigido a eso directamente” (Entrevista. Secretario ejecutivo área social).

El Chile Solidario no sólo apunta a la pobreza (Cepal, 2000; Feres, J.C y Mancero, X, 2001), problema que no estaba planteado en el contrato inicial con la ciudadanía, sino que se concentra en una fracción pequeña de aquel asunto, en el sector pobre más carenciado. Es así como se transita del planteamiento explícito por enfrentar la desigualdad a encarar la indigencia, cambiando el eje hacia la búsqueda de dignidad y poniendo el foco en la miseria. Esta prioridad emerge a partir de la hipótesis de la existencia de un núcleo de pobreza dura resistente a ser absorbida por el crecimiento económico. Esta tesis se funda en el estancamiento en la superación de la indigencia, la que permanece casi constante entre los años 1996 y 2000 (Casen 1996, 2000), a diferencia de la década pasada en que había experimentado una reducción significativa.

“Hemos aprendido que el camino más eficiente para combatir la pobreza, es el crecimiento económico acelerado. Pero al mismo tiempo hemos aprendido que hay una proporción de nuestra pobreza que no puede ser superada por el simple impulso al crecimiento. Ese sector es el que llamamos “el de pobreza dura”, es la pobreza extrema... Es decisión de mi gobierno, que al término de mi mandato, en Chile ya no exista más el drama social de la indigencia y la miseria” (Discurso presidencial ante el Congreso, 21 de mayo 2002).

En la búsqueda de darle un sello social diferenciador al gobierno, comienza a gestarse desde sus inicios la idea de una política de combate a la extrema pobreza. Esta iniciativa logra un alto grado de consenso en la discusión parlamentaria de la época, no generándose resistencia alguna respecto de su orientación, sino solamente algunas divergencias en relación a la forma de ser implementada. Existe una opinión compartida transversalmente por el mundo político respecto de las bondades de un programa de estas características que busca combinar la lógica de la eficiencia en la gestión pública a través de la articulación de las prestaciones sociales, con la focalización en la pobreza extrema (Larrañaga y Contreras, 2010).

La apuesta principal del Chile Solidario se orienta a evitar la superposición de intervenciones hacia la población pobre, las que son proporcionadas por distintos organismos públicos. Se

propone generar eficiencias en la gestión constituyendo una red articulada de prestaciones sociales, iniciativa que es promovida por la Dirección de Presupuestos bajo la orientación técnica del Banco Mundial. No se trata de generar nuevos bienes y servicios hacia aquel segmento de población, sino de optimizar el manejo y uso de los recursos ya existentes, y al mismo tiempo desarrollar estrategias orientadas a favorecer el acceso de los usuarios más pobres a ellos.

“Es mucho más sincero hacer lo que hizo el Chile Solidario y dijo o.k. yo gasto público no voy a hacer, pero mejoremos lo que tenemos..., la gente más pobre acerquémosla, y en el fondo no le estemos dando subsidio a los que no tenían derecho, en el fondo los que están pasados y démosle efectivamente a los que están más a trasmano, eso hizo..., el Chile Solidario no generó una nueva estructura, era la misma estructura que había...” (Entrevista. Asesor político presidencial 2).

El Chile Solidario se propone dos objetivos, uno que es la integración de las familias indigentes a las redes asistenciales del Estado y el otro que es la eliminación de la extrema pobreza, para lo cual se plantea el logro de ciertas condiciones mínimas. Éstas establecen ciertos pisos básicos que aquellas familias deben cumplir en determinados ámbitos, los que están definidos como metas cuyos estándares evidencian ser extremadamente bajos. Ello se encuentra refrendado por la elevada cantidad de tales condiciones que son satisfechas previo a la intervención del programa (Larrañaga y Contreras, 2010), lo que indicaría el nivel elemental de los servicios y prestaciones que el programa compromete. Se trata de una racionalidad y tipo de intervención cuya orientación dista del enfoque de derechos con el que a posteriori se intenta vincular esta iniciativa.

“Miremos qué tiene el Chile Solidario, que son los mínimos de lo mínimo y ni siquiera están contruidos como mínimo, bueno había que construirlos como mínimo porque nunca se pensó que el Chile Solidario tuviera esta lógica de los derechos, algo tenía discursivamente, pero no era el...” (Entrevista. Asesor político presidencial 2).

I.1.4. Embrión del enfoque de derechos: acceso garantizado a prestaciones en salud, el AUGE²¹

La reforma a la salud constituye uno de los ejes de la administración de R. Lagos en materia de equidad pero sobre todo de eficiencia, el que está presente desde sus inicios y comprometido ya en la etapa de campaña electoral. El diagnóstico que en ese momento se hace del sistema público de salud es que, a pesar del fuerte aumento de los recursos que se le asignaron en la década de los noventa, aquel no había logrado un mejoramiento sustantivo en la calidad y oportunidad de sus prestaciones. Tampoco se había alcanzado una mayor eficiencia en la asignación de tales recursos y la población manifestaba insatisfacción respecto de la atención y de la cobertura de salud (Larrañaga y Contreras, 2010).

“Incluso el Auge tuvo mucho también de meterle eficiencia al sector público de salud. Porque lo que tu veías en salud en la década de los noventas era un continuo choque entre gente del gobierno que quería meterle un poquito más de eficiencia al tema de salud porque estaba este diagnóstico de que tú le metías, le metías, le metías plata y como que no pasaba mucho, que seguía siendo la calidad más o menos y todo lo demás, y las listas de espera seguían siendo grandes” (Entrevista. Funcionario organismo internacional 1).

Las iniciativas que intentaron en épocas previas introducir mecanismos de rendición de cuentas en el sistema sanitario público se encontraron con la oposición de los gremios de la salud. La reforma del gobierno de R. Lagos busca revertir estos problemas estableciendo garantías en salud en el ámbito del acceso, oportunidad y calidad de los servicios

²¹ La sigla AUGE hace referencia a los conceptos centrales del plan de reforma a la salud: Acceso Universal de Garantías Explícitas. La sigla GES significa Garantías Explícitas en Salud. La reforma dio lugar a las siguientes leyes: ley 19.895, sobre normas de solvencia y protección de personas incorporadas a ISAPREs, AFPs y Compañías de Seguros, promulgada el 28 de Agosto del 2003; ley 19.937 sobre autoridad sanitaria, modalidades de gestión y fortalecimiento de la participación ciudadana, promulgada el 24 de Febrero del 2004; ley 19.966 sobre el sistema AUGE-GES, del 25 de Agosto de 2004; y ley 20.015, que modifica la ley 18.933 sobre ISAPREs, entró en vigencia el 17 de Mayo del 2005.

garantizados, amparándose en un discurso de derechos de la población. Sus objetivos se orientan a aumentar la equidad, ajustar las prioridades al perfil epidemiológico de la población, mejorar la satisfacción de los usuarios y mejorar los indicadores sanitarios.

“El Auge te dice mira la gente tiene los derechos garantizados que te dice el Auge y el sistema público tiene que responder, entonces visto así es como una tremenda medida de mecanismos de rendición de cuentas del sector público” (Entrevista. Funcionario organismo internacional 1).

En el proceso de desarrollo de la reforma, el discurso y enfoque de derechos (Marshall, 1950; Abramovich, V, 2006; Cepal, 2006; PNUD, 2010) empieza a tomar relevancia como uno de los planteamientos centrales a que las autoridades de la época apelan para hacer frente a las fuertes resistencias que aquella genera en diversos sectores de la sociedad, tanto políticos como gremiales, en especial la derecha y el Colegio Médico. La primera se opone a aquel en defensa del esquema imperante, mientras que las agrupaciones gremiales postulan que con la reforma se pretendía privatizar el sistema de salud y ejercen una fuerte presión en la opinión pública en contra de las iniciativas que el gobierno postula. Los derechos comienzan a constituirse paulatinamente en un referente instrumental central de las políticas públicas que se impulsan en este sector, sin que quienes lideran la iniciativa se lo hayan propuesto necesariamente de esa manera. Ellos no poseen completa conciencia de las implicancias que aquel enfoque trae aparejado en compromisos y obligaciones de las autoridades, en términos de asegurar ciertas prestaciones en determinadas condiciones frente a la ciudadanía.

“Es decir no es que eso correspondiera a un patrón de decir vamos a construir una política de derechos, no, ellos (equipo a cargo del AUGE) fueron construyendo desde la empiria... Algo que terminó siendo para ellos sorprendente como resultado de paradigma...esto que terminó siendo una política de derechos garantizados no fue el punto de partida, el de ellos era cómo reduces las brechas de indicadores de salud” (Entrevista. Ministro área social 1).

El sector salud se constituye en pionero en introducir el enfoque de derechos como un marco normativo (Abramovich, V, 2006) que encuadra su política de reforma, aun cuando haya recurrido a él en un principio motivado por objetivos en primer lugar de eficiencia. Aquellas nociones se incorporan sin que exista una discusión y comprensión cabal de sus consecuencias, y existiendo aspectos del enfoque que no son asumidos completamente, en especial aquellos componentes que buscan introducir elementos de solidaridad en el sistema. Ello no resta importancia al hecho de que al definir, a través de una ley, derechos garantizados que son exigibles, se va gestando una concepción en torno a ellos que se va profundizando con el transcurso del tiempo. Ello va generando ciertas implicancias a futuro, en especial en la comprensión que la ciudadanía adquiere de ellos y en su capacidad de demandar frente a las autoridades apelando a aquellos (Larrañaga y Contreras, 2010).

“En la década del 2000, no salió los derechos con ese nivel de profundidad (como hoy en educación), el mismo Auge no es el derecho a salud en su versión pura, en el sentido de que todo ciudadano va a tener acceso a salud independientemente de sus recursos, es una cosa que está más restringida, donde no ha desaparecido para nada el elemento de que en la salud se paga, sea a través de cotizaciones o del copago, donde no ha salido para nada el hecho de que tú puedas comprar más salud si tienes más plata...” (Entrevista. Funcionario organismo internacional 1).

La reforma a la salud se constituye en un referente de una comprensión diferente en la manera de concebir la política social, que introduce nociones de derechos sociales, de garantías explícitas, de condiciones de acceso, oportunidad y calidad de las prestaciones que son exigibles por la ciudadanía. Tal encuadre responde a un paradigma distinto al que hasta el momento había orientado las iniciativas en materia social que se guiaban por una concepción de equidad centrada en proporcionar dignidad básica a los sectores más carenciados de la sociedad (Feres, J.C y Mancero, X, 2001).

“Lo del Auge es el embrión de algo, o sea es el embrión de algo que posteriormente tiene que desarrollarse, que no se ha desarrollado suficientemente, pero el Auge fue

pensado como el inicio de otra manera de pensar las políticas sociales” (Entrevista. Asesor político presidencial 1).

Resumiendo, el gobierno de R. Lagos intenta introducir un sello progresista a su administración a partir de postular la igualdad como un eje estructurante de su campaña electoral, sin embargo, a poco andar y por diversos factores, aquel objetivo pierde peso. Su mandato retoma los énfasis de los gobiernos concertacionistas previos centrados en alcanzar un alto crecimiento económico, avanzar en los procesos de democratización y apoyar a los sectores más necesitados de la sociedad. En materia de equidad, la marca progresista se traslada desde las apuestas iniciales por reducir la desigualdad, concebida como igualdad de oportunidades y de trato, a intervenir con políticas innovadoras hacia la indigencia. Éstas no suponen un cambio sustantivo en las prestaciones que se dirigen a este sector, sino que introducen elementos nuevos en términos de la forma de llegar a ellos, al mismo tiempo que buscan una gestión pública más eficiente. Otra área clave de políticas que se guía por este propósito es la reforma a la salud, la que busca introducir mecanismos de rendición de cuentas en el sistema público. Esta iniciativa recurre al enfoque de derechos como marco de ideas que permite impulsar sus propuestas de reforma, lo que supone comenzar a introducir un nuevo paradigma en la concepción de las políticas sociales, lo que, como veremos más adelante, tendrá a futuro consecuencias insospechadas.

I.2. Gobierno M. Bachelet 2006-2010. Sello emblemático en protección social con discurso de derechos

El cariz progresista del gobierno de M. Bachelet en materia social se expresa en su temprana opción por la protección social, aproximación que define el problema objeto de intervención de las políticas sociales como la inseguridad (Naciones Unidas, 2000; Filgueira, F, 2007). Desde esta visión la equidad es concebida como el establecimiento de ciertos mínimos de seguridad frente a los eventos riesgosos que las personas experimentan en su vida, enfermedad, vejez, discapacidad, etc. Éstos pueden deberse a acontecimientos personales o

familiares propios del devenir o de las diversas etapas vitales; o ser de tipo social, como una crisis económica que impacta en su ámbito privado produciendo, por ejemplo, cesantía.

“Necesitamos dar un salto gigante en protección social: mejores jubilaciones, un seguro de cesantía más generoso y estándares mínimos de salud para todos. Porque es inmoral que muchos chilenos no tengan derecho a enfermarse o a envejecer sin caer en la pobreza” (Programa de gobierno de M. Bachelet, 2005).

Desde esta perspectiva la desigualdad se define principalmente como un problema de distribución inequitativa de la seguridad, más que como una inadecuada repartición de bienes o de oportunidades. Es aquella, más que los bienes o el estándar de vida relativo de que gozan las personas, lo que marca la diferencia más significativa entre los diversos sectores sociales de la estructura social.

“Desigualdad es inseguridad. La expresión más dramática de la desigualdad es la diferencia entre el bienestar que disfrutaban los más ricos y las carencias de los más pobres, pero más profundos aún son los contrastes respecto de la seguridad con que unos y otros enfrentan la vida” (Programa de gobierno de M. Bachelet, 2005).

El diagnóstico de que se parte es que el principal problema que experimentan extensos sectores de la sociedad chilena es la inseguridad que genera en ellos el temor a verse expuestos a ciertos riesgos. Tal condición a su vez produce un efecto inhibitor en aquellos sujetos que los limita en sus posibilidades de aprovechar las oportunidades que se les presenta. Se trata de un asunto que impacta las condiciones personales de los individuos, sus actitudes, comportamientos y capacidades, y por esta vía resulta una situación de inequidad social. La política social, al proporcionar seguridad, lo que hace es destrabar aquellas barreras que impiden que los individuos expandan sus potencialidades y se atrevan a sacar ventaja de lo que la sociedad les ofrece, en particular a través de la educación y el desarrollo económico (Katzman, 1999; Naciones Unidas, 2000; Filgueira, F, 2007).

“La inseguridad genera temor y éste paraliza, inhibe a las personas a participar, socializar y emprender. La desigual seguridad significa que, por temor, muchos no se atreven a aprovechar las oportunidades que generan la educación y el crecimiento económico. Terminar con el temor significa liberar a los chilenos de lo que les impide soñar. Significa liberar sus capacidades, su inteligencia, su creatividad” (Programa de gobierno de M. Bachelet, 2005).

La innovación de las políticas sociales de la administración Bachelet respecto de las etapas previas se sitúa en que éstas se orientan a desarrollar un sistema de protección articulado que reduzca los riesgos a que están sometidos ciertos sectores sociales. A diferencia de las anteriores políticas que estaban dirigidas a satisfacer necesidades mínimas de sobrevivencia de los más pobres a través del acceso a prestaciones sociales (Cepal, 2000). Desde la perspectiva del programa de gobierno, el problema objeto de intervención deja de ser la pobreza y se sitúa en primer lugar en el ámbito de la protección frente a la inseguridad, y por esa vía dar lugar a un mejor aprovechamiento de las oportunidades (Katzman, 1999).

“La función principal de las políticas sociales debe ser terminar con la inseguridad entendida en este amplio sentido. En el pasado, las políticas sociales sirvieron para combatir la pobreza, satisfacer necesidades mínimas ligadas a la supervivencia y permitir el acceso a la educación, la salud o la vivienda. Ahora está llegando el tiempo de que las políticas sociales se articulen en un sistema de protección social capaz de abrir oportunidades y limitar riesgos para quienes no tienen la posibilidad de protegerse por sus propios medios” (Programa de gobierno de M. Bachelet, 2005).

La protección social que se postula en el gobierno de M. Bachelet se ampara en una visión centrada en el riesgo (Filgueira, F, 2007) que proviene del mandato de R. Lagos que le antecede. Éste apela al enfoque de manejo social del riesgo como fundamento de sus políticas de transferencias, en particular del programa Chile Solidario. La protección social alude a un conjunto de políticas que buscan enfrentar ciertas contingencias que afectan a los hogares más pobres y vulnerables, de manera compensatoria ante la falta o disminución significativa de los ingresos provenientes del trabajo (Naciones Unidas, 2000). Desde el enfoque de manejo

social del riesgo se busca minimizar el impacto social de ciertas fluctuaciones y transformaciones económicas, corriente que es promovida por el Banco Mundial en los años noventa (Holzmann y Jorgensen, 2000; Banco Mundial, 2001). En este marco de ideas, las intervenciones que se promueven se dirigen a reducir la variabilidad de los ingresos de aquellos sectores a través de políticas de empleo de emergencia, transferencias monetarias, pensiones asistenciales, seguros de desempleo, entre otros.

“Y desde el punto de vista del enfoque de riesgo, y cómo se manejan esos riesgos...si tú determinadas que los riesgos principales... como se determinaron explícitamente en tiempos de Lagos en los estudios que se hicieron... la conclusión fue los chilenos le tenemos miedo, definitivamente miedo, a ciertas situaciones...Y entonces el análisis de esos riesgos implica que tú con los recursos que tienes disponibles y por supuesto con tu orientación, decidas cómo lo vas hacer para poder enfrentar esa situación”
(Entrevista. Secretario ejecutivo área social).

A pesar de las diferenciaciones que buscan establecerse en relación a períodos previos, el sistema de protección social que impulsa la administración Bachelet se monta a partir del Chile Solidario gestado por R. Lagos. El principal elemento innovador es su carácter de sistema que plantea un modelo de gestión articulado de las prestaciones sociales que busca llegar a los destinatarios de una manera integrada, optimizando y evitando superposiciones. Tal sistema no supone transformaciones sustantivas en términos de la incorporación de nuevas prestaciones o de magnitud significativamente mayores, sino que se trata de integrar lo existente bajo un mismo esquema de operación.

“Con lo mismo que tienes, es decir sin más gasto público, sin reforma tributaria, sin afectar el crecimiento macro, sin afectar la regla de balance estructural, ...sin déficit, la única manera que tenías era focalizando los recursos y eso es más o menos lo que se hace..., no hay ningún cambio sustantivo, en las políticas de Bachelet tampoco...”
(Entrevista. Asesor político presidencial 2).

El sistema de protección de M. Bachelet -que deviene del programa Chile Solidario de R. Lagos que se gesta a partir del enfoque de riesgo (Holzmann y Jorgensen, 2000; Banco Mundial, 2001)-, busca adquirir un carácter emblemático como marca de gobierno. Se le asigna al sistema un sello histórico planteando que lo medular está en la concepción de derechos sociales de los ciudadanos que lo sustenta (Marshall, 1950; Abramovich, V, 2006; Cepal, 2006; PNUD, 2010). Se produce así un viraje en el paradigma en que busca ampararse discursivamente la política social, distanciándose del enfoque de manejo social riesgo que le dio origen. Mientras que éste proviene de una corriente de índole subsidiaria de tinte neoliberal, aquel apela a los derechos sociales y al carácter de ciudadanos de sus titulares, nociones que provienen de una matriz de tipo bienestarista.

“Lo dije la noche en que gané las elecciones: consolidar las bases de un sistema de protección social, será la marca histórica de mi gobierno.

El sistema de protección social tiene varios componentes, como educación, previsión, salud, vivienda. Pero lo central del sistema, lo central de nuestra mirada, lo propio, es la concepción de derechos sociales para los ciudadanos” (Discurso presidencial ante el Congreso, 21 de mayo 2007).

Lo que caracteriza el enfoque de derechos, en que busca anclarse el sistema de protección social, es no solo el establecimiento de las prestaciones sociales a que los ciudadanos tienen derecho a acceder, sino el que aquellas se encuentren garantizadas. Tal enfoque posee ciertos elementos y condiciones que son consustanciales a su naturaleza que requieren ser cumplidos para poder adquirir el carácter de tal. Uno de ellos es el contar con mecanismos de exigibilidad, sin embargo como veremos más adelante, tales mecanismos no llegan a establecerse.

“Quiero recalcar este punto. Al establecer derechos sociales para las personas, y sobre todo, no sólo establecerlos, sino lo más importante, garantizarlos efectivamente, lo que estamos haciendo es una definición del tipo de país en que queremos vivir” (Discurso presidencial ante el Congreso, 21 de mayo 2007).

I.2.1. Ni pobreza, ni desigualdad: el foco en la vulnerabilidad

Uno de los principales elementos de esta aproximación del riesgo es que los destinatarios de las políticas ya no se identifican solo con el sector pobre de la población, ahora abarca a otros segmentos que trascienden aquella categoría. Se comienza a visualizar como sujetos de la intervención pública a los grupos medios que hasta ese momento se encontraban excluidos del acceso a las prestaciones sociales. Éstos, a pesar de ser catalogados de no pobres, experimentan un persistente temor a caer en la pobreza frente a cualquier situación imprevista ante la que no pueden responder con sus propios medios. Emerge como preocupación de las políticas las familias que están expuestas a que eventos riesgosos pongan en jaque el precario nivel de vida alcanzado. Tal opción se ampara en la evidencia de que existe un porcentaje significativo de la población que transita en un rango cercano a la línea de pobreza, con alta rotación y movilidad en torno a ella.

“La inseguridad se extiende más allá de los hogares pobres. Llega también a las familias de clase media, que temen que algún evento inesperado les haga perder lo conseguido con largos años de esfuerzo o impida que sus hijos tengan un futuro mejor” (Programa de gobierno de M. Bachelet, 2005).

El tránsito de la pobreza a la vulnerabilidad como objeto de política social responde a un signo propio de una sociedad globalizada que se encuentra más expuesta a los vaivenes externos y a los altibajos de la economía internacional. En este escenario no solo crece la incertidumbre sino que también aumentan los sujetos que se encuentran expuestas a ella. Surge una nueva categoría, los vulnerables (Katzman, 1999), que se asocia a ciertos segmentos de la clase media que constituyen el nuevo foco de las políticas sociales del período.

“En Chile y en todos los países que se globalizan se multiplican las oportunidades, pero al mismo tiempo aumentan los riesgos para la gente. Así, surge con fuerza la demanda por un país más acogedor, capaz de reducir los riesgos y la inseguridad

económica que afectan a amplios sectores de la población, no sólo a los pobres, sino también a segmentos de la clase media” (Programa de gobierno de M. Bachelet, 2005).

El eje en la inseguridad busca trascender la pobreza, es decir desprenderse del ancla que hasta ese momento ha tenido la política social en los grupos pobres y al mismo tiempo acercarse a cierta visión muy particular de la desigualdad. Ésta se define como la combinación de la pobreza –que a esa altura afecta a una porción menor de la población-, más la vulnerabilidad –concebida como inseguridad de muchos-. La ampliación del objeto y los destinatarios de las políticas hacia estas nuevas materias y categorías pareciera indicar un alejamiento del foco en pobreza y un cierto tipo de abordaje del problema de la desigualdad, que es vinculada a la noción de inseguridad.

“La desigualdad social es la pobreza de algunos combinada con la inseguridad de muchos” (Programa de gobierno de M. Bachelet, 2005).

El tránsito del problema definido como un asunto de pobreza a uno de inseguridad, y de los sujetos destinatarios de las políticas de pobres (Cepal, 2000) a vulnerables (Katzman, 1999), produce una zona gris que da pie a una serie de ambigüedades respecto del problema de la desigualdad que supuestamente aquellas pretenden abordar. Se recurre a una noción de desigualdad que se asocia a problemas de diversa naturaleza, que refieren implícitamente a distintas aproximaciones y enfoques en torno a tales materias. Por un lado se vincula la desigualdad con la carencia de derechos (Marshall, 1950; Abramovich, V, 2006) -que significativamente se acota a la categoría de mínimos-, al mismo tiempo que se alude a la inseguridad (Katzman, 1999; Naciones Unidas, 2000; Filgueira, F, 2007), ambos como causantes de marginalidad social. Existe un transitar desde la noción de desigualdad a los derechos y a la inseguridad, y desde ellos a la marginalidad, con cierto tipo de encadenamiento argumental que resulta en una mezcla de conceptos imprecisos y de enfoques contradictorios.

“La expresión más dura e inaceptable de la desigualdad, de la ausencia de derechos mínimos y de la inseguridad de las personas es la que genera la marginalidad social” (Programa de gobierno de M. Bachelet, 2005).

Se toma como referente al Chile Solidario en tanto ejemplo de enfrentamiento de la marginación social, vinculándolo con los más vulnerables y con la superación de la pobreza. Simultáneamente se apela al carácter ciudadano y a la garantía de acceso a prestaciones en tanto derecho de aquellos, incorporando de esta manera un léxico propio del enfoque de los derechos a una intervención que mantiene su eje central en la pobreza y la marginalidad.

“Como ha demostrado Chile Solidario, para enfrentar la marginación se requiere de un Estado amable con las personas, capaz de llegar activamente a los ciudadanos más vulnerables, garantizar el acceso a las prestaciones a las que tienen derecho, y apoyarlos en la construcción y desarrollo de sus propios procesos de superación de la pobreza” (Programa de gobierno de M. Bachelet, 2005).

El Sistema de Protección Social emblemático del período Bachelet recurre a un sincretismo que busca conciliar doctrinas distintas en materia de equidad. Por un lado responde a una larga trayectoria de políticas focalizadas en pobreza (Cepal, 2000) del que busca desprenderse en cierta medida ampliándose a sectores vulnerables (Katzman, 1999). No obstante la estrategia de expansión que se desarrolla para trascender la mirada centrada en pobreza, ésta persiste y tiende a prevalecer frente a los nuevos encuadres que buscan anclarse en nociones más cercanas a la igualdad, los derechos y la ciudadanía (Marshall, 1950; Abramovich, V, 2006).

“Nosotros en Chile hemos tenido mucho énfasis en políticas contra la pobreza, desde lo que fueron los programas de focalización que estuvieron muy orientados a la pobreza misma, incluso uno podría decir que el Sistema de Protección Social lo que hace como que expande esa mirada hacia el grupo vulnerable, pero que se define como el grupo que tiene probabilidad de caer en pobreza, yo creo que siempre está

vinculado a la mitad inferior de la distribución de ingreso” (Entrevista. Funcionario organismo internacional 1).

I.2.2. Igualdad de oportunidades y seguridad: Consejos Asesores Presidenciales; Chile Crece Contigo; Reforma de Pensiones

Diversos Consejos Asesores Presidenciales (CAP) son creados por la presidenta Bachelet entre el año 2006 y 2008²² en el marco de distintas coyunturas sociales y políticas. Algunos consejos responden a demandas por mayor justicia y equidad social²³, mientras que otros se gestan para dar respuesta a compromisos de su gobierno en el ámbito de la protección social²⁴. Si bien los distintos gobiernos de la época habían recurrido a la modalidad de comisiones asesoras, sea de carácter ministerial o presidencial, estos consejos se distinguen porque se conciben como instancias dirigidas a ampliar la participación de la sociedad civil en la formulación de las políticas públicas (Aguilera, 2009; Garretón, M.A. et al., 2012). Como resultado de las propuestas y recomendaciones emanadas por estas comisiones asesoras, el Ejecutivo formula proyectos centrales en materia de protección social: sobre políticas de infancia, el que da lugar a la creación del subsistema Chile Crece Contigo, y el relativo a la reforma previsional. Adicionalmente, el proyecto de ley en educación (LGE) que reemplaza la LOCE Ley Orgánica Constitucional de Educación, que carecía de legitimidad debido a que no tenía un origen democrático.

Todos los informes de los respectivos Consejos incorporan la noción de equidad o formulaciones vinculadas a ella, tanto en los mandatos presidenciales que dan lugar a su

²² El CAP para la Reforma Previsional (2006), el CAP para la Reforma de las Políticas de Infancia (2006), el CAP para la Calidad de la Educación (2006), la Comisión pro Transparencia y Probidad (2008), el CAP para la Educación Superior (2008) y el CAP de Trabajo y Equidad (2007).

²³ Los que son instituidos en respuesta a movilizaciones y demandas de la sociedad son el CAP para la Calidad de la Educación que se impulsa en repuesta a la llamada “Revolución de los Pingüinos” de los estudiantes secundarios. Asimismo, el Consejo de Trabajo y Equidad que surge como consecuencia de una serie de protestas de trabajadores subcontratistas del sector minero, alimenticio y salmoneo. Ante estos hechos interviene el presidente de la Conferencia Episcopal de la iglesia católica proponiendo que el salario mínimo debía transformarse en un salario mínimo ético de \$250.000.-, lo que abre un debate público sobre las inequidades en el mundo del trabajo.

²⁴ Los consejos que se originan a partir tales compromisos son el CAP para la Reforma a las Políticas de Infancia, que busca responder a las promesas realizadas durante el proceso electoral en relación a la infancia. Asimismo, el Consejo para la Reforma Previsional, el que es producto de las propuestas de campaña de evaluar e introducir modificaciones al sistema previsional chileno.

creación, como en los diagnósticos que ellos elaboran para sustentar sus propuestas (Sánchez, V, 2012). En ellos prevalece la visión que concibe la equidad asociada a que las diferencias de origen social, económico y cultural (CAP Educación); o de origen social, género, conformación del hogar (CAP Infancia) no pesen o, más bien, sean independientes de la calidad de los servicios a que acceden y/o niveles de desarrollo que alcancen los niños y jóvenes. En la misma línea, el Consejo de Educación Superior vincula la equidad a que el sistema de educación superior no reproduzca las desigualdades de origen. En el caso del Consejo de Trabajo y Equidad, esta se vincula a una menor desigualdad en las condiciones de trabajo, en particular en las remuneraciones que reciben los trabajadores. Finalmente, el Consejo de Reforma Previsional entiende la equidad social como justa retribución, concebida ésta como que frente a un mismo esfuerzo contributivo las personas reciban un beneficio equivalente, en igualdad de otras condiciones²⁵.

Los Consejos recurren a dos tipos de visiones en su manera de abordar la equidad (Sánchez, V, 2012). En primer lugar una aproximación desde la igualdad de oportunidades y/o condiciones (Roemer, 1996, 1998; Núñez, J., Tartakowsky, A., 2005; Salas Minor et. alt, 2004), que coloca el foco en nivelar el terreno en términos del acceso y calidad de los servicios de salud y educativos a los que acceden los niños y jóvenes (CAP de políticas de Infancia y CAP de Educación) y/o en relación a la empleabilidad de las personas (CAP de Trabajo). A su vez éstos hacen hincapié en la creación de pisos y/o niveles mínimos para los sectores más carenciados o vulnerables (Feres, J.C y Mancero, X, 2001). En segundo lugar, otra de las perspectivas (CAP Previsional) toma como referencia el enfoque que apela al derecho (Marshall, 1950; Abramovich, V, 2006), combinando la universalización del derecho a protección social con el acceso a prestaciones básicas; en este último caso también está presente la equidad de género.

Dos de los Consejos dan lugar a iniciativas y/o reformas que resultan ser emblemáticas del mandato de M. Bachelet, y que ya se encontraban comprometidas en su programa de gobierno (Aguilera, 2009). Se trata de las políticas de protección a la infancia denominada Chile Crece

²⁵ Este Consejo también alude a la equidad de género que se traduciría en disminución de brechas de beneficios entre hombres y mujeres, y en que éstas sean sujetos de derechos que no sólo se vinculen a su posición en la familia. Finalmente, destaca el criterio de solidaridad vinculado a que la sociedad en su conjunto debiese hacerse cargo de la protección de los trabajadores con condiciones socioeconómicas o inserción más precaria y como medio para prevenir pobreza en la vejez.

Contigo CHCC que, junto al Chile Solidario, constituye uno de los subsistemas del Sistema Intersectorial de Protección Social SIPS; el otro es la Reforma Previsional. Mientras que el Chile Solidario se orienta a terminar con la indigencia, Chile Crece Contigo hace una apuesta por cerrar las brechas de oportunidades que existen en la temprana infancia.

“La igualdad o las desigualdades se gestan desde los primeros años. Para transformar a Chile en un país más equitativo, justo y seguro, requerimos políticas que potencien e igualen las oportunidades de que disponen las personas desde el principio. Para romper las diferencias de origen de los niños y construir los cimientos de una sociedad más segura, fijaremos en la primera infancia una prioridad fundamental” (Programa de gobierno de M. Bachelet, 2005).

Esta política de infancia recurre a una concepción de equidad asociada a la igualación de las condiciones de desarrollo de los niños, como una manera de nivelar el terreno en los primeros años de vida. Su visión se asienta en un enfoque de igualdad de oportunidades (Núñez, J., Tartakowsky, A., 2005), que busca desvincular el desarrollo biopsicosocial infantil de las condiciones de origen de las que provienen los niños/as. No obstante se trata de una intervención focalizada en grupos objetivos más vulnerables y en cierto tipo de acciones, incorpora también prestaciones psicosociales de carácter universal.

“Implantaremos un sistema de protección a la infancia destinado a igualar las oportunidades de desarrollo de los niños chilenos en sus primeros ocho años de vida, independientemente de su origen social, género y conformación de su hogar” (Discurso presidencial ante el Congreso, 21 de mayo 2006).

Otra de las iniciativas emblemáticas del período lo constituye la Reforma Previsional que no apunta a cambiar el sistema en lo sustancial de su concepción original ni en sus principales mecanismos, sino a tomar medidas para ser perfeccionado. Manteniendo el sistema de capitalización individual, introduce ciertas modificaciones que se orientan a garantizar el derecho a la protección y la seguridad social en la vejez.

“En su informe preliminar, el Consejo Asesor de la Reforma Previsional ha identificado los principales problemas. Ha detectado que incluso los más favorables al actual sistema reconocen la necesidad de perfeccionarlo. A la vez que ni siquiera los más críticos proponen terminar con el sistema de capitalización individual” (Discurso presidencial ante el Congreso, 21 de mayo 2006).

La reforma del sistema de pensiones surge del diagnóstico de que el sistema posee importantes deficiencias en cuanto a su cobertura y al monto de las pensiones a que da lugar (Larrañaga y Contreras, 2010). Se plantea tres desafíos: universalizar el derecho a protección de la seguridad social; minimizar el riesgo de pobreza en la vejez; transformar las pensiones en una retribución acorde al aporte de las personas a la sociedad. Lo anterior a través de una reforma que construye un pilar solidario constituido por una Pensión Básica Solidaria (PBS) y un Aporte Previsional Solidario (APS), fortalece el pilar contributivo y desarrolla el pilar voluntario, procurando la complementariedad entre estos tres pilares (Informe Consejo Reforma Previsional, 2006).

“Existe un amplio acuerdo en torno a ciertas áreas a reformar: buscar los mecanismos para ampliar la cobertura a todo tipo de trabajadores, incorporar a los independientes, perfeccionar las garantías mínimas, introducir más equidad entre hombres y mujeres, aumentar la competencia y la transparencia y aumentar la rentabilidad de los fondos. Es decir, pensiones dignas y decentes” (Discurso presidencial ante el Congreso, 21 de mayo 2006).

I.2.3. El discurso de los derechos y el Sistema Intersectorial de Protección Social SIPS

El Sistema Intersectorial de Protección Social SIPS -conformado por los subsistemas Chile Solidario y Chile Crece Contigo- se constituye en la cara más visible y emblemática de la apuesta de la administración Bachelet por la protección social. Aquel se erige en el principal legado que pretende plasmar la obra de su gobierno y adquiere el estatus de un objetivo de

carácter nacional. El sentido último que persigue es servir de sustento a un Estado social y democrático de derecho, cuyas políticas se anclan en el enfoque de derecho, marcando diferencia respecto de las anteriores que no tenían esta orientación. Especialmente se busca tomar distancia de las políticas sociales asistencialistas que habrían primado en períodos previos.

“Un logro central en estos dos años ha sido instalar el sistema de protección social como verdadero objetivo nacional. Nuestro propósito ha sido sentar las bases de un Estado social y democrático de derecho, que abandona el asistencialismo de las políticas sociales y que asume el enfoque de derechos de las personas” (Discurso presidencial ante el Congreso, 21 de mayo 2008).

Se busca entrar a un nuevo ciclo de políticas, las llamadas políticas de protección social, que se caracterizan por enmarcarse en una corriente de Estado de bienestar, en que impera como eje normativo el deber del Estado y el derecho de los ciudadanos a ciertas prestaciones y beneficios (Mideplan, 2009). Esta aproximación dista de aquella que opera desde una racionalidad en torno a la asistencia individual y que resulta más propia de encuadres neoliberales que otorgan un rol subsidiario al Estado. Las políticas de protección social de tinte bienestarista se emplazan a su vez en una línea progresista que imperó en épocas pretéritas en el país, y que fueron interrumpidas por políticas de orientación neoliberal durante la dictadura militar. Lo que se busca es retomar aquella senda, a través del reconocimiento de los derechos sociales a los ciudadanos (Marshall, 1950; Abramovich, V, 2006). Ello se traduciría en la instalación de una red de prestaciones integradas proporcionadas por distintos organismos públicos y privados.

“Al asumir la protección social como deber del Estado y como derecho de los ciudadanos, lo que hacemos es apartarnos de la lógica individualista y asistencialista, y entrar en una lógica de bienestar y democracia que el país nunca debió haber abandonado. Lo que estamos haciendo ahora se ensambla con la mejor tradición progresista de la política chilena. El Chile del Bicentenario cuenta con una red integral de políticas, servicios y programas que hacen efectivos los derechos sociales

que reconocemos a los ciudadanos” (Discurso presidencial ante el Congreso, 21 de mayo 2009).

El SIPS en tanto política pública toma la forma de una red, concebida como una oferta social articulada que está dirigida a brindar apoyo a los grupos más vulnerables, es decir a los pobres y algunos segmentos de la clase media. Se trata de acompañar a estos grupos durante todo el ciclo vital, brindándoles soporte frente a los eventos que experimenten en las distintas etapas de la vida. A través de aquel sistema se buscaría no sólo brindar apoyo a estos sectores sino que enfrentar las discriminaciones, crear nuevas oportunidades para ellos y, además, reducir las desigualdades sociales.

“Esta red nos permite apoyar a los grupos más vulnerables, combatir las discriminaciones, crear oportunidades para la clase media y reducir las desigualdades y, como siempre me han escuchado decir, desde la cuna hasta la vejez” (Discurso presidencial ante el Congreso, 21 de mayo 2009).

Los derechos sociales se plantean como marco normativo de un relato igualitarista que busca dar un giro progresista a la política social de la administración de M. Bachelet. Desde esta perspectiva ya no se trataría solo de apuntar a una igualdad de oportunidades, sino que a una igualdad más profunda y radical, una de derechos garantizados. La política que inaugura tal aproximación es la reforma de la salud que se inaugura en la etapa anterior -en la administración de R. Lagos- con el llamado AUGE, GES Garantías Explícitas de Salud, el que constituye un referente de relevancia para la nueva protección social que busca instalar el gobierno de M. Bachelet.

“Cuando uno dice política de derechos garantizados por primera vez estás poniendo en el centro de la política pública la igualdad porque si tú dices que frente a toda la diversidad social tu aplicas una política de derechos garantizados, es el patrón por el cual tu ordenas la igualdad en Chile, no estás hablando de igualdad de oportunidades, estás hablando de igualdad de derechos, que no es tener la oportunidad de...” (Entrevista. Ministro área social 1).

Las políticas de protección social -que se desarrollan a partir de la primera década de los años 2000 como un nuevo tipo de políticas sociales dirigidas a enfrentar las vulnerabilidades- simultáneamente destacan como elemento innovador el que operan con la lógica de los derechos establecidos por ley. Ello implica que toda persona que cumpla con ciertas condiciones tiene asegurado el acceso a determinadas prestaciones que la legislación ha establecido a priori. Ello se contrasta con lo que sucedía en etapas anteriores en que la posibilidad de acceder al beneficio dependía de la disponibilidad presupuestaria del gobierno de turno (Larrañaga y Contreras, 2010).

“El subsidio único familiar decía que tú gozabas de un cierto derecho, pero que te pusieras en una cola y que tu derecho se te iba a materializar cuando hubiera la plata disponible, y nosotros... esa fue la primera victoria, menor, estamos hablando de 5000 pesos... pero dijimos se acabó, si es un derecho es un derecho” (Entrevista. Ministro área social 1).

No obstante esta nueva característica de la política de protección social de estar anclada en el derecho de los grupos vulnerables de acceder a determinados beneficios, tal titularidad se presenta siendo vulnerada por el mismo Estado que la reconoce. En algunas de tales políticas, en particular las vinculadas al Sistema Intersectorial de Protección Social, lo establecido por ley tiende a ser contradicho sin que existan mecanismos de control y de exigibilidad que garanticen aquello que se postula como un derecho.

“Nosotros no tenemos eso en el Chile Crece Contigo, entonces por eso se vulnera de manera tan fácil, y lo hace hoy día el Estado, hay una vulneración respecto al espíritu de la ley para que pueda acceder el sesenta por ciento más vulnerable al cuidado infantil” (Entrevista. Ministro área social 2).

El enfoque de derecho se instala discursivamente más que efectivamente en los hechos, en tanto no existen instrumentos que logren garantizarlo. Lo que se dice no necesariamente se

cumple ni se transparenta la brecha que existe entre lo que se promete y lo que se alcanza a cumplir de manera de ir acortando la distancia entre aquel relato y lo que sucede en realidad.

“Y si tú lo estudias a eso, si logramos hacer una investigación que nos diga cuánto es la cobertura, si se está cumpliendo la cobertura del sesenta por ciento, yo te aseguro que no se está cumpliendo, por qué, porque la ley no logró quedar con ese nivel de amarre financiero. Entonces tiene un discurso súper el Chile Crece Contigo, logramos instalar una perspectiva de derecho pero la ley no logró garantizar que se cumpliera ese derecho” (Entrevista. Ministro área social 2).

En resumen, el gobierno de M. Bachelet establece como eje fundamental de su gobierno en materia de equidad la protección social, concebida como un sistema que busca proporcionar seguridad a los sectores más necesitados. Se trata de una formulación que proviene del enfoque de manejo social del riesgo (Holzmann y Jorgensen, 2000; Banco Mundial, 2001), que surge con el programa Chile Solidario impulsado por R. Lagos, al que se le agrega el Subsistema Chile Crece Contigo CHCC. Lo innovador del SIPS es que promueve un modelo de gestión integrado de prestaciones sociales cuyos destinatarios se extienden más allá de la población pobre, incluyendo algunos segmentos de la clase media, los llamados vulnerables.

La opción emblemática por la protección social, que se concreta en la instalación del Sistema Intersectorial de Protección Social SIPS, busca otorgarle un sello histórico asociándolo al enfoque de derechos (Abramovich, V, 2006; Cepal, 2006; PNUD, 2010). No obstante que el SIPS se formaliza a través de una ley promulgada el año 2009 que garantiza su institucionalidad, operación y funcionamiento, su énfasis en el enfoque de derechos aparece plasmando más en el discurso que en la realidad. Sus políticas, si bien amplían los destinatarios e innovan en su esquema de operación, permanecen focalizadas en los sectores más carenciados y no logran establecer mecanismos de exigibilidad que permitan garantizar aquello que postulan.

En el caso chileno, en particular durante la administración Bachelet, se habría dado una especie de sincretismo entre enfoques distintos. El enfoque de los derechos que se intenta

instaurar como lo innovador se inscribe en una corriente de política social universalista amparada en la condición de ciudadano de sus destinatarios que responde a una concepción bienestarista. A diferencia, las políticas de las que proviene el sistema de protección social recurren a una lógica de alta focalización en población pobre que carece de un sustento universalista detrás, y que responde a una racionalidad subsidiaria. Lo que pareciera resultar innovador en el período Bachelet, más que la introducción de un nuevo enfoque, es la capacidad del modelo nacional de articular dos aproximaciones que responden a paradigmas muy diferentes en sus concepciones.

“Claro, el modelo más bien del nuevo Estado de bienestar o nuevo bienestarismo se caracteriza más por un enfoque de derechos y política social universal, bueno, aquí lo hicimos de otra manera. O sea con políticas sociales focalizadas y con enfoque de derechos, esa combinación, que en definitiva, igual es combinar el manejo social del riesgo con enfoque de derechos” (Entrevista. Ministro área social 2).

La tensión entre ambos enfoques –de riesgo y de derechos- pareciera en primera instancia de carácter inocua. Se trataría de un asunto meramente instrumental que permite aproximarse y analizar desde cierta perspectiva los asuntos que se están abordando. Sin embargo cada uno de ellos recurre a concepciones, marcos de ideas y paradigmas diferentes que, como se verá más adelante, constituye uno de los principales elementos que ponen en juego la dualidad pobreza / desigualdad que se investiga.

“El enfoque de riesgo y el enfoque de derechos tampoco son opuestos, ni tampoco son extremos de nada, el enfoque de riesgo simplemente es una forma de analizar la situación problema que tú quieres atender” (Entrevista. Secretario Ejecutivo área social).

Finalizando esta sub-sección de resultados, es posible concluir que durante el período investigado (2000-2010), que corresponde a los mandados de R. Lagos y de M. Bachelet, se evidencian diversas formas de conceptualizar la equidad, las que corresponden a distintas aproximaciones sobre justicia social presentadas en el marco teórico:

Por una parte, se observan planteamientos relativos a la igualdad de oportunidades, y también a la igualdad de condiciones (Salas Minor et al., 2004). No existe, en ninguno de los dos gobiernos analizados, formulaciones sobre igualdad de resultados o posiciones (Dubet, 2011; Stolcke, 2000). Durante la administración de R. Lagos, el postulado de la igualdad de oportunidades está presente fundamentalmente en su programa de gobierno. No obstante, aquella visión no logra primar a nivel de la agenda pública, ya que la igualdad parte como una prioridad inicial pero luego es desplazada por otras apuestas en torno al crecimiento económico y a una mayor democratización política procedimental. En la administración Bachelet el enfoque de igualdad de oportunidades se encuentra en la mayoría de los informes de los consejos asesores presidenciales, sin embargo, sus propuestas no siempre derivan posteriormente en políticas públicas. De las que se convierten en reformas de significación, es posible mencionar la de política de infancia y su programa Chile Crece Contigo, como el que más se acerca a aquella concepción en torno a la igualdad de oportunidades, y especialmente de condiciones.

La perspectiva que prima en ambas administraciones es la que pone el centro en asegurar condiciones mínimas de vida a las personas más carenciadas económicamente, ya sea que se trate de los sujetos más pobres (Cepal, 2000) y/o de grupos vulnerables (Katzman, 1999). El primer caso se observa en el programa Chile Solidario impulsado R. Lagos, que se focaliza en las personas indigentes y que emerge desde un enfoque de manejo social del riesgo (Holzmann y Jorgensen, 2000; Banco Mundial, 2001). El segundo caso se da en el sistema intersectorial de protección social gestado por M. Bachelet, que está destinado no sólo a los pobres, sino que incluye también a sectores no pobres expuestos a situaciones de riesgo y vulnerabilidad (Katzman, 1999; Naciones Unidas, 2000; Filgueira, F, 2007). Esta última perspectiva también se encuentra, en parte, presente en la reforma previsional impulsada por la administración Bachelet.

Finalmente, encontramos que el enfoque de derechos (Marshall, 1950; Abramovich, V, 2006; Cepal, 2006; PNUD, 2010) predomina en la reforma a la salud AUGE, que lleva a cabo el gobierno de Lagos. Es la única iniciativa en que aquel marco de ideas se encuentra

desarrollado en forma. El sistema intersectorial de protección social del mandato Bachelet apela a aquel enfoque, no obstante lo hace de manera discursiva ya que, como se verá más adelante, tal perspectiva no llega a plasmarse en aquella política. Por lo contrario, se trata de una política social que, a pesar de que amplía su cobertura y beneficios, permanece anclada a la visión que busca promover mínimas condiciones de vida para los sectores que cuentan con menores recursos.

II. FIGURAS TÍPICAS DE LA DUALIDAD POBREZA /DESIGUALDAD Y SUS POSICIONES DE HABLA

Introducción

Este capítulo aborda la percepción que sobre la materia de investigación -la dualidad pobreza / desigualdad como objeto de política social- tienen los actores claves de las políticas sociales en la época que se investiga. Asimismo, trata sobre las diversas operaciones a que aquellos actores recurren para enfrentar la mencionada dualidad. Las entrevistas²⁶, desarrolladas en el marco de la presente investigación, constituyen la fuente de carácter primaria que da lugar a los resultados que se presentan en este acápite. Esta sub-sección es producto del conjunto de los análisis de discurso realizados al material que proveen dichas entrevistas, en ella se consolida y se elabora un desarrollo comprensivo de tales análisis. Como consecuencia de este trabajo analítico se obtiene la estructura de la conversación en torno a la dualidad pobreza / desigualdad en las políticas sociales de la época. El esquema de la conversación sobre tales percepciones de los entrevistados, se organiza en torno a diversas posiciones de habla. Paralelamente a estas posiciones emergen las operaciones a que ellas apelan para enfrentar la dualidad, las que toman la forma de ciertas figuras típicas. Ambas, las posiciones de habla así

²⁶ Se trata de quince entrevistas en profundidad, aplicadas a personas identificadas a partir de los criterios previamente definidos en el diseño metodológico, de entre una a dos horas de duración cada una, llevadas a cabo entre octubre de 2012 y julio de 2013, las que fueron transcritas y sometidas a análisis de discurso.

como las figuras de la dualidad, surgen directamente del análisis de discurso de los textos de las entrevistas²⁷.

El discurso en torno a la dualidad se estructura en cuatro posiciones de habla, las que refieren a las distintas ubicaciones desde las que se aborda el problema y que entran en interacción en el juego de relación que conforman los actores involucrados en tales políticas. Es importante precisar que las distintas posiciones de habla aluden a la perspectiva o racionalidad particular desde la que el asunto de la dualidad es problematizado. Ello no implica necesariamente que los entrevistados que apelan a cada posición tengan opiniones unánimes respecto de la materia que se está tratando en ella. En relación a tal asunto pueden existir valoraciones diferentes de personas que hablan desde una determinada ubicación, lo que se destaca en el análisis es el encuadre y/o programación desde la que aquel es abordado, razón por la cual el énfasis está puesto en ellas, más que en la opinión o valoración que de ellas hagan los entrevistados. De cada una de esas posiciones surgen cuatro figuras típicas, que constituyen las formas más expresivas y problemáticas del asunto que se investiga, las que organizan y articulan las diferentes aproximaciones a éste. La presentación de los resultados apelando a figuras que están presentes en el relato de los entrevistados, se debe a que éstas constituyen metáforas que logran condensar de manera sintética y elocuente los principales aspectos del problema que plantea la respectiva posición. Se trata de un recurso gráfico que da cuenta de la manera en que cada una de ellas dibuja o perfila la dualidad, así como de las estrategias u operaciones a que se recurre para intentar resolver tal tensión y/o contradicción. A su vez estas imágenes son producto del encuadre o racionalidad imperante en la posición correspondiente, representando ésta una lógica particular con la que se aborda el problema. Este lente o enmarque es una aproximación al asunto a partir de una visión particular, lo que da como resultado una programación articulada y coherente desde la que aquel se observa. Este programa no es necesariamente consciente para aquellos que lo sustentan, sin embargo resulta determinante en su manera de aproximarse y comprender la cuestión que se investiga (Águila, R. del y Montoro, R., 1984; Ortí, Alonso en Ferrando García, M. et al., 2000).

²⁷ En esta sección se presenta de manera simultánea al análisis de las entrevistas –planteamientos de la autora de la tesis-, las citas textuales que se obtienen de la transcripción de las entrevistas –planteamientos de los entrevistados-, las que se muestran entre comillas y en letra cursiva. De esta forma se busca anclar los resultados que se obtienen del análisis directamente en lo planteado por los entrevistados, de manera de evidenciar que aquel se sustenta en la propia voz de éstos.

Las figuras de la dualidad pobreza / desigualdad que se obtienen del análisis son formas que responden a las operaciones o maniobras a que los actores de las políticas sociales recurren para dar cuenta y manejar dicha dualidad. Estas a su vez develan las posiciones de habla desde las que aquellos se ubican, las que expresan su manera de percibir tal dualidad, y que constituye la visión desde la que estructuran su conversación en torno a aquella materia. Tales encuadres derivan de un conjunto de factores operantes que devienen, en parte, de la combinación de criterios a que se recurrió para seleccionar a las personas a entrevistar (rol ejercido en la política social; formación profesional; orientación doctrinaria) y que dio lugar a diversos perfiles de entrevistados.

A continuación se desarrollan cada una de las figuras de la dualidad pobreza / desigualdad, así como las posiciones de habla a las que aquellas remiten, a partir de las voces de sus representantes. Las dualidades planteadas se manifiestan bajo las siguientes formas para cada una de las posiciones:

- El habla del poder-gobernabilidad: la dualidad como EQUILIBRISMO;
- El habla del hacer-pragmático: la dualidad como TRANSACCIÓN;
- El habla del saber-instrumental: la dualidad como OCULTAMIENTO;
- El habla de la experiencia-invisible: la dualidad como FRAGMENTACIÓN.

En el siguiente cuadro resumen se presenta, para cada posición de habla: 1. Los principales contenidos que ellas abordan en relación a la dualidad, los que dan cuenta de su visión al respecto; 2. La figura que representa las operaciones con que administra la dualidad y las oposiciones que aquella figuración pone en juego; 3. Los gobiernos en que tiende a primar cada posición; 4. El perfil predominante de los sujetos que las representan y las sustentan.

CUADRO 5. POSICIONES DE HABLA Y FIGURAS DE LA DUALIDAD

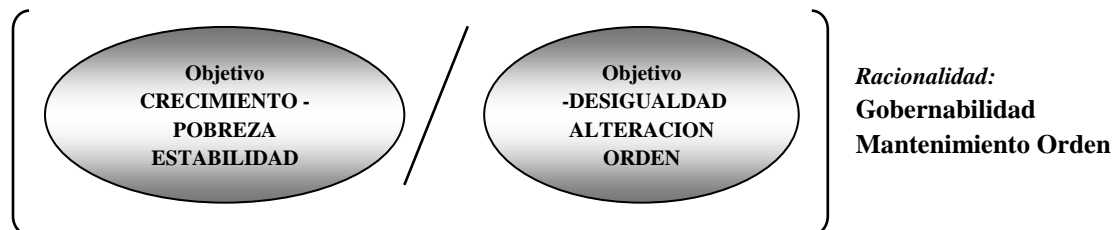
POSICIÓN DE HABLA Racionalidad	CONTENIDOS principales de su visión	FIGURA Operaciones con que administra dualidad	GOBIERNO en que predomina	PERFIL de actores que la sustentan
I. PODER GOVERNABILIDAD	<p>Políticas subsidiarias pro-pobreza acoplan con crecimiento y estabilidad. Consenso político de alto rendimiento en torno a ellas.</p> <p>Políticas pro-igualdad no concitan acuerdo en coalición gobernante.</p> <p>Rol del gobierno como guardián del orden y la estabilidad.</p>	<p>EQUILIBRISMO</p> <p><i>Oposición de objetivos:</i></p> <p>Crecimiento -pobreza -estabilidad Versus Desigualdad – alteración orden</p>	<p><i>R. Lagos</i></p> <p>Fundamenta el desplazamiento de promesas de campaña sobre igualdad y el desarrollo de políticas pro-pobreza</p>	<p><i>Personas cercanas al ejercicio del poder:</i></p> <p>Asesores políticos de primer nivel</p> <p>Ministros</p> <p>Funcionarios organismos internacionales</p>
II. HACER PRAGMÁTICO	<p>Amplificación valorativa de los derechos con retórica maximalista. Políticas sociales minimalistas en torno a pobreza y vulnerabilidad</p> <p>Adaptación del enfoque derechos: reemplaza universalidad por focalización ampliada</p> <p>Lógica realista que privilegia continuidad y visión de corto plazo</p>	<p>TRANSACCIÓN</p> <p><i>Oposición de encuadres:</i></p> <p>Neoliberal Hereditario Versus Basado en Estado de Bienestar Emergente</p>	<p><i>M. Bachelet</i></p> <p>Fundamenta la implementación de un enfoque de derechos “a la chilena”</p>	<p><i>Personas que conducen, diseñan e impulsan las políticas soc.:</i></p> <p>Ministros área social</p> <p>Directores ejecutivos de programas sociales</p>
III. SABER INSTRUMENTAL	<p>Concepción economicista y tecnocrática muy valorada. Debilidad del debate político y de las autoridades sociales</p> <p>Rol ordenador de Hacienda y orientador de organismos internacionales (Bco Mundial)</p> <p>Políticas pro-pobreza asociadas a eficiencia, opción técnica neutra. Políticas pro-igualdad y universalistas asociadas a cultura de dependencia, opción política ideológica</p>	<p>OCULTAMIENTO</p> <p><i>Oposición de campos:</i></p> <p>Económico Técnico Neutro Versus Social Político Ideológico</p>	<p><i>R. Lagos</i> <i>M. Bachelet</i></p> <p>Fundamenta la opción por políticas pro pobreza “eficientes” y la exclusión de políticas pro igualdad que generan incentivos incorrectos</p>	<p><i>Personas expertas en política social:</i></p> <p>Funcionarios organismos internacionales</p> <p>Académicos del área económica</p>
IV. EXPERIENCIA INVISIBLE	<p>Dimensiones presentes y ausentes de los problemas objeto de política social</p> <p>Lógicas limitantes y disgregadoras de la política social exacerba fragmentación social</p>	<p>FRAGMENTACIÓN</p> <p><i>Oposición de dimensiones de los problemas sociales:</i></p> <p>Material, individual, homogéneo Versus Relacional colectivo, heterogéneo</p>	<p><i>R. Lagos</i> <i>M. Bachelet</i></p> <p>Fundamenta la posición crítica respecto del tipo de políticas sociales que se desarrollan en la época</p>	<p><i>Personas cercanas a la ejecución de las políticas:</i></p> <p>Alcaldes</p> <p>Consultores</p> <p>Otros varios</p>

II.1. Dualidad como EQUILIBRISMO. El habla del poder-gobernabilidad

Esta posición de habla apela a una racionalidad que pone su foco en la gobernabilidad y el resguardo del orden social como rol principal del gobierno y de quienes se encuentran en posiciones de poder. Desde esta perspectiva, la dualidad se presenta como una oposición de objetivos contrapuestos: por un lado está el objetivo principal de asegurar el crecimiento económico, con el que las políticas pro-pobreza logran un buen nivel de acople, y ambos se vinculan con la estabilidad social. Por otro lado, se encuentran los objetivos dirigidos a alcanzar una mayor igualdad social que se perciben con una alta potencialidad de alterar el orden y generar regresiones caóticas propias del pasado. En torno al primero de aquellos objetivos –crecimiento económico y reducción de pobreza- se logra un alto consenso político transversal desde los inicios del retorno a la democracia. Mientras que respecto del segundo – políticas de disminución de la desigualdad- no existe acuerdo al interior de la coalición gobernante.

La figura a que apela esta posición de habla, es la del equilibrismo, concebida como principal operación para administrar tal dualidad. Esta figura remite al ejercicio político de acoger ciertas expectativas ciudadanas respecto de una menor desigualdad social, pero al mismo tiempo manteniendo la opción por políticas subsidiarias dirigidas a la pobreza que no amenazan el crecimiento económico. Se trata de evitar realizar cualquier movimiento que ponga en cuestión el ordenamiento político, social y económico heredado, ya que cualquier alteración sustantiva a él se percibe como amenazante y dando lugar a posibles tensiones sociales. Esta visión predomina en el gobierno de R. Lagos y se recurre a ella para justificar la exclusión de las promesas electorales en torno a la igualdad de la agenda pública y de los instrumentos de política social. Es una voz que portan las personas que se desempeñan en ubicaciones cercanas al ejercicio del poder, tales como, asesores políticos de primer nivel, ministros del área social y funcionarios de organismos internacionales.

GRAFICO 1. DUALIDAD como EQUILIBRISMO



II.1.1. Políticas subsidiarias pro-pobres acopladas con crecimiento y estabilidad

Para esta posición de habla, el carácter de las políticas sociales que se impulsan en el período investigado responde a una racionalidad que concibe al crecimiento económico como el principal motor y factor que da lugar al desarrollo y la equidad del país. Asegurar el crecimiento constituye el objetivo primordial que, además, posibilita por sí mismo superar la pobreza y mejorar la calidad de vida de las personas. Las políticas sociales subsidiarias, focalizadas en la población pobre, que conciben la equidad como aseguramiento de mínimas condiciones para aquellos sectores (Cepal, 2000), resultan complementarias a aquella visión centrada en el crecimiento. En torno a estas concepciones se crea, desde inicios de los años noventa, un consenso político transversal que permanece en la etapa estudiada. Asimismo, los altos índices de crecimiento que acompañó aquella opción y el incremento sostenido de los estándares de vida de la población, la respaldan y la vinculan con un sentido de estabilidad social.

Consenso de alto rendimiento en torno a crecimiento económico y pobreza

En el período estudiado, existe una apuesta fundamental centrada fuertemente en el crecimiento económico, la que se encuentra alineada con una política social subsidiaria que pone su foco en la pobreza como carencia de ingresos. En torno a tal apuesta se gesta un

consenso político en los primeros años de gobiernos democráticos concertacionistas y no se altera en el transcurso de sus sucesivas administraciones. Al llegar al nuevo siglo, en que se inicia el período en que se investiga, aquella apuesta evidencia un alto rendimiento económico y político; se percibe como un *non plus ultra*, un punto de *sumun* desempeño que permite alcanzar una situación óptima. La apreciación de los beneficios que reporta la fórmula establecida una década atrás es altísima; los resultados positivos que ella arroja alcanzan su mayor expresión, lo que hace muy difícil distanciarse de aquella. Tal determinación se convierte así en una máxima, en que se concentra el pensamiento y la acción gubernamental: “crecer, crecer y reducir pobreza”, pero al mismo tiempo deriva en un inmovilismo, en la medida que aquella fórmula se vuelve un intocable.

Lo que resulta indudable es que la apuesta central de los gobiernos de la época está en el crecimiento económico: se trata de un foco que permea todo el accionar público sin contrapeso alguno. Se lo percibe como el propósito fundamental a desarrollar. Tal apuesta es calificada no solo de fuerte, sino que de sumamente fuerte, es decir, toma tal nivel de preponderancia que pareciera no haber otro tipo de norte de tal relevancia y envergadura que amerite el mismo grado de atención gubernamental. Una condición que a primera vista se presenta como necesaria termina asumiendo un carácter que roza lo excluyente, o al menos posee un nivel de prioridad sin parangón en términos de objetivo público, como se señala a continuación:

“Lo que sí aquí en Chile hubo fue una apuesta re fuerte por el crecimiento económico, eso es indudable, y porque se pensaba, y yo estoy absolutamente de acuerdo, que al final el crecimiento económico es insustituible de desarrollar” (Funcionario organismo internacional 1).

La opción central por el crecimiento aparece como el factor determinante del tipo de políticas sociales subsidiarias que se desarrolla en el período. Éstas buscan evitar el rasgo de lo excesivo con que se percibe a las políticas del continente europeo, cuyas amplias transferencias se perfilan en contradicción y atentando contra el crecimiento económico. Para esta posición de habla, el crecimiento posee tal nivel de preponderancia durante ambos

gobiernos, que ningún otro objetivo tiene posibilidad de contrarrestarlo y las políticas sociales se estiman en relación al tipo de incentivos que generan en torno a él. La referencia a países que encarnan apuestas diferentes a éstas se presenta como la reafirmación de que tomar un camino diferente al elegido sería un error y que la opción escogida es la correcta.

“En esa mirada se cuidaba mucho el crecimiento económico. Es muy posible que el, entre comillas, mal ejemplo de los países de Europa con sus políticas excesivas de transferencias y sus problemas de incentivos, pueden haber tapado ese camino” (Funcionario organismo internacional 1).

De esta manera, según la ampliamente conocida “teoría del chorreo”, el crecimiento económico se visualiza como un bien con capacidad de impulsar un círculo virtuoso que termina generando beneficios sociales para el conjunto de la población. Se trata de un encadenamiento que se inicia con el crecimiento que produce empleo, el que a su vez se expresa en generación de remuneraciones, es decir en ingreso, y que termina redundando en mejoramiento del bienestar colectivo. Es considerado como un motor de generación de bienes y externalidades positivas por sí mismo, sin que exista ninguna referencia a algún elemento o factor que atenúe tal visión.

Tal planteamiento constituye una lógica estructurante, es decir con capacidad de ordenar y darle un lugar al resto de los posibles objetivos y acciones gubernamentales a impulsar. Desde aquel centro, a la política social no le cabe más que asumir un lugar secundario, pues la labor central le corresponde al crecimiento económico y al mercado como principal vía de acceso a los bienes. Sin embargo, se reconoce que existe un sector de la población que queda fuera de tal dinámica virtuosa, y que se encuentra rezagado respecto de la posibilidad de alcanzar el progreso y el bienestar. En este marco, la política social se entiende como una respuesta a los que perdieron esa posibilidad, a quienes se busca compensar entregándoles subsidios. A estas personas no les queda más que enfrentar la pérdida, pues no se pretende apoyarlos para que logren subirse a aquella dinámica del desarrollo, sino que se asume que ya quedaron excluidos de ella y que solo corresponde resarcirlos frente a tal situación menoscabada. Aquel raciocinio estructurante muestra capacidad de articular en torno a él a todo el espectro político

ideológico, tanto del conglomerado de centro izquierda gobernante en la época como a la oposición de derecha. Tal estructuración evidencia su fuerza en tanto posee la potencialidad de perdurar en el tiempo. No solo se presenta como una lógica operante en el período que se analiza, sino que permaneciendo vigente hasta la actualidad.

“La lógica estructurante... que la mantiene la Concertación y la mantiene la derecha, que el crecimiento económico genera empleo, y el empleo que genera ingreso y quienes no logran subirse al carro los compensas con política de subsidio...” (Asesor político presidencial 2).

Para los entrevistados que plantean esta posición de habla, el atributo que caracteriza al crecimiento es el ser dinámico: es una fuerza que conduce al progreso y a la modernización, y se muestra acorde a los beneficios que traen las nuevas tendencias a nivel global. Desde esta lógica, la inclusión social se concibe como la incorporación de los diversos sectores sociales a esta dinámica, fundamentalmente a través del consumo, que opera vía mercado. La participación de las personas en la sociedad se produce entonces en calidad de ente consumidor. Lo interesante en este caso, es que se considera que el crecimiento tiene la capacidad generar por sí mismo inclusión social. Esto ocurriría en la medida que las personas se suman al proceso, generando ingresos producto de su trabajo, lo que reduce los niveles de pobreza, concebida ésta como un asunto de ingreso. Se visualiza de parte de los entrevistados como un círculo virtuoso, excepto por el hecho de que tal apuesta pareciera evidenciar cierta dificultad para incidir en otro de los problemas sociales, la desigualdad social. En efecto, ésta se percibe resistente a dejarse impactar por el movimiento dinamizador del crecimiento que, a pesar de sus grandes capacidades y potencialidades en todos los ámbitos, muestra en este campo ciertas limitaciones.

“Es la idea de que hay un dinamismo del país capaz de ir generando niveles crecientes de inclusión social, de reducción de pobreza y no tanto de reducción de desigualdades... pero sí de inclusión a los beneficios del progreso, del crecimiento, de la modernización, de la apertura, en fin, sobre todo vía consumo” (Funcionario organismo internacional 2).

Desde esta racionalidad, existe cierta ambigüedad respecto de la capacidad que tiene el crecimiento para influenciar la desigualdad y una tendencia a ver a ambos como elementos desacoplados. A diferencia de la pobreza con la que se establece un claro encadenamiento, que los articula como dos elementos indudablemente alineados entre sí: la apuesta por el crecimiento redonda y genera, casi como una externalidad positiva, reducción en las tasas de pobreza. Tal rendimiento pareciera, sin embargo, tener ciertos límites, evidencia cierto decrecimiento en el tiempo, en la medida que la correlación entre uno y otro tiende a disminuir en la década siguiente. No obstante, en la época que se analiza tal relación no es puesta en cuestión por los actores claves de las políticas, pues no habría habido suficientes evidencias para hacerlo.

“Esto fue una discusión que ni siquiera hoy está bien resuelta... Todavía en el discurso público dominante de este gobierno [de Piñera] está el que los movimientos de pobreza son atribuibles al crecimiento que generan empleo. La Casen, como vimos el otro día, te demuestra que no es así, el peor rendimiento del crecimiento que ha habido en estos 20 años, es sorprendente” (Ministro área social 1).

El consenso transversal exitoso hace innecesaria una política social más activa

El acuerdo pro crecimiento originario de los primeros gobiernos concertacionistas, apela a distintas fórmulas para incluir en él objetivos vinculados a equidad social. Se alude al lema “crecer con equidad”, y posteriormente a “crecer con igualdad”. No obstante, para los entrevistados, el eje de la ecuación está puesto en el primer término, es decir en crecer, y como acompañamiento se le adosan intencionalidades de mayor justicia social, por lo que finalmente todo el resto se encuentra supeditado al crecimiento. Es éste el que visualiza como el principal productor de mayor equidad, al generar un mejoramiento en la calidad de vida de la población, vía acceso al empleo y aumento de remuneraciones.

“La apuesta de la Concertación, por lo menos de lo que fueron las autoridades económicas de la Concertación, era al final el crecimiento. Y crecimiento significaba, significa verdad, empleo, significa mejores remuneraciones y eso significa mejor nivel de vida” (Funcionario organismo internacional 1)

La historia de éxitos de la propuesta económica que se implementa es la que, destacan los entrevistados, hace innecesaria una política social más activa, ya que el modelo por sí mismo genera los mecanismos de participación en el bienestar. Su rendimiento explica, en parte, el alto nivel de instalación que éste alcanza en la sociedad chilena, al mismo tiempo que pone en evidencia que su adhesión está fuertemente supeditada a su capacidad práctica de generar en el corto plazo beneficios económicos para los individuos. Los extraordinarios resultados de aquel modelo se miden a través de ciertos parámetros que tienden a responder a la misma lógica estructurante que precisamente buscan reforzar.

“Si bien el rol efectivo de las políticas sociales pudo haber sido de menor importancia, igual, lo que se llama el modelo económico estaba produciendo. Esto no fue una economía estancada digamos ni mucho menos, o sea ha sido como una historia de éxitos económicos en términos de parámetros” (Funcionario organismo internacional 1).

Para estos entrevistados, entonces, la lógica imperante tiende a dejar casi toda labor pública en materia social en manos del crecimiento económico y a relegar a un segundo plano la política social, la que se vuelve casi prescindible bajo este esquema. Una vez que se ponen en evidencia los resultados positivos del crecimiento en términos de reducción de pobreza, aquellos son absorbidos por la lógica política, presentándose como resultado de la gestión gubernamental. Desde tal aproximación, el foco en crecimiento y pobreza resulta altamente rentable política y económicamente, por lo que no se quiere dejar de lado. El alineamiento entre crecimiento y pobreza se traspasa a un alineamiento entre élite económica y conducción política, en la medida que ambas logran sacar provecho de aquel esquema. El sector privado poseedor de mayores recursos se beneficia de un modelo económico que le asegura altos

retornos al capital. Al mismo tiempo, el gobierno logra apropiarse de parte del rendimiento de aquel, presentándolo ante la opinión pública como producto de su intervención.

“Chile ha sido exitoso en eso, entonces no es tan fácil desprenderse de un foco en la pobreza y en que tú eres medido por la tasa de pobreza que genera la Casen o quien sea, no es fácil como éxito de una política social de un gobierno desprenderse tan sólo de eso. Y por el contrario, el Gini está parejo, y si bien la pobreza sabemos que con mucha fuerza es el efecto crecimiento, más que el efecto redistributivo...” (Académico 1).

Las políticas de subsidio a pobreza posibilitan no afectar intereses privados

Dentro de la misma posición de habla, el foco en pobreza no solamente es una opción que está fuertemente alineada con la apuesta por el crecimiento económico, sino que además responde a una lógica política. Esta refiere a pactos -aparentemente no explícitos- respecto de quiénes deben ser los que asumen el costo de las políticas que el gobierno impulsa. De lo que se trata es que el Estado se constituya en el referente principal así como el financiador de las medidas que toma el gobierno, lo que supone evitar implicar al sector privado en ellas. La concentración en la indigencia, propia de la primera época de la etapa que se investiga, responde a tal lógica, busca impulsar políticas dirigidas a sectores acotados de la población, en que los actores involucrados estén restringidos al ámbito de lo público.

En tal esquema, el mercado del trabajo se perfila como un ámbito no factible ni conveniente de intervenir, lo que se presenta bajo el argumento de que la posibilidad del Estado de incidir en generación de empleo es marginal. Según la lógica política planteada por estos entrevistados, impulsar políticas y/o medidas en el campo laboral implicaría afectar actores y finanzas más allá de los estrictamente públicos. Hacerlo supondría tocar los intereses del sector privado, en particular del empresariado que es el principal contratante en aquel mercado.

“¿Cuál es la lógica política detrás del Chile Solidario...? Nosotros es muy difícil que podamos hacer políticas sociales con el mercado de trabajo, porque no tenemos condiciones para mejorar las cifras de desempleo fuertemente, o sea podemos hacer eso sólo tangencialmente, entonces concentrémonos en la indigencia, concentrémonos en pactos donde el interlocutor y los dineros los pueda poner el gobierno y por eso Chile Solidario. Lo que te quiero explicar yo es la lógica política de todo esto” (Asesor político presidencial 1).

Acorde con la mirada subsidiaria de la política social, la opción tomada consiste en focalizar en los más pobres y hacerlo a través de transferencias monetarias. Tal determinación asume que el problema es la pobreza, la que conceptualiza como carencia o escasez de ingresos monetarios. Simultáneamente se escoge una vía particular para enfrentar el asunto del ingreso, pues se hace a través de suplir tal carencia con subsidios estatales, excluyendo otras alternativas posibles. Haber tomado el camino de intervención en el mercado laboral habría implicado introducir distorsiones a la lógica política ya instalada y trasgredir los pactos asumidos.

“Hablando del ingreso hay formas de enfrentarlo y nosotros como país, y eso nadie lo puede negar, tomamos una decisión, a lo mejor de manera muy básica, de enfrentar la mayor o menor igualdad en temas de ingresos de una manera y no de otra.Cuál fue la manera que escogimos como país, meternos en el tema de ingreso directamente con las familias más pobres a través de subsidios monetarios y no corregir el mercado laboral” (Director Fundación 2).

Frente a la opción de política pública de concentrarse en el mejoramiento del ingreso, se abren fundamentalmente dos caminos diferentes, los que contienen distintos niveles de profundidad en la manera de enfrentar la cuestión. Por un lado, está el que apunta a mejorar el ingreso autónomo, el que implica introducir cambios en el mundo laboral, lo que supone meterse en temas complejos, como lo es la negociación colectiva, entre otros. La otra opción consiste en dejar operar el mercado del trabajo según sus propias reglas sin introducir medidas orientadas a corregir sus fallas y, a cambio, intervenir compensando las consecuencias negativas que

aquél genera. Esta última es la vía elegida, en que el Estado deja hacer al sector privado y luego asume los costos de no intervenir *ex ante*, transfiriendo recursos a los individuos que son los más perjudicados por aquella decisión.

“No se abordó el empleo. Cuando tú no abor das el empleo, ni abor das la negociación colectiva, ni abor das la calidad de los salarios... de los empleos, ni de los salarios asociados, bueno, no tienes cómo mejorar el ingreso si no es compensatoriamente”
(Asesor político presidencial 2).

II.1.2. Políticas pro-igualdad no concitan el consenso que generan las pro-pobreza

Mientras que la fórmula en torno al crecimiento y la pobreza alcanzan un alto nivel de acuerdo transversal, las políticas que se orientan a generar un mayor grado de igualdad no logran hacerlo en el período estudiado. Lo mismo acontece con el enfoque de derechos, en torno al cual no existe una adhesión compartida en el sector oficialista. Tanto los postulados de igualdad -de la etapa electoral del gobierno de R. Lagos-, como los de derechos -de la época de M. Bachelet-, producen altas reticencias y resistencias, no solo en la oposición sino también en segmentos de la coalición gobernante. Bajo diversos tipos de argumentaciones algunos sectores oficialistas se oponen a que aquellos objetivos y enfoque ingresen en la agenda pública. Mientras algunos personeros de la coalición gobernante apelan a la carencia de condiciones económicas y/o políticas para hacerlo, otros del mismo conglomerado aluden a la falta de consenso interno en la materia. Como resultado, los planteamientos en torno a la igualdad y los derechos quedan situados en el campo de los discursos y de las orientaciones gubernamentales. Son formulaciones que discurren mayormente en el ámbito retórico pero no logran ser traducidas cabalmente en políticas y/o iniciativas que los aborden de manera efectiva.

La igualdad social como declamación discursiva

Dentro de este contexto, la apelación a nociones de equidad y posteriormente de igualdad, se construye como slogan de campaña en el marco de los programas de gobierno de la época, lo que resulta especialmente evidente en el período electoral de R. Lagos. Se trata de planteamientos instrumentales que buscan posicionar ciertas ideas en la opinión pública, pero que no tienen un mayor sustento en términos del análisis de sus contenidos y de sus implicancias. La igualdad está presente como declamación, es decir como un discurso dirigido a una audiencia, y que busca generar en ella cierto impacto. El tránsito de “crecer con equidad” a “crecer con igualdad” se traza solo como lema en que el cambio del segundo término de la frase apunta a evitar la repetición y dar la idea de que se está introduciendo innovaciones en las propuestas gubernamentales. No obstante, tal modificación, que inaugura la etapa investigada, no da cuenta necesariamente de un cambio en la comprensión y en la forma de abordar el problema que se está enfrentado.

“Desde Aylwin era crecimiento con equidad, verdad, siempre en la declamación estuvo, en la declamación siempre hubo crecer con igualdad....No, nunca hubo esa disquisición [distinción entre crecer con equidad o con igualdad], yo te diría que fueron slogan de campaña, uno fue crecer con equidad y después con igualdad. Desde el punto de vista de la comprensión detrás..., era simplemente porque no puedes reproducir en dos gobiernos distintos el mismo lema. Entonces, en un lado fue equidad y después igualdad...” (Ministro área social 1).

La idea de igualdad, que el programa de R. Lagos introduce con fuerza como elemento fundamental de sus promesas de campaña, es una noción que se limita a ser planteada en carácter de orientación y se observa rápidamente que queda excluida de los principales ejes de la agenda gubernamental y de las políticas públicas de ese mandato. Una de las razones que desde aquella posición de habla se da para explicar tal cambio es que las condiciones económicas internacionales ameritan desplazarla del lugar que se le había asignado.

“(La igualdad) estuvo en el gobierno de Lagos, se cambió el concepto de equidad por el de igualdad, estuvo presente a nivel de la orientación, pero no estuvo en el centro porque no podía estar en el centro, no teníamos condiciones, si teníamos que defendernos frente a una situación internacional muy negativa...” (Asesor político presidencial 1)

Aun cuando se decide marginarla de las prioridades gubernamentales, persiste la conciencia de que la desigualdad constituye un problema nacional, pero no resulta ser un problema central para la política. Los agentes políticos la desplazan de su agenda, lo que se atribuye tanto a la situación económica regional adversa como a que aquellos agentes se encuentran abocados a restaurar una democracia que no es completa en sus procedimientos. Cabe recordar que en esos años, en especial en el mandato de R. Lagos, la energía del ejecutivo está puesta en establecer nuevas reglas democráticas que son negociadas con poderes fácticos, los que aún mantienen un importante grado de poder en el país. Tales factores propios de la coyuntura económica y de la transición democrática no habrían dejado espacio suficiente, según la mirada de estos entrevistados, para que la igualdad adquiriera la centralidad prometida en la etapa de campaña.

“No, pese a que la [des]igualdad sabíamos que era un problema, no era el centro de la política en un país cuya democracia es incompleta. Pero no era incompleta socialmente, era incompleta procedimentalmente, nosotros recibimos un país donde los jefes de las fuerzas armadas se iban cuando querían, recibimos senadores designados, recibimos unas fuerzas armadas con las cuales se negociaba y tuvimos que transformar todo eso” (Asesor político presidencial 1).

La desigualdad se queda entonces como una presencia que ronda en el discurso público, pero que no toma cuerpo ni se concreta en políticas o iniciativas gubernamentales que apunten directamente a enfrentarla. Sin embargo, y fuera del círculo de los especialistas en políticas públicas, en la década investigada la desigualdad irrumpe en el discurso público: se empieza a hablar de ella en reemplazo de la palabra equidad, lo que constituye un hito de relevancia, no obstante aquella no es abordada como un problema en la agenda pública. Se recurre a la

igualdad como parte de una retórica, como algo que está presente como un anhelo social, como un horizonte prometido, pero no como una cuestión que amerita ser tratada como objeto de intervención. En este sentido, para los entrevistados, habría existido una brecha entre, por un lado, su tratamiento como declaración de intención de ser alcanzada y, por otro lado, la carencia de una expresión de voluntad política real en orden concretar tal posibilidad.

“Mira, yo creo durante el 2000 al 2010... Te doy la siguiente percepción que yo tengo, en ese período no se aborda la desigualdad como un problema” (Asesor político presidencial 2).

En la etapa estudiada, la desigualdad se trata en ámbitos acotados políticamente y es un asunto que está presente en ciertas instancias del mundo político. Incluso antes de esa época resulta ser parte del debate entre sectores concertacionistas llamados “autoflagelantes” y “autocomplacientes” que tienen apuestas diferentes en relación al enfrentamiento de éste y otros temas²⁸. Sin embargo, es una época en que las voces disidentes de personeros de la coalición gobernante en relación al proyecto político y socioeconómico, no llegan a imponerse (Garretón, 2012). En este contexto, la desigualdad queda circunscrita a un espacio muy limitado, sin que se haya abierto un debate político amplio en torno a ella, y sin que logre transitar hacia una expresión en políticas públicas.

“Pero no es que no se haya visto,...es que el tema político es una cosa..., o sea en las políticas sociales que se hizo no estaba presente, pero no significa que políticamente no hubiera estado. Sí estaba antes de que Lagos asumiera, venía de los 2000 un poquito antes, con los auto-flagelantes y los auto-complacientes,...lo que pasa es... por qué no llegó a las políticas, porque no llegó de la política a las políticas...” (Asesor político presidencial 2)

²⁸ Estas denominaciones intentan dar cuenta de las diversas posturas que prevalecen al interior de la Concertación y en intelectuales afines a la coalición gobernante. Desde comienzo de los años noventa hay sectores que asumen posturas más críticas, los llamados “autoflagelantes”, respecto de la orientación que estaban tomando los gobiernos de la época. En particular y principalmente eran críticos en relación a los enclaves autoritarios que permanecían intocados y a la continuidad del modelo económico heredado de la dictadura. Por su parte, los “autocomplacientes” respondían a sectores satisfechos con los resultados de tal modelo y con el devenir de la democratización política, buscaban introducir cambios mínimos manteniendo los aspectos estructurales de los esquemas imperantes en materia política, social y económica (Garretón, 2012).

Las políticas pro-igualdad atentan contra la credibilidad económica y la estabilidad

Desde esta posición, uno de las argumentaciones a que se recurre en la época para excluir la igualdad como prioridad de gobierno es que las políticas que se orientan a ella tendrían un efecto negativo en el ámbito económico. Mientras que las políticas subsidiarias hacia la pobreza no generarían tal perjuicio, ya que son compatibles con un buen manejo público de las materias económicas, las primeras atacarían contra la credibilidad del país, especialmente en el concierto internacional. Asimismo, las políticas pro igualdad se perfilan como riesgosas y atentatorias contra un criterio juicioso; significarían emprender un camino en que no es posible predecir el final.

“Concentrémonos en salvar la credibilidad económica que tenemos, al mismo tiempo en el cual desarrollamos política social y políticas públicas fuertes en otros sectores, pero mantengamos esto esperando que... Y por esta vía vamos a recuperar el crecimiento y vamos a poder desarrollar políticas sociales, o larguémonos a una aventura. Esa fue la discusión” (Asesor político presidencial 1).

De manera similar a como se perciben las políticas pro igualdad, en este grupo de entrevistados, se evalúa el enfoque de los derechos que se postula durante el período de M. Bachelet. Desde su perspectiva, la conducta responsable y juiciosa que impera en los gobiernos de la época contrastaría con las opciones de otros países de la región -como Brasil- que asumen tal nivel de compromisos en materia social que lo garantizan constitucionalmente. Aplicar una política de derechos supone atar el manejo de las finanzas a destinos presupuestarios que limitan el campo de juego del ejecutivo, por lo que éste perdería espacios de libertad y maniobra en la administración de los recursos públicos. Particularmente, implica tener que hacerse cargo de compromisos que se considera difícil de poder responder. La determinación normativa de los derechos sociales se perfila entonces como algo impensable para la realidad nacional, que supone establecer amarras que no toman en consideración la coyuntura económica presupuestaria. Por el contrario, prevalece entre estos actores la visión de que es precisamente la coyuntura económica la que debe determinar el campo de lo posible

en materia social, adecuándose el gasto social a la disponibilidad de recursos con que se cuente en un determinado momento.

“Yo no la haría jamás constitucional (los derechos sociales garantizados) como en Brasil porque es una payasada, ni tampoco la haría en los números... tú no puedes tener amarres presupues..., mira eso lo vivió Italia, lo vivieron varios países europeos, tú no puedes... Y hoy día están viviendo la crisis, la destrucción que significa eso. Tú no puedes poner automatismos que no tomen en cuenta la situación presupuestaria, por eso yo prefiero ir generando respuestas que tú te vas adecuando” (Asesor político presidencial 1).

Aspectos centrales de tales políticas, como lo es la noción de igualdad y de derechos sociales que se baraja o el rol que le corresponde al Estado, no son objeto de análisis en la época. Estos asuntos están fuera de debate, bajo el argumento de que existen posturas supuestamente compartidas en tales materias al interior de los gobiernos. La discusión se encuentra acotada al momento, a cómo se interpreta lo que está sucediendo en la coyuntura económica y política y las estrategias gubernamentales más adecuadas para enfrentarla. Las conductas pertinentes se asocian a una actitud responsable por parte de los actores políticos.

“No una discusión si queremos mayor igualdad, si creemos que rol del Estado debe ser mayor o menor, no... no... No es esa discusión. Es una discusión mucho más acotada a la lectura del momento político. Tú cuando estás en el gobierno... y tienes la responsabilidad que qué va a pasar con la vida de la gente...” (Asesor político presidencial 1).

Prevalece para este conjunto de entrevistados una posición dicotómica que acentúa la visión extrema entre, por una parte, la opción por la prudencia de políticas que aseguran el buen manejo económico, acompañado de políticas sociales débiles, y por otra, las que relajan la administración de los asuntos económicos y apuestan por políticas más activas en materia social. La primera alternativa, que es la que se impone, hace una apuesta por asegurar el crecimiento económico y la estabilidad. Esta postura opera sobre la base un diagnóstico

amenazante, cuyo destino es un cataclismo. En la disputa gana la posición conservadora: prevalece la ética de la responsabilidad por sobre la ética de la convicción, respecto de las opciones de gobierno. Aquella postura ganadora va acompañada de una actitud planteada como salvadora por parte de quienes la lideran. Para estos actores políticos, no solo los destinos de la vida de la gente están en sus manos, sino que la misma supervivencia del país.

“Nosotros sosteníamos, los que al final ganamos por decirlo así... Sosteníamos que aquí se nos iba a caer el país y los otros sostenían que no. Bueno, el país no se cayó, yo no sé qué hubiera pasado si hubiera ganado Álvaro García²⁹ ... No sé, lo que sé es que yo logré recuperar al país...” (Asesor político presidencial 1).

El costo político de colocar la igualdad en la agenda

Así como en la etapa de campaña de R. Lagos la igualdad se coloca como oferta porque se evalúa que tiene un alto rendimiento en términos electorales, en la etapa de gobierno se evita dar cuenta de aquella promesa. Desde otra perspectiva, ello resulta de un análisis político según el cual se llega al convencimiento que hacerlo no reporta réditos suficientes que lo ameriten, pues los costos a asumir serían mayores que los beneficios que se adquieren.

“Yo creo que el tema de la desigualdad no es un tema que se aborde, piensa que estuvo en la campaña de Lagos, cuando él tomó el tema de desigualdad como bandera. Es un tema que se baja políticamente porque no tenía rédito en ese minuto” (Asesor político presidencial 2).

La desigualdad es un asunto que está presente en el período investigado, se lo reconoce como una cuestión pendiente de ser enfrentada, por lo que se lo incluye en el relato de campaña como eje central e ícono fundamental. No obstante lo anterior, no se lo asume como materia objeto de intervención pública. Lo que explica tal ausencia es que una vez instalado el gobierno, los cálculos políticos indican que no es el momento oportuno para asumirlo en su

²⁹ Ministro General de la Presidencia de Ricardo Lagos, que representa en este contexto la posición que se guía por las convicciones y que resulta ser perdedora frente a la opción más conservadora que se orienta por la responsabilidad.

agenda. Haberlo incorporado en ella implicaría someter a debate la fórmula exitosa de crecimiento-pobreza en torno a la cual se venía construyendo la política pública. Ello supondría un cambio de tipo estructural al esquema imperante, lo que no resulta políticamente rentable.

“Tú me dices ¿estuvo presente (la desigualdad)? Sí estuvo presente, pero en ese minuto el costo era más que el beneficio políticamente, porque te implica cambiar de lógica, el esquema..., ahora, otros países lo hacen así” (Asesor político presidencial 2).

Un factor que busca explicar por qué la desigualdad no pasa de ser una mera declamación sin asidero en las políticas de la época, es, según esta perspectiva, que las condiciones políticas internas de la coalición gobernante no estaban dadas para hacerlo. El terreno político no estaba preparado para dar semejante paso: tanto dentro del conglomerado como en el mismo gobierno no existe consenso, o al menos se cree que no lo habría. Tal falta de acuerdo es potencial, ya que no necesariamente se verifica. Se puede considerar que se produce una auto-censura en el abordaje de temas complejos de ser tratados interna y externamente al gobierno.

“Las condiciones políticas no estaban dadas o era la interpretación que se hacía en ese minuto, que no había, que no iba a haber consenso en el mismo gobierno, en la Concertación, para tomar medidas más radicales respecto a la desigualdad” (Asesor político presidencial 2).

La falta de consenso político en materias claves para efectos de enfrentar la desigualdad se percibe como una debilidad política interna, pues no sólo cabe enfrentar al adversario ideológico, la derecha, sino que a correligionarios del propio partido y de los partidos aliados. Las divergencias en este ámbito se dan de manera transversal; atraviesan a todo el espectro político, lo que hace más difícil enfrentar y resolver las diferencias. Ello requiere de múltiples instancias de debate para zanjar el asunto y llegar a algún nivel de acuerdo, camino largo y engorroso que prefiere obviarse.

Las diferencias se sitúan entre quienes tienen una visión más pro igualdad - que están disponibles para enfrentar reformas de carácter más radical, como la tributaria y la laboral -, y los que se oponen a tales medidas - y que tienen una visión más liberal en tales materias -. Quienes ostentan estas posiciones más conservadoras o menos pro cambios profundos en aquellos ámbitos, se encuentran distribuidos tanto en partidos de centro como de izquierda del conglomerado gobernante.

“La debilidad política, o la falta de consenso político no solamente era respecto a la derecha sino que era dentro del gobierno. Por esa razón es que no tuvimos una mayor iniciativa. Si tú me preguntas políticamente de qué partido, yo creo que es más o menos transversal, o sea me he encontrado con gente tan a favor de tomar medidas más radicales para la igualdad, como reformas tributarias y reformas laborales tanto en la democracia cristiana, como en el PPD, como en el PS, y todo lo contrario del mismo modo. O sea, personas que más bien tienen una visión mucho más liberal transversalmente en el partido” (Ministro área social 2).

El problema planteado por los entrevistados de este conjunto consiste en la supuesta pluralidad de visiones respecto de los problemas que el país enfrenta en materia social. Resulta ser un asunto difícil de gestionar para los gobiernos de la época, por lo que se opta por no encararlas. Hacerlas explícitas se visualiza como un atentado contra el propio sector, auto-infringirse un daño o causarse inconvenientes innecesariamente. La estrategia entonces consiste en fingir que tales diferencias no existen, hacer como si no estuviesen presentes, ocultarlas bajo una serie de excusas para evitar enfrentarlas. En particular, la referencia a que el parlamento no va a dejarlas pasar constituye uno de los principales fraseos para ello.

“Entre la izquierda y la Democracia Cristiana en materia educación hay diferencias importantes, a la hora de las implementaciones concretas, pero que son también expresión de diseños distintos, y para qué dispararse un tiro en un pie, creando problemas entre nosotros, si además si uno quisiera hacer el cambio no tiene ninguna chance porque tiene que pasar por el parlamento y olvídase de eso” (Académico 2).

En la misma línea, el sistema electoral chileno y la ventaja que le otorga a la derecha, constituye uno de los factores claves a que se apela para justificar la imposibilidad de avanzar en materias laborales y tributarias. La razón que se presenta públicamente para justificarlo es la falta de una mayoría en el parlamento que permita que sean aprobadas. Sin embargo, simultáneamente, se reconoce que este argumento se utiliza también como excusa para evitar entrar en materias en que no existe consenso al interior de la coalición gobernante.

“Esto es difícil cuando tú no tienes mayorías en las cámaras porque finalmente cómo bajas tú el Gini a largo plazo, tú lo bajas con una situación salarial mucho mejor para los sectores de más bajos salarios, acompañado con una situación progresiva de impuestos, no hay otra forma. Mira Europa, mira lo que es el Gini antes de impuestos y después de impuestos. En impuesto nosotros no teníamos ninguna posibilidad, con ese tema... electoral que tenemos, de reflejar una mayoría, nunca los gobiernos de la Concertación tuvieron mayoría” (Asesor político presidencial 1).

Sin embargo, para algunos de los entrevistados, la realidad que se enfrentaba en los noventa, es decir a inicios del retorno a la democracia, se ve diferente a la que se presenta en los años 2000, que es el comienzo de la etapa que se investiga. Este segundo período se percibe con menor inestabilidad política que el anterior, por tanto el argumento que apela a esta situación para justificar la exclusión de la desigualdad de la agenda no parece tener suficiente sustento. La razón que lo explicaría en este caso se vincula en mayor medida con la diversidad de posturas frente a tal materia: visiones ideológicas más cercanas al pensamiento más liberal de sectores que conforman el conglomerado gobernante lo habrían impedido.

“O sea, dentro de la misma Concertación había miradas mucho más liberales, el argumento ya en el 2000 de que la inestabilidad política yo creo que no estaba vigente. Sí lo estuvo en la década de los noventa, pero en la década del 2000 ya no estaba vigente” (Ministro área social 2).

Lo que se constata es que dentro de la coalición gobernante están presentes de manera concomitante tanto visiones liberales como visiones progresistas. Tal coexistencia requiere un

ejercicio constante de avenimiento entre aquellas posturas, dando lugar a una especie de equilibrio inestable. Hay momentos en que las discordancias se hacen más o menos evidentes, lo que se evidencia en la reedición cada cierto tiempo del debate entre autocomplacientes y autoflagelantes. Sin embargo, lo que pareciera haber primado es una dificultad para hacerse cargo de las diferencias y procesarlas de manera adecuada. Se trata de una complejidad que se percibe vigente hasta la actualidad, una tensión que tiene ciertos mecanismos de salida permitiendo sustentar la alianza política en el tiempo, aun cuando se persiste en evitar enfrentar los desacuerdos.

“Esa convivencia compleja entre estas dos miradas (liberal – bienestarista) era no sólo a nivel del conjunto del país, era al interior de la Concertación y lo tienes hasta hoy” (Asesor político presidencial 2)

II.1.3. El gobierno como guardián del orden económico-social y de la estabilidad

La creencia en el crecimiento como el objetivo primordial a perseguir -que es propia del pensamiento de derecha- es asumida por el sector de centro-izquierda gobernante. Esta visión logra concitar un alto grado de adhesión transversal en la agrupación oficialista, aun cuando existen opiniones divergentes, pero que no logran imponer su visión al conjunto. Las autoridades económicas de sus administraciones son las principales guardianas de que la lógica estructurante crecimiento-empleo-remuneraciones-nivel de vida, funcione adecuadamente.

La fuerte determinación de los gobiernos de la época por el crecimiento económico, se articula con opciones políticas y pactos implícitos que operan complementariamente a aquel propósito explícito. Este componente político no tan evidente, limita la posibilidad de moverse respecto de la fórmula planteada, y apuesta por la no alteración del orden económico social distributivo establecido en etapas pretéritas, durante la dictadura militar. Lo que se busca es eludir entrar en pugnas sobre tal ordenamiento y asegurar la estabilidad social y

política, restringiendo los ámbitos en que el gobierno interviene y evitando introducir políticas que pudiesen alterar ese orden.

Consenso en torno al orden económico y social

La concepción neoliberal imperante a nivel global refuerza la opción nacional por esta corriente de pensamiento, la que es apropiada transversalmente por el mundo político nacional, trascendiéndolo para terminar instalándose como creencia social hegemónica. La idea que prima es la visión del crecimiento como un dinamismo, como una promesa de una prosperidad creciente que logrará irradiar a todos los segmentos del país. Es internalizada tanto por la cultura económica como por la cultura política del país, particularmente por su élite económica y política, las que en sintonía asumen el rol de defensoras y promotoras de tal dogma. Se trata de una visión que permea, que se imprime y se incorpora, y en su dimensión cultural se torna dominante, habiendo surgido de aquellos sectores que poseen una posición privilegiada en la sociedad.

“Es una idea que impregnó muy fuerte, y no solamente impregnó muy fuerte a la derecha económica, impregnó muy fuerte como cultura económica y cultura política del país, que es la idea de que hay un dinamismo del país capaz de ir como generando niveles crecientes de inclusión social” (Funcionario organismo internacional 2).

Existe tal persistencia e inercia de la fórmula de crecer, crecer y reducir pobreza que se resiste a ser modificada. De alguna manera responde al éxito que evidencia y al alto reconocimiento que adquiere a nivel latinoamericano.

“Ni siquiera hubo una transacción, yo creo que hay una decisión de política pública desde el inicio de los gobiernos de la Concertación que se mantuvo, y no sé si fue tan desacertada. Yo tengo la duda, porque si tú miras otros países en el contexto de América Latina...” (Asesor político presidencial 2).

Este esquema muestra un alto rendimiento en crecimiento y reducción de la pobreza, así como en incremento del estándar de vida general de la población, por lo que se encuentra altamente arraigado en la clase política que le toca administrarlo, aun cuando doctrinariamente no necesariamente lo comparte.

Desde esta perspectiva, la desigualdad aparece como un costo inevitable de un modelo altamente eficaz, pues posee una validez y legitimidad que dificulta ponerlo en cuestión. Complementariamente, aquella desigualdad se concibe como un asunto vinculado a la élite económica, al diez por ciento más rico de la población. Sin este segmento el asunto tendría otro cariz, pues excluyéndolos a ellos el problema desaparecería. Aparentemente, este problema no necesariamente involucra, ni es atingente al conjunto de la población, por lo que dejando de lado aquella proporción ínfima de la distribución, sería posible de alguna forma también obviar tal cuestión.

“Ahora yo creo que si tú le sacas el diez por ciento más rico esta conversación cambia... Lo que pasa es que es parte del modelo, y son los costos del modelo que se ha asumido en pro de un cambio en términos de mejoramiento de... de reducción de la pobreza.... de mejoramiento de las condiciones de la gente...” (Asesor político presidencial 2).

El sector que concentra la mayor cantidad de ingresos -representado por el decil más rico- cuya exclusión permitiría hacer caso omiso de la desigualdad, a la vez se presenta como intocable. En efecto, existe entre estos entrevistados una creencia de que al eliminar este segmento del análisis de la desigualdad se podría obviar este problema, pero al mismo tiempo éste es visto como insustituible para efectos del progreso del país. Sin este pequeño grupo de la población la nación no sería la que es, pues ese segmento es el que asegura la inversión y el crecimiento, por tanto, es al que hay que cuidar y resguardar. Como consecuencia, al momento de pensar en la desigualdad y las medidas que pudiesen tomarse en materia tributaria, existen serias dudas sobre la conveniencia de tocar sus intereses, ya que hacerlo implica atentar contra aquello que asegura el crecimiento y el bienestar.

“Yo me acuerdo en una reunión con Lagos, todo el mundo le hablaba de la desigualdad... y la desigualdad, y decía bueno ya... por qué si este diez por ciento más rico, quiénes son... y todo el tema que ya hoy se sabe públicamente y decía ya, si yo le impongo impuestos a estos, y cuántos son, sería las mismas cuatro mil familias que hay ahora, y dijo no, aquí me cargo el modelo...” (Asesor político presidencial 2)

Moverse sin alterar el ordenamiento

Para los entrevistados de este grupo, al consenso en torno al crecimiento económico y la reducción de la pobreza se suma un acuerdo, que constituye simultáneamente una determinación, por mantener un bajo nivel de conflicto social. La conflictividad social para ellos se vincula con poner en cuestión el orden económico social establecido que, como lo hemos visto, conlleva un determinado esquema distributivo que no se puede alterar. Asimismo se generaría un escenario de estabilidad político social en la medida que el acceso a mayor bienestar de sectores históricamente excluidos inhibe los cuestionamientos respecto de cómo aquel se distribuye. Las potenciales fuerzas disruptivas que pudiesen generarse en torno a la desigualdad social se encuentran de esta manera contenidas y bajo control. El máximo rendimiento de la fórmula y apuestas que emergieron con el retorno a la democracia constituyen el escenario que se enfrenta a inicios de los 2000.

“O sea crecer, reducir la pob... crecer, reducir la pobreza y con un bajo conflicto, con un bajo nivel de conflicto social es como el consenso de partida, y si crecer, reducir la pobreza y no entrar en pugnas redistributivas por decirlo así, es parte de un consenso, consenso de una democracia liberal, un non plus ultra al cual se llega en el 2000” (Funcionario organismo internacional 2).

Para estos entrevistados, en la dualidad pobreza / desigualdad como objeto de política social, lo que juega como factor regulador es la mantención de la estructura fundamental sobre la que se ha montado el orden económico y social del país en las últimas décadas. Se trata de moverse en tanto y cuanto tal esquema no se toque y se encuentre asegurada la estabilidad

alcanzada. Desde esta racionalidad, el manejo de aquella dualidad toma la forma de un juego que busca equilibrar ciertas demandas y compromisos asumidos por mayor igualdad que emergen a inicios del 2000, pero sin alterar el ordenamiento ni entrar en pugnas distributivas que pudieran ponerlo en cuestión.

“Y no se movió mucho eso... o se movió en la medida siempre en que no implicara una pugna distributiva, o sea que el conflicto social y la amenaza a la gobernabilidad y a la radicalización más que otra cosa” (Funcionario organismo internacional 2).

Desde la lógica del poder político, la dualidad pobreza / desigualdad se percibe como un asunto que está determinado por un tercer elemento, que alude a la gobernabilidad, al mantenimiento del orden social. Cualquier movimiento hacia un lado u otro de la dupla está guiado por el propósito de resguardar el esquema adoptado. No se trata de que la desigualdad o la pobreza se aborden o no como objeto de intervención, porque se hayan visto o no como un problema social, ambas están claramente identificadas como tales. Su mayor o menor consideración en la agenda de política pública responde a la medida en que encajan mejor y no ponen en riesgo la estabilidad de aquella estructura.

La lógica adoptada que pone su foco en el crecimiento económico, logra un buen calce con iniciativas que apunten a superar pobreza, pues ambos elementos funcionan bien dentro de aquella fórmula. No ocurre lo mismo con las medidas o instrumentos que se orientan a enfrentar de manera directa la desigualdad social, considerando que éstas no combinan bien con el crecimiento e inevitablemente ponen en cuestión el orden distributivo, con una alta probabilidad de derivar en conflicto social. La posibilidad de desborde para estos entrevistados se asocia a una alteración que afecta los intereses de aquellos que están mejor situados y obtienen los mayores beneficios del modelo económico y social establecido.

“O sea, no es que creo que haya sido un problema epistémico, de decir que la cabeza haya estado puesto en la pobreza y no se ve la igualdad. O sea no en ese sentido, yo no creo que sea ocultamiento u oclusión... de uno respecto de otro, sino que hay un tercer elemento, que es el elemento que tiene que ver con pugna distributiva, el

conflicto social, problemas de gobernabilidad y que ese es el que marca desde atrás como diciendo ojo a esto no podemos llegar... entonces a ver hasta dónde... sabemos que pobreza, crecimiento con pobreza funciona para que esto no se nos desborde, movámonos lo que podamos movernos sin tocar esta otra estantería” (Funcionario organismo internacional 2).

Se trata entonces para estos actores de un juego de equilibrio, en que el movimiento entre ambos componentes –pobreza y desigualdad- está guiado por un tercero de estatus superior, que determina las reglas del juego. Tales códigos apuntan a la estabilidad, a mantener el *estatus quo*, al aseguramiento de lo que ya existe. En definitiva se trata solo de dar lugar a movimientos que no alteren las dimensiones estructurales del asunto que abordan.

“En fin yo creo que es el tercero (gobernabilidad) que guía un poco el juego entre estos dos (pobreza y desigualdad)” (Funcionario organismo internacional 2).

El arte de gobernar el equilibrio

Dentro de este enfoque, la dualidad entre objetivos de pobreza y desigualdad en el discurso y la agenda pública pone de manifiesto tensiones y contradicciones que están enmarcadas en la lógica del ejercicio del poder. La labor de gobierno supone un proceso de conciliación de diversos propósitos, tareas, intereses, y al mismo tiempo de satisfacción de las demandas de diversos grupos sociales, en especial de aquellos a quienes aquel le debe su elección y que son afines a sus convicciones ideológicas. Desde esta perspectiva gobernar es regular tales tensiones, balancear los diversos componentes en juego. Se trata por tanto de alcanzar un equilibrio entre apuestas e intencionalidades en ocasiones divergentes. Administrar tales tensiones y contradicciones resulta algo propio del juego político y del arte de gobernar. En ese marco se concibe la dualidad entre tales objetivos de política social no como algo anómalo o una desviación, sino como propio de tal dinámica.

“Hay disparidades, pueden haber contradicciones, aun así, los gobiernos son gobiernos... Entonces de alguna manera tienen que combinar objetivos y dejar contentos sus electores, a su apuesta política, intentando equilibrar distintos objetivos, o sea tampoco es... o sea hay tensiones, hay contradicciones, pero tampoco diría que esto es una aberración...” (Académico 1)

Gobernar se entiende como congeniar, es decir hacer coincidir, avenirse, acoplar o calzar diversos elementos, algunos de los cuales pueden tener entre sí una relación no armoniosa, es decir que respecto de ellos no exista una afinidad natural. Entre algunos de tales componentes existe una especie de *trade-off*, en que para alcanzar cierta cualidad de uno de ellos se debe sacrificar parte de los atributos del otro. El contrapunto en este caso podría plantearse como crecimiento económico versus igualdad social -más que pobreza versus desigualdad-, en tanto el objetivo principal está puesto en el crecimiento. El primer término de la relación funciona bien y congenia de por sí con ese foco, no así el segundo. En tal relación, se evidencia un desbalance hacia el primer término de la ecuación -el crecimiento-, en desmedro del segundo -la igualdad-, aquel es puesto como un objetivo incontrarrestable sin que haya habido ningún otro en condiciones de hacerle algún tipo de contrapeso.

“O sea los gobiernos tienen que congeniar eso, tienen que congeniar equilibrios macroeconómicos con equilibrios ambientales, no es cierto, entonces un gobierno puede decir me interesa crecer, crecer, crecer, pero a costa de la sostenibilidad ambiental no, pero en algunos minutos va a ser más pro crecimiento y otras menos, más pro sustentabilidad ambiental. Entonces esas tensiones son genuinas, entre comillas, que ocurran en el ejercicio del poder” (Académico 1).

El balance entre objetivos que no acoplan naturalmente entre sí -como es el caso de crecimiento / igualdad- toma la forma de un desequilibrio a favor del primero a costa del segundo. Ello se evidencia en una tendencia a evitar cualquier mínimo movimiento en aquella relación, en un cierto inmovilismo que hace que suceda muy poco al respecto, y se traduce en que es muy difícil avanzar hacia un tipo de relación más equilibrada entre ambos elementos. Tal relación de dominancia o de desproporción se encuentra cautelada por el gobierno que la

resguarda en un estado de congelamiento, condición que impide cualquier tipo de modificación. La razón que motiva tal estado es que aquel asegura no poner en discusión y no alterar las reglas de distribución que el orden imperante establece, evitando de esta manera cualquier tipo de pugna en esta materia.

“Entonces algo pasó... No es que no haya pasado nada. Lo que pasa es que es un país donde es difícil avanzar de una manera más fuerte por cómo se ha cautelado y puesto en el refrigerador todo lo que tiene que ver con pugnas distributivas un poco más fuertes” (Funcionario organismo internacional 2)

Conclusión

El habla del poder – gobernabilidad aborda la dualidad pobreza / desigualdad como una relación de equilibrio entre objetivos, que se inscribe en el marco de un cierto orden que se asume desde los inicios de los gobiernos democráticos y cuya apuesta resulta ser altamente exitosa. Para este conjunto de entrevistados, se trata de la fórmula que pone su foco en el crecimiento económico como objetivo gubernamental prioritario, sin que exista ningún otro de tal relevancia y envergadura. En el ámbito de la política social, el propósito de disminuir la pobreza (Cepal, 2000; Feres, J.C y Mancero, X, 2001) resulta altamente consistente con aquel objetivo central. Ambos acoplan bien, aquella actúa subsidiariamente para compensar a las situaciones y sujetos que no logran insertarse, a través del trabajo y el consumo, en la dinámica de crecimiento y progreso económico.

Para estos actores, las políticas que apuntan a una mayor igualdad social (Salas Minor y otros, 2004; Dubet, 2011), a diferencia de las políticas pro-pobres, no presentan la característica de congeniar adecuadamente con el objetivo del crecimiento económico. Por el contrario, aquellas se visualizan como poniendo en cuestión la apuesta inicial. Asimismo, la ecuación de crecer, crecer y reducir pobreza posibilita un consenso político transversal en la coalición gobernante, lo que no sucede con el objetivo y las acciones relevantes tendientes a disminuir desigualdad. Desde esta perspectiva la dualidad se manifiesta como una tensión entre

crecimiento económico / igualdad social, más que como pobreza /desigualdad. La apuesta por el crecimiento se asocia a un asunto de credibilidad económica internacional, de cuidado de equilibrios macro-económicos, de estabilidad en las reglas del juego de los mercados internos y externos. Tales asuntos se visualizan como un esquema que reditúa en términos de bienestar y calidad de vida de la población, que se estima en riesgo de ser amenazado por apuestas por una mayor igualdad social.

Los entrevistados de este grupo advierten que el esquema planteado cristaliza en un determinado orden económico y social, con ciertas pautas de distribución, y que una intervención pro-igualdad alteraría, poniendo sobre la mesa antiguas disputas y pugnas. Es así como la dualidad toma la forma de estabilidad–governabilidad / abismo–confrontación. Desde tal perspectiva, los gobiernos asumen el rol de guardián del orden económico y social imperante, ya que su función primordial estaría en asegurar una cierta forma de armonía social, evitando poner en discusión el *statu quo*.

La figura que representa la posición de habla del poder-governabilidad que se detalla en el presente capítulo es la del EQUILIBRISMO. Esta imagen refiere a una operación política que maneja diversos objetivos contrapuestos en condiciones de alta restricción en sus posibles movimientos, lo que dificulta alcanzar el ansiado equilibrio. Aquel ejercicio, propio de la labor de gobernar, supone algún grado de movilidad que permita, ante diversos cambios de escenarios o condiciones, generar las modificaciones necesarias para restablecer un estado de cierta estabilidad. Los limitados espacios para alterar la fórmula adoptada generarían un tipo de equilibrio por naturaleza inestable, fuerza un arreglo inamovible que no da la posibilidad que los objetivos en juego de crecimiento económico / menor desigualdad social (Roemer, 1996, 1998; Núñez, J., Tartakowsky, A., 2005; Salas Minor y otros, 2004; Dubet, 2011) logren un avenimiento sustentable. Ello supondría llegar a un compromiso de entendimiento, donde se esté dispuesto a sacrificar parte de los atributos de uno de ellos en función de alcanzar algunos de los beneficios que reporta su contraparte. Por el contrario, en este escenario el crecimiento económico cobra tal nivel de primacía y el orden distributivo establecido se vuelve tan intocable, que hace que la permanente amenaza de una pugna en esta materia se mantenga latente. Se trata de un arreglo que genera una conciliación forzosa

entre ambos propósitos, el gobierno se sitúa en un rol de guardián de tal esquema más que un regulador que contribuya a que aquellos objetivos logren congeniar y alcanzar una real estabilidad sostenible en el tiempo. Esta aproximación, si bien está presente en ambos gobiernos de la época investigada, es más fuerte en el de R. Lagos. Recurren a ella fundamentalmente aquellos actores más cercanos al poder, asesores políticos de primer nivel, ministros y funcionarios de organismos internacionales. Éstos apelan a esta racionalidad fundamentalmente para justificar la exclusión de la promesa de igualdad realizada en la etapa de campaña de la agenda pública de su mandato.

II.2. Dualidad como TRANSACCIÓN. El habla del hacer-pragmático

Esta posición de habla apela a una racionalidad dominada por el hacer pragmático, que representa la lógica que opera desde la opción de avanzar “en la medida de lo posible”, apostando por implementar las políticas que resulten factibles en el corto plazo. Se mueve en un escenario de condiciones y restricciones que se imponen desde otros sectores del ejecutivo, en especial del Ministerio de Hacienda. Desde esta perspectiva, la dualidad se presenta como una oposición de encuadres: por un lado, está el paradigma neoliberal heredado desde la época dictatorial y, por otro, el emergente a nivel nacional desde una visión progresista, basada en el Estado de bienestar.

La figura a que recurre esta posición es la de la transacción, operación por la que se accede a los beneficios de apelar a un discurso progresista, a cambio de sacrificar algunos componentes esenciales del paradigma que lo porta. Por un lado se acude a cierta retórica igualitarista de los derechos que es socialmente valorada, pero que es incorporada con limitaciones, dado que no es asumida con todas sus implicancias en el campo de las políticas públicas. Como resultado aparece una puesta en escena de un modelo de política adaptado a la realidad nacional, que excluye aspectos esenciales del encuadre que postula, perfilándose como una especie híbrida que evita hacerse cargo de aquel a cabalidad. En particular, lo que aparece sacrificándose es la universalidad propia de aquel paradigma, la que es reemplazada por una focalización ampliada a la población vulnerable. Esta posición predomina en el gobierno de

M. Bachelet y se recurre a ella para justificar la implementación de un enfoque de derechos “a la chilena”, el que se presenta combinado con un enfoque de riesgos de tinte subsidiario. Esta vez la portan personas que conducen, diseñan e impulsan políticas sociales de la época, en particular, ministros del área social y directores ejecutivos de programas sociales.

GRAFICO 2. DUALIDAD como TRANSACCIÓN



II.2.1. Relato normativo igualitarista que carece de repertorio en política pública

El enfoque de derechos es el nuevo marco de ideas en que buscan sustentarse discursivamente las nuevas políticas de protección social que emergen en Chile a principios de los años dos mil. En especial es el enfoque que prima en las políticas de la administración Bachelet, que apelan al registro de lo normativo y al engrandecimiento de ciertos valores igualitaristas. Paralelamente están los legados de las políticas públicas que, en materia social, tienen una orientación subsidiaria. Estas políticas sociales se encuentran, a su vez, insertas en una institucionalidad pública de sesgo tecnocrático orientada por el objetivo de la eficiencia, que trae consigo ciertas prácticas gubernamentales y una trayectoria propia. La dialéctica entre ambas aproximaciones muestra dificultades para desarrollar puntos de convergencia entre sí, pues cada una sigue una racionalidad particular. La primera apela discursivamente a nociones de ciudadanía de raíz bienestarista, pero no cuenta con instrumentos acordes a nivel de política pública; la segunda, tiene su propia senda de dependencia de origen subsidiario pro-pobreza, que se resiste a ser modificada por aquel discurso normativo.

Amplificación valorativa de derechos sin correlato en instrumentos de política

La concepción de derechos en política social apunta a la carta fundamental de los derechos humanos de las Naciones Unidas como a su principal referente (Marshall, 1950). Este encuadre de ideas, que en Chile resurge en la época que se investiga como orientador de las políticas sociales, pone en el centro una aproximación normativa que se sustenta en nociones que apelan a igualdad. Es un enfoque que trasciende el referente conceptual de la dignidad básica en que arraiga la noción de pobreza y las intervenciones en torno al aseguramiento de condiciones mínimas de vida (Cepal, 2000). A diferencia de esta aproximación minimalista y altamente selectiva en la población pobre, el marco filosófico de los derechos está destinado a todos los ciudadanos. No obstante la emergencia del discurso de los derechos, en la práctica, las políticas públicas chilenas permanecen concentradas en los más carenciados. A nivel nacional se desarrolla un constructo de ideas que busca integrar la noción de igualdad, amparándose en el carácter de ciudadanos, intentando simultáneamente abarcar aquellas visiones que se anclan exclusivamente en la pobreza. A su vez, se trata de superar una visión que, según portadores de esta posición, no les reconoce a algunos de los integrantes de la sociedad chilena, no solo su condición de ciudadano, ni siquiera su ser persona. Esta percepción da cuenta de los estándares extremadamente bajos que se ocupan a nivel nacional en relación a las mínimas condiciones de supervivencia que la sociedad, en ocasiones, está dispuesta a garantizar.

“Filosóficamente, conceptualmente..., por esto de hablar con los constitucionalistas de cómo lo traducen normativamente..., es la mejor manera de decir esta es la política de igualdad más absoluta que tú puedas lograr. Es decir la carta fundamental de derechos humanos no es la carta de la dignidad, aun cuando lo es, es la carta de ciudadanía de derechos para todos... para todo el mundo, obviamente estaba dirigida a los que no tenían condición de ser ciudadano, ni personas...” (Ministro área social 1).

La transformación del marco de ideas que orienta la política social, que comienza a acontecer a partir de los años 2000, opera fundamentalmente en el ámbito del lenguaje. Su objetivo es producir un cambio en el fraseo que se utilizaba hasta ese momento. Los planteamientos dominantes en las primeras décadas del siglo actual, incluido en el período investigado, responden a la visión de la igualdad de oportunidades (Roemer, 1996, 1998)³⁰. Mientras, la nueva concepción de los derechos busca avanzar más allá, asegurando ciertas prestaciones sociales amparándolas en nociones normativas. Se trata de introducir un giro lingüístico que intenta transitar desde el enfoque de igualdad de oportunidades hacia una concepción más cercana a la igualdad de resultados (Dubet, 2011).

Tal cambio radical en el lenguaje de las políticas sociales -que se dibuja más claramente en la época Bachelet, no obstante comenzó a introducirse en el período de Lagos con la reforma a la salud AUGE³¹- se perfila como un asunto de disputa de ideas, de concepciones, y se lo vincula con la posibilidad de abrir el debate en torno a ellas. Para los actores que se posicionan desde este habla, existe una especie de tabú en torno a la desigualdad, un innombrable que busca ser abordado en el discurso público, pero hay asuntos pendientes que no se terminan de enfrentar ni de dilucidar completamente.

“Nosotros cambiamos el lenguaje tradicional de igualdad de oportunidades por igualdad sin apellido, porque el debate que teníamos no resuelto..., que una cosa es igualdad de oportunidades y otra es garantizar ciertos resultados, que tiene que ver con políticas redistributivas. Y esa es una cuestión que no tenemos resuelta hasta hoy, pero se abrió el debate...” (Ministro área social I)

Cabe señalar que el lenguaje normativo que se intenta introducir como criterio orientador de las políticas sociales chilenas, en este caso resulta ajeno a las formas propias de comunicación imperantes en el ámbito de la política pública local, pues no está fraseado en el idioma que quienes se encargan de las políticas públicas ocupan a nivel nacional. La cuestión de los derechos, que no es cabalmente comprendida a partir de los códigos propios, requiere de una

³⁰ Vimos en la primera sección de resultados que analiza la concepción de equidad de las administraciones de la etapa que se investiga, que el enfoque de igualdad de oportunidades está presente en el programa de gobierno de R. Lagos y en la mayoría de los informes de los Consejos Asesores Presidenciales de M. Bachelet.

³¹ Ver sección anterior sobre concepción de equidad de los gobiernos de la época.

“traducción” desde su formulación a nivel internacional, como si se tratara de una lengua externa que no termina de apropiarse. Aquel relato grandilocuente que busca orientar las políticas de la época, alude a una concepción de igualdad como manifestación máxima de derechos garantizados, no obstante, no parece encontrar un repertorio equivalente a nivel de las políticas locales. En este contexto, el fraseo de los derechos requiere ser plasmado y expresarse en instrumentos acordes a él: el problema es que no existe en el repertorio de la política social de la época los instrumentos y herramientas en condiciones de responder a tal requerimiento. Si bien el gobierno de Bachelet logra colocar un habla pública sustentada en ciertos valores igualitaristas y nociones normativas, este discurso no tiene correlato en términos de iniciativas concretas de políticas públicas o programas sociales específicos.

“Eso [los derechos] empieza a aparecer con fuerza como discusión, y por eso a veces no tienes la política social que lo traduzca, pero sí este sustrato de debate más valórico y todo...” (Ministro área social 1)

La dificultad de traducir este discurso internacional en torno al enfoque de derechos en políticas nacionales acordes, se observa en planteamientos de entrevistados que hacen referencia a iniciativas vinculadas al Sistema de Protección Social de la época de Bachelet. En relación a ellas se apela a los derechos como horizonte normativo, pero al mismo tiempo, inconscientemente, se recurre a calificativos que tienden a menoscabar o deslegitimar los instrumentos de políticas que buscan concretarlos. El carácter de derecho, en este caso, se asocia a la automaticidad de ciertas prestaciones que se encuentran garantizadas, como sucede con la política de ingreso ético familiar, en su momento el subsidio único familiar. Como se puede observar a continuación, en su relato el entrevistado releva y destaca esa política desde tal punto de vista, sin embargo, simultáneamente la (des)califica de nimiedad, cuya relevancia estaría solamente en el debate valórico de fondo que pone en juego, no en la iniciativa por sí misma.

“Por lo tanto no es ingreso ético familiar, sino lo que tú podrías llamar el ingreso ético garantizado, que todos en esta sociedad deben tenerlo y por lo tanto cuando postulan todos lo tienen como derecho. Eso lo hicimos cuando se hizo automático el

subsidio único familiar, te estoy hablando de pendejadas pero es el trasfondo de...”
(Ministro área social 1).

El apelativo de derecho se utiliza, en este contexto, para dar cuenta de prestaciones que las personas tienen posibilidad de recibir de manera relativamente inmediata, en que el acceso al beneficio no está supeditado a la disponibilidad presupuestaria, o que implique colocarse en una lista de espera. Desde esta perspectiva, se entiende que el derecho apunta a la inevitabilidad de que la prestación se materialice oportunamente: si se reconoce que es un derecho, tiene que asegurarse su provisión y disponibilidad. No obstante, de manera simultánea a que en este caso el entrevistado destaca su importancia, estima que ello resulta ser un logro que tiene en la práctica escasa relevancia, ya que los beneficios son de montos extremadamente bajos. Ello hace que la condición de derecho aparezca como un aspecto más simbólico que real, un elemento que está en el sustrato de algunas de las iniciativas que se están impulsando, pero que en su concreción resultan insignificantes.

“Todos los que cumplan con estas condiciones tienen ese derecho garantizado y es automático. Y se saltó, no sé, de cien mil beneficiados a ochocientos mil, por decirte. Por eso digo, hay detalles chiquitos que esconden lo que hubo como discusión detrás, después tú puedes decir, si esos son pildoritas, no sirven de nada, en realidad no resuelven nada...” (Ministro área social 1).

Resulta elocuente en algunos de los actores claves de la época que impulsaron las políticas sociales, la distancia entre la amplificación valorativa de los derechos garantizados y, en contraposición, la permanente referencia menoscabada a las medidas e instrumentos de políticas concretas que se impulsan. Tal fraseo disonante y contradictorio da cuenta del problema inicialmente planteado: la dificultad de traducir el enfoque de los derechos a políticas que efectivamente respondan a tal encuadre.

Retórica maximalista de los derechos de alta eficacia comunicacional

A pesar de las dificultades y limitaciones de su concreción, el Sistema de Protección Social de la época de M. Bachelet que apela al enfoque de los derechos alcanza un alto rendimiento en términos políticos discursivos y logra difundirse con gran eficacia. La asociación del término protección social con la palabra derechos y su consonancia con las expectativas de la población, posibilita que ambas sean fácilmente instaladas en el imaginario social. Sin embargo, tal sistema se percibe poco claro en términos de lo que trae aparejado en concreto, el embellecimiento valorativo de los derechos lo hace cubrirse frente a la opinión pública con un manto de legitimidad y aceptación social que encubre sus reales contenidos. La protección social se visualiza como algo difuso, difícil de precisar, y de comprender en sus reales dimensiones y características, aún para quienes son expertos en la materia.

“Nunca estuvo claro qué es lo que era el Sistema de Protección Social..., discursivamente yo creo que el gobierno de Bachelet, fue muy muy eficaz en instalar la palabra protección social, y en instalar la palabra derechos. Y yo creo que discursivamente fue muy muy eficaz, ahora cuáles son esos derechos realmente, no sé...” (Académico 1).

Para algunos de estos entrevistados, la Red Protege, que constituye la cara más visible y comunicacional del Sistema Intersectorial de Protección Social SIPS de la administración de M. Bachelet, se ve como una especie de publicidad engañosa, en tanto se presenta aparentando algo que no es. Se visualiza prometiendo más de lo que ofrece, no transparentando lo que realmente contiene: monta una estructura que se presenta como novedosa pero que incluye en términos generales similares prestaciones a las preexistentes en la época de su antecesor, el programa Chile Solidario.

“Pero eso no te estructura un sistema de protección social necesariamente, bajo una lógica de derechos y como era todo lo que se planteaba de la Red Protege. Eso es una estructura comunicacional, eso no existe en la práctica, no existe, porque eran las mismas becas que habían antes” (Asesor político presidencial 2).

El Sistema Intersectorial de Protección Social SIPS con su Red Protege, en efecto, no produce modificaciones sustantivas en materia de gasto social, y de las prestaciones que incorpora, lo que intenta es integrar la oferta social existente en un modelo de gestión que posibilite una mayor articulación. Al igual que el Chile Solidario, busca agregar valor a través de una mejor operación, el primero en su focalización, el segundo en su nivel de coordinación intersectorial. Sin embargo, ninguno de los dos genera transformaciones de relevancia en cuanto a su orientación y al tipo y magnitud de sus beneficios. Si bien el Sistema Intersectorial de Protección Social SIPS es respaldado por una ley que asegura su continuidad más allá del gobierno de turno, tampoco garantiza los derechos sociales constitucionalmente de manera que posibilite a sus destinatarios apelar a la justicia en caso de que aquellos no se cumplan. Según estos entrevistados, se le da sustentabilidad y estabilidad presupuestaria a la política pero no se otorga a la ciudadanía la posibilidad de exigibilidad frente a los derechos que ésta busca amparar.

“El Chile Solidario no generó una nueva estructura. Era la misma estructura que había, igual que la Red Protege, lo mismo que había. Lo que pasa es que focalizaron mejor y acercaron oferta pública y... ¿Constituyeron derechos? No, ¿qué derechos? ¿Derechos a qué? Si los derechos tienen que estar constituidos legalmente, no existe...” (Asesor político presidencial 2).

El enfoque de derechos contiene de manera consustancial ciertos elementos que necesariamente deben darse para poder otorgarle aquel apelativo. Tales requisitos suponen la explicitación de las condiciones de acceso, de calidad, oportunidad, actualización, exigibilidad, entre otros, que hacen posible que tal enfoque se plasme en una política determinada. Estos requieren, a su vez, estar sustentados en amplios acuerdos políticos y protocolos instrumentales, en aquellos ámbitos sectoriales en que se ha acordado aplicarlo. Se trata de un ejercicio político de consensuar ciertos acuerdos al mismo tiempo que de precisión técnica de las condiciones en que operarán. En resumen, en el caso del SISP, el enfoque de derecho aparece como un elemento fundamentalmente discursivo pero que no tiene un correlato en esta serie de factores que son sin embargo determinantes.

“Cuando tienes todos esos elementos puedes hablar recién de una política que tiene enfoque de derechos. Yo fijo cual es el campo, veo cuáles son los acuerdos normativos, institucionales, presupuestarios, programáticos que requieres y tú dices ok, reviso todo esto, reviso el acceso, la oportunidad, la titularidad, la exigibilidad, la actualización y otros más que también están presentes en toda la teoría de derecho y tú dices ok aquí tengo una política social con enfoque de derechos. Todo esto que estoy diciendo, todo este ejercicio no se ha hecho, solamente se ha hecho en la GES, no hay ninguna otra política...” (Director Fundación 2).

El enfoque de los derechos se percibe entonces como un planteamiento hermo­seado, una poesía en tanto género literario de gran belleza, que da una expresión enaltecida a ciertos valores, pero carente de una prosa que se haga cargo de las implicancias concretas de aquello que se recita. La distancia entre tal creación retórica y la ausencia de un sustento que precise sus dimensiones más prosaicas y que permita su aplicabilidad, se grafica a través de la imagen de una esquizofrenia.

“... es sobre derechos, sobre la esquizofrenia en Chile. Si aquí efectivamente la esquizofrenia es brutal y la esquizofrenia está fundamentalmente... porque hagamos la poesía de los derechos pero hay que llevarla la prosa, ese es el gran problema...” (Director Fundación 2)

La retórica de los derechos se termina convirtiendo en algo que se califica de siniestro, perverso y en cierta medida fraudulenta. Se produce así una alteración de la percepción que dificulta tener una noción clara y una visión consensuada de un asunto que se estima sin embargo de crucial importancia. Por el otro lado, a diferencia de la poética sobre los derechos, las políticas sociales concretas aparecen guiándose por una lógica subsidiaria y focalizada que dista del encuadre al que apelan. Mientras que aquel enfoque contiene una lógica universalista que responde a los fundamentos y a la racionalidad propia de las nociones centrales de derechos y ciudadanía en que se sustenta.

“Aquí se instaló retóricamente una cuestión de derechos que yo la encuentro siniestra, porque finalmente te tratan de vender la pomada de que aquí estamos frente a una serie de políticas de derechos que no es real, porque finalmente las políticas tienen otra lógica. Tienen una lógica más bien focalizada y que no responde a las características de un enfoque de derechos” (Director Fundación 2).

Una política social minimalista divergente del enfoque de derechos

Como se puede apreciar, para estos entrevistados, las políticas llamadas de protección social refaccionan el edificio de la política social, pero no generan cambios sustanciales en su esquema, aquella sigue constituyendo solo un piso mínimo de carácter subsidiario y asistencial, que no está inserto en una estructura mayor. La oferta pública social no está estructurada de manera tal que permita a quienes acceden a ella acceder a prestaciones y servicios sociales, que no solo tengan una función de base que asegure lo más elemental e indispensable para la sobrevivencia, sino que posibilite una real inclusión social. .

“Tienes un piso efectivo, real, con el pilar solidario, con algunas estructuras de subsidios, pero no tienes un piso en protección social generado como una estructura que genere condiciones de escalera entre un piso que es subsidiario, asistencial y una estructura que es más de mixtura público privada.... Esa lógica no se estructuró....” (Asesor político presidencial 2)

Específicamente, el Sistema Intersectorial de Protección Social SIPS deviene del programa Chile Solidario cuya lógica de creación fue llegar con la oferta pública a los sectores más carenciados, a los indigentes que estaban distantes del acceso a la red asistencial. Tal lógica de apoyo a la extrema pobreza, que se gesta en el gobierno de R. Lagos, busca transformarse durante la época de M. Bachelet en una intervención con enfoque de derechos, que dista de su concepción originaria y que difícilmente logra hacerse cargo de aquello que postula discursivamente. Se intenta hacer transitar tal iniciativa, generada desde una matriz asistencial

y focalizada, hacia una racionalidad de los derechos que se encuentra muy distante de su origen y respecto de la cual existe una brecha de tal magnitud que no se logra cubrir.

“Miremos qué tiene el Chile Solidario, que son los mínimos de lo mínimo y ni siquiera están contruidos como mínimo. Bueno había que construirlos como mínimo porque nunca se pensó que el Chile Solidario tuviera esta lógica de los derechos, algo tenía discursivamente, pero no era el...” (Asesor político presidencial 2).

A diferencia del Chile Solidario creado por R. Lagos, el subsistema Chile Crece Contigo dirigido a la infancia gestado en el gobierno de M. Bachelet, que sumado al primero conforman el SIPS, presenta una lógica más cercana al enfoque de los derechos y la promoción de una mayor igualdad social a partir de la equiparación de ciertas condiciones iniciales. Esta racionalidad convive con la otra asistencialista del Chile Solidario, que pone su énfasis en la entrega de subsidios, sesgo de origen del que el SIPS no logra desprenderse, y que lo hacen muy distante e inconsistente con el discurso que postula.

“Bachelet es la que instala este discurso de protección social, donde está Chile Crece Contigo, está el sistema intersectorial de protección social, una mirada que a lo mejor uno podría decir más igualitarista en términos del discurso de las políticas. Aun así Bachelet igual reparte bonos, y más bonos que Lagos, todo focalizado y todo pensando en el impacto en la extrema pobreza, entonces ha habido una contradicción yo te diría de la operacionalización de estos conceptos en la práctica” (Director Fundación 1).

El problema de la traducción del enfoque de derechos en políticas públicas consistentes con aquel, evidencia la existencia de dos entradas paralelas a las políticas sociales que tienen casi nulos puntos de intersección. Uno es el lenguaje de la política que se vale de un discurso que le sirve para legitimar su intervención en materia social y sintonizar con las demandas sociales por mayor igualdad. Por el otro lado está el lenguaje de la política pública que se centra en un rol subsidiario y en el manejo eficiente de los recursos, enfoque liderado por las autoridades económicas. Los puentes entre ambas visiones y conceptualizaciones están

escasamente contruidos, la política social aparece como un espacio en que sus formulaciones discursivas se elaboran en un ámbito mientras que los diseños e implementaciones de sus instrumentos operan en otro que dista de aquel.

“Es que conceptualmente el enfoque derechos va por aquí y las políticas públicas por acá y los puntos de encuentro entre el enfoque de derechos y las políticas públicas no están muy bien contruidos, o sea están incipientemente contruidos, están levemente contruidos, no están contruidos” (Asesor político presidencial 2)

Uno de los elementos explicativos de lo anterior según los entrevistados, es que los planteamientos comunicacionales se gestan desde un ámbito político-social, mientras que las definiciones centrales en torno a sus instrumentos y operación acontecen en el campo técnico-económico del ejecutivo. Entre ambas aproximaciones existen serias dificultades de compatibilización, pues la primera apela a una nueva racionalidad normativa que amplifica valores igualitaristas, mientras que la segunda opera desde una trayectoria previa y una lógica práctica de carácter realista.

“El discurso... o sea que el enfoque derechos es un enfoque que se tiene que dar pero que cuesta que se dé... En Chile está costando una dialéctica entre lo normativo y lo ya asimilado como práctica, lo normativo y lo que plasma la realidad...” (Funcionario organismo internacional 2).

II.2.2. Adaptación del enfoque de derechos a la realidad local

Como hemos observado, según los entrevistados, el enfoque de derechos constituye un relato de difícil traducción en términos de las políticas sociales locales: sus planteamientos no tienen un buen calce con la trayectoria que aquellas han seguido en el escenario nacional durante las tres últimas décadas. Parte del ejercicio supone entonces un proceso de adaptación de aquel marco de ideas a las condiciones y repertorios propios del país. Para asegurar este tránsito, se desarrollan estrategias encubiertas que buscan avanzar en acortar aquella brecha “en la

medida de lo posible”, a partir de las resistencias del propio sector oficialista y restricciones de diferente tipo que se imponen desde el ejecutivo, quienes, como veremos más adelante, no concuerdan con ello. Una de las principales vías para hacerlo es recurrir a la extensión de la cobertura de ciertos programas y prestaciones sociales desde la población pobre a la vulnerable, con la intencionalidad tácita de llegar a cierto tipo de universalismo de carácter “elemental”. Éste a su vez se concibe como un mecanismo tangencial no declarado para afectar la desigualdad social en cierta medida marginal.

Focalización ampliada como vía subrepticia para llegar a la universalidad

El debate sobre focalización / universalidad de las políticas sociales es uno de los ámbitos clave en que se pone en discusión la dualidad pobreza /desigualdad en relación a las políticas de la época. En términos muy generales y básicos es posible sostener una afinidad natural entre políticas orientadas a la disminución de la pobreza y estrategias focalizadas y, por otro lado, entre políticas dirigidas a reducir la desigualdad y prestaciones de carácter universal. Como lo reconocen algunos entrevistados expertos en políticas sociales, entre ambas aproximaciones no existe una separación tajante, es posible encontrar ciertas vías por las que se busca generar conexiones entre ellas, con ellas se intenta tomar distancia del polo focalización en pobreza para acercarse al de universalidad.

“Yo alinearía fuertemente focalización con pobreza, y universalidad con igualdad, y eso son dos focos importantes. Evidentemente, de que hay vasos comunicantes y eso habría que ser ciego para no verlo, hay vasos comunicantes” (Académico 1).

En el período que se investiga, existe una opción por ampliar la focalización de las prestaciones sociales como un camino para alcanzar, de manera no explícita, un cierto tipo de universalismo. Durante el primer gobierno del decenio, la idea de extender la focalización comienza a introducirse especialmente en el ámbito discursivo. Se la concibe como una forma de universalismo que se asocia a la progresiva incorporación de los sectores medios como beneficiarios de algunas prestaciones. Es un segmento de la población que hasta ese momento

ha quedado relegado al mercado como principal mecanismo de acceso al bienestar y se encuentra excluido de la población objetivo de las políticas sociales. El propósito de tal cambio es que este grupo mantenga una mejor disposición a contribuir al financiamiento de aquellas políticas, en la medida que también acceda a ciertos beneficios que otorga el Estado.

“Ya en el discurso de Lagos la idea de universalismo es muy fuerte y que las políticas sociales tienen que incluir las clases medias, con toda esta idea de la cohesión social, de que las clases medias contribuyen con impuestos pero tienen que sentirse beneficiarias de las políticas también, y que (es) una dinámica positiva el que las clases medias se sientan parte de la política social y no como teniendo que adquirir todo en un sistema privado, y más encima después pagar impuestos no muy motivados para eso” (Funcionario organismo internacional 2).

La apertura del gobierno de la época a la noción de universalidad se perfila como una forma de aminorar el sesgo pro pobreza de la política social, lo que se busca hacer en primer lugar a nivel del relato discursivo. Esta propuesta emerge del área del ejecutivo que está a cargo de la estrategia política de la administración de R. Lagos, por tanto está vinculada a un asunto de diseño político estratégico y está orientada por una mirada de las políticas públicas que se guía básicamente por una racionalidad política.

“Entonces hay una idea yo creo que está en el gobierno de Lagos, que está en Ottone muy fuerte, que está en todo el equipo del segundo piso en ese momento, como de visión estratégica de que hay que pensar vincular mucho más la política social a un público más amplio, despobretizarla en términos discursivos” (Funcionario organismo internacional 2).

La decisión de disminuir el fuerte sesgo hacia la pobreza de la política social se concreta durante la administración Bachelet a través de los programas de transferencias condicionadas PTC, los que inicialmente ideados para la extrema pobreza, aumentan progresivamente su cobertura hasta los grupos vulnerables. Aquellos programas comienzan a ser pensados como un medio indirecto por el cual filtrar la idea de un universalismo elemental. Se opta por hacer

que esta noción ingrese a la política social a través iniciativas que han sido gestadas desde otra lógica: se la introduce por una vía lateral, como si se hiciera de forma clandestina. A los PTC se los concibe como programas que buscan desarrollar una mayor vocación por la universalidad, con un cierto tipo de orientación e intencionalidad futura de llegar a ella.

“Porque ahora se puede focalizar bien primero en extrema pobreza y después ampliándose a la pobreza, como son algunos programas de transferencias, como son programas de apoyo la pobreza... Se están pensando un poco también como una ventana por la cual entrar y empezar a agrandar los programas, hacia la idea de universalismo básico, de programas con mayor vocación universalista” (Funcionario organismo internacional 2).

La intención de desarrollar alguna forma de universalismo en la política social focalizada y orientada a la pobreza busca, en última instancia, generar también algún efecto en la desigualdad, aun cuando no sea explícitamente formulado así. Se espera que esta estrategia posibilite algún cambio marginal en este ámbito, pero en ningún caso se piensa que aquella política pudiera llegar a tener algún rol significativo en materia distributiva.

“Y que por lo tanto podrían ser programas primero que tienen una cobertura mayor, y con creciente monto en las transferencias, para que su impacto en la desigualdad no sea tan marginal e irrelevante y pueda ser un poquito mayor” (Funcionario organismo internacional 2).

Desde esta perspectiva, los programas de transferencias PTCs aparecen en la visión dominante como intervenciones que no tienen mayor incompatibilidad para contener al mismo tiempo un sesgo antipobreza y un sesgo pro igualdad. Los PTCs se presentan con aquel doble cariz, como pro pobres porque están destinados a aliviar a las situaciones de pobreza, al mismo tiempo como favorecedores de una mayor igualdad en tanto instrumentos para que sectores más amplios de la población accedan al reparto de ciertos bienes. El proceso de ampliación progresiva de cobertura posibilita recurrir a ellos para construir un relato de tinte universalista-igualitarista. Tal tipo de reparto adolece, sin embargo, para algunos

entrevistados, de un sentido peyorativo, se alude a una “repartija”, que refiere a un arreglo que se hace subrepticamente, de manera poco transparente. Asimismo, se visualizan como programas que buscan “meter la cuña”, es decir como un mecanismo que busca generar ciertos movimientos a partir de una herramienta de naturaleza especial, de carácter menor, que tiende a pasar desapercibida.

“Programas (PTC) sesgo antipobreza o sesgo pro igualdad, como norte de la política social, o del discurso dominante dentro del gobierno en lo social. Porque a veces los programas de transferencias se pueden haber entendido como meter la cuña para ir agrandando la repartija” (Funcionario organismo internacional 2)

Como se ha señalado anteriormente, durante la época que se investiga, en especial en el gobierno de M. Bachelet, comienza a transitarse hacia una zona más gris en que se desdibuja la línea que separa un tipo de política -focalizada en pobreza-, de la otra –universalista pro igualdad-. El reemplazo del concepto de pobreza por el de vulnerabilidad y del instrumento de selección -la ficha de caracterización socioeconómica CAS por la Ficha de Protección Social-, son dos hitos que dan cuenta de aquel cambio. Ambas medidas apuntan en el sentido de extender los destinatarios de las políticas, incorporando sectores que hasta ese momento estaban excluidos de ellas. La mirada que prima, aunque de manera no declarada, es utilizar estrategias laterales y resquicios del sistema para ampliarlo y así acercarse a una universalidad muy básica, apuntando de alguna manera desde allí a una cierta noción de igualdad. La expansión de cobertura se convierte en la principal vía oculta, un canal subterráneo, por el que se busca filtrar una mirada igualitarista-universalista en políticas cuya naturaleza y orientación viene desde la otra matriz, la de pobreza-focalización.

“La ficha de protección social, antes la ficha Cas, era un criterio de focalización fuerte, una concentración de la política social fuerte en pobreza y ya con la ficha de protección social en el gobierno de Bachelet se abre un poquito la manga. Se introduce un concepto de vulnerabilidad, que es más amplio. La misma aplicación de la ficha de protección social no fue tan cuidadosa, finalmente yo creo que la ficha misma no es un mal instrumento, pero la implementación fue pésima y al final la idea

era metamos más gente en el sistema, entonces había una mirada más si tú quieres de eventualmente llegar a la universalidad, y por lo tanto apuntar desde esa mirada a la igualdad” (Académico 1).

Esta manera marginal, tangencial y subrepticia de hacer entrar el universalismo a la política social resulta ser una vía que no permite alcanzar aquel propósito no abiertamente declarado. En la búsqueda de transitar desde políticas altamente focalizadas a políticas “en algo” universales y de políticas exclusivamente pro pobreza a políticas “en cierta medida” pro igualdad, la opción escogida se queda apenas a medio camino. En la práctica, lo que acontece es una operación de transacción, que acepta ir más allá del primer término de esas polaridades, trascender el fuerte foco inicial en pobreza y focalización, ampliando la mirada hasta la vulnerabilidad, sin avanzar hacia la universalidad.

“Pero igual se quedaron como a medio camino, porque los derechos sociales y económicos en su estado puro son para todos, todo el mundo debe tener... Y en Chile se transó en esta cosa, ok no la pobreza pero vamos a ampliar la mirada hasta la vulnerabilidad, o sea del quintil uno vamos a pasar al quintil dos y medio si tú quieres, tú ahí tienes una cosa intermedia” (Funcionario organismo internacional 1).

Universalismo retórico que persiste en el foco pobreza-vulnerabilidad

La ampliación de cobertura posibilita extender la focalización de manera sustantiva en algunas áreas muy acotadas de la política social, partiendo de porcentajes muy mínimos de beneficiarios en relación al total de habitantes se llega, en algunos casos como el programa Chile Crece Contigo, a niveles que supera a la mayoría de la población. Estos incrementos tan significativos podrían hacer pensar que la focalización misma como noción está superada debido a que se logra abarcar una proporción tan elevada de ciudadanos. No obstante, aquella se presenta para algunos de los actores claves de la época como un asunto aún pendiente de resolución y se la estima como una de las faltas más importantes de los gobiernos de aquella etapa. La apertura de la focalización hacia cierto tipo de universalidad se perfila como un

asunto que se queda en el plano de la teoría, pues no logra una clara expresión práctica en política social.

“(La focalización) es parte de un pecado que compartimos, a pesar de que nosotros en teoría lo abrimos, es decir si tú miras la política de ampliación del pilar solidario..., pero en Chile este desequilibrio entre políticas contributivas y no contributivas solidarias era total, tú tenías políticas solidarias para 5%, para el 10%...el 20..., pero cuando tú los pilares solidarios empiezas ya corríste al 60...”
(Ministro área social 1).

Así como se estima que la focalización se abre teóricamente, se considera que la universalidad no resulta ser más que un postulado retórico, pues ella está presente solo a nivel de cierto relato. Para los entrevistados de este grupo, lo que inhabilita a avanzar hacia una universalidad real es que aquella apertura se da en ámbitos muy acotados de las políticas, en aquellos que no suponen una presión fiscal significativa. La posibilidad de llegar a una real universalidad se ve fuertemente limitada por la escasez de recursos destinados a tal propósito, impidiendo llevarla a cabo de manera integral.

Más allá de lo financiero, para los entrevistados, el problema para llegar a un cambio sustantivo hacia una universalización se vincula con que se trata de materias que no son objeto de discusión de política. No se pone en el tapete público la forma de alcanzar el financiamiento que permita hacerla posible, de manera que deje de ser una cuestión que se queda exclusivamente a nivel de cierto anhelo gubernamental no declarado. Los asuntos vinculados a la universalidad son percibidos con una carga ideológica, lo que hace que queden marginados del debate público de la época, aunque no totalmente fuera del imaginario de algunos de quienes gobiernan que persisten en estrategias no declaradas para tratar de alcanzarlos. Siguiendo con la cita anterior,

“Estamos en sesenta (por ciento) pero lo que pasa es que no lo has hecho en el conjunto del sistema,...es donde la caja fiscal te permitía, aquí te dejaban el sesenta, aquí el veinte, el cinco. Es decir, sigue siendo una política determinada por la caja

fiscal y no fue un debate del país, como el que hoy día estás haciendo..., Quiénes son los segmentos a los que realmente tienes que extender la universalidad. Porque la universalidad es retórica. Bueno, y a partir de eso hagamos un debate como país cómo diablos se financia...” (Ministro área social 1).

En este campo se trata de avanzar con las restricciones de recursos y las resistencias ideológicas que se tienen, abriendo espacios en aquellas políticas y programas sociales en que ampliar su cobertura tuviera escaso costo fiscal. Simultáneamente se evita poner en discusión tal asunto en relación a sectores y ámbitos claves de la política social y sectorial donde hacerlo significa poner en cuestión los encuadres de ideas imperantes y superar los límites prácticos que lo impiden.

“Ampliarlo en el Chile Crece Contigo costaba un moco, nada, ampliarlo en el sistema educacional es otra cosa, o en salud para qué hablar, tiene costos imposibles hoy día en el mundo... esa es la discusión mucho más de fondo...” (Ministro área social 1).

Finalmente, existe la percepción para estos entrevistados que la universalidad no pasa de ser un anhelo y un sueño no declarado, pero que lo que sigue imperando es una visión que, al menos para algunos sectores oficialistas de la época, se centra fuertemente en la focalización, no sólo como instrumento, sino como principio y fin de la política social. Desde esta perspectiva, la focalización más que como una herramienta neutra según algunos actores la definen, se concibe como una creencia adoptada que se perfila como ajena; se asocia a haberse creído un relato que, de alguna forma y/o para algunos, se percibe como engañoso.

“Pero nunca hicimos la universalidad y nos compramos el cuento de la focalización y estamos llenos dentro de la Concertación de gente cuya preocupación era la focalización hasta el día de hoy” (Ministro área social 1).

Paralelamente a este proceso práctico de ampliación de cobertura, se producen ciertos cambios conceptuales que se orientan a modificar el foco de atención de la política social, entre los que destacan la emergencia del término “vulnerabilidad” (Katzman, 1999). Éste se

ubica aparentemente en un espacio intermedio entre focalización y universalidad, así como entre pobreza y desigualdad. Con esta noción se busca superar el foco en pobreza, incorporando como destinatarios de las políticas a sectores medios-bajos de ingreso y de esta forma apuntar de cierta forma a la desigualdad. No obstante tales movimientos conceptuales y prácticos, finalmente sigue imperando la lógica de la focalización y la mirada concentrada exclusivamente en los más carenciados, aunque dirigida a segmentos menos acotados, resultando la universalidad una expresión de anhelo inconclusa.

“Ya no es un tema de pobreza, ni es pobreza, sino que en sectores medios, medios bajos... vulnerabilidad, o sectores más vulnerables de la población y desigualdad. En realidad yo creo que..., claro, pero sigue siendo políticas focalizadas, pero a sectores más amplios de la población” (Ministro área social 2).

Los cambios que se introducen en las políticas de la época que transitan desde la focalización en sectores pobres a los segmentos vulnerables, mantiene la dualidad pobreza / desigualdad intacta, y a aquellas girando en torno al eje pobreza. Aun cuando en ocasiones tal transición pareciera permitir acercarse a abordar e intervenir de alguna manera en este último término de la dualidad, en definitiva se reconoce que ésta permanece intocada. Ampliar algunas políticas hacia el sesenta por ciento de la población de escasos recursos no alcanza a generar un cambio sustantivo en tal dualidad, en tanto no toma en consideración el conjunto de la estructura del ingreso. Para estos entrevistados, el enfrentamiento de la desigualdad como objeto deseado y no declarado aparece como un asunto inalcanzable para políticas de este tipo y estrategias de estas características.

“Sí, sí, pero de todos modos se mantiene la dualidad, porque es política social orientada a segmentos de la población que requieren de un apoyo del Estado, pero tampoco afectamos la desigualdad. Porque la desigualdad en el país está reflejada más bien por la concentración del ingreso en el último percentil, en el último 5%, entonces por supuesto con políticas que están orientadas al 60% de la población tampoco se iba afectar la estructura de ingreso” (Ministro área social 2).

La noción de vulnerabilidad que guía este viraje gira en torno al encuadre de la pobreza y la focalización, permaneciendo distante de la igualdad y la universalidad. Si las dualidades -pobreza/desigualdad y focalización/universalidad- son concebidas como una polaridad donde cada uno de los términos es un extremo, la estrategia planteada logra moverse levemente despegándose del primero, pero persiste en él, y distante del otro hacia el que pretende transitar. La política social no alcanza a “despobretizarse”, permaneciendo al mismo tiempo absolutamente fuera del eje que apunta a la igualdad y la universalidad.

II.2.3. Legado de políticas sesgo antipobreza prevalece ante nuevo paradigma

En el lapso de tiempo que se investiga comienza a producirse una convivencia, no siempre armoniosa, entre dos paradigmas de políticas que se disputan su primacía. Por un lado, una visión neoliberal que trae una trayectoria desde décadas pasadas y que se expresa en políticas subsidiarias focalizadas y, por otro lado, una perspectiva de tipo bienestarista que intenta introducirse con dificultad. Ambas logran cohabitar en el imaginario nacional, sin embargo cuando entran en disputa al momento de la toma de decisiones concretas de políticas, tiende a prevalecer la primera sobre la segunda. Tal dinámica de convivencia y competencia entre encuadres de ideas sobre políticas sociales (Hall, 1993; Sabatier y Jenkins-Smith 1993; Jobert, 2004; Campbell, 1998, 2004) redundan en un modelo ad hoc a la realidad chilena que se caracteriza por combinar aspectos de ambos, que resulta en una especie de híbrido. Esta adaptación local se produce por el entrecruzamiento de aquellos paradigmas con ciertos legados (Marx Ferree, 2003; Campbell, 2008; Béland, 2005, 2007) de políticas sociales subsidiarias con sesgo antipobreza que prevalecen paralelamente al abordaje de nociones progresistas igualitaristas que quedan circunscritas mayormente al campo de lo retórico.

En este contexto, opera una lógica pragmática que pone énfasis en intentar desarrollar políticas más avanzadas en el sentido trazado por el discurso, a través de implementaciones en el corto plazo. Éstas operan en base a las restricciones que se les impone desde instancias del ejecutivo que están a cargo de funcionarios del ámbito económico mayormente de carácter tecnocrático.

Enfoque de derechos sin consenso político ni respaldo dentro del ejecutivo

La época que se investiga se caracteriza porque existen ciertas materias que no se ponen en discusión en relación a las políticas que se heredan, lo que no significa que respecto de ellas exista una posición unánime, por el contrario, son temas que se perciben de manera muy ideologizada. Ello sucede con el enfoque de derechos que se intenta introducir, el que es estigmatizado por sectores relevantes del conglomerado gobernante, por lo que resulta sumamente difícil que se logre establecer pactos políticos que permitan que aquel enfoque sea concretado en políticas acordes a él. Las nociones claves en torno a los derechos son utilizadas y aceptadas en el discurso político, pero no son discutidas en sus contenidos y connotaciones, dificultando abordar las implicancias que aquellas tienen para las políticas, así como enfrentar las diferencias de opinión y posición que existen respecto de ellas.

“La perspectiva de derechos es súper difícil de implementar, es súper, súper difícil y es súper difícil también en una sociedad también bien ideologizada, donde el tema de los derechos es una especie de pecado” (Director ejecutivo área social).

Como los asuntos vinculados al enfoque de derechos no se discuten, no hay certeza respecto de si existe acuerdo entre los principales actores políticos en el gobierno respecto de tales materias. Aparentemente lo habría, pero inmediatamente se plantea la duda. Tal incertidumbre y escasa claridad es uno de los elementos que dificultan que aquel enfoque logre ser implementado.

“Entonces hay muchas cosas mezcladas que limitan la implementación del enfoque, aunque podamos estar todos de acuerdo en la idea que está detrás del enfoque, ahora, yo no sé si estamos todos de acuerdo la verdad, políticamente hablando” (Director ejecutivo área social).

Algunos actores claves no están de acuerdo con el enfoque de derechos, sin embargo éstos no lo reconocen ni lo expresan abiertamente, probablemente porque hacerlo se ve como políticamente incorrecto. Tales personas corresponden no solo a la oposición de la época, sino a importantes sectores de la coalición gobernante del momento, especialmente a los que corresponden a partidos de centro. Los entrevistados lo atribuyen, a su vez, a que existen diversas posturas en cuanto al rol que le compete desarrollar al Estado y al tipo de relación que tendría que establecer con los integrantes de la sociedad. Se trata de posiciones ideológicas divergentes en torno a aspectos sustantivos de las políticas, que subyacen al conglomerado oficialista

“Hay mucha gente que no está de acuerdo con ese enfoque. Por eso yo te diría que la derecha no se compra el enfoque de derechos, y yo creo que la mitad de la Democracia Cristiana tampoco se lo compra... o sea no es un tema que esté como compartido y posiblemente hoy subyacen como filosofías de cómo uno mira la relación entre el Estado y las personas, cuánto se compra el enfoque de derechos”
(Funcionario organismo internacional 1).

Otro rasgo característico de la sociedad chilena que incide en la manera como se asume el enfoque de derechos se relaciona con su tendencia al excesivo realismo, pues prima una visión minimalista que evita ponerse metas ambiciosas. Esta perspectiva concibe aquel enfoque como uno de carácter maximalista; cuestiona que apelando a él se espere tanto del Estado, ya que se trataría de algo imposible de alcanzar y no existirían los recursos suficientes para ello.

Tal postura es de resistencia más que de oposición, es decir no se pone en contra del enfoque de manera directa, sino que apela a ciertos criterios de realidad para ponerlo en duda y cuestionarlo a partir de ciertos reparos. Estos renuentes no son solo pertenecen al centro de la coalición, ellos están presentes también en los sectores más progresistas de ella, quienes a diferencia de los de derecha que plantean su desacuerdo de forma explícita, lo hacen subrepticamente.

“El punto de tope que hace que el discurso de derechos no se sepa bien cómo se come en la realidad, el punto de tope son las lucas. Son las lucas por qué, porque la acusación tradicional que se hace desde fuera al enfoque de derechos es que es maximalista, diciendo pero cómo puede... no, no puede pretenderse tanto, siempre es esa la idea, no, pero no podemos aspirar a tanto, pero seamos realistas. Es decir cómo uno puede decir que por derecho le corresponde todo esto, no hay cómo... O sea la gente como renuente, incluso de izquierda, o progre, dicen sí pero ya, de dónde sacamos la plata” (Funcionario organismo internacional 1)

La imposibilidad de traducir el discurso de los derechos en políticas sociales acordes de carácter universal toma la forma, para los actores que lo propician, de una lucha constante con sectores al interior del ejecutivo. Las diferencias de visiones se dan entre las autoridades sociales y las económicas, siendo estas últimas quienes ponen cortapisas y filtran las iniciativas propuestas por aquellas, las que no llegan a plantearse en debate parlamentario, porque son alteradas y cercenadas previamente.

Existe por lo tanto a nivel de gobierno una dualidad de idiomas que no logra conversar entre sí: el fraseo de los derechos resulta ajeno y distante a ciertos sectores de aquel que poseen roles claves en términos de la definición y concreción de las políticas públicas. Como consecuencia, ambas lógicas y códigos transitan por carriles separados, el primero con una mayor apertura en el campo de la política y del discurso comunicacional dirigido hacia la opinión pública, el segundo operando en el campo de las políticas públicas y del discurso tecnocrático.

“En el choque, en la imposibilidad de traducir ese discurso respecto de los derechos sociales en instrumentos de política pública universal, y desde los derechos sociales y los derechos humanos, claro, yo creo que fue la lucha cotidiana. A nosotros nos tocó bastante vivirlo en varias iniciativas legislativas, por una parte en la instalación... en la creación de la ley del Sistema Intersectorial de Protección Social, donde nuestra principal..., donde nuestras definiciones originales, nuestras definiciones fundamentales, no es que fueron alteradas en el parlamento, en la discusión

parlamentaria sino que fueron alteradas en la discusión con el Ministerio de Hacienda...” (Ministro área social 2).

Una política de derechos sociales tiene necesariamente condicionantes, en términos de acuerdos políticos, institucionales, programáticos, presupuestarios que la hacen viable, y que derivan en ciertas implicancias en diversos ámbitos. La condición garantista y vinculante propia del enfoque supone, a su vez, ciertos correlatos a nivel presupuestario, lo que hace que los personeros a cargo de las finanzas de la nación busquen limitar amarres presupuestarios que comprometan el manejo de aquellas en el futuro. Las autoridades de Hacienda se presentan con alto grado de poder en la definición de la orientación de las políticas sociales, las que a su vez parecen carecer de los acuerdos políticos fuertes que las sustenten. Por su parte, las autoridades sociales evidencian cierto voluntarismo en su intención de llevar adelante transformaciones progresistas que no logran concretarse ante las restricciones que les coloca las autoridades económicas.

En este escenario, la discusión parlamentaria se presenta, de parte de estos entrevistados, como poco sustancial debido a que las determinaciones claves de las políticas se asumen en el espacio del ejecutivo, en particular por las autoridades de Hacienda. Los espacios de debate parlamentario sobre asuntos de fondo en política social están ausentes, constituyéndose la aprobación de aquella en un trámite legislativo, que poco tiene que decir respecto de la configuración de la política social en sus dimensiones sustantivas.

“...porque nuestras definiciones de derechos sociales tenían implicancias políticas y económicas, y presupuestarias. Entonces donde más nos demoró elaborar la ley fue dentro, fue en el gobierno, con una restricción que nos ponía el Ministerio de Hacienda.... Por lo tanto cuando llegamos a la discusión parlamentaria estaba tanto más floja en la implicancia que podía tener... vinculante respecto a implicancia presupuestaria por un lado y garantista por otro. Que fue mucho más fácil la discusión parlamentaria, o sea, que la derecha nunca se opuso porque ya lo habíamos recortado antes” (Ministro área social 2).

El Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos ejercen el rol de resguardar los recursos públicos y restringir el incremento del gasto social. Al mismo tiempo esta entidad evidencia una postura de desconfianza y resistencia hacia las propuestas, principalmente promovidas por las autoridades del área social. La convivencia compleja de los paradigmas se reproduce en alguna medida al interior del ejecutivo, en el que coexisten dos aproximaciones, una de tinte más conservadora y otra de sesgo más progresista, lideradas por las autoridades económicas y del área social, respectivamente.

“Y básicamente muchas cosas se propusieron, se trataron de hacer y chocaron, digo cosas orientadas a los derechos y chocaron con la negativa de Hacienda, básicamente de la Dipres... por este extremo de prudencia respecto al uso de los recursos, y a una cierta desconfianza básica en términos de cómo avanzar más rápido y no sacrificar ciertos bienes públicos,...el crecimiento, la estabilidad económica y otras cosas más” (Ministro área social 2)

El legado neoliberal se impone en decisiones e instrumentos de política social

Existe en el período estudiado una dualidad de almas que es transversal a la élite política y al ejecutivo, tal fractura dificulta el consenso interno de este conglomerado, para su posterior negociación con la oposición de derecha de la época. Por un lado hay una visión neoliberal que posee una trayectoria de décadas, que se combina en algunos casos con perspectivas conservadoras y, por otra parte, una emergente aproximación bienestarista de tinte progresista. Las dos administraciones que se investigan evidencian la tensión entre los dos encuadres, cuya divergencia está permanentemente en juego en las decisiones gubernamentales sobre política social.

“No era tan fácil al interior del proceso de toma de decisiones, y tampoco era tan fácil en la negociación para afuera del proceso de toma de decisiones, porque estas dos almas... más liberal conservadora y más socialdemócrata en materia de políticas

sociales, estaban completamente presentes al interior del gobierno, de ambos gobiernos” (Director ejecutivo área social).

Por tanto, se trata de diferentes marcos interpretativos que involucran ideas con dimensiones cognitivas y normativas que influyen las políticas públicas (Campbell, 2008; Schmidt, 2008); y no solo especifican problemas a ser atendidos sino también instrumentos (Hall, P. 1993). Tales encuadres de políticas involucran cierto tipo de mecanismos y herramientas de políticas que les resultan afines, por tanto aparecen teniendo implicancias prácticas para éstas.

“Vivimos una tensión entre la orientación desde una visión más inspirada desde el bienestar, o el estado de bienestar, las políticas universales y la mirada más neoliberal y con una traducción en la focalización de la política social” (Ministro área social 2).

Ambas concepciones cohabitan sin mayores problemas y logran una convivencia pacífica. No obstante, en determinadas ocasiones en que entran en confrontación, la opción tiende a resolverse a favor de una de ellas. Si bien el nivel discursivo pareciera generar espacio suficiente para ambas visiones, al momento de las decisiones de políticas se requiere tomar partido por una de ellas, y en este escenario la trayectoria que aquellas políticas traen se impone sobre el paradigma emergente que busca abrirse camino.

“Estuvo ya en esa fecha una convivencia de ambas miradas, pero a la hora de las decisiones se resolvía más bien a favor de la mirada más neoliberal” (Ministro área social 2).

La persistente decisión a favor de la perspectiva neoliberal se traduce en una determinación de mantener el carácter subsidiario y mayormente focalizado de las políticas, aun cuando se está en presencia de un innovador y progresista enfoque de derechos. La confrontación entre ambos encuadres tiende a zanjarse con la instalación de una visión bienestarista pero que se ve permanentemente enfrentada a una presión neoliberal que la obliga a operar con los mecanismos propios de ésta. La dinámica de disputa de espacios de políticas por parte de

paradigmas contrapuestos trae como resultado el desarrollo de una política social discursivamente con enfoque de derechos, pero que opera con una orientación práctica y un instrumental de tipo neoliberal. Si bien pareciera prevalecer una especie de sincretismo entre los dos paradigmas, existe claridad que el encuadre ideológico que termina imponiéndose es aquel que logra hacer primar los instrumentos de políticas que le resultan afines a su concepción.

“Priorizar por políticas más focalizadas persistió aun cuando tuvimos un gobierno, ya en el 2000, en el gobierno de Lagos, donde hubo un peso por el enfoque de derechos. Pero ¿qué resultó de todo esto...? Fue que tuvimos política social con enfoque de derechos pero focalizada. O sea como una visión más progresista desde la perspectiva de un nuevo Estado de Bienestar, con enfoque de derechos, con políticas universales, y por otro lado la presión más neoliberal...” (Ministro área social 2).

Como resultado de tal confrontación de posiciones redunda una propuesta de política social tímida y empuñecida en términos del enfoque de derechos que postula, que no logra ser explícita en lo que éste compromete. Asume un enfoque jibarizado, que deja fuera aspectos sustantivos que le son propios, que es desnaturalizado en su esencia. Esta configuración del enfoque asume la forma de una cierta adaptación nacional (Campbell, 2004; Béland, 2007), que orienta la implementación y las medidas que se toman en política pública.

“Fue un enfoque que estuvo presente, que probablemente no estuvo presente con todo lo explícito que era necesario y tal vez se hizo una cierta adaptación a la chilena del enfoque de derechos en aquello que tenía que ver con cómo orientar la implementación y cómo orientar las medidas que se tomaron de política pública” (Ministro área social 2)

Lo esencial que queda fuera de este enfoque de derechos chileno es la universalidad. Ello deriva del hecho de que se busca no poner en cuestión el tamaño del Estado, ni la magnitud del gasto social, así como evitar dar lugar a presiones presupuestarias. Aquel encuadramiento

hace que no se perfile como algo factible contar con instrumentos de políticas que posibiliten trascender el esquema en que la política social se encuentra encasillada por décadas.

“Claro resultó una combinación, pero lo que se sacrificó fue la universalidad, lo cual también tenía implicancia, o más bien fue producto..., también de las decisiones presupuestarias que tiene que ver con el tamaño del Estado, la cantidad de gasto social. Sin salirse de las definiciones básicas de un modelo neoliberal. Entonces de ahí la orientación por las políticas sociales hacia la pobreza, sin abordar el tema de la desigualdad, porque tampoco teníamos instrumentos para eso” (Ministro área social 2).

Lógica realista que privilegia continuidad y visión práctica de corto plazo

La aplicación del enfoque de derecho al repertorio nacional se hace bajo el criterio de seleccionar de aquél los elementos que son factibles de ser implementados en el corto plazo, con las condiciones que se tienen en ese momento. Las políticas sociales de la época en sus decisiones de diseño optan por llevar adelante un avance progresivo en el marco de las restricciones en que funcionan, con el criterio de maximizar aquello que se podía alcanzar en un periodo muy acotado de tiempo. Tales condicionantes son los que determinan lo que se toma y lo que se excluye del enfoque, así como el tipo de políticas que se desarrollan, lo que da lugar a la implementación de una cierta perspectiva de derecho de características muy peculiares. Esta perspectiva toma un carácter particular en el ámbito nacional, la que está fuertemente marcada por las restricciones económicas, temporales, ideológicas, en que está inserta.

“Si uno examina algunas políticas con algún nivel de detalle en términos del proceso de diseño, las opciones que habían y cuáles opciones se tomaron..., yo creo que progresivamente se fue avanzando, se fue tratando de implementar una cierta perspectiva de derecho en aquello que era viable en el corto plazo” (Director ejecutivo área social)

Un asunto importante de recalcar es que la política social de la época se caracteriza por el hecho de que se desarrolla desde la práctica: no se guía por una concepción determinada que da lugar a cierto diseño, sino que va tomando forma sobre la marcha, en el mismo proceso de realización. Se trata de un ejercicio que busca innovar dentro de ciertas restricciones, la dinámica de adopción y adaptación de nociones foráneas al escenario local involucra operaciones de traslación que toman la forma de una especie de “bricolaje”, acción basada fundamentalmente en la experimentación (Campbell, 2004). Se construye sobre lo que hay, los cambios que se introducen se orientan a avanzar hacia una política social de carácter más progresista, aprovechando lo que sirva del nuevo encuadre para efectos de dar ciertos pasos en tal sentido, pero sin poner en revisión la estructura que se tiene.

“Se fue construyendo en la práctica, como recogiendo lo que era posible aplicar en este modelo, que era un modelo que estructuralmente no rompía con la lógica neoliberal, digamos en la organización del Estado, pero con una política social mucho más avanzada” (Ministro área social 2).

Según los entrevistados, la falta de un diseño previo que oriente el proceso constructivo de la nueva política es reemplazada por una estrategia de ir abriendo pequeños espacios en la medida que se va presentando la oportunidad. La política social se asemeja a la figura de un edificio que se intenta refaccionar haciendo pequeñas aberturas que evitan poner en riesgo la estructura sobre la que se está interviniendo y su estabilidad fundamental. Tal forma de operar trae como consecuencia un producto que se perfila como defectuoso en tanto carece de un diseño previo, la innovación de la política social es el resultado de la suma de limitados ajustes al formato que existía previamente.

“La estrategia era abrir la puertita acá, una ventanita aquí, no era una gradualidad... Es decir, no era que yo tenía el producto final y fui organizando la gradualidad sino que a esto le fui sumando... y salió una casa medio defectuosa... porque no hubo un diseño” (Ministro área social 1).

Se contrastan dos lógicas, la del “minimalismo” que se concibe como ir interviniendo en la medida de lo posible según la coyuntura, versus la del “maximalismo” entendida como hacer grandes modificaciones en lo inmediato. La opción que se impone es la primera, es decir la perspectiva realista que opera bajo el paradigma de atenerse a las restricciones imperantes impuestas y desde esos límites hacer lo que se pueda en el momento. A tal visión cortoplacista se contraponen, desde una visión retrospectiva alternativa, una de más largo plazo que permita situar un escenario a alcanzar en el tiempo con el propósito de ir avanzando gradualmente hacia el horizonte previamente visualizado. Esta última aproximación, que traza los diseños y las decisiones de políticas en una perspectiva temporal más amplia, está ausente en el periodo que se investiga.

“Entonces minimalismo era hagamos lo posible y el maximalismo todo ahora, esos fueron nuestros debates, ninguno de nuestros debates... sentemos a un grupo... pensemos a 20 años, no... y cómo hacemos una estrategia hoy para eso” (Ministro área social I).

Destaca en la época la naturalización de los límites de lo posible, el cerco de las restricciones se presenta como inamovible: el escenario de lo factible se dibuja como un espacio con fronteras muy marcadas e inalterables. La desigualdad como objeto de preocupación gubernamental no deja de estar presente, pero siempre en relación a ciertas restricciones que aparecen como indiscutibles. Estas limitaciones son las que determinan lo pensable y dentro de este constreñido encuadre es que se opera, haciendo esfuerzos por obtener el mayor rendimiento.

“Entonces organizaban estos talleres de discusión y de reflexión muy chiquitos con variedad de actores... y mucho de lo que se conversaba en esos talleres tenía que ver con esto, con cómo enfrentar la materia de la desigualdad con aquello que fuera posible hacer” (Director ejecutivo área social).

El actuar “en la medida de lo posible” conjuga con ciertas características culturales que dan lugar a una especie de doble estándar. Por una parte, existe un hablar embellecido en torno a

ciertos valores, que recurre a discursos que suenan bien, y que no se atienen necesariamente a un criterio estricto de realidad. Por otra parte, se observa una forma de operar limitada a lo disponible, que dificulta ir más allá de los moldes establecidos, donde funciona cierta inercia y conservadurismo que obstaculiza salirse de la trayectoria.

La labor de traducir el discurso de los derechos en la implementación de las políticas es un proceso complejo (Campbell, 2004; Béland, 2007); existe una permanente confrontación entre un discurso grandilocuente y enaltecido de los derechos y una realidad que dista y no termina de ajustar a aquél. Finalmente, los actores que están a cargo de enfrentar tal dilema constituyen lo que es considerado como una tecnocracia: son ellos los que se supone deben saber cómo se traduce y se pone en práctica el relato de los derechos, lo que supone, desde la perspectiva de los mismos entrevistados, un alto grado de voluntarismo. El foco de su misión está puesto en intentar implementar algo del relato de los derechos que se promete a la opinión pública, posibilitando que alguna parte de aquello que se dice suceda en la realidad de las políticas.

“Un proceso largo diría yo, en términos de la tecnocracia, de todos nosotros tecnócratas tratando de que las cosas ocurrieran y chocando la realidad con un discurso súper bonito que todos nos creíamos, yo todavía lo creo, y una práctica que no era tan fácil y que era bastante difícil de avanzar” (Director ejecutivo área social).

Conclusión

A diferencia del primer grupo de habla - el del poder gobernabilidad-, que asume una postura definida a favor de políticas subsidiarias pro pobreza que percibe acopladas al crecimiento y la estabilidad, el habla del hacer pragmático mantiene una relación ambivalente entre aquellas políticas y una emergente retórica igualitarista. Esta posición de habla se aproxima a la dualidad pobreza / desigualdad como a una relación divergente entre el discurso de derechos y una trayectoria de política pública anclada en un encuadre minimalista focalizado en los más pobres. Se trata de dos aproximaciones que tienen su propia lógica y senda de dependencia, y

que poseen escasos puntos de confluencia entre sí. Aquella dualidad se inscribe a su vez en un marco más amplio de disputa de paradigmas, uno de carácter bienestarista y el otro neoliberal, que conviven de manera más o menos armoniosa a nivel político discursivo. Aquellos marcos de ideas (Hall, 1993; Sabatier y Jenkins-Smith 1993; Jobert, 2004) entran en conflicto en el ámbito de las políticas sociales cuando se requiere optar por instrumentos concretos de política. En el proceso de decisiones prima el neoliberal sobre el bienestarista, pues este último no posee un repertorio en política pública en condiciones de hacerse cargo de aquello que postula. Adicionalmente, el enfoque de derechos, que proviene de este último paradigma, no concita apoyo político transversal ni cuenta con claros adeptos en los sectores del ejecutivo que toma decisiones en la materia.

Las voces que apelan a esta posición se sitúan desde su responsabilidad de poner en marcha e implementar políticas sociales, buscando traducir aquellos discursos igualitaristas y de derechos, en el marco de una trayectoria y matriz de políticas de tipo subsidiaria dirigidas hacia la pobreza. El foco está puesto en un hacer “en la medida de lo posible”, en ejecutar aquello que resulta factible en el corto plazo con el objetivo de avanzar en lo que se pueda, con los medios que se tienen a la mano. Es una posición de habla que se guía por una lógica de realismo para operar en lo inmediato con las restricciones y límites que se le imponen desde el proceso de toma de decisiones gubernamentales.

Una de las tensiones más evidentes de aquella dualidad se expresa en la trayectoria focalizada que traen las políticas sociales versus una permanente búsqueda de ampliación progresiva de cobertura de las prestaciones que aquellas contienen. Ello con el objetivo de alcanzar algún tipo de universalidad no declarada, se trata de un propósito no explicitado, al que se busca llegar por medio de estrategias subrepticias. Con éstas se intenta “meter la cuña”, “agrandar la repartija” o “abrir la manga”, recurriendo así a modalidades tangenciales, marginales, que se espera transcurran por vías subterráneas. No obstante todos estos intentos y esfuerzos por trascender la focalización, prevalece la percepción de que no se trata más que de un universalismo retórico, ya que las respuestas persisten siendo mínimas, manteniéndose ancladas en un sesgo anti-pobreza.

Esta posición de habla recurre a la figura de la TRANSACCIÓN para abordar la dualidad pobreza /desigualdad. Aquella operación apunta a conciliar aproximaciones divergentes en confrontación, tomando algunos elementos del encuadre emergente a cambio de dejar de lado otros que no calzan con la corriente principal del legado de políticas que viene primando desde décadas (Campbell, 2004, 2008; Béland, 2005, 2007). En este caso se trata de asumir ciertos elementos del paradigma progresista de los derechos -especialmente en términos discursivos- pero al mismo tiempo sacrificando componentes sustanciales de aquel, en particular la universalidad de sus prestaciones y la exigibilidad de las mismas. Se evita desechar totalmente lo que aquel referencial (Jobert, 2004) propone, por lo contrario se asume como retórica que enmarca las iniciativas de políticas emblemáticas como el Sistema Intersectorial de Protección Social, pero se lo desarrolla bajo una modalidad propia, una modalidad a la chilena. Éste aparece como un híbrido, un modelo propio que resulta de la interacción entre paradigmas foráneos que se adoptan y confrontan con ciertos legados culturales locales y repertorios de política pública, en un proceso de ajuste y transacción (Campbell, 2004; Béland, 2007).

II.3. Dualidad como OCULTAMIENTO. El habla del saber-instrumental

Esta es una posición de habla que recurre a una racionalidad que apela al conocimiento técnico especializado y sustenta su legitimidad en un tipo de saber particular, basado en la idea de eficiencia en el abordaje de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, la dualidad se concibe como una oposición de campos de conocimiento que poseen disímiles niveles de valoración: por un lado, se encuentra el económico que se presenta como neutro ideológicamente y es poseedor de un alto grado de reconocimiento, por otro, el social y político que se perciben con un sesgo ideológico y poco calificados en relación a las materias que abordan las políticas sociales.

La figura a que recurre esta posición es la del ocultamiento, es una voz se presenta como neutra respecto de posiciones políticas ideológicas, con posturas que buscan sustentarse en su

carácter aparentemente técnico instrumental. No obstante, se trata de una maniobra de encubrimiento en que se busca, a través de una aproximación tecnocrática, ocultar los sesgos ideológicos de las opciones de política pública que se toman. Esta visión predomina en los expertos en política social que se desempeñan principalmente en organismos internacionales y/o en ámbitos académicos vinculados a la disciplina económica. Muestran una destacable capacidad de influencia en quienes ejercen posiciones de poder y definen la orientación de las políticas públicas en materia social. Es una racionalidad que predomina en ambos gobiernos, de R. Lagos y de M. Bachelet. Se la utiliza para justificar la opción por políticas pro pobreza que se catalogan de eficientes y la exclusión de políticas pro igualdad que, desde esta perspectiva se considera, generan incentivos incorrectos al promover en la población culturas de dependencia del Estado.

GRAFICO 3. DUALIDAD como OCULTAMIENTO



II.3.1. Concepción economicista y ambigüedad en el manejo conceptual

La etapa que se investiga aparece signada por la alta influencia de la disciplina económica sobre la manera de concebir la pobreza y la desigualdad, así como para diseñar y evaluar las intervenciones que se realizan en política social. La comprensión de los problemas que esta política pública aborda se construye predominantemente en torno a la noción de ingresos (Cepal, 2000). Simultáneamente, se percibe una ambigüedad en la forma en que tales nociones son manejadas en el campo de la política, lo que a su vez se vincula con una debilidad conceptual de las autoridades a cargo de tales materias. Como contraposición se

destaca el alto nivel y la influencia de las producciones académicas que provienen del campo económico las que, como se verá más adelante, muestran tener una gran capacidad de incidir en las determinaciones de aquellas instancias del ejecutivo que deciden la orientación de las políticas públicas. Ellas operarían bajo la lógica de las comunidades epistémicas (Hass, 1992; King, 2005) y de las coaliciones de incidencia (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993), nociones abordadas en el marco teórico.

Políticas compensatorias centradas en el ingreso

Prevalece en el período una conceptualización de los problemas que aborda la política social como cuestiones centradas en un asunto de ingreso. Ello se evidencia en la concepción imperante que pone su atención en las líneas de pobreza e indigencia en función del ingreso como mecanismo fundamental para estimarlas, aproximación que hace a la médula vertebral de las políticas sociales de la época (Feres, J.C y Mancero, X, 2001). Si bien éstas progresivamente buscan anclarse en perspectivas menos reduccionistas de los problemas que abordan (Raczynski, D. y Serrano, C. Eds., 2001), prevalece una visión pragmática que las estima y evalúa en función de su impacto en el ingreso. Se trata de una racionalidad económica que tiene un dominio indisputado respecto de cualquier aproximación alternativa o complementaria. Desde esta conceptualización, pobreza y desigualdad aparecen formando parte de una problemática que presenta rasgos similares en tanto objeto de una política cuyo objetivo es mejorar el ingreso de los más carenciados.

“Por eso pobreza y desigualdad son una sola. ¿Por qué? Porque estamos en el período absolutamente centrados en entender la desigualdad como una cuestión vinculada específicamente a la distribución de ingreso... y de alguna manera la estructura de las políticas sociales basadas en mediciones de línea de pobreza, mediciones basadas en el ingreso, que son el soporte de diagnóstico para abordar la pobreza... Entonces toda la lógica está, en el fondo, en el mejoramiento de ingreso” (Asesor político presidencial 2).

Establecido tal encuadre, se desarrolla una política que opta por una vía particular de incidir en el ingreso de las personas, se centra en el ingreso corriente y deja de lado la posibilidad de intervenir en relación al ingreso autónomo. A su vez, se decide hacerlo sin producir cambios estructurales en los ingresos con que cuenta el Estado para gasto social. Opera con el marco presupuestario disponible, sin pretender alterarlo. Desde esta perspectiva la apuesta consiste en intervenir en los segmentos más pobres, como una vía indirecta de enfrentar la desigualdad. Esta aproximación pone a la pobreza y a la desigualdad como dos problemas en cierta medida alineados entre sí, con políticas sociales que ponen su foco en el mejoramiento del ingreso, las que marginalmente buscan generar algún nivel de impacto en la distribución.

“Pero en general el gasto se mantiene más o menos igual. Entonces no impactas mucho ahí. Entonces qué es lo que haces, con lo que tienes, sin cambiar las estructuras, con lo que tienes, apuntas a mejorar los ingresos compensatoriamente de los sectores más pobres, yo creo que así se aborda la desigualdad” (Asesor político presidencial 2).

Si bien los objetivos de disminuir pobreza y desigualdad se perfilan como intencionalidades que de alguna manera van a la par, la pobreza evidencia una preeminencia como objeto de política social. La preocupación por el nivel de los ingresos predomina sobre los asuntos vinculados a su distribución. El foco puesto en el ingreso se constituye en el lazo que permite amarrar ambos objetivos más allá de sus diferencias. La estrategia a la que apuesta esta lógica es la focalización en los más pobres que se percibe teniendo un impacto en ambos sentidos, en el de ingreso en términos absolutos, pero también en alguna medida en su dimensión relativa.

“Son objetivos que van a la par... evidentemente es más principal el tema de mejoramiento de ingresos en los sectores pobres para superar la pobreza que el tema de la desigualdad, pero van súper amarrados, por algo tu focalizas el gasto ahí y progresivamente vas focalizándolo ahí” (Asesor político presidencial 2).

En tono a aquella visión prevaleciente en la época, se articula un alto grado de consenso transversal a todo el espectro político, de derecha y de izquierda, al mismo tiempo que se

perfila como un acuerdo gestado desde el campo económico, ya que los actores claves que lo entretejen son fundamentalmente economistas. Éstos se desempeñan en centros de investigación y análisis de las políticas públicas adscritos a las diversas corrientes doctrinarias, los que muestran en esta materia una coincidencia y afinidad de pensamiento. Se trata de sujetos y entes que operan en el límite entre la labor académica y la política, que presentan un alto nivel de prestigio en el ámbito del saber teórico y técnico y con destacable influencia en materia de políticas públicas.

El consenso fundamental alcanzado es que el crecimiento económico resuelve el problema principal objeto de la política social -el mejoramiento de los ingresos de los sectores pobres- aun cuando por sí solo no necesariamente permita resolver los problemas de desigualdad.

“Tanto que el planteamiento consensuado, y aquí es económico, de todos los economistas, de los think tanks de derecha y de los nuestros, era que el crecimiento resolvía los problemas de pobreza, pero que el crecimiento no resolvía los problemas de desigualdad. Me costó un mundo en las discusiones internas, con Carlos Ominami³², y muchísimas... que tampoco el crecimiento garantizaba la resolución de la pobreza” (Ministro área social 1).

La prevalencia de tal aproximación se relaciona con un asunto de disciplinas dominantes y de corrientes principales que imperan en ciertos ámbitos del saber. La economía y una particular aproximación de esta disciplina toman primacía en la forma de concebir materias como la pobreza, la desigualdad y más específicamente las políticas sociales. Este es un campo que aparece dominado por la visión de los economistas, mientras que el ámbito político y otras disciplinas sociales tienen un rol marginal en los debates sobre aquellos asuntos.

“Porque no hubo un diseño. Y yo creo que eso significa falta de densidad en el debate político, dominios disciplinarios,... la visión de los economistas” (Ministro área social 1).

³² Economista y político chileno, ex parlamentario y ex ministro de economía (1990-1992) en el gobierno de Patricio Aylwin. Actual presidente ejecutivo de la Fundación Chile 21, institución vinculada a sectores progresistas de la coalición de gobierno de centro izquierda.

Ambigüedad y debilidad en manejo de nociones de pobreza y desigualdad

Al mismo tiempo que prevalece una visión economicista respecto de la pobreza y la desigualdad, y de las fórmulas para enfrentarlas, aquellas nociones tienden a utilizarse con cierta laxitud en su abordaje como objeto de políticas. Así como en la década de los noventa había una tendencia a hacer una distinción más clara entre pobreza y desigualdad, en el período que se investiga ambos conceptos son manejados de manera más ambigua, en ocasiones se tiende a apelar a ellos como si se tratara de un fenómeno de características similares. La tendencia a que la forma de concebirlas se preste para distintas interpretaciones y a que sean utilizadas en diversos sentidos según las circunstancias, pareciera acentuarse en la medida que se avanza hacia la década del 2000.

“Pobreza y desigualdad son dos conceptos que se manejan de una manera ambigua, en el sentido que en ciertos momentos parecen casi sinónimos, y en otros momentos, particularmente a la hora de instrumentar políticas, y sobre todo en una época que puede haber sido los noventas o los primeros años de los noventas, tendía más bien a verse como cosas que corrían por carriles separados y donde respondían a urgencias claramente distintas” (Académico 2).

Para estos entrevistados, que apelan a la racionalidad del saber experto, existe una asociación entre la ambigüedad conceptual con que se manejan tales términos en política social y una cierta debilidad conceptual de las autoridades a cargo de tales políticas. Los personeros políticos son percibidos con limitaciones de conocimientos respecto de las materias que deben liderar desde el ejecutivo. Éstos se presentan adoleciendo de distinciones básicas en las nociones y los enfoques sobre los asuntos que conducen. Se trataría de autoridades con escasa capacidad para debatir sobre los asuntos de fondo que le competen al ministerio a su cargo, e incluso se menciona gente que se estima poco preparada para ejercer su función.

“Ambigüedad conceptual y yo incluiría el término debilidad conceptual..., si tú aprietas un poco a ministros, yo creo que comienzan a hacer agua, en el sentido de que te digan bueno qué es la igualdad, qué significa igualdad de oportunidades, qué significa igualdad de resultados... Por eso es ambiguo, pero también te refleja un nivel de reflexión re pobre” (Funcionario organismo internacional 1).

La visión experta crítica respecto de las autoridades del ámbito social de la época, al mismo tiempo que las presenta como voluntariosas, con alta disposición al trabajo diario, destaca su escasa capacidad para desempeñar su papel adecuadamente debido a sus limitados conocimientos del área. Mostrarían un activismo que no va acompañado de una conducción pertinente en la medida que se adolece de una comprensión profunda sobre lo que se está impulsando. La ambigüedad conceptual se presenta aquí como un problema de falta claridad conceptual de quienes deben liderar los asuntos que dichas materias tratan. El espacio para la libre interpretación de conceptos, como el de equidad, se relaciona con que el manejo de aquellos es débil por parte de quienes están a cargo.

“Trabajaban, trabajaban mucho..., pero básicamente como que el trabajo era otro, no era el fuerte... como la claridad... la claridad sustantiva, de conceptos... si tú le preguntas a tu entrevistado qué entienden por equidad lo más probable es que cada uno te va dar una respuesta distinta, muchas de ellas contradictorias...” (Funcionario organismo internacional 1)

La ambigüedad se presenta a su vez como una comodidad, en dos posibles sentidos. Es acomodaticio porque permite darle a las nociones distintos usos según las circunstancias, entonces permite tomarse ciertas licencias y utilizarlos según resulte conveniente; y/o es cómodo porque evita un trabajo de precisión y un esfuerzo por alcanzar mayor claridad conceptual. En el primer caso se trataría de una estrategia intencional, que deja espacio de maniobra para un actuar en función de los propios intereses, mientras que en la segunda acepción sería más bien la consecuencia de una baja disposición a dilucidar los conceptos, a pensar y elaborar ideas.

“Es un concepto..., es ambiguo, es cómodo porque tú lo estiras para distintas partes, no sé si eso haya sido producto como de una lógica, hagamos que sea así, cómodo porque sirve o es cómodo y es vacío porque no hay trabajo detrás” (Funcionario organismo internacional 1).

Según algunos de los entrevistados que se ubican en esta posición de habla, esto habría cambiado: a diferencia de la época que se investiga, la actual correspondiente al gobierno de S. Piñera, pareciera contar con actores de otro nivel de preparación pensando las materias propias de la política social. Sin embargo, no es totalmente claro qué es lo que marca la diferencia entre el periodo estudiado y el presente. Lo que existe es un cambio de signo político del gobierno, se pasa de gobiernos liderados por la coalición de centro izquierda a uno conducido por una alianza de derecha, a lo que posiblemente pudiera estar aludiéndose con la diferencia en la capacidad de análisis y reflexión de los actores a cargo. La mención de un nivel de reflexión “mucho más duro” de los actores actuales, pareciera indicar que se busca hacer alusión al perfil de ellos vinculado a un área del conocimiento de carácter científico-matemático, tales como ingenieros y economistas. En todo caso, el problema principal de la época que se investiga pareciera radicar en que había muy pocas autoridades en la materia con capacidad de desarrollar una comprensión clara y de transmitirla a través de medios destacados.

“Hoy día es distinto, hoy día tú tienes ya un nivel de reflexión por parte de distintos actores que es mucho ya más duro, más consistente, pero en esa época yo creo que había re poco. Entonces parte que la política haya sido como era, era que tampoco había mucha gente como con una visión clara, o escrito contundente al respecto. Habían cosas como súper puntuales, pero nada así muy...” (Funcionario organismo internacional 1).

Influencia de escritos académicos económicos y limitaciones del debate político

Desde esta racionalidad, se contrasta lo que acontece en la política social signada por la ambigüedad y la debilidad conceptual de quienes conducen tales asuntos, con la destacada importancia que se le otorga a las elaboraciones que provienen del campo económico. Estas se caracterizarían por su alto nivel de influencia, ya que provienen de reconocidos personeros que ejercen en el campo académico. Se citan trabajos de economistas connotados³³, con capacidad de incidir más allá de su campo propio, ejerciendo su autoridad académica en el gobierno, en particular en los economistas que se desempeñan en el ejecutivo. Es interesante señalar al respecto, que decisiones de alta relevancia política de la época que habrían tenido impacto en la desigualdad social -como es la determinación o no de modificar los impuestos y/o de eliminación del Fondo de Utilidades Tributables FUT³⁴-, que requieren de acuerdos del campo político, se ven sumamente influenciadas y casi determinadas por estos escritos que se presenta como muy influyentes. El alto grado de reconocimiento académico de sus autores y su prestigio facilita la validación en el medio de aquellos, resultando un factor clave para la aceptación de sus planteamientos por parte de las autoridades a cargo de tomar decisiones de política pública.

“Hubo un artículo que fue súper influyente que fue el de Engel y compañía... Este fue un artículo de fines de los noventas, donde ellos demuestran..., se llama el nombre en inglés algo así como Some arithmetics o Redistributive arithmetics... Como que emula el nombre de un paper muy famoso, pero básicamente el mensaje de ellos era que por mucho que uno moviera los impuestos, iba a conseguir re poco en distribución. Ese fue un artículo como súper influyente, especialmente en el gobierno, en los economistas, además porque venía de gente que era bastante buena...” (Funcionario organismo internacional I).

A la riqueza y prestigio de las publicaciones económicas de la etapa que se analiza, se contrapone la debilidad del campo político para debatir cuestiones sustantivas. Este ámbito se

³³ Se menciona a: Claudio Agostini, Michael Jorrat, Eduardo Engel, Alex Galetovic, Claudio Raddatz.

³⁴ Uno de los ejes programáticos de la reforma tributaria que impulsa el actual gobierno de M. Bachelet contempla la eliminación del FUT, lo que ha generado una amplia controversia y resistencia de parte de sectores de oposición de derecha.

perfila, para estos entrevistados, como carente de investigaciones, estudios y propuestas con los atributos de potencia y contundencia de aquellos. A cambio, los económicos destacarían por su capacidad para ejercer un rol de alta influencia en las decisiones políticas y fijar pauta respecto de asuntos de trascendental importancia, lo que no acontece respecto de las posiciones políticas propiamente tales. Opciones de carácter político se ven condicionadas por contenidos provenientes del campo académico económico, las que aparecen dándole un respaldo de saber con alto sustento teórico y técnico a las decisiones de la política pública de la época.

“Una pobreza en el debate más político. O sea yo no sé si tú vas a encontrar así un escrito potente, poderoso por ejemplo, de estos que estamos conversando del año 2000, 2002, 2004, 2008... No tiendo a recordar que haya habido así posiciones políticas que hayan sido muy ordenadoras... o que podrían haber sido muy influyentes en lo que estaba pasando...” (Funcionario organismo internacional 1).

II.3.2. Rol ordenador de los actores económicos nacionales e internacionales

Un aspecto de relevancia para este bloque de habla es el rol determinante que juegan algunas instituciones claves en las políticas sociales de la época, de carácter tanto nacional como internacional (Hass, 1992; Evans, 2004; Béland, 2005; Stone, 2008). En particular se trata del Ministerio de Hacienda y el Banco Mundial. Al mismo tiempo, los entrevistados destacan el débil papel que desempeña la entidad a cargo de los asuntos sociales, el Ministerio de Planificación Social (MIDEPLAN). Éste es percibido como un ministerio pobre para los pobres, carente de recursos, falta de miradas estratégicas y con incapacidad para articular al resto de la institucionalidad relevante en torno a una visión más amplia de política social. Como contrapartida, el Ministerio de Hacienda se presenta como una instancia potente, con gran capacidad de influencia, y es quien se hace cargo de las políticas emblemáticas del período. En este mismo contexto, el Banco Mundial se visualiza como el organismo gestor de las nociones claves que orientan las políticas sociales emblemáticas del período –Chile

Solidario y Sistema Intersectorial de Protección Social-, así como uno de los principales apoyos de estas intervenciones en el país.

Debilidad y rol marginal de autoridades a cargo de la política social

La política social del período 2000-2010 se dibuja como un reflejo de la institucionalidad en que está inserta. Esta formalmente figura a cargo del Ministerio de Planificación MIDEPLAN, institución que funciona desde la lógica de un sector público que se perfila con serias falencias. A éste se lo ve como parte de un ámbito del ejecutivo que no planifica, ni desarrolla una fuerte labor de diseño, que carece de perspectiva y orientación estratégica. Si bien el aparato público, y el área social en particular, se caracterizan por desarrollar una labor constante, ésta tiene importantes limitaciones, excepto instancias muy específicas de aquel que se destacan por poseer condiciones peculiares. Se trata por lo general de un ámbito débil, escaso en recursos no sólo materiales, sino que también muestra pobreza en sus capacidades, en que las políticas sociales se construyen en un marco carente mayormente de orden y coherencia interna.

“Parte de esta historia de que las políticas (sociales) son un poquito desordenadas, no muy consistentes entre sí, también tiene que ver con una relativa pobreza por una parte dentro del sector público. O sea no es que uno tenga un sector público que este planificando, diseñando con equipos miradas estratégicas, o sea el sector público es por lo general un trabajar día a día, muy con precarios recursos, con muy poca visión estratégica salvo cosas re puntuales” (Funcionario organismo internacional 1).

De hecho, el Ministerio de Planificación de la época –actual Ministerio de Desarrollo Social- es visualizado como una instancia sin mayor incidencia en las decisiones relevantes en materia de política social, excluido de los ámbitos en que se juegan las dimensiones más sustantivas de aquella. Los ministerios sectoriales y sus políticas, incluida la política de pensiones, es ajena a su ámbito de competencia. Aquel se encarga de un aspecto marginal de

las políticas sociales, especialmente la dirigida a los segmentos pobres, con intervenciones de carácter más asistencial que promocional.

“¿Qué incidencia tiene..? ¿Cuál es la política pública más importante, donde se gastan las pensiones? ¿Quién evalúa las pensiones?... ¿Quién evalúa vivienda?... ¿Quién evalúa salud? ... El Ministerio de Desarrollo Social evalúa programas que son el 0,5, el uno, el dos, el tres por ciento del presupuesto social” (Director Fundación I).

El Ministerio a cargo de liderar las políticas sociales no solamente presenta escasez de recursos materiales y humanos sino que carece de capacidad de articulación hacia el resto de la institucionalidad pública, en particular con la que desarrolla las políticas sociales más sustantivas, los ministerios sectoriales -salud, educación, vivienda, trabajo-. Ello dificulta que se haga cargo de materias más amplias y complejas, como es la desigualdad, que requiere de una capacidad de gestar y construir visiones comunes que aquél no tiene condiciones de generar. Su labor es reducida al ámbito mucho más acotado y manejable de la política social, que es el de la pobreza, en torno a la cual resulta más sencillo aunar una perspectiva e intervención conjunta. El cambio del Ministerio de Planificación Social al Ministerio de Desarrollo Social -que se produce en una etapa posterior a la investigada, durante el gobierno de S. Piñera en octubre del 2011- da cuenta de un intento de enfrentar el problema de su escaso poder y capacidad de convocar y movilizar a otros sectores, limitación que ya se había identificado en épocas anteriores a la estudiada.

“Siempre estuvo esta tensión, el propio Frei pues amenazó con eliminar Mideplan, porque como ministerio de la pobreza era ministerio pobre, sin recursos, sin incapacidad de articulación. Y entre medio ha habido intentos de comités intersectoriales, pero en la práctica no ha pasado mucho, ciertamente que hay muy poca articulación en la visión de cómo se construye una política pro igualdad, entonces creo que por el lado pro pobre es más fácil” (Académico I).

El Ministerio de Planificación MIDEPLAN que aborda las materias sociales es una institución sin mayor autoridad, poco relevante e impotente frente a la potencia que constituye el Ministerio de Hacienda, que se perfila poseyendo todo aquello de lo que aquel adolece. Ésta es una autoridad no sólo en materias económicas, sino en el ámbito de las políticas públicas en general, que se estima importante, influyente. Por lo contrario, los ministros del área social son de bajo perfil y nivel, frecuentemente cambiados, prescindibles y fácilmente destituibles en función de los cambiantes intereses políticos. En definitiva, se trata de dos instancias que, perteneciendo a la misma institucionalidad pública, se trazan con atributos y condiciones totalmente diferentes, lo que les otorga niveles de poder, relevancia y respetabilidad absolutamente contrapuestos.

“No ha habido en Chile una autoridad de política social que sea importante, potente, sino que ha estado como supeditada a Hacienda.... podría decirte quiénes fueron todos los ministros de Hacienda de la Concertación, si tú me preguntas quiénes fueron los ministros de Mideplan, vas a estar la mitad y eso... O sea tienen otro nivel, mucha más rotación, los tipos para hacer enroque político por ahí cortan, entonces ha sido un ministerio de peso menor” (Funcionario organismo internacional 1).

En este caso una imagen logra condensar tal asunto, es lo que acontece con el lanzamiento público de una de las iniciativas en materia de política social más emblemáticas del período, el Chile Solidario. Éste es un programa gestado desde fuera de la institución formalmente a cargo de la política social -el Mideplan-, pues es impulsado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Su director es quien aparece liderando la iniciativa, dando cuenta ante la opinión pública de ella y proyectando su visión, siendo que se trata de un personaje que desarrolla una función técnica presupuestaria. Por otra parte, la autoridad política en materia social que está representada por la ministra de Mideplan, Cecilia Pérez, aparece minimizada, en una posición formal de carácter meramente protocolar. El rol y la imagen que cada uno de ellos proyecta en este evento público resultan elocuentes respecto del papel que cada una de las instituciones en que laboran y que tienen a su cargo significan en cuanto a poder y a toma de decisiones. La ministra se encuentra supeditada al director de presupuesto,

quien conduce y lidera las materias que están a cargo de aquella, evidenciando que el rol político está subordinado al rol técnico.

“El origen del Chile Solidario es La Moneda y la Dirección de Presupuestos, no es otro, y de hecho la conferencia de prensa... la dio el director de presupuestos... Insólitamente, el director de presupuesto da la conferencia de prensa del Chile Solidario cuando da la visión, y la ministra de aquella época de Mideplan... Está sentadita al lado del director de presupuesto, siendo ella ministra y el otro director de presupuesto” (Director Fundación 1).

Potencia y autoridad incuestionable de las autoridades económicas

La debilidad que evidencian las autoridades sociales intenta ser revertido con el importante rol que se le otorga al Ministerio de Hacienda en materia de políticas públicas en general, y de la política social en particular. La labor de monitoreo y evaluación de programas públicos que desarrolla su Dirección de Presupuestos busca fortalecer la calidad y coherencia de aquellos. Las políticas son analizadas y evaluadas por esta instancia presupuestaria -a la que se ha dotado de los recursos necesarios para ejercer aquella tarea- que tiene la atribución de dictaminar cuáles son los programas a los que se recomienda dar continuidad, rectificar, o eliminar. Las autoridades y funcionarios a cargo del presupuesto son quienes ejercen el rol de guardianes de la calidad y consistencia de las políticas que impulsa e implementa el conjunto del sector público.

“Yo no diría, y aquí me pongo como la camiseta de economista, que ese rol de Hacienda fue un rol negativo. Es muy posible que la calidad de muchas políticas públicas se haya fortalecido justamente en esa instancia de revisión de consistencia. O sea es la Dipres la que tiene todo el aparataje grande de evaluación de programas en Chile, está allí, y eso en general es algo que tú quisieras tener en un país... Un elemento fuerte de monitoreo y de evaluación” (Funcionario organismo internacional 1).

La Dirección de Presupuestos simultáneamente ejerce una función ordenadora no sólo de las arcas fiscales, sino que de las políticas públicas. Aquella instancia les otorga cierto orden y coherencia interna, se preocupa de resguardar la calidad de las políticas, su consistencia. Sin embargo al mismo tiempo que procesa estos elementos, establece las prioridades de política, el criterio ordenador implícito por el que se guía es priorizar el crecimiento frente a otros objetivos posibles. Es decir, no sólo opera en términos de los atributos internos propios de una política pública o programa particular buscando otorgarle orden y calidad, sino que por esa vía termina determinando la orientación que adquiere el conjunto de la gestión del sector público.

“Esta discusión tiene mucho que ver con cómo se hacía y quizás se sigue haciendo política pública en Chile...Tienes sectores económicos, sociales y otros, y tú tienes un Ministerio de Hacienda que hace el rol de ordenador y no solamente de ordenador de platas sino ordenador de políticas. Y allí uno podría decir que cuida la calidad de la política, otro podría decir que cuida la consistencia de las políticas, otro podría decir... si tienes una visión más crítica, que cuida... que en realidad prioriza el crecimiento frente a otros...” (Funcionario organismo internacional 1)

Desde esta perspectiva, la política pública, incluida la de carácter social en su conjunto, se encontraría entonces supeditada a aquel papel ordenador que desempeña el Ministerio de Hacienda, por el que toda política pública está obligada a pasar. Tal rol implica no sólo el resguardo de su calidad, supone además tener la atribución de dictaminar cuáles son las políticas que se llevarán a cabo y cuáles no. Esta instancia se constituye así en una barrera de filtro que posee una alta incidencia en la construcción de la agenda pública. El ordenar implica ejercer una autoridad que da orientación y conducción a la política pública en su conjunto a partir de la racionalidad propia de su sector, desde la cual busca resguardar ciertos objetivos económicos como norte fundamental y último de la acción del Estado.

“De una u otra manera siempre en estos años ha habido un papel ordenador de Hacienda en el sentido de que no hay política sectorial que no haya sido visada por

Hacienda..., en la medida que Hacienda maneja presupuestos, a través de la Dipres... tiene sectorialistas y cada sectorialista sigue un sector...todas estas políticas pasaron por una conversación con Hacienda, y si Hacienda no aprobaba no pasaba la política” (Funcionario organismo internacional 1)

La autoridad que ejerce Hacienda sobre el conjunto de la política pública está respaldada por una gestión en el campo económico que se presenta como exitosa en el transcurso del tiempo. Su labor se evalúa por parámetros de desempeño económico, lo que a su vez genera como incentivo que aquella busque movilizar toda su potencia en torno al objetivo del crecimiento, evitando cualquier contrapeso a éste. En una lógica circular se intenta explicar su alta influencia por los resultados sobresalientes obtenidos en el campo económico, los que a su vez dicen relación con la alta atribución que se le ha otorgado para direccionar la gestión pública. Tal influencia, a su vez es ejercida para lograr que la gestión pública en su totalidad se oriente al objetivo incontrarrestable del crecimiento económico por el que finalmente su gestión particular es evaluada.

“Si bien el rol efectivo de las políticas sociales pudo haber sido de menor importancia, igual, lo que se llama el modelo económico estaba produciendo. Esto no fue una economía estancada ni mucho menos. O sea ha sido como una historia de éxitos económicos en términos de parámetros. Entonces en ese sentido si tú dices bueno por qué son tan importantes los Ministerios de Hacienda, por qué la Dipres fue tan influyente, quizás es porque estaban teniendo resultados potentes...” (Funcionario organismo internacional 1)

Un razonamiento circular es el que opera también para intentar explicar la debilidad de los ministerios sociales frente al Ministerio de Hacienda, resultando difícil establecer qué es lo que en definitiva determina el tipo de políticas sociales que se desarrollan. Una pregunta que no tiene respuesta para estos entrevistados es si las políticas sociales son precarias a causa de la potencia de las autoridades económicas presupuestarias, o porque quienes están a cargo de conducirlas son débiles. En todo caso, lo que resulta claro es que “la política social fue débil, precaria, o muy focalizada”, lo que probablemente es causado tanto por aquel rol ordenador

que se le asigna a Hacienda como por las limitaciones de Mideplan. En términos más específicos, se trata de una debilidad que afecta a los más altos niveles del ministerio social, por tanto es de tipo política y no solo técnica. En el reparto de los cargos del gabinete del ejecutivo aquel resulta ser el que recibe el tratamiento más menoscabado, lo que refleja el bajo nivel de prioridad que se le asigna en el marco de la gestión gubernamental y del conjunto de la administración del Estado.

“La política social fue débil, precaria, o muy focalizada por consecuencia de este rol ordenador de Hacienda, o simplemente... porque por el Mideplan pasaron tantos ministros, muchos de ellos sin mayor consecuencia, puede ser también tema de que era como un pariente pobre en la mesa” (Funcionario organismo internacional 1).

El rol de organismos internacionales económicos en orientar la política social

Entre los actores que toman un rol relevante en posicionar el tema de la protección social en la política social de la época están algunos organismos internacionales, instancias que operan a nivel global, siendo sus orientaciones diseminadas hacia distintos países de la región, entre ellos Chile (Hass, 1992; Evans, 2004; Béland, 2005; Stone, 2008). En particular es el Banco Mundial quien aparece liderando tal posicionamiento, y sus funcionarios son quienes ponen en primer lugar tal tema como prioridad de la agenda social mundial. Los asuntos relativos a la protección social son insertados, a su vez, dentro de una perspectiva particular, que es el enfoque de riesgo, el que es introducido por aquel banco en una construcción que refleja cierta visión sobre los problemas que la política social busca enfrentar.

“La protección social parte muy... No sé si en Chile. El Banco Mundial es la entidad que pone yo creo que primero... Fueron los primeros en poner el tema de la protección social al frente y eso ellos lo meten en el enfoque de riesgo” (Funcionario organismo internacional 1).

El Banco Mundial es el que patrocina la idea de la protección social para lo cual monta en su interior una estructura institucional dirigida a desarrollarla, y lo hace a partir de estudios que buscan recoger la realidad de diversos países menos desarrollados. El tema es construido a partir de una institución bancaria que opera en el concierto internacional, desde el cual es traspasado y promovido para ser asumido en otros escenarios, en este caso el chileno.

“El Banco Mundial de hecho tuvo una división, no sé si todavía tiene, una unidad grande a cargo del tema de protección social, y yo entendería que ellos llegaron a eso muy influido por un estudio que se llamaba Las Voces de los Pobres, que hicieron en varios países” (Funcionario organismo internacional 1).

A los estudios que el Banco Mundial realiza en países subdesarrollados se suman otros que esta institución desarrolla en Chile. Se trata de estudios sobre vulnerabilidad que están a cargo de funcionarios del organismo. Estos insumos apoyan los diagnósticos que sustentan el tema de la protección social a nivel nacional, y con los que se busca visibilizar ciertos problemas y colocarlos en el foco de la política social. La protección social se traza como una construcción que recurre a estudios propios del Banco Mundial con los que aquella noción se ubica en el centro de la agenda social, la que a su vez es instrumentada a través de cierto tipo de enfoques y políticas que se instalan y difunden en los países bajo su influencia.

“El tema de la protección social salió de ese diagnóstico. Por eso el Banco Mundial se metió en eso, que antes no lo tenía en el radar. Ahora Chile... en Chile de hecho hubo algunos estudios de vulnerabilidad que lo hizo gente del Banco Mundial, hay un par de libros...” (Funcionario organismo internacional 1).

Una de las políticas emblemáticas del período, el programa Chile Solidario, se gesta en ese proceso. Emerge como producto de tal construcción temática y se inscribe en las nociones de protección social y de vulnerabilidad que son impulsadas desde el Banco Mundial (Holzmann y Jorgensen, 2000; Banco Mundial, 2001). El diseño de aquel programa surge de insumos elaborados en el país por economistas del Banco, mientras que el proceso de formulación de la iniciativa cuenta con el activo patrocinio de tal institución. Su gestación se ancla en una

visión que proviene de aquella instancia global, al mismo tiempo que busca sustentarse en datos e información que se obtienen del escenario local.

“Hay un par de libros anteriores al Chile Solidario, hubo una encuesta o algo así de protección social o de vulnerabilidad que lo hizo en un economista del Banco llamado creo que Truman Packard. Y eso era... fue, entiendo yo, el Chile Solidario, pero posiblemente estaba acumulando. Y de hecho Chile Solidario fue apoyado por el Banco Mundial, yo creo forma parte también de esta mirada” (Funcionario organismo internacional 1).

Para estos entrevistados, entonces, el Banco Mundial y el Ministerio de Hacienda son las instituciones que aparecen liderando las nociones en que se ancla el programa clave de la política social de la época, el Chile Solidario. Esta cartera asume el rol de conducción, al mismo tiempo que excluye al ministerio a cargo de las materias sociales –el Mideplan- de la gestación y diseño de la iniciativa, asumiendo un papel protagónico en ella el director de presupuestos de la época. Conforme a lo expuesto anteriormente, en esta política se pone en evidencia el poder de Hacienda y de la DIPRES, así como de la tremenda debilidad de Mideplan, cuya autoridad política es marginada y descalificada en su rol. Simultáneamente, la potencial contribución que una perspectiva propiamente proveniente del campo político social pudiese aportar a la iniciativa termina resultando prescindente.

“Paralelamente, la Secretaria Ejecutiva del Chile Solidario empieza a tener conversaciones con el Banco Mundial patrocinada por Hacienda. Hacienda decide volar del mapa a Mideplan del tema de elaboración de políticas sociales en materia de pobreza, lo saca completamente y se hace cargo de esto el Director de Presupuestos... se hace cargo directamente, ninguneando absolutamente a la Ministra de Planificación...” (Director Fundación 2, ex ejecutivo área social).

Para estos entrevistados, la exclusión del Mideplan de la conducción del programa Chile Solidario es atribuida en parte a una decisión de Hacienda y, por otra parte, a la propia incapacidad de aquella institución, cuya ministra se percibe con escaso manejo del tema.

Aquel ministerio es marginado del programa social estrella de la administración de R. Lagos, al mismo tiempo que Hacienda se empodera y se apodera de la conducción de aquella iniciativa. A su vez, esta institución opera en alianza con aquellas instancias del Banco Mundial que promueven la visión a la que se adscribe el programa y ésta le aporta los contenidos del enfoque y los referenciales que sustentan la política social que se impulsa.

“Hacienda nunca más habla con Mideplan... Mideplan era ninguneado pero totalmente y esto tenía que ver, en parte, porque la ministra no cacha mucho el tema.... Entonces Mideplan queda aislado, sin mucho peso de nada, nada, cero peso y Hacienda se hace cargo, y Hacienda toma el vínculo con el Departamento de Desarrollo Humano del Banco Mundial” (Director Fundación 2, ex ejecutivo área social).

II.3.3. Políticas pro pobres se asocia a eficiencia, pro igualdad a dependencia

La política social de la época que se investiga es producto de un devenir y trayectoria previa que trae consigo ciertos legados de ideas y políticas, a los que se les incorpora determinadas innovaciones (Campbell, 2004; Béland, 2007). Existe un repertorio (Marx Ferree, 2003) que contiene ciertas nociones en torno a tal política, algunas de las cuales vienen de la época de la dictadura y persisten durante el primer período democrático. Varios de los términos que provienen de esa matriz tienen una apariencia técnica neutra; sin embargo, conllevan ciertos sesgos ideológicos no explicitados y que no son puestos en cuestión cuando son asumidos en etapas posteriores. Una de las nociones claves que tiene esta característica es la de “eficiencia”, que se convierte en una especie de paradigma a través del cual se ordena y conducen las decisiones de política pública, y de la política social en particular. El tipo de políticas que se desarrolla se enmarca en una visión que pone énfasis en colocar los incentivos correctos para potenciar el crecimiento económico y que busca evitar cualquier des estímulo a aquel.

Foco político en pobreza se transforma en un foco conceptual ideológico

Una de las decisiones fundamentales de la política social de la década del noventa es poner el foco en la pobreza, generándose un alto consenso político en torno a él. La magnitud del problema que afecta a un porcentaje tan significativo de habitantes constituye uno de los principales fundamentos de tal opción. Ello toma la forma de una deuda social hacia los sectores que habían quedado más rezagados como resultado de las políticas desarrolladas durante la dictadura, por lo que al retorno democrático se busca concentrar las intervenciones en tales segmentos. Se recurre a la focalización como instrumento, sin embargo dada la extensión de la población afectada por el problema, aquella no tiene las características de la que se desarrolla en la época que se investiga. La de los noventa era una focalización que abarcaba a la mayoría de la población, o sea, a más del cincuenta por ciento de la misma, mientras que ésta llega a proporciones muy menores de aquella.

“El foco en pobreza, fue un foco no solamente conceptual. Fue también un foco político, o sea socialmente había que concentrar esfuerzos en ese sector que a su vez por la dimensión que se le atribuía al fenómeno significaba hablar de la mitad de la población chilena. Por lo tanto no era una focalización de la naturaleza de lo que podemos entender hoy día” (Académico 2).

Inicialmente, la opción por la pobreza se concibe como un foco práctico de carácter político, es decir un acuerdo respecto de dónde poner los énfasis de la agenda social de los primeros gobiernos democráticos, dada la magnitud del problema. Progresivamente, la opción política por la pobreza va tomando otro cariz y comienza a elaborarse un desarrollo conceptual en torno a ella, lo que da lugar a ciertas concepciones y referenciales en la materia. Estas elaboraciones contienen algunas orientaciones que provenían de etapas previas, de la época dictatorial, que no son puestas en cuestión. Tal proceso comienza a tomar forma entre fines del primer gobierno democrático e inicios del segundo y se gesta a partir de instancias de discusión de las que emergen determinadas visiones sobre la materia. A través de tales instancias que son convocadas por el ejecutivo, se recurre a personeros provenientes de

distintas corrientes políticas para efectos de aunar una perspectiva que contribuya a fundamentar y dar sustento conceptual al foco en pobreza.

“Entonces, desde el punto de vista práctico, el foco fue claro, el problema es que después eso se empezó a conceptualizar y entonces hay elaboraciones. Recuerdo muy claro porque fue un cierto proceso de debate. Me tocó incluso participar en algunas de esas reuniones, que eran relativamente abiertas, varias de ellas donde al final terminó imponiéndose, y esto terminando el gobierno de Aylwin y hacia los primeros dos años del gobierno de Frei... De las primeras cosas que dispuso fue la conformación del Consejo Nacional de Superación de la Pobreza, transversal, con representación de personalidades de todo el espectro político” (Académico 2)

Entre las elaboraciones que cobran gran importancia en aquel período de los noventa, está la focalización que ya venía de la época de la dictadura y que en esta nueva etapa es apropiada sin mayores reparos y, más aún, es revalorizada. Aquella idea es asumida sin que exista un debate de profundidad respecto del contenido y orientación ideológica que su comprensión conllevaba en aquel momento. En el contexto de políticas neoliberales, que buscan minimizar el rol del Estado en materia social, la focalización tendía a ser concebida como un principio, en el marco de una política subsidiaria. Mientras que aparentemente en el nuevo contexto aquella tendría un carácter instrumental neutro, se trataría como de una herramienta exenta de contenidos ideológicos. Ello, sin embargo, no parece suficientemente explicitado al momento de adoptar tal noción como criterio orientador de las políticas sociales en la década de los noventa.

“A comienzos de los noventas, y ya venía desde la dictadura, la idea de focalizar se prestigió muchísimo... sin que se hiciera explícitos los contenidos ideológicos que hay a la base de la focalización, tal como era entendida, que no era un medio” (Académico 2)

La visión ideológica que traía aparejado el concepto de focalización a que se recurrió en aquella etapa, concebía el rol del Estado de carácter estrictamente subsidiario, debiendo éste

intervenir solo en aquellos casos en que los individuos no pudiesen valerse por sí mismos. Focalizar en este contexto apunta a identificar a los segmentos más carenciados para apoyar exclusivamente en los casos en que amerita hacerlo. Si bien la noción de focalizar a priori no apela de por sí a tales grupos específicos, sino que los destinatarios pueden ser definidos por diversos atributos –como edad, género, discapacidad, etnia, etc.-, aquellos comienzan a ser identificados progresivamente en función de sus condiciones socio-económicas. Esta herramienta que apunta a un ejercicio de selectividad, que en sí misma no tiene una connotación ideológica, permanece al servicio de una concepción reduccionista del Estado.

“La focalización tenía toda una conceptualización alrededor donde apuntaba a que el rol del Estado, dado que debía ser de una naturaleza estrictamente subsidiaria, tenía como expresión en el accionar concreto el apuntar siempre a grupos específicos y esos grupos específicos eran por cierto los menos favorecidos, el resto, para el resto está al mercado” (Académico 2)

Aquella concepción trae consigo otra noción clave que estructura la visión desarrollada en torno a las políticas sociales de la época: la eficiencia. El Estado, al concentrarse exclusivamente en los más pobres, asegura que su intervención social sea al menor costo posible. De esta manera, focalización y eficiencia se convierten en dos términos íntimamente asociados. Desde este paradigma eficientista, las políticas sociales son evaluadas por su capacidad de focalizar y el nivel en que lo hacen: mientras más se focaliza, más se asegura una administración correcta de los recursos del Estado.

“Pero a los menos favorecidos, a los que se debe el Estado, tiene que llegar con eficiencia. Otro concepto que se asoció a focalización, no focalizar es ineficiente...Y arrancamos con eso y lo estuvimos administrando durante mucho tiempo, todos los noventas... Y un cierto indicador de logro, porque correlacionado con eficiencia, era precisamente cuánto estabas focalizando tus recursos” (Académico 2)

Desde una aproximación dualista, así como la focalización es sumamente prestigiada, la universalidad es absolutamente descalificada. Este término pasó a constituirse en un tabú, un

innombrable. La misma lógica que levanta el paradigma de la eficiencia en torno a la focalización, postula que la universalidad constituye el sumun de la ineficiencia. Desde esta perspectiva, la universalización se entiende como un derroche y malgasto de recursos, e incluso se presenta como un atentado hacia los que tienen menos. La eficiencia se constituye en la piedra angular sobre la que se construye la arquitectura, el modelo de carácter omnisciente y excluyente, que organiza la comprensión de las políticas de la época. Así como la focalización se coloca al servicio de una cierta ideología respecto del rol del Estado, la eficiencia asume un papel semejante. Ambas son nociones instrumentales a las que se recurre para sustentar una visión que excluye nociones, como la de universalidad asociada a ciudadanía, propia de un enfoque de derechos.

“Y así como se prestigió la focalización, se pecaminizó hablar de universalidad, por la misma lógica porque era el paradigma de la ineficiencia, cómo los recursos de todos los chilenos se los vas a dar a los que no lo necesitan, a los que tienen suficiente, en educación, en salud, en previsión. Denota el triunfo pero incontrarrestado de una cierta visión ideológica y de paso la ausencia total de un enfoque alternativo, en este caso un enfoque de derechos” (Académico 2).

Es obvio entonces que la visión de los derechos que comienza a introducirse en los años 2000 no conjuga con el marco comprensivo de política social que venía desarrollándose como legado durante los años noventa. El nuevo enfoque contiene una orientación universalizadora, en la medida que los derechos se conciben como titularidades que les corresponden a todos los ciudadanos en calidad de tales. Esta aproximación se adopta sin poner en cuestión las bases ideológicas sobre las que se construyen las políticas de la época, evitando revisar su implicancia en términos del papel que le cabe al Estado en ellas. Como resultado de tales contradicciones, el enfoque de derechos presenta serias dificultades para concretarse en el marco de una visión que no calza con sus principios fundamentales.

“Cuando aparece en los 2000 y se empieza a perfilar mejor la mirada desde los derechos, viene con todas estas ambigüedades... Pero también un poco bajo el signo de que no se entienda que derecho es volver de vuelta a... no es Estado-céntrico.

Derecho obliga a replantearse el rol del Estado en muchos campos, pero la visión ideológica de vuelta es decir no, le quiere pasar todo al Estado, por lo tanto es contrapuesto con el mercado” (Académico 2).

Para efectos de mantener el rol subsidiario del Estado y el reinado del mercado sin mayores cuestionamientos, se apela entonces a la noción de eficiencia, que se presenta con una cierta neutralidad ideológica, revistiéndola de un manto tecnocrático que la valida en el debate público. La eficiencia se constituye de alguna forma en el arma que permite frenar el avance de la lógica de los derechos sin apelar a discusiones de fondo sobre el rol de Estado. La tensión entre cuánto mercado y cuánto Estado se traslada a una discusión sobre la eficiencia, la que se disputa en otro campo que no es el político sino que el técnico, desplazando el debate del lugar natural que le corresponde. Existe así un trasvasije desde argumentos político ideológicos a planteamientos técnicos, invisibilizando los lazos de carácter ideológico que articulan nociones aparentemente neutras.

“Si es contrapuesto con el mercado de vuelta es contrapuesto con la eficiencia, porque lo único que garantiza eficiencia en la asignación de recursos es el mercado... Pero siempre ligando esto, esa ligazón es ideológica, que se reviste con contenidos entre comillas técnicos, de eficiencia, etc. Pero en definitiva es ideológico” (Académico 2).

La focalización en pobreza previene la cultura de dependencia de tinte universalista

El paradigma de la eficiencia que se instala desde inicios de los noventa en adelante, se inscribe y calza con la visión que permanece durante décadas que apuesta por el crecimiento económico como prioridad de carácter casi excluyente. El mecanismo al que se recurre para asegurarlo es la instalación de incentivos que potencien el crecimiento, evitando aquellos que lo desestimulen. En este marco, las políticas sociales que se escogen son aquellas que están alineadas y se perfilan más acordes a esta aproximación.

“La mirada que se dio en Chile era la prioridad por el crecimiento, y la prioridad por el crecimiento puede ser muy contradictoria con transferencias muy generosas por el lado de los incentivos” (Funcionario organismo internacional 1).

El predominio disciplinario de la economía se pone en evidencia en la importancia que en la época adquiere la lógica de diseñar y escoger los instrumentos de políticas en consideración a los incentivos que ellos generan en los individuos. Para estos entrevistados, en el imperio de aquella racionalidad, se le otorga una primacía como “la” herramienta fundamental para el diseño de las políticas, lo que resulta algo muy propio de la formación de los economistas. Éstos de forma casi excluyente ponen permanentemente su atención en la detección de aquellos elementos que pudieran atentar contra el sentido correcto en que debiera inducirse el comportamiento de las personas. Desde esta perspectiva, la opción en política social por la focalización y por transferencias muy restringidas, más que atribuirse a una limitación de recursos, se relaciona con el objetivo de promover las conductas adecuadas en la población.

“Los economistas... tienen una cierta fijación por el tema de los incentivos, siempre andan como buscando... y esa política no tendrá algún... que te va a distorsionar... Entonces hay mucha gente que es bien... como maniática a ese respecto, pero está como construido dentro de nuestro ADN. ... Había en el mundo malos ejemplos de manejo de incentivos por el acceso de transferencias. Yo creo que eso fue lo que primó en contener las transferencias, no fue focalización por escasez de recursos...” (Funcionario organismo internacional 1).

Como se puede apreciar en la cita, lo que explica que las políticas sociales sean minimalistas, en una primera instancia habría sido la preocupación por el equilibrio fiscal: asegurar un adecuado manejo de los recursos públicos. Las restricciones en las políticas sociales se visualizan como un dique que contiene las demandas, las que pondrían en riesgo aquel preciado equilibrio. Sin embargo, lo que finalmente permitiría explicar aquella opción de políticas en la época estudiada, está relacionado, más que con un asunto de manejo de los recursos públicos, con una concepción de eficiencia que recurre a los estímulos correctos para promover en las personas conductas pro crecimiento. Políticas sociales más potentes suponen,

desde esta perspectiva, malacostumbrar a las personas a recurrir al Estado, en vez de proveerse de los recursos por sus propios medios. Se trata de un lujo que el país no se puede dar por su calidad de aún no desarrollado, por tanto es necesario evitar aquel tipo de actitud en sus habitantes.

“Las transferencias monetarias en Chile han sido focalizadas y han sido de escaso monto relativo al total porque estuvo siempre presente la aprehensión de caer en los temas de insolvencia financiera del Estado, que una vez que tú soltaras esto iba a haber un continuo... Una presión continua por recursos, y más que nada por el lado de la eficiencia en el sentido de que nosotros estamos lejos de ser desarrollados, por lo tanto necesitábamos... necesitamos que la gente trabaje, se esfuerce, invierta, ahorre, y las transferencias es no, las transferencias es regalar plata” (Funcionario organismo internacional 1).

Una filosofía política tecnocrática pro eficiencia que oculta sesgos ideológicos

En el decenio que se investiga y en los dos previos –los ochenta y noventa- prevalece un tipo de política social focalizada en los sectores más carenciados, a pesar de los cambios que acontecen en el conjunto del período en la manera en que se entiende la focalización y en los fundamentos que sustentan tal opción. Si bien respecto de la focalización de políticas existe un consenso transversal, la construcción de las razones por la que se apela a esta herramienta cambia según el sector político de que se trate. Mientras que para la derecha se explica por su posición doctrinaria, para la centro-izquierda se trataría de una justificación de carácter instrumental, que busca cuidar los incentivos al crecimiento. Se establece entonces una distinción entre el campo político ideológico y el económico tecnocrático para efectos de fundamentar el por qué se recurre a la focalización. Mientras la derecha se movería en el primer ámbito, la coalición oficialista de la época lo haría en el segundo. La focalización es considerada un asunto de creencias para la derecha, responde a una convicción que se basa en principios. Por el contrario, para la coalición de centroizquierda la focalización se dibuja como una cuestión vinculada a inducir ciertos comportamientos económicos en las personas,

sin darle una connotación mayor en cuanto al fundamento de ideas que sustentan tal planteamiento.

“(La focalización) es filosofía desde el punto de vista de la derecha, quizás para Libertad y Desarrollo es filosofía, esta idea de no darle a las personas... cómo es esta cosa del pescado, sino la red... pero desde el punto de vista de la Concertación, que fue quien tuvo el gobierno durante todos estos años, yo creo que fue más bien cuidar el incentivo... los incentivos al esfuerzo y a trabajar” (Funcionario organismo internacional 1).

En esta fuerte escisión entre los dos campos, el de la política y la filosofía por un lado, y por otro, el de la economía, la gestión y la política pública, el primero pareciera haber quedado fuera de lo pensable por el gobierno y el conglomerado que lo acompaña y ese ámbito sólo es reservado a la derecha. Para esta posición de habla, el sector oficialista se presenta restado de la posibilidad de preguntarse por la filosofía, por el marco de ideas que sustenta sus decisiones políticas, como por ejemplo, la concepción sobre el tipo de sociedad, sobre el rol del mercado y el Estado. El gobierno se circunscribiría por lo tanto a decisiones de política pública que se mueven en el campo de la economía, desde el eje de los incentivos, y en la gestión que busca el mejoramiento de la calidad de las prestaciones.

Tal separación resulta evidente cuando se analiza lo sucedido en el mismo período con la educación, pues ella se presenta como un ámbito en que se hizo todo lo que era factible en relación al escenario en que se podía o más bien se autoimponía actuar. Poner en cuestión elementos que en la actualidad se consideran fundamentales, es algo que no se podía hacer, puesto que lo factible era intervenir solo a nivel de la calidad de la educación, lo otro tiene que ver con filosofía, con política y eso parecería estar fuera del ámbito de la política pública. El campo de la política aparece entonces excluido del espacio de análisis y decisión de quienes lideraban la materia, no ha lugar a preguntarse por asuntos que competen a tal ámbito. Desde la perspectiva del reducido espectro en que se mueven las decisiones públicas del período, no era posible pensar ni hacer más de lo realizado.

“(En) educación se hizo... del cien por ciento de las cosas que se podían hacer, se hizo el noventa por ciento.... Qué no se hizo en educación, lo que se está reclamando hoy día, que es el tema más bien del rol del mercado y el financiamiento. Que a mi entender no tiene mucho que ver con calidad de la educación, sí con filosofía, eso es política, política no en forma peyorativa, sino política en como tú entiendes que debe funcionar una sociedad. Pero... no sé qué más se podría haber hecho en educación” (Funcionario organismo internacional 1).

Para este grupo de habla, debates sobre los temas de focalización / universalidad de las políticas, se ve como materias no atingentes a la discusión sobre decisiones públicas de la época. El plantearse la posibilidad de establecer políticas universales responde a una filosofía social muy distinta a la imperante. Si bien se instala el discurso de los derechos, no se abre el espacio para aquel tipo de debate que resulta consustancial al enfoque que se está levantando. En parte ello se debe a que tal discusión se percibe generando un complejo cuestionamiento de fondo a las ideas predominantes, sin que se obtengan réditos positivos inmediatos en disminuir la desigualdad. Esto redundaría en un elemento central: analizar la posibilidad de implantar tal tipo de políticas tendría impacto en la desigualdad solo en el más largo plazo, resultando poco rentable en términos políticos hacerlo.

“El tema focalización-universalidad tiene quizás más relevancia como en la parte filosófica política, como tú entiendes que debe funcionar una sociedad, antes que te vaya a afectar directamente el tema de la desigualdad. Porque si tú tienes políticas universales, eso no te va a mover mucho la desigualdad, en términos del Gini por ejemplo, te va a mover algunos puntos, pero va a seguir igual. Pero sí obviamente es una filosofía social muy distinta, entonces ese debate creo que tiene mucho más implicancias como en el concepto filosofía de la sociedad, el rol del mercado versus el rol de los derechos, y posiblemente eso a la larga te va a afectar todo lo demás, pero no así como hoy” (Funcionario organismo internacional 1).

Como se analizó en el grupo de habla anterior, las políticas sociales del período – especialmente con la instalación del Sistema Intersectorial de Protección Social- ponen su

énfasis en ampliar la focalización de la pobreza a la vulnerabilidad, y subrepticamente buscan la universalidad. No obstante estas intencionalidades –explícitas y ocultas-, la discusión sobre las ideas que sustentan tales opciones no se produce. Se evita hablar y poner en debate las implicancias de aquello que se está promoviendo y el horizonte al que se pretende llegar, debido a que ello se entiende parte de un campo ajeno a la política pública. Aquellas alternativas buscan ser abordadas exclusivamente como herramientas técnicas desde la política pública, excluyendo cualquier debate que roce el campo de la ideología e incluso de la política, como lo expresa el siguiente entrevistado.

“El debate focalización-universalidad, incluso vulnerabilidad que está entre medio, que es como la focalización no a los pobres sino al cincuenta... sesenta... yo creo que es súper ideológico. Porque responde a concepciones distintas de cómo tú entiendes que debe funcionar la sociedad, cuál debe ser el rol del mercado, cuál debe ser el rol de las cosas que tú dejas fuera del mercado. Eso es política, y política, está bien, no es peyorativo, eso es política” (Funcionario organismo internacional 1).

Desde esta posición de habla, las autoridades económicas que asumen un papel preponderante en la definición de las políticas públicas, y de la política social en particular, están preocupadas por el crecimiento y por la generación de los incentivos correctos. La postura más política que se relaciona con las materias de fondo de aquello que se está ejecutando aparece escindida de su campo de discusión y de intervención, y es materia de otros actores. Abordar tales cuestiones resulta ser una posición que se asume como de carácter política, más que económica, y por tanto no pareciera estar situado dentro de la circunscripción de aquellos personeros ni de lo que compete a las políticas que ellos lideran.

“Creo que es una postura más política que económica en cuanto a sus efectos y a su concepción...” (Funcionario organismo internacional 1).

Conclusión

El habla del saber-instrumental, al igual que el primer grupo del poder-gobernabilidad, releva la importancia de que las decisiones de política social estén fuertemente alienadas y supeditadas al crecimiento económico. No obstante, la primera posición de habla desarrollada pone su foco en el mantenimiento del orden económico para asegurar la estabilidad, mientras que la segunda se concentra en los incentivos que generan las políticas en relación al crecimiento. Esta posición es la voz de los expertos en política social, especialmente funcionarios de organismos internacionales y académicos del área económica, que aparecen actuando bajo la lógica de las comunidades epistémicas (Hass, 1992; King, 2005) y de las coaliciones de incidencia (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Este grupo de habla aborda la dualidad pobreza / desigualdad desde la racionalidad de un saber que se sitúa como de carácter tecnocrático neutro. Aquella dualidad se visualiza como una polaridad entre, por un lado, un potente campo económico y técnico y, por otro, un débil campo político, social e ideológico. En este precario segundo polo, y en relación al ámbito de las ideas, se hace referencia a una ambigüedad conceptual de los términos pobreza y desigualdad, que se expresa en una escasa claridad, que en ocasiones es percibido incluso como una debilidad conceptual. En el ámbito de los actores, se releva de parte de estos entrevistados los escasos recursos, la limitada visión y la incapacidad de articulación de las autoridades del área social, lo que redundaría en una gestión pobre para los pobres y en una política social débil y desordenada. En el extremo opuesto, se valora la gran capacidad de influencia de la academia y de los escritos económicos en las decisiones de las autoridades económicas que aparecen con alta incidencia en el diseño de las políticas públicas. Desde esta racionalidad, se reconoce la capacidad de estas autoridades para lograr destacables resultados en cuanto al crecimiento, lo que respalda su alta injerencia en la determinación del curso de las políticas públicas. Tales autoridades aparecen desempeñando un rol ordenador, que no sólo asegura la calidad y consistencia interna de aquellas políticas, sino que ordena la prioridad de la agenda pública en torno al objetivo del crecimiento, en relación al cual su gestión es evaluada. En este campo, surge otro actor de relevancia, el Banco Mundial, que ejerce un papel de orientación del marco de ideas y referencial en torno al cual se construyen las políticas sociales emblemáticas del período. Con ello se da cuenta del papel fundamental que ejercen ciertas instancias

internacionales en la construcción y difusión de ideas de políticas que luego son adoptadas por los niveles nacionales (Evans, 2004; Stone, 2008).

El tipo de política social de esta época, focalizada y minimizada en términos de las transferencias que contiene, resulta de un legado de políticas que se viene construyendo desde la dictadura y que toma cierta trayectoria y devenir durante los primeros gobiernos democráticos (Marx Ferree, 2003; Béland, 2005, 2007). En éstos se establece un foco político práctico en torno a la pobreza y la focalización, que proviene de aquella época y de un encuadre de reequilibrio del manejo fiscal y de restricción del gasto social. Aquel eje comienza a transformarse progresivamente en un foco conceptual que, desde el paradigma de la eficiencia, prestigia la focalización y sataniza la universalización. El enmarcado de la política social transita desde la restricción de recursos hacia cuidar aquellos incentivos que aseguran comportamientos favorables al crecimiento y a evitar medidas y beneficios que estimulen una cultura de la dependencia del Estado. Esta orientación de la política se cataloga de una postura económica de carácter instrumental –propiciar las conductas económicas correctas- lo que se busca hacer a través del instrumental de la focalización. En contrapartida, se plantea como un asunto de filosofía política e ideológica aquellas cuestiones que dicen relación con la universalización, la que se vincula con el tipo de sociedad que se pretende alcanzar y con el rol que le compete al Estado y al mercado en ella. Estas materias están fuera del ámbito de debate de las políticas de la época, aun cuando ellas apelen a un enfoque de derechos que contiene en su concepción elementos que, por su naturaleza, tendrían que ponerlas en cuestión.

La figura a la que apela esta posición de habla para encarar la dualidad es la del OCULTAMIENTO, se trata de una operación que busca, a través de una aproximación tecnocrática, encubrir los sesgos ideológicos de las decisiones de política pública que se toman. El foco excluyente de la política social en pobreza y vulnerabilidad, el apelar a la focalización como una herramienta técnica cuando, en realidad, se constituye en un principio, el colocar como único paradigma de las políticas la eficiencia, constituyen construcciones conceptuales y elaboraciones que se presentan con un cariz neutro. Se trata, sin embargo, de visiones y decisiones de políticas que conllevan ciertas opciones respecto del tipo de

sociedad, régimen de bienestar, del rol de sus actores claves, las que no son explicitadas y evitan ser abordadas, situándolas en el campo de lo político filosófico e ideológico. Este ámbito a su vez aparece escindido y ajeno a la jurisdicción de las políticas públicas, presentándose las decisiones en torno a éstas encubiertas por un manto tecnocrático economicista “eficientista” que se antepone y oculta lo relativo a aquél.

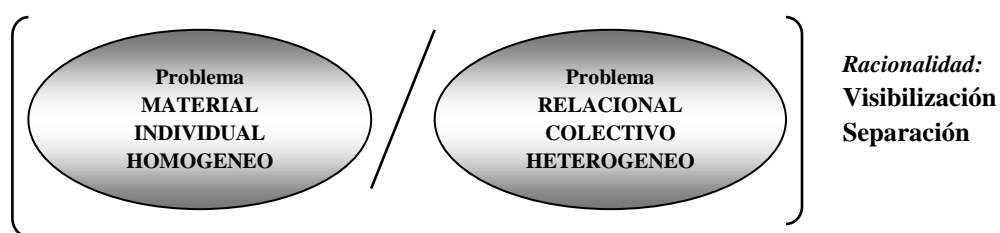
II.4. Dualidad como FRAGMENTACIÓN. El habla de la experiencia-invisible

Esta posición de habla pone el foco en la experiencia de los destinatarios de las políticas sociales la que, desde esta racionalidad, resulta invisible para los principales actores que impulsan tales políticas. A diferencia del habla del saber instrumental que se sitúa desde un conocimiento experto, ésta apela a un saber que se encuentra validado por un conocimiento de la realidad cotidiana de las personas que son sujetos de las intervenciones. Desde esta perspectiva la dualidad se percibe como una contraposición entre dimensiones de los problemas que aquellos sujetos experimentan: por un lado, las de tipo material, individual y homogéneo, y por otro, las de carácter relacional, colectivo y heterogéneo en función de la diversidad territorial. Esta perspectiva sostiene que las primeras son objeto de atención de las políticas sociales, mientras que las segundas se estiman no consideradas por parte de ellas.

La figura que da cuenta de la dualidad es la fragmentación, que alude a una operación de separación que divide entre componentes presentes y ausentes de los problemas de pobreza y desigualdad. Desde esta perspectiva, tales problemas no se visualizan contrapuestos, sino que son sus dimensiones las que se plantean en oposición. La fragmentación deriva, a juicio de este conjunto de habla, en lógicas limitantes y disgregadoras que operan en las políticas sociales, las que potencian las fuerzas de mercado que separan y segregan a los diversos sectores sociales. Esta visión crítica es transversal a ambos gobiernos y se encuentra representada por la voz de quienes se desempeñan en el campo de la ejecución de las políticas o en la evaluación de éstas desde la perspectiva de los usuarios, quienes se manifiestan desde su ubicación de cercanía a quienes viven los problemas que las políticas sociales intentan

resolver. Específicamente, se trata de alcaldes oficialistas y de oposición de la época, asesores y consultores que evalúan los programas sociales, miembros de fundaciones que participan en la ejecución y evaluación de éstos. Incluye también a personas que ejercieron cargos menos cercanos a la ejecución, tales como ministro del área social, pero que desde su posterior experiencia como consultores en otros países y apelando a la necesidad de una aproximación más descentralizada, adhieren en algunos aspectos a esta visión crítica.

GRAFICO 4. DUALIDAD como FRAGMENTACIÓN



II.4.1. Dimensiones presentes / ausentes del problema pobreza-desigualdad

La figura de un “iceberg” a que recurre esta posición de habla para aludir a la dualidad pobreza / desigualdad grafica la idea de que tales problemas poseen dimensiones sumergidas bajo la superficie de lo que aborda la política social. La línea divisoria que separa los componentes que corresponden a la porción visible de la oculta, está marcada por atributos diferentes de aquellos problemas. Las que emergen y son objeto de las políticas son las dimensiones más evidentes: las de tipo material, individual y homogéneas. Por el contrario, lo que no se toma en consideración es lo que refiere a ciertas propiedades más sutiles de tales problemas: las de carácter inmaterial, colectivas y heterogéneas en función de contextos territoriales diferentes. El paradigma economicista dominante que conceptualiza la pobreza y la desigualdad vinculadas al ingreso de las personas y las familias, deja fuera aspectos fundamentales de ellos. Para estos entrevistados, tales elementos subyacentes constituyen la proporción más sustantiva de estos problemas, el sustrato sobre el que se dibujan las cuestiones vinculadas al ingreso, siendo éstas una mera expresión de las primeras.

Una concepción de carácter material que excluye la dimensión relacional

La concepción económica imperante sobre pobreza y desigualdad, conceptualiza estos problemas como asuntos vinculados a ingresos -carencia y distribución, respectivamente-, poniendo el acento en las expresiones monetarias de aquellos. A diferencia de esta aproximación, para esta posición de habla, la dimensión material del ingreso es considerada solo una parte relativamente menor de tales cuestiones. Constituye su evidencia exterior que pone de manifiesto aspectos más profundos.

“El concepto de desigualdad que nos rige, hasta el presente, es un concepto... que desigualdad es desigualdad de ingresos y esa es la punta del iceberg, pero no hay un análisis de que la desigualdad es mucho más que desigualdades en ingreso y que tiene que ver con cosas menos tangibles o menos medibles” (Consultor 1).

Estos factores trascienden en mucho el ámbito económico. Para estos entrevistados, componentes menos evidentes y más sutiles de tales problemas, refieren a aspectos socio-culturales presentes en la interacción social que determinan un acceso diferenciado a las oportunidades. Entre ellos se alude a barreras que dificultan a ciertos segmentos sociales el aprovechamiento de las posibilidades que la sociedad ofrece, en especial la “discriminación”. Estas restricciones ejercen la función de filtrar la participación en ciertos ámbitos y/o redes que poseen una posición social privilegiada, favoreciendo la inclusión de algunos y la exclusión de otros a ellas, a través de diversos mecanismos de interacción social.

“Como los temas de discriminación, de acceso a oportunidades y redes para acceder a oportunidades, llámalo clientelismo, amiguismo, pituto” (Consultor 1).

Las pautas de interacción discriminatorias, en que los problemas de ingreso y distribución se sustentan, refieren a ciertos patrones culturales de relación. Estos están vinculados a una gran diversidad de aspectos que no resultan tan obvios, y a su vez se anclan en características

concretas de los individuos que se expresan en su apariencia física, en sus signos de identidad que los posiciona en ciertos grupos o segmentos sociales y culturales. Se trata de un conjunto de atributos que derivan en cierta clasificación social, lo que redundará en un trato diferenciado en función de la categoría a que se asigna a la persona.

“O sea discriminación, por color de ojos, por nombre, presencia, dientes... además de lo étnico más evidente. ... La sociedad chilena tiene desigualdades de ingresos muy altas y tiene mucha discriminación escondida detrás de estos elementos y yo creo que las desigualdades en ingresos no se van a disminuir significativamente o en forma más o menos sustentable mientras no se aborden también estos factores que tienen más que ver con la interacción social entre los grupos, las personas” (Consultor 1).

Para este conjunto de entrevistados, la política social solo aborda las dimensiones visibles, es decir las expresiones materiales del problema. Asimismo, su intervención se presenta encapsulada en segmentos muy acotados de la sociedad, apuntando a aminorar algunas de sus necesidades puntuales. No toma en consideración la manera en que éstos se relacionan y vinculan con otros grupos de la sociedad, aspecto que se encuentra excluido del ámbito de atención de la política social. Más allá de que ésta pueda lograr la resolución de algunos requerimientos específicos de aquellos segmentos, los problemas de fondo asociados a la distancia social persiste, las escasas o nulas interacciones entre grupos sociales muy diferenciados socio-culturalmente se mantiene intocada.

“Y claramente si tú haces una política que está focalizada en los sectores más pobres, tú le ayudas a los sectores más pobres, alivias algunas cosas de su situación, mejoras los servicios de salud, les das un bono de algo o lo otro... Pero no cambias la relación de estos sectores con el resto de la sociedad y entonces no tocas esta dimensión tampoco” (Consultor 1).

Los sectores destinatarios de la política social logran mejorar en algo su situación material y su acceso a la oferta pública, sin embargo, no se evidencian cambios en cuanto a las dimensiones vinculares y, más en general, en relación al hecho de ser parte y pertenecer a una

sociedad. Estos grupos se mantienen en un espacio social acotado, mayormente desvinculado del resto, poco empoderados, y sintiéndose ajenos a una sociedad que se perfila poco cohesionada.

“O sea en el fondo no les aumentas las oportunidades para integrarse socialmente de forma más... en un empleo más digno, o que tenga más voz en los gobiernos locales o donde sea.... Aquí hay un tema súper fuerte, que está presente, sin embargo el discurso de política de este período, y antes de éste, y después de éste, hablaba de integración social, de menor desigualdad, etc., pero obviamente no cuajó la cosa” (Consultor 1).

Una concepción de carácter individual que excluye la dimensión colectiva

Los problemas que abordan las políticas sociales de la época se conciben como asuntos individuales, que competen a las personas como individuos, a lo más en tanto integrantes de un grupo familiar. Dentro del paradigma de la eficiencia y de la focalización que impera por décadas, la etapa que se investiga destaca por su concentración en la familia en situación de pobreza y vulnerabilidad. Si bien en los primeros gobiernos democráticos existió una política social con alguna orientación comunitaria y territorial, por ejemplo en los programas que impulsaba el FOSIS³⁵ durante los noventa, esta aproximación está ausente en las administraciones que se estudia. En este período, la dimensión individual-familiar toma preponderancia sobre la colectiva-comunitaria, que queda marginada para la política social.

“Hay un ámbito de la política social que en la década de los noventa se contempló y que después fuimos dejando atrás porque se mantuvo esta prioridad por la eficiencia en la focalización en la familia, en la familia pobre, que fue la política social con sentido más comunitario y sentido territorial” (Consultor 2).

³⁵ Fondo de Solidaridad e Inversión Social, perteneciente al Ministerio de Planificación Social, MIDEPLAN

Luego de los años noventa, en especial a partir de los años 2000, la política social modifica su orientación cobrando creciente importancia el eje en la familia como unidad de intervención. La opción de identificar como foco de intervención a la familia pobre, y en especial de extrema pobreza como lo hizo el Chile Solidario, se relaciona con el criterio de eficiencia que apunta a una selectividad cada vez más aguda de las políticas sociales. Se trata de una aproximación subsidiaria que le da un papel mínimo al Estado en la sociedad, limitando al máximo los casos en que se justifica que aquel intervenga.

“Porque cambia su orientación y claro cobra mucho mayor prioridad el eje en familias que el eje comunitario. Y eso fue por el criterio de eficiencia del destino de los recursos públicos a quienes estaban en situación de pobreza y fue la prioridad por el Chile Solidario, de extrema pobreza. Ahora eso tiene su fuente por una parte en la noción del Estado de orientarse hacia los extremadamente pobres, quienes no podrían resolver sus necesidades por sí solos, y ahí sí que se justifica la acción del Estado desde una medida claramente neoliberal” (Ministro área social 2).

La focalización de carácter individual familiar se concibe, asimismo, como un medio para contener las demandas sociales, mantenerlas acotadas a ámbitos y destinatarios claramente delimitados. Para estos entrevistados, haber tomado otro camino como focalizar con criterios territoriales habría tenido como consecuencia que las demandas se expanden. Se corre el riesgo de que se abra una compuerta que después resulta muy difícil de cerrar. Al respecto, a través de los instrumentos de selección a que recurre la política de protección social, se insta un sistema de control uniforme e individual-familiar para acceder a los beneficios, sin consideraciones comunales ni territoriales.

“Porque se te abren las demandas (con la focalización territorial)... En cambio el instrumento que tienes ahora, la ficha (de protección social)... es como un regimiento esto, es una cosa horrorosa... Ningún país que tenga un sistema como éste... Y es individualizado, no es de comunas, no es de grupos, no es de comunidades, es de personas, familias, que es donde apunta la política social” (Asesor político presidencial 2).

El programa Chile Solidario, que inaugura el período que se investiga, recurre a la ficha de protección social³⁶ como principal y único mecanismo de selección de sus destinatarios. En el proceso de identificación de los beneficiarios, no existe visión colectiva o comunitaria alguna, ni en la determinación de los criterios de selección, ni en la recolección de información y/o como fuente de consulta. Tampoco se desarrolla estrategia alguna de intervención para favorecer la articulación en red de sus beneficiarios. La determinación de quiénes serán considerados en esta categoría recae exclusivamente en la aplicación a nivel local de ciertos parámetros de selección que son definidos centralmente y respecto de los cuales el entorno comunitario no tiene nada que decir. Según estos entrevistados, el proceso de selección es percibido como un juego de azar por las familias, un proceso aleatorio cuyos criterios se definen en un espacio virtual ajeno a su realidad y a su contexto inmediato. Desde tal perspectiva, aquella se perfila como una política de carácter verticalista que otorga nulas posibilidades de participación a sus potenciales destinatarios.

“Es muy poco participativa (la política social), es súper impositiva. El mismo Chile Solidario que se implementó con mucho esfuerzo y mucho ñeque, pero se olvidó de los lazos comunitarios. ... Pero haber creado más redes entre los beneficiarios, o como en el caso de México, haber hecho que la gente de la comunidad tuviera alguna voz en decir quiénes son los más necesitados y los menos, más que aplicar esta ficha que pasa a ser una tómbola para la familia, porque al final los rangos son...” (Consultor 1).

En el caso del programa Chile Solidario, el problema que aborda se encuentra circunscrito al espacio individual de la familia, el que es descontextualizado de su entorno, es así como los mecanismos de selección se preocupan de los problemas al interior del hogar. Tales asuntos no se vinculan ni articulan con las problemáticas del espacio físico y social en que aquellos están insertos, las dimensiones públicas están ausentes de su mirada, se trata de una visión privada de problemas que son por naturaleza sociales.

³⁶ Anteriormente existía la ficha CAS de caracterización socio-económica

“El instrumento llamado ficha de protección social es un instrumento que está preocupado de la protección social de las puertas para dentro, pero no de las puertas para afuera, y de las puertas para afuera necesitamos un nuevo instrumento...”
(Ministro área social 1).

Si bien el diseño de aquel programa incluye un trabajo de red buscando vincular a cada familia con la oferta estatal, no se apunta a la articulación entre las familias que habitan un mismo sector. Ésta es trazada como una entrada verticalista de la política, que opera de arriba hacia abajo y de uno en uno. La iniciativa adolece de una visión horizontal que favorezca la relación entre las familias que habitan en el mismo espacio y que experimentan situaciones de vida similares.

“Entonces tú lo que haces nuevamente es bajar una política que podría haber sido colectiva, donde tú ibas a articular esto a lo individual, trato con la familia, le pongo como un agente con su cartera de familias que va resolviendo el vínculo de esa familia con la red, pero no el vínculo de esas familias entre sí, y no el fortalecimiento de la red comunitaria del barrio donde están esas familias” (Consultor 2).

Una concepción de carácter homogénea que excluye la diversidad territorial

La aproximación al problema que adopta la política social adolece no sólo de una mirada desde lo colectivo, sino que aparece desvinculada del contexto territorial en que aquel está inscrito. Existe entre las diferentes familias que habitan un mismo sector geográfico una base común que es obviada, comparten un sustrato sobre el que se asienta la realidad particular de cada una. Este elemento que las diferencia de las familias que ocupan otro territorio y que al mismo tiempo las asimila con las que comparten el suyo, es pasado por alto, se trata de una especificidad y, al mismo tiempo, una diversidad contextual que no es tomada en consideración por la política social de la época.

“Se salta también toda la eventual dinámica territorial que pudiera haber. Está bien, no son todas las familias en un territorio iguales, ni tienen las mismas necesidades, pero efectivamente sí hay diferencias en términos de lo que el municipio puede aportar, del tipo de fuerza laboral que en Chile se necesita, y de otras dinámicas en una comuna que en otra” (Consultor 2).

La dimensión potencialmente colaborativa y organizativa que posibilita el hecho de compartir un espacio común y situaciones de vida similares no es asumida, ello es contrastado con una lógica de intervención que se centra exclusivamente en la familia como entidad aislada. La primera aproximación coloca a los destinatarios en un nivel de interlocución y empoderamiento mayor frente a la acción estatal, lo que genera resistencia en quienes apuestan por una política social diferente. Por el contrario, la segunda, que es la que prevalece, opera bajo una modalidad de intervención que tiende a la dispersión y es disgregadora.

“El pilar de comunidad, lo cual fue súper discutido, resistido, porque claro no calzada con el foco en la familia... Un pilar comunitario hacia la organización del barrio, del territorio, es otra lógica...en el sentido más bien de articulación de la comunidad, con las diferencias que podían tener de nivel de ingreso, de capacidad de generar un ingreso la familia... Pero la posibilidad, o el hecho de que vivan cerca, compartan un territorio, una experiencia que las sitúa en una condición civil y política distinta” (Ministro área social 2).

Tal opción descontextualizada de la política de protección social se encuentra en sintonía con un sesgo general de la política pública chilena, la que adolece de un vínculo con el territorio. En especial la política social que pone el foco exclusivamente en la familia, desconoce los recursos que tiene el territorio, en él no solo hay necesidades sino que potencialidades que resultan claves para una política de tipo promocional. Esta mirada, que no presta atención a estos importantes factores, que visualiza los problemas solo como carencia individual, se queda en una aproximación asistencial que dista de la promocional.

“Nuestra política pública en general y la social no es excepción, no trabaja con concepto de territorio. Entonces tú en el territorio tienes posibilidades de desarrollo, tienes actores, tienes problemas... Pero deberías mirar siempre las cosas en su entorno, en su contexto, pero hoy día los contextos están totalmente segregados, entonces qué...” (Consultor 1).

II.4.2. Lógicas limitantes y disgregadoras que operan en la política social

Los encuadres con los que se identifica el problema que aborda la política social redundan en una política e intervención social que responde a ciertas lógicas acordes a aquellos. Se trata de una racionalidad que pone su acento en la carencia, que se focaliza en los más pobres dando respuestas asistenciales de carácter puntual. Se desarrolla desde una visión tecnocrática que desconfía de las capacidades de los propios sujetos, comunidades y territorios para identificar sus necesidades y participar de manera activa en su resolución. En el proceso de focalizar en los más pobres sin mayor atención al sustrato común que comparten por el hecho de habitar un mismo entorno, separa lo que es similar y se atenta contra las posibles dinámicas colectivas que pudieran generarse. Al desconocer la diversidad territorial, operando bajo la lógica de modelos de intervención homogéneos que buscan aplicarse a realidades diversas, se producen respuestas estandarizadas no necesariamente pertinentes a éstas. Apela al desarrollo de estrategias de gestión intersectoriales, sin embargo su matriz de carácter asistencial dificulta la articulación con las políticas sectoriales y promocionales que responden a sus propias lógicas y dinámicas.

Una lógica asistencial que opera desde la carencia

La aproximación de la política social se centra en intervenciones que apuntan a aumentar, a través de subsidios, el ingreso corriente de los sectores pobres. El acento de aquella política no se pone en mejorar los ingresos autónomos producto de un mejor acceso al trabajo, no existe una mirada promocional orientada a enfrentar los problemas que impiden la

incorporación de aquellos al mundo laboral y/o hacerlo en mejores condiciones. Las dimensiones más estructurales del problema, que impiden a los segmentos más pobres una participación en el desarrollo, están ausentes de la política, dificultando que la salida de su situación sea sustentable en el tiempo.

“O sea claramente tenía un foco súper asistencial y centrado en resolver problemas de pobreza más bien extrema, que incorporar a los pobres a la dinámica general de desarrollo del país” (Consultor 2).

Si bien en su diseño el programa Chile Solidario contempla entre uno de sus componentes el apoyar a sus destinatarios para generar ingresos producto del trabajo, este elemento resulta ser en la práctica marginal. Lo que prevalece es una práctica que opera en base a apoyos familiares cuya contribución es reconocida, pero que se orienta a solucionar problemas puntuales. Los cambios en la situación de pobreza resultan poco sostenibles, están relacionados con la entrega de subsidios y transferencias de cuantía menor, y no con la generación de cambios sustantivos en la capacidad de autovalencia de su población objetivo.

“No lo estaba resolviendo, al menos en variables fundamentales, que es capacidad de generar ingresos autónomos, vía trabajo básicamente.... Es un programa excesivamente asistencialista, que si bien tiene esta cosa en teoría de con cada familia su propio plan y un acuerdo específico, lo que ofrece son instrumentos súper estandarizados, básicamente iguales en todos contextos, y con un foco fundamentalmente asistencial” (Consultor 2).

Tal sesgo asistencial deviene de una concepción que visualiza a los posibles usuarios fundamentalmente como seres carenciados, todo el dispositivo programático de selección está dirigido a identificar las necesidades y vulnerabilidad de aquellos con el objeto de centrar en ellas la intervención. Esta aproximación produce una serie de comportamientos indeseados, como lo es la sobre declaración de las situaciones de privación por parte de los potenciales beneficiarios de la política. Tal concepción genera incentivos perversos en ellos, dando lugar a conductas que buscan poner en evidencia las necesidades propias.

“Lo que hemos estado implementando ha traído serias consecuencias. Las consecuencias brutales de que hoy día la gente te mienta, porque tiene que esconder sus cosas, porque tiene que demostrar carencias y eso lo sabes tú, lo sabemos todos. No basta con ser pobre hay que demostrar que se es pobre, y si yo para demostrar ser pobre tengo que mostrar más carencias, las muestro” (Director Fundación 2).

Al mismo tiempo, este tipo de política, según los entrevistados, demuestra cierta incapacidad para mirar las potencialidades de las personas, lo que es fundamental para una intervención que supere aquel sesgo y apunte a una de carácter promocional. Asimismo, la opción de focalizar por lo individual y familiar, que desconoce las posibilidades del entorno y del territorio, dificulta la detección de las capacidades y los recursos que trascienden aquellos ámbitos más próximos.

“Cuál es tu carencia, tu carencia económica, tu carencia porque tienes vulnerabilidad. Nunca, jamás hemos tenido una forma de focalizar en que te miren también cuáles son tus potencialidades, que es la base de la mirada promocional... ¿Con qué contamos en tu caso, cuáles son tus activos?... Nunca miramos qué recursos hay” (Director Fundación 2).

Una lógica paternalista que opera desde la desconfianza

La visión desde la carencia sitúa al destinatario de las políticas como un ser sin recursos, en la posición de alguien a quien sólo le cabe recibir pasivamente aquello que los técnicos con sus instrumentos determinan que requiere. Desde esta perspectiva, existe en la política social de la época una incapacidad para conocer en mayor profundidad las características propias de las situaciones de pobreza y sus posibilidades. Los sujetos a quienes ella va dirigida pueden hacer aportes que son fundamentales en su proceso de desarrollo, cuentan con activos y posibilidad de comprometerlos, los que son desconocidos y desaprovechados limitando seriamente el impacto de las intervenciones públicas.

“No me he encontrado con ninguna persona, salvo un par de personas que no tienen nada que ver con el trabajo social, que logran penetrar en el ADN de la pobreza, para conocer la cultura de la pobreza y a partir de ahí sacar potencialidades. Y de eso han carecido a las políticas públicas en Chile y los técnicos bien intencionados... No tenemos posibilidades de derrotar la pobreza sin el esfuerzo de los pobres” (Alcalde 1).

Prevalece entonces en la política social de la época una visión cuantitativa y tecnocrática que intenta comprender la pobreza a través de los instrumentos con que se busca detectarla y medirla. A través de tales herramientas se intenta capturar el fenómeno, pero resulta ser un mecanismo limitado para comprenderlo.

Según esta perspectiva, el foco puesto fundamentalmente en la carencia y en el mejoramiento de los ingresos a través de subsidios, genera una cultura de dependencia del Estado, que premia al que se muestra necesitado y castiga al que presenta una mejoría en su situación. La voluntad y posibilidad de salir adelante no resulta ser suficientemente considerado como factor positivo y relevante en el proceso de mejoramiento de la condición socioeconómica. Se establece una categorización dicotómica, o se es carente y/o vulnerable y por tanto receptor del beneficio, o no se pertenece a tal segmento y se es excluido de aquel. Esta visión genera nulas posibilidades intermedias que permitan dar lugar a recibir apoyo externo sin caer en aquella clasificación estigmatizante y desmotivante que atribuye a la persona y/o familia un carácter dependiente frente a la ayuda estatal.

“Mideplan el error que tiene es que ve la pobreza en una planilla Excel... Entonces yo creo que la ficha de protección social te sirve para ciertos parámetros, pero la pobreza es mucho más que eso, y además la pobreza tiene que de alguna manera ayudar al que quiere superarse, porque una persona que vive del subsidio, pero hay otro que quiere salir, y a ese no lo ayuda nadie” (Alcalde 2).

El carácter condicionado de las transferencias monetarias, que buscan amarrar su recepción al cumplimiento de ciertos requisitos y conductas socialmente deseables se perciben como una forma de menoscabo. Existe en esta aproximación una visión mecanicista y conductista que supone que las personas actúan exclusivamente en base a ciertos incentivos económicos, sin los cuales carecerían de tal motivación. Esta concepción desconfía de la capacidad de los individuos de actuar de acuerdo a aquello que lo beneficia a él, a su familia, a su entorno, si no es estimulado por cierto beneficio económico.

“Todo esto de las políticas basadas en transferencias monetarias condicionadas, yo creo que es un mal experimento que no cree en que las personas se van a mover por mayor dignidad, sino que se van a mover por la zanahoria que le coloques” (Director Fundación 1).

El sujeto de las políticas se concibe como destinatario de beneficios, un ser pasivo que tiene poco que decir respecto de su situación, se lo ve como un ente receptor, por medio del cual canalizar su ayuda. El Estado aparece como un padre benevolente que provee a un ser sin capacidad para autovalerse, necesitado de su asistencia y apoyo.

“Si los programas sociales siempre miran al pobre como un instrumento... Vamos a repartir esto para los pobres...” (Alcalde 2).

Según estos entrevistados, la falta de conocimiento de los aspectos más profundos que circundan a la pobreza proviene de una visión externa que cree saber qué es lo que los individuos que experimentan pobreza necesitan. Desde la visión tecnocrática experta dominante, la salida sólo se percibe como un camino individual, mientras que desde esta otra perspectiva tal transformación requiere de la convocatoria del colectivo. Al mismo tiempo como contrapuesta a la pasividad predominante en la política social de la época, se postula la responsabilidad y la solidaridad frente a la propia situación individual y colectiva.

“El no conocer la cultura de la pobreza implica que solamente hay una visión desde lo técnico, acompañado a veces del interés político, de que tú tienes que hacer al

pobre como objeto de soluciones y estrategias aplicables y no sujeto de su transformación. Nosotros tenemos que generar las condiciones para que el pobre reaccione, pero ahí uno ve, descubre el tema de la solidaridad que es una fuerza tremenda, que es una fuerza muy positiva, tú debieras desarrollar con más fuerza la potencia de la responsabilidad” (Alcalde 1).

La incapacidad de la política social para ver al sujeto con el que trabaja como ser activo en su propio proceso de transformación proviene de una opción que asume una postura desconfiada frente a las capacidades de los sujetos con los que trabaja. Éstos son construidos como personas inhabilitadas, condición similar a la minoría de edad, que los imposibilita para decidir sobre sus propios asuntos. Se trata de una aproximación vertical que se reproduce más allá de las personas destinatarias de las políticas, se presenta operando también en los distintos niveles de gobierno. El nivel central se perfila como ente sabedor que dictamina lo más adecuado para sus entes subordinados, los que no logran adquirir la mayoría de edad para decidir por sí mismos.

“Es una elección de una desconfianza total de las capacidades de la población de definir sus cursos de acción. Y es lo mismo que ocurre con los temas de descentralización, desconfianza en los municipios y en los gobiernos regionales, creer que los técnicos de Santiago lo sabemos todo y vamos a tomar mejores decisiones por la gente o por los municipios, de lo que ellos mismos son capaces de tomar” (Consultor 2).

Una lógica anti cooperación, que opera desde la competencia

Uno de los problemas centrales para estos entrevistados, es que no sólo la política social no resuelve el problema de fondo, sino que además atenta contra los lazos sociales que pudieran existir. En efecto, desarrolla un tipo de acción que no solo no favorece los vínculos comunitarios, sino que tiende a su destrucción, produciendo dinámicas de separación y división al interior de un territorio. Recurre a una forma de focalización social que al incluir a

determinados sujetos y familias simultáneamente excluye a otros que, habitando el mismo espacio, tienen características similares a los anteriores pero que a partir de los instrumentos y sus criterios quedan fuera de la política social. Los mecanismos de focalización se constituyen así en maquinarias de fragmentación que en el proceso de beneficiar a algunos tienden indirectamente a perjudicar la dinámica colectiva.

“Los instrumentos de focalización son tremendamente disgregadores, son tremendamente excluyentes, son tremendamente rompedores del poco capital social que tienen las comunidades, las familias. Porque además en los instrumentos de focalización tienen, valga la redundancia, un foco que es la carencia” (Director Fundación 2).

Un elemento importante consiste en que detectar y beneficiar la miseria en contextos de pobreza implica establecer líneas divisorias en su interior, que son percibidas como arbitrarias por sus habitantes y que producen una sensación de injusticia y disputa entre ellos. Los mecanismos de selección se constituyen en una especie de juego de azar, que aleatoriamente premia a algunos y deja fuera a otros, los que experimentan una doble marginación: son excluidos de los beneficios al mismo tiempo en que viven en ambientes de marginalidad. Tales intervenciones van en contra de cualquier sentido de trabajo colectivo y de colaboración mutua entre los integrantes de una localidad.

“Tenía una dificultad muy grande y que generaba una presión social tremenda porque tu llegadas... a una miseria total, población con mucha delincuencia, por lo tanto con mucho adulto preso, con condiciones miserables de vida. Tu dirías esto es para hacer una intervención completa. Son relativamente marginales, pero aplicas el criterio del Chile Solidario y te cae una casa sí y dos casas no, una sí... Entonces todo lo que tú podrías haber construido como trabajo colectivo... las grandes dificultades que tenían ahí las dirigentes de juntas de vecinos... Eran precisamente las rabias de una parte...” (Ministro área social 1).

La forma de concebir el problema y los mecanismos para detectarlo derivan en un modelo de construcción de la política social que es altamente destructivo de dimensiones que, siendo claves, son invisibilizadas. Éstas quedan fuera del imaginario y del léxico de la política, al mismo tiempo que terminan resultando cuestiones perjudicadas por las dinámicas que aquella genera. Cualquier atisbo de potencial energía asociativa que pudiera emerger queda neutralizado por una política que, sin necesariamente proponérselo, opera contrariando algún posible movimiento en tal sentido.

“Por lo tanto, ha habido un modelo de construcción por la vía de esta focalización que ha sido..., que ha colaborado..., no es la responsable, pero ha colaborado con esta ruptura de la construcción de comunidad,...capital social y cultural...” (Ministro área social 1).

Otro elemento negativo según estos entrevistados, se relaciona con el hecho que entre los potenciales beneficiarios/as de los programas sociales se traza una racionalidad competitiva, en que deben demostrar ante los agentes oficiales niveles de necesidad que amerite ser considerado merecedor de apoyo. La exaltación de la carencia como estrategia para acceder a beneficios es una realidad generalizada y reconocida por los expertos como problema de inclusión de la política, pero no suficientemente como problema social. El foco en la carencia y la hiper focalización generan incentivos perversos que tienen connotaciones negativas a nivel social, en particular cuando son los vecinos quienes conocen mejor que cualquier funcionario la realidad de aquellos con quienes comparte un territorio. La inclusión de quienes sobredimensionan sus necesidades induce un sentido de injusticia que dificulta cualquier potencial conducta de colaboración mutua entre los habitantes del sector.

“En el fondo es un programa súper centrado en hogares individuales, y por lo tanto hace caso omiso, y más bien termina jugando un poco en contra de las dinámicas comunitarias, o de capital social que puede existir en la familia. Incluso genera competencia al interior de dinámicas que podrían ser más bien de cooperación comunitaria. En vez de cooperación genera todo lo contrario” (Consultor 2).

La concepción reduccionista que solo se centra en los asuntos monetarios y en el acceso básico a ciertas prestaciones sociales, permite que la política social sea evaluada positivamente en términos de su impacto en el mejoramiento de la situación de sus destinatarios. Sin embargo, se trata de progresos puntuales que se dan al interior de las familias, pero que no implican necesariamente una mayor calidad de vida, si por esta se entiende también la calidad de las relaciones que aquellas establecen con su entorno. Una visión más amplia de la cuestión, que incluya parámetros en tal sentido, permitiría dar cuenta de fenómenos de estas características que no son capturados por la política social. Ello solo resulta evidente cuando se logra captar las experiencias de las familias con las intervenciones públicas, desde una aproximación más cercana al territorio y a su realidad más próxima y cotidiana.

“Una de mis principales preocupaciones, dudas, críticas, y lo hemos visto mucho en las consultorías con los programas de transferencias condicionadas es que son destructoras de comunidades... son constructoras de mejor estándar de vida al interior de las familias, pero destruyen sentido de comunidad. Yo lo veía acá, lo hablamos con muchos alcaldes porque yo creo que esto sólo lo puedes entender si lo trabajas descentralizadamente...” (Ministro área social 1).

Una lógica centralista que opera desde la estandarización

Como lo hemos señalado, la concepción predominante del problema que aborda la política social lo concibe como un asunto de carácter homogéneo, sin mayor consideración de sus diversas características y expresiones zonales y locales. Ello deriva en un sesgo estandarizador que impregna la intervención pública. Si bien existe en programas sociales, como el Chile Solidario, una voluntad de trazar una respuesta acorde a las especificidades propias de cada familia beneficiaria, aún a este micronivel las fuerzas uniformadoras tienden a prevalecer. Existe una escasa y casi nula diferenciación de los diseños programáticos en función de si aquel se lleva a cabo en un sector urbano o rural, en una comuna pequeña aislada o en una grande metropolitana, etc.

“En comunas urbanas que rurales sin duda, pero no solo, en el norte que en el sur, y nada de eso existe en el diseño... La única cosa que tenía de no tan estandarizado, que era el compromiso específico con la familia... En los hechos, en la implementación tampoco fue tan específico para cada familia, o sea terminó siendo bastante más estandarizado de lo que aparecía en el diseño original” (Consultor 2).

Esta tendencia a la homogeneización del problema y a la estandarización de la respuesta es un asunto que atraviesa al conjunto de la acción del Estado, que en general carece de una visión que recoja las particularidades de las diversas zonas del país, a pesar de su gran diversidad productiva, cultural e incluso climática. Los diseños de política pública, y la política social no es una excepción, tienen a dibujarse según la lógica de un modelo que funciona en base a ciertos supuestos y estilización de la realidad. Se asume que el entorno en que se desarrolla la intervención no varía, ella se trata como una especie de tabla rasa a la que se puede aplicar un mismo tipo de intervención, sin mayores consecuencias. La desigualdad territorial no es tomada en cuenta, lo que tiende en algunos casos a reforzar las brechas o al menos a no generar el impacto esperado debido a que las acciones no toman en consideración las condiciones diferenciales sobre las que se opera.

“Otro fuente importante de desigualdades, o al menos de la resolución del problema de las desigualdades, tiene que ver con la lógica como están instaladas las políticas públicas de carácter sectorial, o sea salud, educación, vivienda, protección social, etc. Que son políticas que operan con una lógica estándar en todo el territorio nacional, sin hacerse cargo de condiciones territoriales que son claves para efectos de mayores o menores, ... o peores resultados” (Consultor 2)

Cabe señalar que la lógica imperante en la política pública se enmarca en un problema de mayor envergadura, se trata de la descentralización como asunto pendiente de Estado chileno. Impera en el país una concentración de las decisiones en los niveles de la administración central, que acapara un rol protagónico en el manejo de la política social.

“Pero adolece del mismo déficit, del mismo problema... la mirada centralista y la deuda de descentralización” (Alcalde 1).

La racionalidad centralista hace prevalecer una visión uniformadora que ubica a los sujetos y territorios como entes dependientes del acceso a beneficios estandarizados que son provistos desde el gobierno nacional. El nivel central opera como un principal mandante que, simultáneamente, coloca al nivel regional y local en la posición de agencia que debe responder a los lineamientos que le establece y a las reglas que le fija. A esta lógica se le opone una inversa, en que la centralidad está puesta en las personas y en sus entornos más próximos, a los que se concibe como sujetos y entes con capacidad de identificar sus necesidades y potencialidades y generar respuestas pertinentes a ellas. A diferencia de la aproximación centralista, ésta concibe al nivel central como una entidad que debiera estar al servicio de la gente y de su territorio, para así responder a sus requerimientos específicos.

“El programa Quiero mi barrio fue un programa importante que se puso a disposición del territorio. Al revés de los otros, invitó a la gente a pensar qué hacer con los recursos que ponían a disposición de ellos, a identificar la necesidad, a que se pusieran de acuerdo la gente en su territorio qué era lo prioritario” (Alcalde 1).

Desde esta perspectiva, la dualidad se expresa como una polaridad entre un nivel central de la administración que acapara el poder y las decisiones, y entidades sub-nacionales que no se dotan de las competencias y de la autonomía necesaria. Según estos entrevistados, tal dualidad se trataría de una tensión entre niveles centrales que desarrollan principios, criterios, orientaciones que buscan que sean aplicados mecánicamente, y entes municipales que perciben diseños modelados que no se adecúan suficientemente a los requerimientos específicos de sus contextos locales.

“Mi experiencia es que esa tensión, o esa dualidad de visiones tiene que ver con que aquellos que creemos que la superación de la pobreza va muy vinculada a un conjunto de aspectos, pero uno de fundamental importancia, que es la descentralización, el traspaso de competencias y autonomía a las regiones y a las comunas. No conozco

modelos, ni países que hayan tenido éxito de superación de la pobreza, que sigan apostando a estrategias centralizadas, y entonces con los municipios ciertamente uno percibe esa tensión, la forma de aplicar estas instrucciones, estos principios” (Alcalde 1).

Una lógica segmentada que opera desde la insularidad

La política social, que se centra en los componentes materiales del problema, se plantea como intención un abordaje multidimensional, que supone hacerse cargo de múltiples esferas en que aquel se expresa. Si bien se propone abarcar los amplios requerimientos que provienen del ámbito del ingreso, de la salud, la educación, la vivienda, del trabajo, entre otros, en la práctica su alcance en estos ámbitos resulta ser extremadamente limitado. Ello implica desarrollar una estrategia de intervención articulada entre los diversos sectores que trabajan tales materias, lo que constituye uno de los ejes principales del modelo de gestión propuesto por el Sistema Intersectorial de Protección Social SIPS. Esta orientación hacia la multidimensionalidad declarada, en la práctica no logra contrapesar los legados de una política social de carácter unidimensional, en que el ingreso mantiene su centralidad, que opera especialmente a través de la entrega de subsidios.

“Porque siempre subyace, aunque no se haga de manifiesto después, de que hay una multidimensionalidad donde no basta con entregar un subsidio, no basta... Hay que meterse por todos los sectores...” (Académico 2)

Más allá de las intencionalidades de la política, prevalece una intervención que busca dar respuesta a requerimientos puntuales de ingreso y de acceso a prestaciones sociales básicas por parte de la población de menores recursos. Este énfasis asistencial y focalizado de la política dificulta desarrollar un trabajo en red, tal como lo plantea el diseño del SISP. Su origen proviene de una matriz de políticas que no calza adecuadamente con los postulados multidimensionales y de gestión social coordinada que se intentan imprimir en la política. Se impone la tradicional forma de operar de los sectores del Estado, que poseen una trayectoria y

una orientación propia: la inercia no logra ser modificada por una política social que persiste en su fuerte sesgo asistencial, la que por su mismo carácter resulta incapaz de articular en torno a ella al conjunto de las políticas sectoriales.

“Yo los vinculo a los servicios, les saco el carné de identidad, sus hijos van al jardín infantil, ella logra o él acceder al trabajo y les transfiero los recursos de manera focalizada, y eso no logra articular toda la oferta programática porque la matriz de dónde tú construyes la política no te lo permite” (Director Fundación 1).

Para estos entrevistados, la política social que permanece anclada en la noción de pobreza, aún con los cambios en su nomenclatura, mantiene un carácter más bien marginal que no logra tener impacto en el resto de las políticas sectoriales y promocionales. Éstas responden a sus propias lógicas específicas, que distan de la voluntad que pretende reorientar y coordinar el accionar de tales ámbitos en función de un objetivo común de superar pobreza. Este propósito y su énfasis se encuentran fuera del espectro central de atención e intervención de aquellos sectores, por lo que su accionar no logra ser reorientado por la loable intención del ente específico a cargo de la política social -Mideplan- de escaso poder de convocatoria y convencimiento.

“Las políticas para pobreza además nunca permearon sectorialmente, nunca. Si aquí lo que había que tener era una visión más bien de mirada sobre las políticas sociales que permeara a los sectores... que efectivamente logre coordinar, orientar a los distintos sectores en una mirada similar de pobreza” (Director Fundación 2)

Políticas estratégicas -como las de educación, salud, vivienda, trabajo- mantienen el carácter sectorial propio de un Estado que funciona de manera fragmentada. Ellas están a cargo de instituciones públicas que tienen una tendencia a la inercia en su forma de operar, que se caracteriza por su alto nivel de insularidad y por guiarse por una racionalidad particularista. Estos elementos atentan contra la posibilidad de hacer realidad la orientación a la integralidad y a la coordinación intersectorial.

“[La política sectorial] más conservadora y más segmentada producto de cómo funciona nuestro Estado, o sea hay un tema de institucionalidad o de cómo funcionan las instituciones que también no te permiten la integralidad...” (Consultor 1).

El programa Chile Solidario contiene en su diseño una oferta programática propia, al mismo tiempo que postula como uno de sus ejes centrales que la oferta pública intersectorial se articule en torno a sus destinatarios. Tal iniciativa se monta sobre prestaciones sectoriales existentes, las que busca prioricen y se orienten hacia sus beneficiarios, sin embargo aquellas persisten en la intencionalidad y códigos de funcionamiento que le son propios. Éstos no necesariamente calzan ni se adaptan a lo que aquel programa emblemático -y el posterior SIPS- proponen como un modelo multidimensional e integral de intervención social, por lo que no logran generar ni funcionar como un real entramado de políticas.

“Chile Solidario tiene algunas ofertas propias y además supuestamente se cuelga de las otras, bueno, los colgajos no funcionan porque están hechos con una lógica que es del Sence, del Indap, lógica de cada una de las instituciones” (Consultor 1).

II.4.3. Política social que limita la participación y exagera la segregación social

Esta posición de habla contrapone a la aproximación reduccionista que impera en la política social, una que pone su centro en una inclusión social más amplia y en la integración de los diversos sectores sociales. Desde esta perspectiva, se destaca la escasez de mecanismos que posibiliten la activa participación social de los destinatarios de las políticas, lo que impide que su visión sea considerada y se los involucre en los procesos de intervención. Asimismo, pone atención en las dinámicas de segregación social que se generan a partir de la primacía del mercado en ámbitos estratégicos para el bienestar de los ciudadanos (Katzman, 2001, 2007). En particular, se alude a la segregación urbana y educativa y a las limitaciones que una política social y sectorial segmentada tienen para contrapesar aquellas tendencias segregadoras (Arriagada y Rodríguez, 2003; PNUD, 2010). Por el contrario, al no tenerlas

presentes estas políticas tienen a acoplarse a ellas y exacerbar procesos de aislamiento y de gueto de los sectores en los que intervienen.

Una política social que carece de mecanismos de escucha y participación social

La visión de un beneficiario carente, aislado de su contexto, con escasas capacidades y potencialidades para tener un rol activo junto a sus semejantes en el mejoramiento de su situación, se traduce en políticas que adolecen de formas y mecanismos para que aquellos participen y asuman un papel en tal proceso. Al mismo tiempo les resta la posibilidad de hacerse responsables de su devenir, de ser sujeto y no objeto de intervención, de reconocerse como individuos y colectivos que tienen algo que decir respecto de su situación, un rol que jugar en ella, una contribución que hacer para modificarla. Una noción estrecha de los derechos asociada al mero hecho de ser acreedor de un beneficio o prestación acopla con una visión pasiva del beneficiario que atenta contra aquellas dinámicas.

“No hayamos sido capaces de hacer prevalecer esta visión comunitaria de la participación, de la responsabilidad, del esfuerzo, y también del derecho, y acompañado mucho también del derecho, pero esto no tiene por qué anularse y en muchas de estas políticas se anularon” (Alcalde 1).

Uno de los aspectos fundamentales para lograr concretar un enfoque de derechos dice relación con que la política social cuente con canales para escuchar lo que sus destinatarios tienen que decir al respecto. Una política que opera bajo una lógica verticalista y desconfiada de las capacidades de aquellos a quienes se dirige, decide e interviene sin tomar en consideración sus opiniones y sugerencias y genera respuestas que se fundan en criterios no necesariamente consistentes con su realidad.

“Entonces cuando tú dices construir un Estado de Bienestar basado en los derechos ciudadanos, si esos ciudadanos no tienen espacios de participación, no tienen mecanismos para hacer sentir su voz, es muy difícil” (Director Fundación 1).

Según los entrevistados, la visión tecnocrática imperante durante la etapa que se estudia tiende a dejar en manos expertas la definición de las políticas y a excluir los criterios y parámetros que podrían provenir de las personas involucradas en aquellas. Desde una perspectiva dual, se contraponen la visión de los técnicos a la mirada de la calle, ésta aparece inhabilitada para opinar sobre una materia sobre la que quienes la experimentan parecieran tener escaso conocimiento. El fiel de la balanza se presenta inclinada hacia la primera perspectiva, lo que empobrece las respuestas, debido a que aquella no tiene la experiencia de vivir las situaciones que se pretenden revertir, ni habitar los territorios en que aquellas acontecen.

“Esto justamente se debe a no escuchar a las personas que están viviendo en estos lugares y eso vincula a la participación ciudadana... Yo siento que es una locura esto de que la política no se tiene que guiar por slogan, por lo que dice la gente, sino que por lo técnico, es mentira. Hay que escuchar a la gente, sumar lo técnico y construir una política a partir de la suma de lo que dice la gente y lo técnico, porque en general la construcción de lo técnico viene de personas que no vienen de una escuela pública, que no viven en una población...” (Director Fundación 1)

Esta posición de habla destaca la experiencia de separación de quienes son los destinatarios de las políticas sociales, su cotidianidad se dibuja como una persistente exclusión social. Desde esta ubicación, pobreza y desigualdad se perciben como un asunto imbricado, un mismo entramado en que la exclusión aparece vinculada a la desigualdad. La política social desvincula la focalización en los más pobres de los asuntos de integración social, mientras que cuando el eje se coloca en este último asunto como norte, ambas cuestiones se perciben formando parte de un mismo problema.

“Entonces el 90 por ciento de lo que ocurre en la realidad de una persona que vive en situación de pobreza, que se vincula fuertemente a la exclusión social, que son generadoras de una alta desigualdad, que tiene un hilo conductor común pero que se los separa, porque se dice no, focaliza el gasto, pero se te olvida que lo más

importante no es la focalización del gasto sino que tu política general apunte efectivamente a la integración social” (Director Fundación 1).

Para esta perspectiva, existe entre pobreza y desigualdad un entrelazamiento que viene dado por la integración social, que como la raíz común que conecta ambos problemas a un nivel más profundo y estructural. La resolución de problemas puntuales de pobreza vinculados al ingreso corriente y al acceso a prestaciones básicas es condición necesaria pero no suficiente para alcanzar una real inclusión social. Ésta se encuentra asociada no solo a mejorar ciertos estándares de vida económica y material sino que alude a sentirse formando parte de un colectivo, lo que involucra dimensiones no solo materiales sino que relacionales y subjetivas. Tal sentido de pertenencia supone que las personas tengan la posibilidad de participar activamente en aquello que los involucra más directamente, pero también en su entorno más próximo, así como a nivel más amplio de la sociedad en su conjunto.

“Y si no apunta efectivamente a la integración social es una mala política para superar la pobreza, porque no va a tocar la raíz de la desigualdad, toda la exclusión social, va a tocar quizá lo de la pobreza de ingreso con transferencias monetarias. Tú vas a poder decir el día de mañana tengo menos pobres, tengo mayor cantidad transferencias, pero no tengo personas que efectivamente se han incluido socialmente, participar activamente en la sociedad y se sienten parte de esta comunidad” (Director Fundación 1).

Una política sectorial que acentúa la segregación residencial y educativa

Algunas de las políticas sectoriales aparecen funcionando en una lógica que no condice con la noción de integración aludida más arriba. No solo se ven no contribuyendo a ella, sino que en ocasiones actuando en sentido contrario. La política de vivienda que opera solamente con la misión de construir más viviendas apuntando al mayor acceso posible de la población a aquel bien, es percibida por estos entrevistados como una intervención de carácter destructiva, pues profundiza la separación y obstruye posibles vínculos o lazos sociales entre diversos

segmentos sociales. Se trata de una tendencia que viene de la dictadura militar, que no solo no es revertida durante los gobiernos posteriores, sino que se acentúa en la etapa democrática y en particular durante las administraciones que se estudian.

“[El problema en política social es] lo que se ha ido construyendo desde los gobiernos anteriores y que tiene impacto hoy día. Lejos la política más destructiva es la política habitacional. No existe ninguna otra política más destructiva y esa acentuación de la política es el gobierno de Lagos, el gobierno de Frei y de Lagos son los dos gobiernos, y que continúa con el gobierno de Bachelet, pero entre el gobierno de Frei y Lagos, la profundización de eso es dramática” (Director Fundación 1).

Lo que se produce en el proceso de dar respuesta a una necesidad concreta, como es la vivienda, es una constante fragmentación entre grupos sociales diferenciados socio económica y culturalmente (Arriagada y Rodríguez, 2003; Sabatini, F y Wormald, G, 2004). Se trata de una forma de intervención que, al no considerar perspectivas más amplias que inciden en dimensiones diversas a ésta, exagera dinámicas de homogeneización y diferenciación. Acentúa la homogeneidad de sectores con códigos y pautas de vida similares y exagera la diferencia entre segmentos o grupos sociales con modalidades disímiles (Cepal/Celade, 2002). Este proceso genera una tendencia a la insularidad y la fragmentación, tanto unos como otros se encierran en sus propios guetos, buscando a su vez distanciarse de aquellos que se presentan como ajenos según su propia definición y parámetros de identidad.

Cualquier política social que busque generar algún nivel de inclusión social de sectores más desfavorecidos en ciertas áreas específicas, se ve contrarrestada por las corrientes fragmentadoras que operan en áreas estratégicas, como es la residencial (Sabatini, F y Wormald, G, 2004; PNUD, 2010). Para estos entrevistados, la política social requiere ser mirada en la amplia gama de los ámbitos en que incide, incluyendo las de carácter no exclusivamente material e individual, en el marco del conjunto de las intervenciones de política pública.

“Y eso no ha habido caso pararlo, es una locura... Es un atentado contra toda la política social. O sea todos los esfuerzos que tú haces para construir por ejemplo una educación más integrada, lo destruyes con eso, y por eso Chile aparece con las ciudades más segregadas del mundo” (Director Fundación I).

En aquellas dinámicas operan no solo las intervenciones públicas sino y, especialmente, las que provienen del ámbito privado en que el mercado juega el papel fundamental. La falta de medidas claras y estratégicas que enfrenten tales energías segregadoras que desata la lógica del mercado, da lugar a ciudades altamente diferenciadoras, como si se tratara de distintos tipos de países dentro de una misma nación. Tales procesos son profundizados por políticas sectoriales que ponen el acento en el acceso masivo a ciertos bienes y/o servicios, que se diseñan e implementan sin mayor atención a los entornos y contextos en que se desarrollan.

“Allí lo que prevaleció fue la lógica de mercado, suelos baratos. Se expandió la ciudad, se sacrificaron suelos agrícolas de los valles de Santiago, se modificó el plano regulador metropolitano varias veces, de manera bastante inusual y arbitraria, porque lo que en definitiva se tendió fue a resolver el problema masivamente, sin que importara mucho de calidad y entorno. Y eso también se ve reflejado en la calidad de otros servicios externos incluso, una ciudad muy segregadora, muy diferenciadora” (Alcalde I).

Así como la integración social se visualiza como una noción puente que vincula problemas de pobreza y desigualdad, la de segregación surge como su contrapartida para aludir a los profundos y subterráneos vasos comunicantes que se dan entre aquellos. Este término aparece fuertemente relacionado con el territorio y el entorno que se habita. Alude no solo a calidad de la vivienda sino a su emplazamiento y al tipo y calidad de los servicios asociados. Se trata de contextos que refieren a los aspectos físicos, económicos, pero también y especialmente a sociales y culturales que se evidencian altamente diferenciados y diferenciadores.

“A la situación de calidad de vivienda, de emplazamiento, de déficit de áreas verdes, se le suman estos otros servicios que son brutalmente segregadores también. Entonces

eso también tiene que ver con igualdad, y también tiene que ver con superación de la pobreza, también tiene que ver con condiciones de un país más integrado, un país más justo” (Alcalde 1)

Otro de los ámbitos estratégicos de política en que aparece el problema de la segregación es el relativo al campo educacional (Bellei y otros, 2011). Se trata de la fuerte diferenciación socio-económica y cultural que se genera entre los distintos establecimientos escolares, la que en ocasiones supera incluso la segregación de carácter residencial. La educación, que en el discurso público se presenta como el principal mecanismo de integración social, desde esta perspectiva muestra ser un instrumento de fragmentación social, cuyas características están altamente correlacionadas con el poder adquisitivo de la población.

“La segmentación educacional, que en eso se hizo poquísimo, poquísimo...Eso es también esquizofrénico, no coincide el discurso con la práctica. Uno podrá decir tengo más o menos dinero, sí, pero ¿dónde pongo los incentivos? ¿Qué modifico?, Me podrán decir que la derecha no quiso modificarlo en el congreso, también, sí puede ser, pero así fue en ese período” (Director Fundación 1).

Los asuntos de segmentación y segregación (Katzman, 2001), que se potencian mutuamente y que se identifican como elementos centrales desde una perspectiva que integra los problemas de pobreza y desigualdad, no son vistos como un problema en la política social y sectorial de la época. La noción de inclusión prevaleciente enfatiza en el acceso y posteriormente la calidad de las prestaciones, pero no pone atención a dinámicas de interacción social que juegan un rol central en una comprensión más amplia de las materias sociales. No solo no existen instrumentos de política para enfrentar y buscar revertir tales asuntos, sino que tampoco se tiene en consideración los posibles efectos negativos que sobre ellas puedan generar las iniciativas de intervención que se impulsan.

“O sea hay que tener muy pocos dedos de frente para entender que eso es lo que se va ir generando. Es una segregación dentro de la segregación, una segmentación que va a acentuar las dificultades que tenemos. Y en ese ámbito cuando tú identificas

dificultades tan graves como la inclusión social y laboral... y educacional de los jóvenes. Tú ves que consistentemente el gobierno de Frei por supuesto, pero después en el gobierno de Lagos y de Bachelet, y en este gobierno [Piñera] casi no hay políticas masivas para eso” (Director Fundación I).

Una política social que se acopla a procesos de aislamiento social

Los mayores agentes de segregación lo constituyen el mercado y las políticas sectoriales que acoplan con una visión que privilegia de manera incontrarrestable el mercado como instrumento de asignación de bienes y servicios. La emblemática política de protección social del período no se encuentra exenta del problema: aparece sumándose a la corriente segregacionista, especialmente cuando se caracteriza como una política desvinculada de las anteriores. El carácter asistencial y altamente focalizado de ésta resulta ser el atributo que dificulta una aproximación integral, intersectorial y promocional, le da el carácter de intervención separada de otras políticas estratégicas y genera creciente aislamiento de los grupos con los que trabaja.

“Eso se hace a mi juicio con un montón de coordinaciones, que normalmente no existen. Las políticas públicas de superación de la pobreza siempre son aisladas y como no tienen esa coordinación siempre son un fracaso. O sea la política de vivienda nunca va coordinada ni con transporte, ni con salud, ni con todo, entonces se crean grandes guetos de pobreza, porque se hacen las viviendas, pero no llega el consultorio o no llega la micro, o no hay evacuación de aguas lluvias” (Alcalde 2).

La noción de gueto solo es comprensible en cuanto se perciben las fronteras que se establecen respecto de un espacio mayor que el de la propia vivienda. Por tanto, una política de protección social que opera puertas adentro no permite captar tal fenómeno. En este contexto, se produce una dualidad entre los que son técnicamente pobres en base a criterios socio-económicos establecidos en función de los parámetros oficiales de carácter individual – familiar, y los que son “socialmente pobres”. Estos últimos pueden tener condiciones que los

hagan caer formalmente fuera de la categoría de pobreza, sin embargo, adolecen de tal debilidad en sus condiciones de entorno y en la calidad de sus relaciones sociales que se ven afectados por una pobreza aún más compleja y resistente que los primeros. Para éstos resulta más difícil mejorar su situación, en la medida que su aislamiento social está encubierto por condiciones más favorables en otros ámbitos, por lo que no son tomados en consideración por la acción estatal.

“La verdad de la pobreza no sólo está en los campamentos. Está en los guetos de pobreza... Porque técnicamente según las políticas públicas, ellos no son pobres, pero tienen una pobreza espiritual mucho más grande que la de los campamentos. ¿Sabes por qué? Porque no tienen esperanza, porque ya técnicamente no son pobres y son mucho más pobres” (Alcalde 2).

La política social que desarrolla una aproximación focalizadora como principio y fin de la intervención potencia entonces su insularidad y genera como consecuencia el aislamiento de los segmentos en que interviene. Aquella puede lograr buenos indicadores a partir de concepciones reduccionistas de la pobreza, pero al mismo tiempo puede estar generando efectos indeseados en términos de separación socio-económico cultural de aquellos respecto del resto de la sociedad. Desde una perspectiva limitada puede mejorar el estándar material de vida de las familias con que trabaja, pero al mismo tiempo estar atentando contra la calidad de su vida comunitaria y social, en contra del sentido de pertenencia a la sociedad. Tal distanciamiento social, que toma la forma de procesos de gueto, aparece teniendo un impacto negativo en términos de desigualdad social y de las posibilidades de movilidad social entre distintos segmentos socioeconómicos y culturalmente diferenciados.

“Para tener un impacto en la desigualdad tienes que hacer políticas universales sí o sí, y eso tiene un impacto fuertísimo en esos grupos, porque en la medida en que tú haces políticas más focalizadas, y lo vemos en el caso de la educación, más enguetas a la población y menos movilidad al interior de los grupos generas. La focalización tiene en el fondo, ese gran pecado, porque es cierto que aporta mayores recursos a

quienes menos tienen, pero por otro lado genera compartimentos estancos, genera pocas moviidades, incentiva a los guetos” (Asesor político presidencial 2).

Desde esta posición de habla, la dualidad pobreza / desigualdad toma la forma de la dualidad segregación / integración, las políticas sociales para pobres de carácter asistencial y focalizado se mueven en el primer término de la polaridad fomentando guetos. El segundo campo necesariamente remite a políticas que trascienden una mirada centrada exclusivamente en los pobres y en sus carencias para verlos en un contexto más amplio, en cómo se vinculan con el resto del territorio y la sociedad en que habitan.

“O sea que las actuales políticas para pobres de nuevo, resuelven en nada los temas de integración, más bien al contrario o sea son totalmente segregadoras y construyen sobre todo cordones marginales separado del resto de la ciudad y de la dinámica de la ciudad” (Consultor 2).

La segregación y la segmentación (Katzman, 2001) que hoy se presentan como asuntos evidentes, especialmente para las políticas sectoriales estratégicas de educación y vivienda, en la etapa estudiada están invisibilizados. La política social intenta mostrar su faceta más favorable, exhibiendo sus logros en materia de pobreza medida por ingreso. No obstante aquellos problemas progresivamente comienzan a tomar la forma de una entidad indeseada que emerge. Es una presencia que está allí pero de la que no hay plena conciencia, se presiente pero que no se enfrenta directamente. Es una especie de espectro que empieza a resultar crecientemente evidente, lo que hace difícil fingir que no existe, pues sus efectos se hacen sentir y ya no resulta tan factible negarlo.

“Entonces yo creo que la segregación, o esta segmentación que está en vivienda, que está en educación, que está en los servicios de salud aunque hoy es un poquito más... nos pena como país, y claramente eso significa desigualdad aunque ellos en términos a lo mejor de pobreza estén mejores...” (Consultor 1).

Conclusión

Esta posición de habla, es portada por quienes se expresan desde el conocimiento de la experiencia de los destinatarios de las políticas, quienes poseen una visión crítica respecto de la manera en que los actores a cargo de ellas abordan los problemas de pobreza y desigualdad. El grupo de habla está constituido por personas que se han desempeñado en actividades cercanas a la implementación y evaluación de las políticas, con especial consideración a la opinión de los usuarios. Para este grupo, la dualidad pobreza / desigualdad se perfila como una separación de las dimensiones involucradas en aquellos problemas, algunas de las cuales son visibles y objeto de políticas, mientras que otras quedan ocultas y fuera del espacio de intervención de éstas. Las primeras aluden al carácter material, individual y homogéneo de la pobreza y la desigualdad, mientras que las segundas refieren a los atributos relacionales, colectivos y territorialmente diversos de tales fenómenos. Estas últimas constituyen el sustrato subterráneo y oculto sobre el que se asientan las primeras, son concebidas como componentes sustantivos y estructurales de tales problemas, mientras que aquellas son expresiones y resultados que emergen de las que operan bajo superficie.

Las políticas sociales de la época construyen el problema que abordan a partir de sus dimensiones evidentes y más visibles, dando lugar a ciertas lógicas de intervención que ponen el foco en aquellas esferas, al mismo tiempo que excluyen aspectos fundamentales. Se destacan las siguientes lógicas y sus maneras de operar: 1. La lógica asistencial traza el problema desde la carencia y deja fuera las potencialidades individuales y colectivas. 2. La lógica paternalista se asienta en la desconfianza y margina las capacidades de los individuos, comunidades, así como los entes de gobierno y administración más próximos a ellos. 3. La lógica competitiva pone el acento en las carencias comparativas para ser acreedor de ciertos beneficios, atenta contra las dinámicas de cooperación y colaboración mutua. 4. La lógica estandarizada estiliza el problema e interviene en él desde una aproximación que invisibiliza la diversidad de las distintas realidades territoriales en que se encuentra enraizado. 5. La lógica fragmentada segmenta las materias que aborda en base a los sectores del Estado que

actúan sobre él, los que permanecen desvinculados de una política social que persiste anclada a una matriz asistencial y focalizada y a una débil institucionalidad a cargo.

La figura con la que se administra la tensión aludida es la FRAGMENTACIÓN, se trata de la operación de separar y ordenar asignándole a los diversos componentes del problema una ubicación y posición en función de ciertos atributos. Esta lógica termina fortaleciendo procesos de segregación, redundando en una conformación social de colectivos homogéneos en sí y heterogéneos entre sí. No obstante, esta corriente segregacionista trasciende el campo de la política pública -se genera desde un mercado que segmenta a partir de la capacidad adquisitiva de los individuos-, ésta no sólo no la limita sino que en ocasiones se acopla a aquella tendencia. Las políticas de vivienda y educación aparecen complementariamente como estratégicas en cuanto al efecto que generan en segregación residencial (Arriagada y Rodríguez, 2003; Sabatini, F y Wormald, G, 2004) y educativa (Bellei et al., 2011), lo que se origina en políticas que vienen desde la dictadura, pero que el período democrático y en particular la etapa que se investiga no enfrenta. A su vez, la emblemática política de protección social de la época, por su matriz y sesgo asistencial y focalizado, resulta incapaz de desarrollar una estrategia de intervención integral que incorpore efectivamente las políticas sectoriales y promocionales. Para los entrevistados, se trata de una política aislada y pobre para los pobres, que exacerba su pasividad y separación en guetos, resultando impotente para generar dinámicas de integración social

Para esta posición crítica, pobreza y desigualdad son concebidas entonces desde una perspectiva de dimensiones más amplias. Son dos asuntos que no se perciben contrapuestos o en tensión, sino que forman parte de un fenómeno mayor. Desde esta aproximación, existe un hilo conductor común problemático que atraviesa a ambos, la segregación socio-económica y cultural. La contracara de ésta es la integración social, concebida como inclusión no solo en términos de ingreso o estándar material de vida, sino en la calidad de vida y de relaciones sociales. Con esta noción se apela a la posibilidad de las personas y colectivos de participar de manera activa, de hacer oír la propia voz en los asuntos que le competen individualmente y en tanto miembros de una comunidad e integrantes de la sociedad en su conjunto. Se alude al hecho de sentirse parte de una comunidad y desarrollar un sentido de pertenencia que

trascienda un espacio inmediato limitado y segmentado. Refiere a que la experiencia cotidiana esté relacionada con el ser ciudadano como noción fundamental en que el sujeto se sienta incluido, sin que una categorización adicional asociada a su condición socio-económica y cultural lo sitúe en calidad de ciudadano de primera o segunda categoría.

Conclusiones sobre la dualidad y sus posiciones de habla

En base al corpus usado en esta investigación, se concluye que el discurso en torno a la dualidad pobreza / desigualdad como objeto de política social se estructura a través de cuatro posiciones de habla, cada una de las cuales constituye una programación desde donde los actores se aproximan a tal cuestión. Aquellas hablas se ubican a partir de una lógica particular en que prima: 1. El poder bajo la perspectiva de resguardar la gobernabilidad; 2. El hacer que se orienta a avanzar desde el pragmatismo; 3. El saber que asume un papel instrumental a cierta concepción ideológica; y 4. La experiencia que pone en evidencia las dimensiones ocultas de los problemas que aborda la política social.

En primer lugar, el habla del poder que se orienta por la racionalidad de la gobernabilidad busca responder a demandas y/o compromisos políticos igualitaristas asegurando la permanencia del orden económico-social vigente. Enfrenta la dualidad a través de una operación que intenta equilibrar objetivos de crecimiento económico y disminución de la pobreza con objetivos progresistas de disminución de la desigualdad. El rol del gobierno se presenta como guardián de un consenso político en torno al primer objetivo -que asegura la estabilidad-, mientras que el segundo -que aparece arriesgando la alteración del orden- no logra traspasar del discurso a las políticas públicas. Esta posición de habla predomina en relación al gobierno de R. Lagos, a ella recurren personas cercanas al ejercicio del poder, tales como, asesores políticos de primer nivel y ministros del área social. Estos actores apelan a esta racionalidad principalmente para justificar el desplazamiento de las promesas de campaña sobre igualdad y la implementación de políticas pro pobreza.

En segundo lugar, el habla del hacer que se guía por el razonamiento pragmático intenta avanzar hacia políticas sociales de tinte progresista en un marco restrictivo que limita las posibilidades de introducir modificaciones sustantivas a aquellas. La dualidad se presenta como una operación de transacción entre dos encuadres en disputa, el neoliberal imperante por décadas y el bienestarista emergente. Este último apela a un relato de carácter universalista igualitarista que carece de repertorio en el campo legado de las políticas públicas, produciendo como resultado una adaptación híbrida del enfoque de los derechos a la realidad local. Esta posición de habla es utilizada mayormente en referencia al gobierno de M. Bachelet, por personas que conducen, diseñan e impulsan las políticas emblemáticas de ese mandato: ministros del área social y directores ejecutivos de programas sociales. Recurren a esta lógica para justificar la implementación de un enfoque de derechos adaptado “a la chilena”.

En tercer lugar, el habla del saber que se dirige por la programación instrumental apunta a influir en la orientación doctrinaria de las políticas públicas, apelando a un conocimiento experto de alto nivel y de connotación técnica. La dualidad toma la forma de una estrategia de ocultamiento que encubre las dimensiones políticas ideológicas de las decisiones de política pública, dotándolas de un cariz tecnocrático. Evidencia la alta primacía de la disciplina económica en la manera de conceptualizar la pobreza y la desigualdad, lo que se manifiesta en la legitimidad que adquiere el paradigma de la eficiencia para instrumentar políticas subsidiarias y excluir las de carácter universal. Esta posición de habla es transversal a ambos gobiernos de la época, representa la voz de los expertos en política social, en particular, funcionarios de organismos internacionales y académicos del área económica. Apelan a esta aproximación aparentemente técnica y neutra ideológicamente, para fundamentar la opción por políticas pro pobreza que se presentan como eficientes y generando los incentivos correctos al crecimiento, mientras que las pro igualdad son asociadas a culturas de dependencia del Estado.

Finalmente, el habla de la experiencia que se estructura en torno a la lógica de la visibilización se orienta a poner en evidencia las dimensiones ocultas de los problemas que aborda la política social, los que ésta solo conceptualiza a partir de sus manifestaciones y

consecuencias. La dualidad se figura como una operación de fragmentación que se suma a dinámicas de mercado que separan y distancian diversos segmentos de la población según sus características económicas, sociales y culturales. Pone el acento en las lógicas limitantes y disgregadoras con que opera la política social, las que exacerbaban la pasividad y el aislamiento de sus destinatarios, dificultando sus posibilidades de integración social. Esta posición de habla se sitúa en una postura crítica en relación a los dos gobiernos de la época, busca ser la voz de los beneficiarios de las políticas apelando a su cercanía a ellos y al conocimiento de su experiencia cotidiana. Son personas que se desempeñan en roles de ejecución y/o evaluación de los programas sociales, tales como alcaldes de diverso signo político, consultores, miembros de fundaciones, entre otros.

Hasta aquí se han identificado las diversas posiciones de habla en torno a la dualidad pobreza /desigualdad: se ha abordado la manera en que cada una de estas racionalidades concibe la dualidad y las operaciones a que recurren para administrar la oposición que aquellas formas de visualizarlas ponen en juego. Asimismo, se ha precisado los perfiles de los actores claves de las políticas que se ubican en cada una de tales posiciones, así como el o los gobierno/s en que aquellas visiones han sido predominantes. Finalmente, se ha planteado el tipo de argumentación que formulan para fundamentar y/o justificar las opciones de política social que se toman en cada período.

A continuación, se analiza la manera en que los paradigmas e ideas de políticas que provienen de instancias internacionales se articulan con ciertos elementos idiosincráticos y repertorios histórico-culturales locales, en cada una de las posiciones de habla. Al igual que en esta sección, la que sigue recurre como principal fuente del análisis a las entrevistas en profundidad realizadas a actores claves de las políticas, en el marco de la investigación.

III. TRADUCCIÓN DE PARADIGMAS E IDEAS TRANSNACIONALES SEGÚN REPERTORIOS HISTÓRICOS CULTURALES NACIONALES

Introducción

La presente sección analiza la manera en que las distintas posiciones de habla enfrentan los procesos de adopción de encuadres e ideas que provienen de escenarios internacionales, y su adaptación a las políticas públicas locales. La investigación plantea como hipótesis que la dualidad pobreza / desigualdad se inscribe en el marco de un proceso mayor en el que diversos paradigmas e ideas transnacionales buscan ser aplicados en un contexto nacional que posee su propio legado institucional de política pública y repertorio cultural (Beland, Daniel, 2009). Tales procesos de traducción se enmarcan, a su vez, en el campo que investiga el rol de las ideas en el cambio y/o persistencia de las políticas públicas (Hall, Peter, 1998; Taylor-Gooby, Peter, 2005; Room, Graham, 2008).

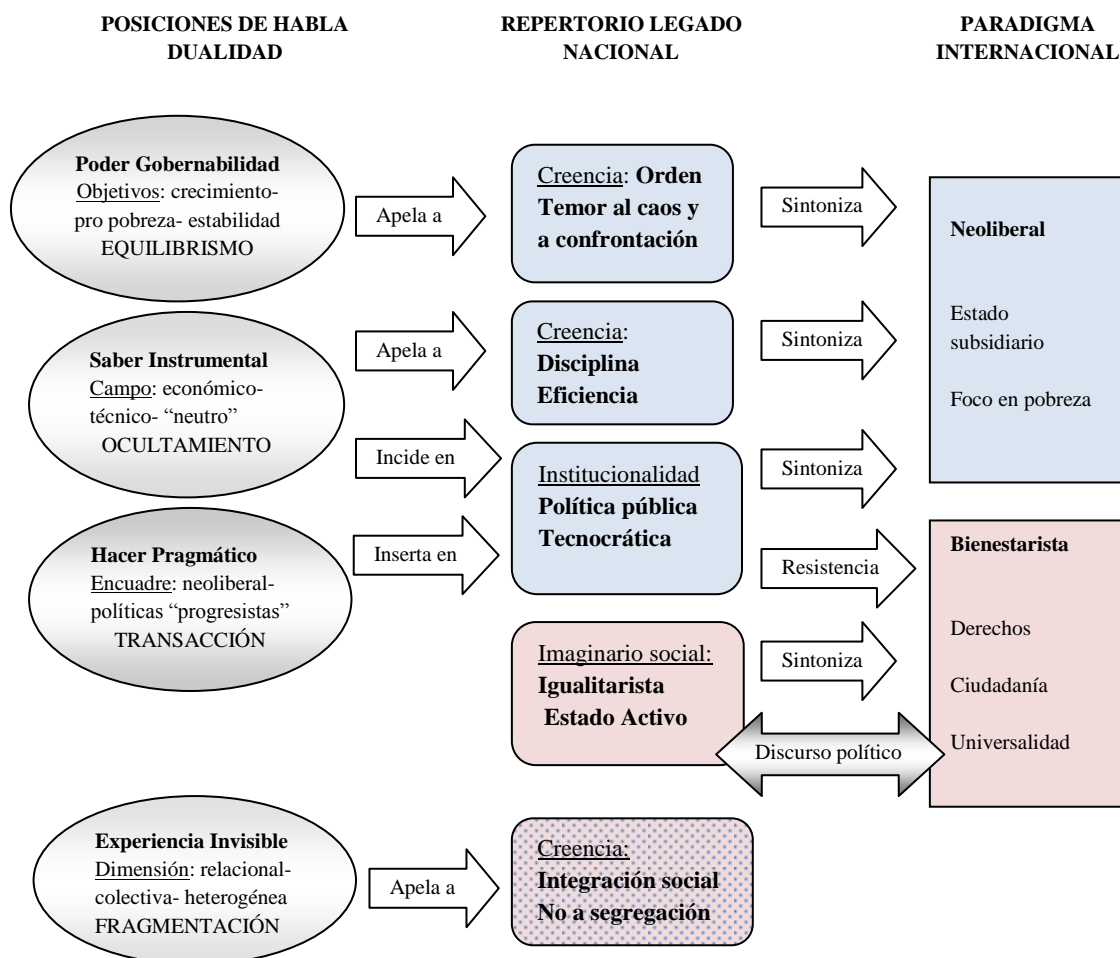
Este acápite aborda ciertos factores históricos y culturales que acoplan con el legado neoliberal heredado de la dictadura militar, el que mantiene su senda de dependencia a pesar de la emergencia de un nuevo encuadre de carácter bienestarista. Aquel marco de ideas, que se resiste a ser modificado, sintoniza con ciertos repertorios históricos culturales en torno a: la necesidad de reguardar el orden económico, político y social, la conservación de la estabilidad social, la valoración de la disciplina económica y la inducción de conductas pro trabajo y crecimiento económico. El habla del saber-instrumental y el habla del poder-gobernabilidad son las que apelan a estos repertorios nacionales en torno a la disciplina y el orden. Se indaga en el papel que juegan estos elementos idiosincráticos en la mantención de políticas sociales restrictivas y focalizadas en sectores pobres. Asimismo, se analiza cómo el temor a la confrontación, el caos y a la ingobernabilidad inciden en la exclusión de la agenda pública de políticas pro igualdad de tinte universalista.

A continuación, se tratan las disonancias existentes entre el paradigma progresista que apela al enfoque de los derechos de vertiente normativa y el lenguaje de las políticas públicas nacionales en que predomina una aproximación economicista y tecnocrática. Tal tensión se desenvuelve en el marco de ciertos códigos culturales nacionales dando lugar a una política social híbrida adaptada a la realidad local. Ésta se caracteriza por una intervención que adopta de manera marginal, indirecta y con sesgo de corto plazo ciertos aspectos del paradigma bienestarista, evitando asumir los postulados de los derechos en toda su magnitud y esencia. Esta lógica de adaptación a códigos nacionales recurre al discurso grandilocuente pero al mismo tiempo opta por una acción minimalista, en una especie de ambivalencia y “doble discurso” que prima en el habla del hacer-pragmático.

Finalmente, se confronta los dos paradigmas predominantes en el campo internacional, con otra visión que se sitúa en un contexto geográficamente acotado. Esta aproximación corresponde al habla de la experiencia-invisible, que se posiciona desde un nivel local que posee características peculiares y diversas. Desde su perspectiva, aquellos paradigmas constituirían instrumentos de encuadre y filtro, que asumen determinados supuestos respecto de la realidad, optando por ciertas dimensiones de ella y simultáneamente excluyendo otras. Desde esta aproximación local, los modelos imperantes dan lugar a una forma de intervención social que opera un proceso de selección y división en la población, generando consecuencias y efectos –no buscados y poco visibilizados- en los destinatarios de las políticas sociales.

A continuación se presenta un gráfico que articula las diversas posiciones de habla con los repertorios chilenos en torno a ciertas creencias y los legados institucionales en materia de política pública. A su vez, vincula tales factores idiosincráticos nacionales con los niveles de sintonía que presentan con los dos paradigmas internacionales en disputa.

GRAFICO 5. POSICIONES DE HABLA, LEGADOS Y PARADIGMAS



III.1. El legado neoliberal heredado que sintoniza con la idiosincrasia local

La dificultad de los gobiernos progresistas investigados para desprenderse de la herencia de políticas neoliberales que provienen de la época de la dictadura se vincula con experiencias traumáticas del pasado, cuyos efectos buscan ser evitados a cualquier costo. Estas situaciones remiten a periodos, como en el que gobernó la Unidad Popular (1970-1973), de caos y desorden, de ingobernabilidad producto del desbordamiento de las demandas sociales. Asimismo, con épocas caracterizadas por desequilibrios macroeconómicos y de colapso de las

arcas fiscales, como lo fue la crisis económica de 1982. Como forma de prevenir su repetición, se instala en el país una cultura política que resalta el orden, la responsabilidad en la administración de los asuntos públicos, la austeridad y disciplina en el manejo de la economía. Estos atributos se presentan como valores deseables vinculados a políticas sociales restrictivas, que buscan asegurar el resguardo de los consensos y el cuidado del orden económico social y cultural alcanzado, presentándolo como garantía de estabilidad y paz social.

III.1.1. La senda de dependencia del paradigma imperante a nivel global

Las administraciones que se investigan heredan una tradición de política social que posee una trayectoria, una senda de dependencia (Mahoney, J, 2000; Pierson y Skocpol, 2002; Pierson, 2004), que se extiende por varias décadas, lo que marca cierto devenir en su orientación del que les resulta muy difícil desprenderse. La etapa que se investiga está liderada por presidentes de izquierda cuya pensamiento doctrinario es cercano a los gobiernos previos al quiebre democrático en que primó un Estado redistributivo. Sin embargo, el tipo de políticas que reciben proviene de una matriz neoliberal instaurada durante la dictadura. Con ella se apunta a la reducción del Estado a su menor expresión posible y a la disminución drástica del gasto social, a lo que sigue un Estado subsidiario que desarrolla políticas altamente focalizadas en la población de escasos recursos en orden a establecer ciertos pisos muy básicos de bienestar.

Se trata de una vertiente de políticas que no se modifica en sus aspectos fundamentales con el retorno a la democracia, no obstante los gobiernos aumentan significativamente el gasto público en materia social amparándose en la deuda social adquirida durante la dictadura. Tal inercia tiene relación con la lógica política de los acuerdos que se instaura desde el retorno a la democracia, con la que se busca consensuar transversalmente los aspectos fundamentales de los asuntos públicos, evitando giros drásticos en materias claves. A su vez se vincula con ciertos atributos de la forma de ser nacional que presenta una tendencia al conservadurismo y

a evitar las diferencias y el conflicto, lo que redundaría en mantener lo existente sin introducir cambios significativos a lo heredado.

El discurso sobre las políticas muestra una mayor permeabilidad al cambio que los instrumentos e iniciativas que ellas impulsan, los que evidencian una alta propensión a la estabilidad. La persistencia de cierto tipo de intervenciones no se pone en discusión, aún cuando haya en algunos casos profundos cambios en el signo político del gobierno, se trata de asuntos y materias que permanecen intocadas y que no son puestas en cuestión.

“Porque Chile ha construido sus políticas públicas mucho por acumulación. No es Chile un país que el que llega completamente cambia lo anterior. No hay un giro de 360° que tú dices hasta ahora yo lo hacía así y ahora lo voy a ser completamente distinto, incluso con este giro brutal del gobierno actual [de S. Piñera], es algo que independiente que cambie el discurso, igual se construye sobre lo que hay, o sea hay ciertas cosas que se van quedando, que no se discute” (Director ejecutivo área social).

La permanencia del paradigma vigente es un asunto que no solo acontece a nivel nacional sino que se vincula con un fenómeno global: las aproximaciones neoliberales y economicistas construyen el modo dominante de concebir la sociedad occidental en las últimas décadas a nivel mundial. Se trata de una mirada que permea transversalmente a todo el espectro político, que hace cuestionarse a algunos de quienes condujeron las políticas sociales de la época reciente sobre las concepciones que se asumen como propias.

La etapa investigada se presenta adoleciendo de una capacidad de reflexión respecto de ciertas creencias que se constituyen en corriente principal a nivel global y que son incorporadas y naturalizadas a todo nivel. Tales construcciones provenientes del campo económico que imperan a nivel internacional no poseen mayor contrapeso y traspasan los límites nacionales adquiriendo su propia expresión a nivel local. El carácter global de tal fenómeno se presenta atemperando en cierta medida su cuestionamiento en el ámbito nacional, amparándose en que tal fenómeno habría acontecido más allá de las propias fronteras, en el contexto mundial.

“Hubo incapacidad de esa misma reflexión, no sólo en Chile, ni de los economistas más connotados del mundo... Esto pone en cuestión incluso las propias concepciones disciplinarias con las que el mundo estaba construyéndose en los últimos 20 años, no sólo en Chile, en ese sentido hemos salido mejor librados” (Ministro área social 1).

Aquella visión neoliberal y economicista global se impone como la mirada propia de quienes lideran las políticas nacionales, algunos de los cuales hoy en día aparecen preguntándose cómo aquello fue posible. Los límites en la forma de concebir los problemas que aborda la política social se presentan como naturalizados, resultando en una visión internalizada que en la actualidad algunos perciben no sólo restringida, sino que ajena. Se trataría de barreras cognitivas que dan lugar a comprensiones estrechas de los fenómenos y de lo que es posible hacer con ellos, que condicionan la manera en que aquellos comprenden la realidad, que son impuestas desde fuera y asumidas como propias.

“Por eso es muy difícil y claro cómo le dices a un muchacho joven... que uno recuerde no hay explicaciones racionales cuando tienes que explicar la injusticia y tú tienes 20 años... Pero no hay cómo explicar que de pronto tienes restricciones que terminan por ser restricciones del tamaño de tu cabeza,... Te obligaron a mirar de una cierta mirada y tú terminaste convencida de que era lo único posible...” (Ministro área social 1).

Aquella fórmula exitosa que postula una “estrategia de crecimiento con equidad”, en que el crecimiento promete ser el motor del desarrollo, la prosperidad y la equidad, se perfila desde la perspectiva actual, para algunos de quienes la promovían, como una promesa incumplida, que no proporciona el resultado esperado. La apuesta por la corrección del modelo económico a través de políticas sociales orientadas por estrategias compensatorias pareciera insuficiente para responder a aquella deuda de equidad.

“Pero es un modelo que hoy día muestra su agotamiento en el fondo... O sea, tu estrategia de crecimiento con equidad... ¿cómo hacías la equidad? con gasto,

corrigiendo, ese modelo ya se agotó por ambas partes, tanto por el lado del crecimiento, como por el lado de la equidad, o sea las políticas que hicimos en ambos aspectos y su suma no dio el resultado que queríamos...” (Asesor político presidencial 2).

III.1.2. El habla del saber-instrumental: la disciplina y el mal ejemplo europeo

El legado de políticas subsidiarias que apela a un Estado mínimo y que pone su foco en la austeridad en el manejo de los recursos públicos, posee una trayectoria que ancla en sucesos que la sociedad chilena ha vivido varias décadas atrás, que evidencian un alto impacto en la conciencia nacional. La crisis de la deuda de los años ochenta resulta ser un evento de tal magnitud y nivel de costo social que la impregna fuertemente, marcando un hito clave en relevar la importancia de los equilibrios macroeconómicos en la administración de los asuntos públicos. La visión de una muy limitada intervención estatal en materia social surge en la etapa de la dictadura, en especial vinculada a aquella crisis que demanda reequilibrar el manejo fiscal, reduciendo el gasto social desbordado. Se instala en ese momento una mirada fiscal restrictiva que deriva en políticas sociales minimalistas que apuestan por la focalización y la eficiencia.

Aquella concepción va teniendo algunos matices con el transcurso de las décadas, derivando hacia otros campos, ya no solo está relacionada con la administración de las arcas fiscales, sino que con inducir en la población las conductas que se estiman adecuadas. De la disciplina y austeridad en el manejo de los recursos se transita progresivamente al disciplinamiento de las conductas sociales de manera de propiciar aquellas que están alineadas con potenciar la producción y el crecimiento económico. Lo que termina explicando aquel tipo de políticas sociales es una fundamentación que apunta a dimensiones culturales y psicológicas, evitar culturas de dependencia de las personas hacia el Estado. En el nuevo siglo, la eficiencia se vuelve un paradigma que apunta a acostumbrar y disciplinar a la gente para que adquiera comportamientos acordes al objetivo omnipresente prefijado, el crecimiento económico. Esta es la racionalidad predominante del habla del saber-instrumental.

“Eso estuvo muy presente en el por qué no hacer transferencias distintas, ... porque recursos habían, ... no era que en Chile, especialmente del 95 para adelante, tenía que focalizar porque no tenía plata, eso no. Quizás en los años 80, en la mitad de la crisis del 82, 83, 84, hubo una debacle económica donde el producto cayó, el desempleo se disparó... ahí sí era necesario que el sector público cuidara cada peso y focalizara, pero en los 90 eso no es..., o sea la focalización de los 90, y mucho menos de hoy día no es para mi gusto un tema de restricción de recursos fiscales. Yo creo que es un tema más bien de cuidar la eficiencia, y por cuidar la eficiencia me estoy refiriendo a incentivos, a no crear culturas de dependencia del Estado” (Funcionario organismo internacional 1).

La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda que tiene una alta injerencia en la definición de las políticas sociales en el período, es quien tiene un rol protagónico en sustentar la postura anclada en la eficiencia y la instalación de los incentivos correctos. Una de las razones utilizadas para justificar la opción por políticas sociales más restrictivas que apunten a resguardar tales incentivos, es evitar los malos ejemplos de los países europeos. Los referentes extranjeros parecen tener una alta incidencia en el camino que se escoge a nivel nacional. Se trata de evitar los resultados que se evidencian en el viejo continente a partir de sus Estados de Bienestar, sin embargo al mismo tiempo, se asume un discurso público anclado en el enfoque de derechos de tinte bienestarista propio de aquél.

En este marco, para la posición de habla del saber-instrumental, la instauración de políticas focalizadas y muy limitadas en términos de las transferencias que contienen, es una opción que se justifica en un asunto práctico vinculado a fomentar conductas en los individuos. El análisis de las ideas que sustentan ciertos planteamientos bienestaristas y su contradicción respecto del tipo de políticas que se impulsan está fuera de discusión. Aquellos asuntos se trazan como una cuestión que se enfrenta y que busca resolverse en un campo exclusivamente pragmático, evitando el debate sobre el tipo de régimen de bienestar en que se está inscrito y el que se quiere impulsar. Sólo se trata de asegurar seguir creciendo y evitar que los chilenos

se den el lujo de tener conductas propias de países desarrollados cuando el país aún no llega a ese estadio.

“El director de la Dipres y por ahí pasaba toda esta discusión, yo creo que él por ejemplo tenía súper claro esto de no queremos ir hacia lo que se convirtió en Europa en términos de las transferencias, pero más que filosofía eso es por comportamientos económicos de las personas, porque Chile es un país que está creciendo y a lo mejor tú dices los suecos que tienen ya cuarenta mil dólares per cápita se pueden dar como el lujo de eventualmente, no trabajar cuarenta horas sino trabajar treinta y cinco horas, quizás se pueden dar el lujo verdad de tener una renta básica para todo el mundo ...” (Funcionario organismo internacional 1).

III.1.3. El habla del poder-gobernabilidad: resguardo del orden, temor al disenso y al conflicto

En el plano político la experiencia de desborde institucional y de quiebre democrático de los años setenta marca una determinada manera de aproximarse a los asuntos de gobierno y a las políticas públicas en particular. Los costos que la sociedad chilena debió pagar y los largos procesos de recomposición democrática están presentes en la perspectiva con que se abordan las distintas opciones de política social. Avanzar en políticas sociales universalistas y/o pro igualdad significa gastar más, aun cuando aquel desplazamiento tome la forma de dar solo “un paso”, implica desde esta visión caer en el “abismo”. Se instala en la idiosincrasia nacional una visión extrema del todo o nada, que toma formas catastróficas y que rememora experiencias de gobiernos pasados en que algunos de los actores de la época que se investiga fueron protagonistas. En aquella ocasión, durante el gobierno de la Unidad Popular, para los entrevistados de esta posición de habla, primó la inconsciencia de la juventud, la osadía y la imprudencia propia de la edad que lo busca todo en lo inmediato. Como contrapartida en la etapa que se estudia, no queda más que aprender de los errores, de las decisiones arriesgadas que implicaron al gobierno de aquella época terminar mal. Ésta pareciera ser la ocasión para

resarcirse de tales pecados, de ser juicioso y cauteloso, de dar prueba de blancura, de que se aprendió de aquella experiencia traumática.

“En fin, frente a eso, yo doy un paso al abismo y digo gasto más como la Unidad Popular, que es lo que hizo la Unidad Popular, gastó más, yo lo viví eso, yo fui subsecretario en la Unidad Popular, a los 21 años, ...estamos mal, terminó como terminó el gobierno...” (Asesor político presidencial 1).

El periodo se visualiza como carente de discusiones sobre los asuntos de fondo en que se juegan las políticas sociales, las opciones respecto al tipo de régimen y de políticas que se van impulsando no forman parte de debate alguno que permita abordar aquellos temas con la profundidad necesaria. A cambio, prevalece una visión dual que contrapone dos opciones radicalmente diferentes, que carece de matices en cuanto a las gradaciones que es posible alcanzar entre ambos extremos, en especial cuando se introduce la variable del tiempo. Lo que impera es la concepción pragmática de operar desde lo mínimo y desde una visión de corto plazo, con ausencia de una determinación del horizonte al que se quiere llegar a futuro. El norte que orienta la gestión pública en el largo plazo no se explicita, lo que dificulta transitar de manera clara desde la situación presente hacia un propósito y metas acordes de política social.

“No fue parte de ningún debate estratégico por eso creo que nos quedamos detrás, porque...había una capacidad para correr el cerco más rápido más allá de lo que se hizo... nos debatíamos entre el minimalismo y el maximalismo, y lo que no hubo una concepción de que tú puedes construir un maximalismo no inmediato, puedes asumir la gradualidad como una concepción política, pero con un máximo y ese máximo nunca...” (Ministro área social 1)

La racionalidad imperante permanece atrapada en una lógica dicotómica y extrema, que santifica o sataniza alguno de los componentes del régimen de bienestar, el Estado o el mercado, según sea el caso. La persistencia de una visión altamente desconfiada de la capacidad del Estado cuya gestión se cataloga por naturaleza ineficiente resulta ser el dique de

contención a la instauración de un real enfoque de derechos. El paradigma de la eficiencia que predomina en el habla del saber instrumental, que se perfila como proveniente del campo de lo técnico, se pone al servicio de una ideología que busca asegurar que el papel del Estado permanezca lo más minimizado posible.

“Pero te lo ponen en esa lógica..., en la lógica de todo lo que haga el Estado materialmente está mal, va a ser ineficiente y te lo estoy concediendo porque soy bueno, pero tú sabes que mi filosofía es que el Estado debiera ser lo más chiquitito posible” (Académico 2)

Existe de manera latente una presencia no explícita, una especie de fantasma o espectro que ronda desde experiencias traumáticas pasadas, que actúa como un mecanismo de autorregulación permanente de la coalición gobernante. Se trata del temor a la radicalización y al conflicto social, la amenaza de ingobernabilidad, que prevalece en el habla del poder-gobernabilidad, son elementos que operan desde niveles más o menos conscientes y determinan en gran medida el devenir, demarcando el campo de lo posible. El resguardo del orden y de la estabilidad económica, política y social se convierte en el foco omnipresente que dificulta a los gobiernos moverse respecto de los pactos establecidos, terminando éstos atrapados en sus propios temores.

Es un asunto que se juega en el campo de las convicciones pero también de los intereses: algunos sectores oficialistas muestran cierta vulnerabilidad frente a grupos que buscan influir sobre ellos obteniendo ventajas de su posición privilegiada. Aquellos segmentos oficialistas recurren a actitudes solapadas de resistencia pasiva o a estrategias dilatorias, que acusan una escasa predisposición a enfrentar las diferencias directamente, una dificultad por tomar una posición clara y contundente frente al tema en discordia. Existe una tendencia a evitar el disenso y el conflicto, desarrollando una oposición no evidente que se traduce en una escasa contribución y limitada explicitación de posturas que se asumen subrepticamente.

“Habían algunos intereses, que yo te diría minoritarios ligado a lobby o cosas en torno a..., tipos que arrastraban los pies, nadie se habría atrevido a decir no, yo me

opongo, pero habría habido un arrastre de pies. Pero eso no se verificó en la práctica porque, cada vez que se propuso algún tema impositivo..., salvo en algún momento en que estuvimos muy fuertes...” (Asesor político presidencial 1).

Existe una auto-inhibición de antemano para enfrentar los asuntos objeto de disenso interno, que se ampara en la escasa disposición de la oposición a entrar en negociación sobre el tema. Se apela a ciertos atributos de intransigencia o del potencial desestabilizador del contrincante para justificar el propio inmovilismo, se postula la intención de evitar el riesgo de producir inestabilidad, de generar reacciones en la derecha. Se trata de argumentaciones que intentan ocultar las debilidades internas de la coalición gobernante, atribuyendo la responsabilidad al adversario, para de esta manera camuflar las dificultades de abordar las diferencias dentro propio sector.

“La falta de consenso cómo se fundamentaba... Porque la derecha no lo va aceptar, entonces el riesgo de no generar una política que pudiese poner en alerta a la derecha era el argumento para no generar acciones pro igualdad, pero en definitiva era que no estábamos de acuerdo entre nosotros” (Ministro área social 2).

III.2. El paradigma bienestarista emergente que se adapta a códigos culturales chilenos

La etapa que se investiga inaugura un discurso que apela a una visión de equidad asociada a nociones igualitaristas y de derechos que logran un alto nivel de acople con las expectativas de la población. Particularmente, el Sistema Intersectorial de Protección Social instaura un enfoque e imágenes -asociadas a una red y un piso que sostienen frente a la incertidumbre a que están expuestas las familias- que sintonizan con el imaginario de lo que la sociedad chilena espera de su Estado. No obstante, tal relato se percibe engañoso y ajeno al campo de las políticas públicas centrado en el paradigma economicista de la eficiencia, en el que aquel no encuentra una visión ni un repertorio de instrumentos acordes. Tal disonancia se resuelve a través de ciertas operaciones en que se ponen en juego las características e idiosincrasia

nacional, resultando en un enfoque de derechos minimizado adaptado a las visiones de políticas imperantes y a sus condiciones locales.

III.2.1. Un discurso de derechos foráneo que sintoniza con el imaginario social nacional

El relato de los derechos, que proviene de una matriz bienestarista de origen europeo (Dubet, 2011), comienza a adoptarse en el discurso público nacional durante la etapa investigada. Es una materia que se va instalando en el imaginario de las políticas sociales, no obstante no ser asumido por vastos sectores de la coalición gobernante y enfrentar las resistencias de la instancia económica del ejecutivo a cargo del presupuesto. La distancia entre su progresiva difusión en la opinión pública, por un lado, y el escaso convencimiento que concita en importantes segmentos que definen las políticas públicas, por otro, es abordada a través diversos tipos de estrategias (Schmidt, 2002, 2008).

Algo similar acontece con la noción de desigualdad que comienza a emerger a inicios de la época investigada, período en que la pobreza ya se había logrado reducir significativamente. Se trata en ese momento básicamente como un eslogan político, una especie de lema publicitario levantado al calor de la campaña electoral, que queda instalada de alguna forma como demanda social. Se produce así una tensión entre la expectativa generada en la población en torno a tal cuestión y la necesidad de responder a ella en alguna medida.

“A lo mejor en los años 80, con tasas de pobreza cercanas al cuarenta o más, era mucho más sensato..., mucho más obvio decir que la política social era una política de erradicación de la pobreza, pero en los años 2000, y por esta referencia al eslogan político de Lagos, la palabra desigualdad ya estaba instalada de alguna forma, entonces de alguna forma había que abordar algo esa demanda social. Entonces, hay una tensión, hay una contradicción, entre un discurso de igualdad y un abordaje de la igualdad que es bastante dispar en términos de la energía de la política pública” (Académico 1).

Las nociones de derechos e igualitaristas que poseen un alto grado de sintonía con las expectativas que a esa altura existían a nivel nacional, comienzan a instalarse principalmente de manera discursiva y comunicacional. El Sistema Intersectorial de Protección Social SIPS tiene un alto impacto en la población en tanto apela a un anhelo y una demanda social de aquella de sentirse resguardada y acogida frente al temor e inseguridad ante los imponderables. Aquella política se presenta bajo la forma de una red que protege y de un piso que sostiene y que da sustentación frente a eventos riesgosos e imprevisibles. Comunicacionalmente se recurre a figuras que resultan altamente elocuentes y significativas para una sociedad expuesta a enfrentar aquellas situaciones con escaso apoyo estatal. Tales imágenes permiten estructurar un relato que logra sintonizar con las demandas y sentires sociales, cuya presentación y apelación a ciertos valores resulta grato al oído y a la vista y facilitan su aceptación social. Sin embargo, lo que se ofrece en el discurso no se percibe acorde con la realidad, resulta ser engañoso: grafica y postula algo que no corresponde a la verdad.

“Estructuraste una suerte de discurso comunicacional súper vendible, y que suena súper bien, que es la Red Protege, pero es una Santa Mentira, eso no es una red, no es una red y no es una red, un piso de protección a lo largo del ciclo vital, porque no tienes estructuras efectivas que sostengan” (Asesor político presidencial 2)

III.2.2. El habla del hacer pragmático: entre la ambivalencia y el doble discurso

En la etapa investigada se asume y desarrolla un progresismo discursivo asociado al enfoque de derecho, sin saber demasiado bien qué significa y sus implicancias en términos de las políticas públicas. Sin embargo, tal relato de ideas se adopta de manera poco reflexiva: se recurre a él porque tiene buena sintonía con lo que la ciudadanía espera escuchar, pero como tiene poca consonancia con las condiciones locales termina resultando disonante. Desde la posición de habla del hacer pragmático, se reconoce una ambivalencia entre aquel discurso de los derechos y lo que sucede en la práctica con las políticas que buscan anclarse en él.

Quienes están a cargo de que estas políticas funcionen, reconocen que no saben muy bien de qué se trata aquel enfoque. Ello da cuenta de una construcción foránea, elaborada en otro contexto que es trasplantada y adoptada localmente, pero que tiene dificultades para ser traducida al escenario nacional (Hass, 1992; Béland, 2005; Stone, 2008)

“Nosotros somos así culturalmente hablando y en el momento en que se trata de hacer cosas, tratamos de hacer las cosas con lo que hay, y eso es un poquito parte de la historia. Entonces yo creo que efectivamente nosotros tuvimos un discurso progresivamente asociado al enfoque de derecho, sin saber demasiado bien qué significaba eso del enfoque de derecho, más de lo lindo que suena...” (Director ejecutivo área social).

Los problemas de traducción del enfoque se evidencian en las distintas velocidades en que avanza, por un lado, aceleradamente el discurso y, por otro, lentamente las políticas concretas que quedan rezagadas respecto de aquél (Schmidt, 2002; Béland, 2005, 2007). Ambos elementos circulan por sendas diferentes y a diversos ritmos, pues la retórica de los derechos se adelanta respecto de la acción sobre los mismos. Para los entrevistados a cargo de impulsar las políticas, tal enfoque parece estar formulado en un idioma extraño que no se comprende a cabalidad, en especial en relación a cómo se lleva a la práctica lo que aquel postula. Se trata de un planteamiento o encuadre que proviene de otro escenario y que se toma como referente de las políticas sociales nacionales, pero que no se sabe cómo desarrollarlo con las condiciones propias que se tiene.

“Tuvimos un enfoque progresivamente hacia eso, pero con dificultades prácticas de poder avanzar al ritmo que avanzó el discurso y básicamente por qué. Primero porque nadie sabía demasiado bien cómo se hacía eso,... esto que se empezó a hacer de tratar de tener una cierta gradualidad en la implementación del enfoque de derechos, es decir ir avanzando en la medida que fuera posible hacia conceptos básicos como universalidad y otros más, fue todo un proceso” (Director ejecutivo área social).

El traspaso de los paradigmas internacionales en disputa al escenario nacional se encuentra mediado por ciertos legados culturales y repertorios locales en torno a las políticas que marcan cierta senda de dependencia difícil de modificar (Marx Ferree, 2003; Campbell, 2004; Béland, 2007). Las características propias de la idiosincrasia chilena dan lugar a una particular manera de asumir aquellos marcos de ideas que provienen de otros contextos y que son apropiados a nivel nacional.

Una de las singularidades del carácter nacional está dado por cierta grandilocuencia en el lenguaje que no siempre se condice con lo que sucede, se trata de una tendencia a embellecer el relato entremezclando elementos de realidad con anhelos que terminan siendo tomados por reales. En el discurso se apela a ciertos valores que son engrandecidos retóricamente, generando en el imaginario social una visión que dificulta distinguir entre lo que es un deseo, de lo que realmente ocurre en la práctica. Paralelamente, aquel rasgo alterna con una tendencia al pragmatismo al momento de ejecutar, a actuar según un criterio de realismo y a partir de las condiciones y límites con que se cuenta en determinado momento. Se trata de un hacer minimalista que contrasta con un decir maximalista, lo que genera un escenario discordante.

“La cultura chilena es una cultura súper... disonante..., nosotros tendemos culturalmente a hablar súper bonito y a creernos esa cosa de ensoñaciones fantásticas y al momento de hacer somos tremendamente pragmáticos, y esa es una cosa bien cultural” (Director ejecutivo área social).

El rasgo del pragmatismo que busca poner el foco en un hacer con las condiciones que se tienen a disposición, corre frecuentemente por una senda distinta y paralela a un hablar embellecido, sin que entre ambos existan necesariamente muchos puntos de encuentro o intersección. Tal disonancia genera, entre otros, problemas de consistencia, pero al mismo tiempo responde a una estrategia intencionada que busca avanzar a pequeños pasos sin detenerse a poner en cuestionamiento lo planteado en el discurso.

“Nosotros somos una sociedad que tendemos a ser bastante dual en eso, decimos unas cosas y después lo que se hace respecto de lo que decimos siempre es menos, y siempre es mucho más sencillo y mucho más práctico, y eso nos trae toneladas de problemas, como también trae montones de ventajas, porque implica que uno puede avanzar” (Director ejecutivo área social).

Otra peculiaridad del repertorio nacional es la tendencia a establecer no solo una separación, sino que una distancia entre los ámbitos y actores políticos y la tecnocracia, presentándose esta última como la que tiene la responsabilidad técnica de poner en marcha y llevar adelante las políticas. En tal escenario, existe una tendencia a subestimar el campo político, y en contraposición una cierta sobreestimación del campo técnico. Desde una perspectiva tecnocrática, se visualiza a las autoridades políticas como incapaces de comprender en profundidad aquello que las políticas hacen. Simultáneamente, la visión pragmática y realista predominante en el entorno de las políticas públicas chilenas tiende a poner el acento en el hacer y en la capacidad de implementación, en desmedro del discutir o debatir sobre las ideas que subyacen a las políticas que se están ejecutando.

“La distancia en estos dos gobiernos, la distancia entre los pol... las autoridades políticas, digamos ministros y subsecretarios y los responsables técnicos de hacer las cosas en términos de distancia... o sea no era nada de raro que los ministros la verdad no entendieran nada de lo que nosotros estábamos haciendo...” (Director ejecutivo área social).

Resumiendo, los legados culturales propios de la sociedad chilena que marcan un cierto devenir en la forma como se traducen las visiones paradigmáticas a la realidad local remiten a una racionalidad altamente pragmática que busca implementar con las limitaciones que se tienen y que redundan en una práctica minimalista. Paralelamente, existe una tendencia a recurrir a un lenguaje grandilocuente que apela a valores engrandecidos, que contrasta con aquel hacer sencillo y práctico que se atiene a avanzar “en la medida de lo posible”. Prevalece además el hábito de construir sobre lo que hay sin un mayor cuestionamiento de las estructuras de las iniciativas que se vienen implementando, con una tendencia a conservar lo

que se tiene y naturalizar los límites de lo posible, dificultando cambios estructurales. Por un lado, se trata de una sociedad a la que le cuesta discutir, que mantiene lo que hereda y al mismo tiempo evidencia un alto grado de ideologización, que impide poner en discusión aquellos temas que se encuentran estigmatizados. Existe cierta reticencia y temor a la confrontación, por lo que se prefiere no abordar los temas en los que hay ideas y posiciones divergentes, no se explicitan las diferencias, no hay una oposición activa pero a cambio se toma una actitud de poner objeciones en una especie de resistencia pasiva. Por otro lado, impera una lógica realista que duda frente a aquello que parece innovador o exigente en generar cambios profundos, apelando a que no se puede aspirar a tanto o que ello puede poner en riesgo la estabilidad alcanzada. Finalmente, se aprecia una fuerte distancia entre el campo de lo político y de lo técnico, en política pública prima una racionalidad tecnocrática que mira en menos el mundo de las autoridades políticas, las que se perciben con escasas capacidades para conducir las materias que aquellas implementan. El conjunto de estos elementos idiosincráticos hacen que el ideario y los postulados igualitaristas y de derechos que se instala en el imaginario social sea abordado en la política social a través de una vía discursiva, lateral e indirecta.

III.3. Los límites de los paradigmas: el habla de la experiencia-invisible

Los marcos de ideas transnacionales que orientan las políticas sociales que se investigan estilizan los asuntos que tratan a través de modelos. Desde la perspectiva de habla de la experiencia-invisible, estos modelos tienden a ser aplicados de manera lineal a una realidad regional y nacional que evidencia características particulares, como lo es una segmentación según grupos socioeconómicos y una alta fragmentación social (Cepal, 2000; Cepal/Celade, 2002; PNUD, 2010). Asimismo se trata de una sociedad que opera con códigos fuertemente centralizados en que la gestión pública evidencia escasa consideración de las especificidades territoriales locales. Los encuadres imperantes en la época homogeneizan los problemas que tratan y proponen fórmulas estandarizadas basadas en la legitimidad de un saber experto que radica en organismos internacionales y en instancias centrales de gobierno, en desmedro del *expertise* de los niveles locales. Tales aproximaciones, que invisibilizan las dimensiones

relacionales y colectivas así como las especificidades de los territorios en que intervienen, otorgan un rol escasamente protagónico a los sujetos destinatarios de las políticas, con nulo empoderamiento frente a los asuntos que les atañen y que aquellas buscan enfrentar.

Los paradigmas imperantes constituyen encuadres que provienen de sociedades más desarrolladas que poseen ciertas características peculiares, los que se trasladan a otros ámbitos geográficos sin necesariamente tomar en consideración las especificidades que adoptan las problemáticas que abordan en otros contextos socio-económicos y culturales. Aquellas visiones foráneas buscan aplicarse a una realidad social particular de manera lineal, con escasas consideraciones de sus peculiaridades y de la diversidad de expresiones según los entornos en que acontecen. Desde la posición de habla de la experiencia-invisible, tales modelos no tienen suficientemente en cuenta las dinámicas relacionales y los problemas de desintegración y fragmentación social propias de sociedades altamente segmentadas socioeconómicamente como es la chilena.

“Cuando tú tienes poblaciones que están más integradas, logras grados superiores de regulación social a cuando tú tienes guetos donde hay más desintegración social es viceversa, tanto para las personas que podemos tener mayor cantidad de recursos o mayor bienestar económico como para el otro extremo” (Director Fundación I).

En la sociedad chilena operan dinámicas de segmentación (Katzman, 2001) y de discriminación, las que generalmente están ocultas detrás de los problemas más visibles de desigualdad y pobreza. En los paradigmas prevalecientes estos problemas son concebidos como asuntos vinculados exclusivamente a la distribución y el nivel de los ingresos así como al acceso a la salud, educación, vivienda, etc., respectivamente. Sin embargo ellos se encuentran imbricados con códigos y formas de interacción social que refuerzan mecanismos de exclusión / inclusión entre distintos grupos sociales y que operan por detrás de sus manifestaciones más evidentes. Desde esta perspectiva, los encuadres dominantes dejan fuera de su comprensión la importancia de los factores que trascienden las necesidades prácticas concretas y el rol que juegan los aspectos relacionales en los problemas de pobreza y desigualdad.

“Lo más importante es tratar de ver cómo se aborda... que tiene que ver con la relación entre los sectores pobres y no pobres. Yo puedo darles bonos, capacitación, más educación, más acceso a la salud, todo eso es bueno pero se van a frustrar si con eso no logran una mejor relación con los (no pobres)... y pocos lo van a lograr pero otros no...” (Consultor 1).

Una visión reduccionista del problema que aborda la política social redundante en una aproximación restringida a un asunto que atañe solo a los más necesitados, no logrando visualizar la relevancia de una intervención que trascienda el ámbito de gestión del Estado dirigido a ellos. En la medida que no se logra concebir el objeto de la política social como un problema social amplio, que se vincula con el conjunto de la sociedad, aquella política no se hace cargo de dimensiones claves de aquel. Desde una aproximación más comprensiva que pone su centro en la integración social, resulta un contrasentido persistir en una política social limitada, de sesgo asistencial y desvinculada de políticas sectoriales y promocionales.

“Tanto pobreza como desigualdad hay que verlo en el contexto de la sociedad en su conjunto. Seguir hablando de pobreza y ahora hacer la extensión a desigualdad sólo como materia del dominio de la política social es absurdo. Y por cierto aún más absurdo hacer pobreza sólo desde el dominio de Mideplan, o sea ni siquiera del conjunto de la política social sino de la política social asistencialista y por tanto focalizada en los espacios del Estado que están abocados a eso” (Académico 2).

Para los entrevistados de esta posición de habla, una concepción del problema más amplia es aquella que logra integrar tanto pobreza como desigualdad tratándolos como dos aspectos de una misma cuestión, los que se conciben interrelacionados y no como dos asuntos contrapuestos. Desde esta aproximación más abarcadora, así como las dimensiones materiales se encuentran imbricadas con las relacionales, no basta con abordar la pobreza sólo en su aspecto de ingreso o de acceso a servicios sociales. La pobreza requiere ser encarada en el marco de la sociedad y según sus características particulares que inciden en su generación y

su mantención, lo que supone poner el acento simultáneamente en las dinámicas de separación y desvinculación de aquella respecto de los demás segmentos sociales.

“Porque como no construyes una matriz integrada que dice hacia allá quiero llevar la política, tengo una alta injusticia y desigualdad que me genera pobreza, pero que es producto de la injusticia y la desigualdad. Entonces como yo no creo en eso, yo digo voy parchando esta pobreza, entonces voy repitiendo lo que se construyó en el segundo período del gobierno de la Bachelet, que son los bonos, los bonos que aparecieron durante Lagos con una corriente más liberal” (Director Fundación I).

Se finaliza esta sección, retomando las nociones del marco referencial que ponen su atención en la estabilidad y el cambio de las instituciones (March y Olsen, 1984, 1989; Hall y Taylor, 1996; Pierson y Skocpol, 2002). Desde esta corriente de pensamiento, es posible concluir en la existencia de diversos elementos que inciden en la persistencia y adaptación de los paradigmas que orientan las políticas sociales de la época. La permanencia del paradigma neoliberal heredado, no obstante tratarse de gobiernos progresistas, se vincula tanto con el legado institucional en materia de política pública, como con ciertos elementos históricos, culturales. Existe una senda de dependencia (Mahoney, J, 2000; Pierson y Skocpol, 2002; Pierson, 2004) que dificulta la reorientación de un encuadre de ideas que perduró por décadas y que al momento de la transición a la democracia ya se encuentra consolidado. Asimismo, la primacía de este paradigma a nivel global tiende a reforzar tal tendencia. Paralelamente, aquel paradigma posee un alto grado de sintonía con la alta sensibilidad nacional en torno a la disciplina fiscal y al disciplinamiento de las conductas vía incentivos adecuados (habla del saber-instrumental). También posee un alto grado de consonancia con la preocupación por el resguardo del orden y la estabilidad social (habla del poder-gobernabilidad).

Por otra parte, el paradigma bienestarista emergente, que representa el cambio que intenta instaurarse, evidencia serias limitaciones para ser adoptado, más allá del discurso, en la agenda de políticas públicas de la época. Se trata de un encuadre de carácter normativo que tiene escasos puntos de convergencia con la orientación predominante de las políticas

públicas nacionales, en que prima una visión economicista tecnocrática (habla del saber-instrumental). El paradigma de los derechos se percibe, entonces, como un enfoque foráneo que requiere ser traducido a los códigos nacionales (Hass, 1992; Béland, 2005, 2007; Stone, 2008). Este proceso se lleva a cabo según ciertos elementos idiosincráticos: grandilocuencia discursiva, combinado con un hacer pragmático tecnocrático que se orienta por lo factible de implementar en el corto plazo (habla del hacer-pragmático).

Finalmente, existe una posición de habla que se sitúa desde una aproximación distante de los dos paradigmas dominantes, que releva las limitaciones de aquellos modelos para dar cuenta de las especificidades de los problemas objeto de la política social. Desde esta perspectiva (habla de la experiencia-invisible) se relevan los asuntos de segmentación y segregación que afectan al país (Cepal, 2000; Katzman, 2001; Cepal/Celade, 2002; PNUD, 2010), y que solo parecen ser capturados desde una aproximación local.

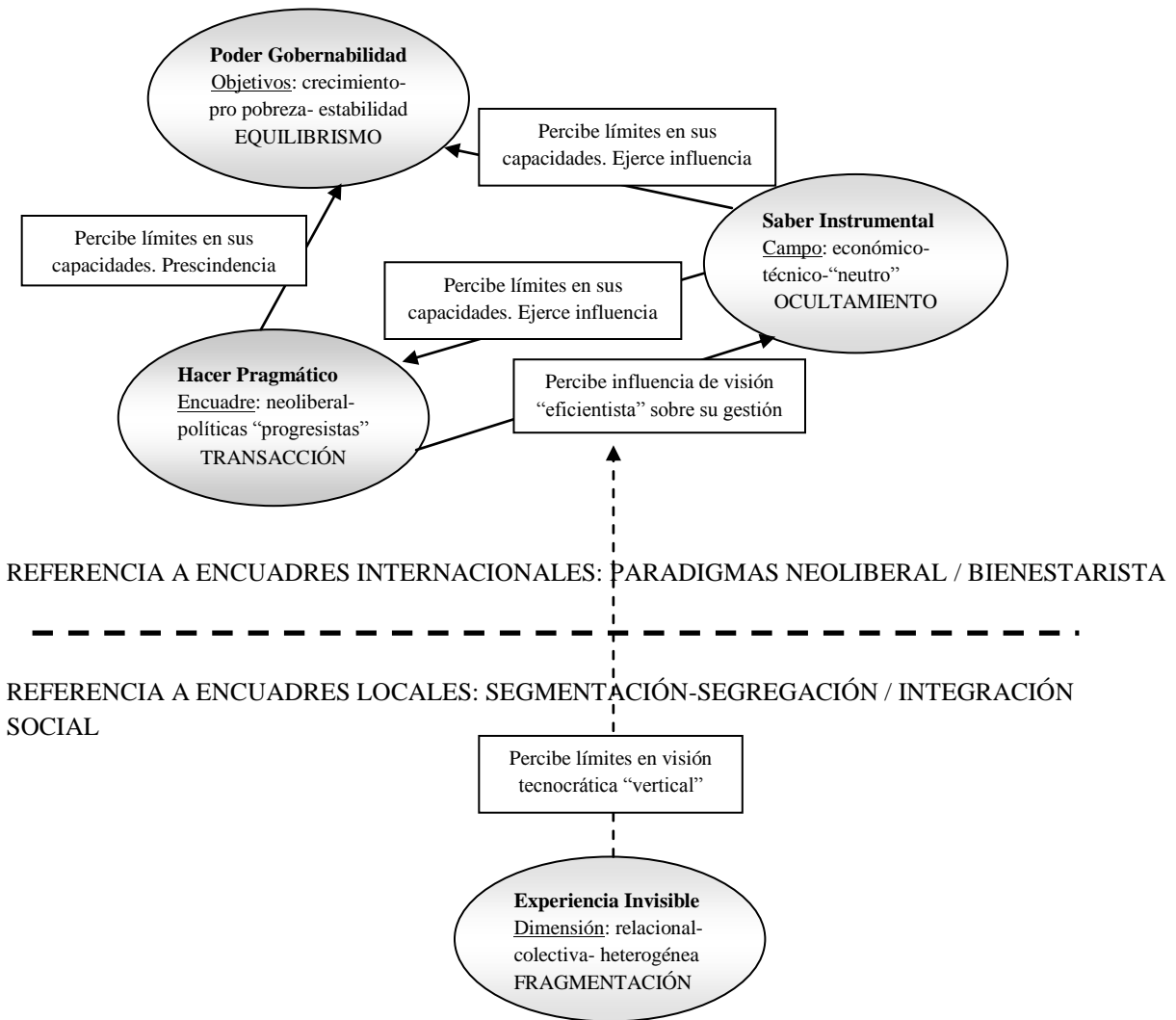
CONCLUSIONES

La estructura dual del discurso en torno a la dualidad pobreza / desigualdad

La meta de esta investigación consiste en desarrollar las diferentes formas que toma la dualidad pobreza / desigualdad, según la ubicación desde la que los actores claves de las políticas sociales del periodo 2000-2010, la perciben. Este es un momento en que la temática de la desigualdad empieza a convivir con la de la pobreza en los objetivos de la política social chilena, generando tensiones y ambivalencias. Las distintas posiciones de habla están vinculadas principalmente al rol que dichos actores claves han ejercido en la política pública y a su trayectoria política y/o profesional. El análisis del discurso en torno a aquella dualidad da lugar a una determinada estructura de sentidos, la que orienta las acciones de tales actores sobre la materia. Dicha estructura articula las distintas posiciones desde la que la dualidad es tratada y establece las relaciones que se construyen entre sí. Cada uno de los lugares desde donde se habla toma una ubicación respecto de los otros: no se trata de posicionamientos aislados, sino que cada cual funciona en relación a las demás, con mayores o menores puntos de coincidencia entre sí. Respecto del discurso que se estructura en relación al objeto de investigación, ha resultado relevante evidenciar las convergencias y divergencias respecto de los contenidos que desarrollan cada posición de habla, así como las percepciones mutuas que manifiestan.

A continuación se presenta un gráfico que resume tales contenidos y la visión predominante que asume cada posición de habla, así como la figura a que recurre para administrar la dualidad. Asimismo, se muestran las relaciones que existen entre las posiciones, a partir de las referencias que expresan entre sí: se explicita la percepción que muestra cada una de las ellas respecto de otra posición de habla que constituye su principal referente en el discurso. Finalmente, se identifican tres posiciones que comparten encuadres de ideas que provienen del campo internacional, a diferencia de otra de las posiciones cuya habla se remite al escenario local.

GRAFICO 6. ESTRUCTURA DE LAS POSICIONES DE HABLA



Existe entre las primeras tres posiciones de habla (del poder-gobernabilidad, del hacer-pragmático y del saber-instrumental) un alto nivel de consonancia en sus argumentaciones, aun cuando cada una de ellas mantiene su especificidad en el abordaje de la dualidad. Las referencias mutuas entre estas aproximaciones se relacionan con las limitaciones que sus integrantes perciben de las demás: la del saber-instrumental y la del hacer pragmático son críticas de la posición de habla del poder-gobernabilidad, aluden a sectores políticos y autoridades con escasa preparación en las materias sociales que conducen. La posición de habla del saber-instrumental aparece ejerciendo influencia en la del poder-gobernabilidad y la

del hacer pragmático; esta última comparte la misma percepción limitada respecto de la del poder gobernabilidad, respecto de la cual muestra cierta prescindencia. Al mismo tiempo, la posición de habla del hacer pragmático aduce limitaciones que le son impuestas a su gestión por parte de sectores del ejecutivo con una visión centrada en la eficiencia, propia de la posición de habla del saber-instrumental. A diferencia de las otras tres, la cuarta posición de habla -experiencia-invisible-, se muestra ajena al campo en que se desenvuelven las primeras. Esta última se coloca en interpelación respecto de las anteriores y elabora planteamientos que responden a una lógica que dista de la racionalidad que evidencian aquellas, como se verá a continuación.

Las tres primeras posiciones de habla aludidas hacen permanente referencia a los distintos encuadres transnacionales de ideas que orientan la política social de la época, tomando diferentes posturas ante ellos. La del hacer-pragmático lo plantea como un hecho que atañe y afecta directamente el desarrollo de las iniciativas que se llevan a cabo en el ámbito de la política social, constatando la disonancia entre un discurso bienestarista de derechos “foráneo” y una práctica e instrumentos de políticas “nacionales” de carácter subsidiario y de orientación neoliberal. Esta posición de habla se encuentra situada en una compleja ubicación que busca atenuar la mencionada disonancia, a través de vías subrepticias que le den un matiz más progresista a la política social dentro de las restricciones en que opera. El saber-instrumental, por su parte, reconoce la primacía del paradigma neoliberal imperante y de las políticas de orientación subsidiaria, justificándolo por su rendimiento en el crecimiento económico y en prevenir culturas de dependencia propias de regímenes bienestaristas, como los europeos. Mientras, la posición de habla del poder-gobernabilidad fundamenta la permanencia de aquel paradigma en que tal encuadre reditúa políticamente en términos de credibilidad económica internacional, estabilidad social y resguardo del orden socio económico.

Estos tres grupos de habla perciben la dualidad pobreza / desigualdad como un asunto de relevancia y de alta significación en el diseño de las políticas públicas, validando con su discurso la polaridad entre ambos términos. Desde sus aproximaciones, tal dualidad es un asunto vigente que genera tensiones aún no resueltas, en especial cuando ellas son analizadas

desde una perspectiva de más largo plazo, en que las disonancias se habrían hecho más evidentes. Distante de aquellas posiciones de habla, se sitúa la de la experiencia invisible, pues para sus representantes, los encuadres transnacionales de ideas no resultan ser un eje central en su abordaje como lo es para las anteriores, no existe una presencia significativa de ellos en su discurso. A diferencia de las tres primeras, para la posición de habla “experiencia-invisible”, la dualidad pobreza / desigualdad como tal no posee el nivel de resonancia que tiene para aquellas. Su ubicación desde la experiencia de los sujetos que vivencian tales problemas y desde el territorio en que ellos acontecen, hace captarlos desde una perspectiva particular. Los asuntos de pobreza y desigualdad en tanto objeto de política social, son percibidos por esta ubicación de habla no como una polaridad, sino como dos componentes interrelacionados de la misma cuestión. Esta lógica concibe la dualidad como una escisión al interior de los términos pobreza-desigualdad, en relación a las dimensiones que de éstos son consideradas y las que son invisibilizadas por la política social. Se trata de una mirada que se aproxima desde otra perspectiva a la cuestión examinada en esta investigación. Acentúa los aspectos que no son captados por las políticas, no obstante son muy relevantes para los destinatarios. Según ella, los componentes de los problemas de pobreza-desigualdad menos evidentes pero de alta relevancia, no existen para los tomadores de decisiones y para quienes desempeñan el papel de autoridades y expertos en tales materias. Es una posición que busca ser la voz de los sujetos de las políticas sociales, que no tienen habla para ellos y cuyos requerimientos más significativos están ausentes desde las otras racionalidades.

Dada la anterior constatación, la estructura del discurso sobre la dualidad toma a su vez una forma dual: por una parte, existen tres lógicas que articulan una conversación que se desarrolla en un campo con materias compartidas y significativas entre sí; por otra, está la posición de habla de la experiencia-invisible, que aparece escindida del primer decir y desvinculada de su campo de conversación. Ello podría estar indicando que se trata de una modalidad de desarrollo de la política social que, por un lado, está muy referido al campo internacional, a las ideas en circulación en espacios que trascienden sus fronteras y, por otro, que se encuentra a nivel nacional encapsulada en campos restringidos a los expertos y a los tomadores de decisiones públicas. Asimismo, se trata de una política que evidencia escasos y casi nulos mecanismos de retroalimentación hacia aquellos niveles más cercanos a quienes

son los sujetos destinatarios de ella. Esto daría cuenta de una separación entre las visiones que idean e impulsan las políticas, y otras visiones destinadas a ser receptores pasivos de ellas, así como una sobrevaloración de los conocimientos de los primeros y una subestimación de lo que los segundos pueden aportar a aquellas. Esta constatación se relaciona con las deudas pendientes del Estado chileno con procesos de descentralización y participación, unos que permitan que las decisiones de política pública sean tomadas en las instancias y espacios más cercanos a quienes tales determinaciones afectarán.

La estructura del discurso descrita pone en evidencia el peso que toman las variables relativas al rol que desempeña el actor en la política social, así como su trayectoria profesional y/o política, en hacer converger sus aproximaciones. A diferencia de estas variables, la orientación doctrinaria aparece teniendo escasa influencia. La predominancia de la aproximación experta técnica centrada en la eficiencia se presenta transversalmente en los decisores, diseñadores y promotores de las políticas, incluso trasciende la orientación política-ideológica y, en ocasiones, también la formación profesional. Algo similar ocurre en la aproximación local -centrada en los problemas de segmentación y segregación-, crítica de aquella visión “experta”: aquella se presenta de manera transversal, tanto en autoridades locales oficialistas –de centro izquierda- como de oposición de la época –de derecha-.

La adaptación creativa de ideas de políticas adoptadas de instancias internacionales

La tesis constata la diversidad de aproximaciones - presente en las formulaciones de los principales textos oficiales de la época- para cumplir con el objetivo de alcanzar una mayor equidad social. Ello resulta consistente con el problema planteado por la investigación: la noción de “equidad” adolece de una polisemia que torna compleja su aplicación y la comprensión de sus implicancias en el campo de las políticas sociales (Le Grand, J, 1987; Culyer, A.J. y Adam Wagstaff, 1992). La investigación detecta no solo una amplia gama de enfoques en juego, sino también una persistente distancia entre lo que las políticas sociales plantean promover en términos de equidad y el objetivo al que efectivamente apuntan. Los intentos de las autoridades gubernamentales de la época por impulsar políticas más

progresistas, como las que se inscriben en el enfoque de derechos, tienen serias dificultades para trascender el ámbito de lo declarativo.

Diversos factores socio-políticos explican la tendencia a la permanencia de cierto tipo de políticas de sesgo neoliberal, y la limitada voluntad política de los gobiernos de la coalición de centro izquierda conducidos por presidentes socialistas por generar un cambio real. Entre aquellos factores destacan: el consenso político transversal exitoso en torno al crecimiento económico y a políticas sociales subsidiarias que acoplan con él; los costos políticos potenciales de abordar problemas de desigualdad en los que no existe acuerdo dentro del conglomerado gobernante; la prioridad gubernamental por atender materias pendientes de la transición en lo político-procedimental. Paralelamente a tales componentes internos, destaca la preeminencia y supremacía de la visión neoliberal en el contexto global como un factor clave en la persistencia de una orientación restrictiva en materia de política social nacional. Reconociendo la importancia de aquellos factores socio-políticos nacionales y de las corrientes de pensamiento global en la mantención del encuadre neoliberal en política social, esta investigación encuentra además elementos socio-históricos y culturales comprometidos. El paradigma neoliberal prevaleciente manifiesta sintonía con ciertos repertorios nacionales que lo refuerzan, que apelan a creencias fuertemente arraigadas en torno al orden, la disciplina y la estabilidad social. Estos repertorios (Marx Ferree, 2003) aluden a un conjunto relativamente coherente de símbolos y representaciones políticas que son movilizadas durante los debates de políticas para enmarcar los asuntos y dar forma a la opinión pública.

La investigación muestra que, además, existen legados nacionales de carácter institucional que refuerzan esta corriente de pensamiento y que dificultan el cambio hacia otras ideas de tipo bienestarista. Un factor de relevancia es la estructura institucional gubernamental y el rol clave que asumen en ella las instancias económicas del poder ejecutivo en determinar la orientación de las políticas públicas en general, y la política social en particular. Destaca la preeminencia de segmentos tecnocráticos por sobre las autoridades políticas del área social en el proceso de toma de decisiones, expresada en cierta prescindencia de estas últimas. A ello se suma la dificultad de los niveles políticos para enfrentar las materias de fondo que involucran las políticas sociales que impulsa el gobierno, así como las debilidades de las autoridades del

área social que deben liderarlas. La supremacía de la visión tecnocrática en el campo de las políticas públicas nacionales explica, en parte, la gran dificultad que evidencia el enfoque de derechos para instalarse y trascender el ámbito declarativo. La aproximación de los derechos, que apela a un encuadre normativo, es percibida como un lenguaje ajeno al campo de las políticas públicas: se trataría de nociones foráneas adoptadas desde ciertas instancias internacionales que las promueven. Es una propuesta que tiene alta consonancia con el imaginario nacional en torno a un Estado más activo, pero que evidencia escasos puntos de convergencia con el campo efectivo de las políticas públicas.

Los resultados de la investigación refuerzan la noción de que las alternativas de políticas difundidas a través de redes transnacionales requieren ser implementadas a nivel nacional a través de procesos simbólicos e institucionales de traducción (Campbell 2004; Belánd, 2009). De esta manera, la promesa del enfoque de derechos demanda una adaptación al lenguaje local. El proceso de buscar una traducción operativa de este enfoque al ámbito de las políticas públicas nacionales, supone un permanente esfuerzo escasamente eficaz. La posición de habla “hacer pragmático” -especialmente presente en la implementación de las políticas públicas-, pone en evidencia sus dificultades para comprender lo que el enfoque de derechos significa y cómo llevarlo a la práctica. Asimismo, esta posición de habla da cuenta de la tensión entre un discurso político grandilocuente embellecido en torno a los derechos y un hacer limitado y empequeñecido, dada las fuertes restricciones que enfrenta desde las instancias económicas del ejecutivo. Los actores nacionales a cargo de las políticas sociales realizan, por lo tanto, diversas operaciones tendientes a resolver la tensión entre marcos de ideas en disputa, al mismo tiempo que desarrollan estrategias orientadas a adaptar aquellos a los repertorios e instituciones locales. Tales estrategias de adaptación de los modelos foráneos que se adoptan, toman la forma de procesos de una innovación restringida (Campbell 2004; Peters et al. 2005), introducen modificaciones en un marco restrictivo. Asimismo, quienes impulsan los cambios apelan a conceptos normativos que se usan para legitimar ciertas iniciativas frente al público y buscan aplicarlos a través de procesos de trasposición y *bricolaje* (Taylor Gooby, 2005; Campbell, 2008). Estos procesos de adaptación creativa se evidencian, en el caso investigado, en la adopción de un enfoque bienestarista que apela a los derechos, que toma la forma de un modelo a “la chilena”, distante del original en aspectos fundamentales.

Otro elemento relevante que emerge de esta investigación alude a los vínculos entre los discursos y los marcos de ideas en disputa. En el proceso de adopción y adaptación de éstos, resulta clave el rol de la política de las ideas y de los discursos en ella. En particular, destacan los discursos de comunicación del ámbito político y los discursos de coordinación del campo de la política pública y la manera en que aquellos combinan elementos cognitivos y normativos (Schmidt, Vivian, 2006, 2008). La tesis evidencia el papel de los discursos públicos en legitimar ciertas materias de equidad social y su alto grado de disonancia con las materias que circulan en el ámbito de las políticas públicas. Existe en la política social de la época una significativa distancia entre, por una parte, el emergente lenguaje bienestarista, que apela al enfoque de derechos y, por otra parte, un repertorio de la política pública cuyo despliegue tecnocrático encuentra fundamento en la disciplina económica. Desde este último ámbito, se recurre a un referencial centrado en la eficiencia, de registro técnico y autoproclamado ideológicamente neutro. Esta aproximación posee escasos y casi nulos puntos de convergencia con el anterior de corte normativo, que se despliega fundamentalmente a nivel político. La investigación permite capturar las diversas características y lógicas con que operan los discursos, constanding una especie de “doble discurso”, uno en el campo de la política y el otro en el ámbito de la política pública.

Los resultados indican la primacía de una agenda pública y de una política social formulada fundamentalmente desde el campo experto y técnico, de origen elitista y verticalista, que se desarrolla desde “arriba hacia abajo”. Las nociones predominantes son importadas desde espacios internacionales especializados para ser aplicados a niveles locales, lo que sería una de las características propia de la época que se indaga. Simultáneamente, la investigación da cuenta de la relevancia de los agentes nacionales portadores de discursos que provienen de instancias internacionales (Stone, D. 2008). Se observa un alto grado de imbricación en el país entre niveles transnacionales y nacionales de política pública.

Esta constatación surge de analizar los perfiles de los sujetos que están detrás de las distintas posiciones de habla³⁷, que muestra un flujo permanente de personeros que transitan entre instancias ejecutivas de gobierno, instituciones académicas, centros de pensamiento, y organismos internacionales. A diferencia de las tres posiciones de habla (poder-gobernabilidad, hacer-pragmático, saber-instrumental), la de la experiencia-invisible está emplazada por diversos tipos de actores³⁸, cuyas trayectorias no aparecen estrechamente vinculadas a instancias internacionales y académicas, como en el caso de las primeras. El que esta cuarta posición de habla se encuentre escindida del campo de conversación de las otras tres que presentan un alto grado de consonancia, permite adelantar el destacable peso que poseen en el país las redes transnacionales de conocimiento y difusión de políticas públicas. La prevalencia de la mirada tecnocrática experta en la orientación que aquellas adquieren, en concomitancia con una aproximación política conservadora respecto del orden alcanzado, aparecen dejando escaso espacio para la expresión de las visiones y necesidades de los destinatarios de las políticas. Adicionalmente, el sistema político chileno con sus importantes limitaciones en cuanto a su nivel de incorporación ciudadana, dificulta que problemas que se estiman relevantes por parte de sectores mayoritarios de la población ingresen a la agenda pública.

Límites y aportes de la investigación al campo de las políticas públicas

La investigación contribuye al conocimiento respecto del rol que juegan las ideas y los discursos en política pública. Muestra cómo los paradigmas (Hall, Peter 1993), los referenciales (Jobert, 2004) y las ideas en general (Campbell, 1998, 2008), constituyen

³⁷ Las tres primeras (poder-gobernabilidad, hacer-pragmático, saber-instrumental) están asociadas a actores cuya trayectoria profesional y/o política está o ha estado vinculada a organismos internacionales, promotores de cierta orientación de política pública implementada en Chile. En esta investigación, se ha podido establecer que la posición de habla del poder-gobernabilidad es movilizadora fundamentalmente por asesores políticos y en política social que prestan sus servicios a altos cargos del ejecutivo, con una importante vinculación a comunidades académicas nacionales -universidades y *think tanks*-, y con redes de políticas internacionales. La posición de habla del hacer-pragmático está sostenida por funcionarios-técnicos nacionales que asumen roles ejecutivos de primer nivel, cuya trayectoria profesional está asociada al mismo tipo de instituciones, participando en organismos internacionales en calidad de funcionarios o como asesores internacionales. Existe en estos casos una dualidad funcionario nacional / internacional, que constituye una especie de puerta giratoria y pista de aterrizaje en momentos de cambio de gobierno. La posición de habla del saber-instrumental es desplegada principalmente por funcionarios internacionales de perfil académico que ejercen cargos en sedes locales de tales organismos, destacando su pertenencia a comunidades epistémicas y redes de conocimiento, tanto a nivel nacional como internacional.

³⁸ Entre los que se identifica a políticos de nivel local, a directores de fundaciones y a consultores de política social que participan en la evaluación y/o ejecución de programas sociales específicos

elementos que tienen capacidad de estructurar y dar orientación a las políticas públicas. Asimismo, arroja luces respecto de la incidencia que los marcos conceptuales provenientes de instancias internacionales tienen en este proceso (Stone, D. 2008), en particular en países menos desarrollados que poseen menor capacidad para elaborar encuadres más pertinentes a sus características propias. En especial, destaca el rol que juegan en el proceso de difusión de ideas de políticas, actores claves en la formulación de éstas, cuya trayectoria profesional transcurre entre escenarios nacionales e internacionales. Asimismo, la tesis pone en evidencia la lógica de operación de los discursos que circulan en el campo de la política y de la política pública, dando cuenta de fuertes divergencias³⁹ en el caso de la política social chilena (Schmidt, V., 2006, 2008). La investigación muestra que las políticas públicas son resultado de ideas, creencias y visiones en confrontación que predominan en espacios transnacionales y que son adoptados y adaptados a nivel nacional, en función de sus repertorios y legados propios. Los resultados del caso investigado respaldan el planteamiento de que las políticas públicas emergen de procesos de innovación creativa, en línea con los aportes de Belánd (2009). En consonancia con este autor, la tesis demuestra que los repertorios e instituciones nacionales permanecen siendo centrales en aquellas operaciones de traducción, no obstante el innegable rol de los procesos y actores transnacionales que interactúan con aquellos.

Estas contribuciones de la investigación en relación al rol de las ideas en política pública, a su vez, muestran ciertos límites en su alcance. Estos límites se relacionan con que la tesis no buscó y, por tanto, no entrega explicaciones causales respecto de la evolución que toman las políticas públicas (Hall y Taylor, 1996; Pierson y Skocpol, 2002; Campbell, 2004). No da cuenta del papel que tienen las ideas, creencias y marcos conceptuales en explicar la estabilidad y/o el cambio de aquellas. Ello supondría preguntarse qué hace que ciertos temas - y no otros- sean asumidos en la agenda pública y/o que surjan intervenciones de política pública en relación a ellos. Esta otra aproximación requeriría incorporar un análisis más

³⁹ La opción metodológica de combinar fuentes de información secundaria con fuentes primarias, como es la entrevista en profundidad, ha sido una clave en esta investigación para poder capturar las diversas características y lógicas con que operan los discursos. Se evidencia lo limitado que habría sido recurrir exclusivamente a fuentes oficiales escritas de carácter secundario, que generalmente están pensadas desde la lógica de los discursos políticos que buscan legitimar ciertas iniciativas gubernamentales. Contrastar éstas con fuentes de información primaria, permitió acceder a discursos privados que no son los políticamente correctos, siendo clave para capturar los dobles discursos que funcionan en el campo de la política y de la política pública.

profundo de los procesos políticos, los hechos, sucesos y circunstancias, así como prestar especial atención a las interacciones entre actores políticos influyentes en orden a conciliar posiciones y articular acuerdos (Olavarría, M. et al., 2011). Asimismo, supondría preguntarse por el rol que juegan actores sociales relevantes, con suficiente capacidad de presión para posicionar públicamente ciertos temas y obligar al gobierno a prestar atención a sus demandas.

Finalmente, los hallazgos de la tesis dan cuenta de la pertinencia de recurrir a metodologías de investigación cualitativas para investigar el campo de las políticas públicas, aproximaciones que permiten indagar en el sentido subjetivo que ciertos hechos y situaciones tienen para aquellos actores que las protagonizan. El análisis sociológico del habla (Canales, 2013) posibilita acceder a la significación social de ciertos discursos con los que se construye realidad. Se trata de concepciones que cristalizan en ciertas realidades sociales compartidas, por las que los actores claves orientan sus prácticas de política social, que resultan claves en la configuración y devenir de éstas. Aquella aproximación cualitativa al objeto de investigación permitió captar las significaciones culturales implícitas y explícitas, develando no solo la función referencial del lenguaje, sino también ideológica y encubridora (Águila, R. del y Montoro, R, 1984; Ortí, Alonso en Ferrando García, M. et al., 2000). Esta potencialidad resulta en la investigación particularmente evidente en relación al habla del saber-instrumental, en su función de ocultar los sesgos ideológicos de las opciones de política que postula desde una postura aparentemente técnica neutra. Tal aproximación cobra especial relevancia en investigaciones que se desarrollan desde la disciplina de las políticas públicas. Este es un campo que ha estado dominado por comunidades de expertos que abordan las materias de investigación, generalmente con metodologías cuantitativas que se presentan neutras, aun cuando en ocasiones los estudios adolecen de cierto sesgo ideológico. Estas comunidades y centros de estudios aparecen teniendo fuertes vinculaciones y niveles de influencia en los tomadores de decisiones en política pública, por lo que es clave que las investigaciones puedan tomar tales colectivos como objeto de estudio y develar las concepciones que guían y orientan sus decisiones y sus prácticas.

BIBLIOGRAFIA

Abramovich, Víctor (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Cepal* 88. Abril de 2006.

Adelman, J&E. Hershberg (2007). *Desigualdades paradójicas: Ciencias Sociales, Sociedad e Instituciones en la América Latina*. Miami, Observatory on Structures and Institutions of Inequality in Latin América, Miami University.

Águila, R. del y Montoro, R (1984). *El discurso político de la transición española*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.

Aguilera, Carolina (2009). *Las Comisiones Asesoras Presidenciales del Gobierno de Michelle Bachelet*. Documento de Trabajo del Programa Gobernabilidad de FLACSO. Santiago, Chile.

André-Noël Roth Deubel (2008). *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?* *Estudios Políticos* ISSN 0121-5167 N° 33, Medellín, julio-diciembre de 2008: pp. 67-91

Araujo, Kathya. (2009). *Habitar lo social. Usos y abusos en la vida cotidiana en el Chile actual*. LOM Ediciones. Santiago, Chile.

Arellano, José Pablo (1988). *Políticas sociales y desarrollo: Chile, 1924-1984*. CIEPLAN. Alfaguarda: Santiago.

Arriagada, C y Rodriguez, J (2003). *Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política*. Series CEPAL. Población y Desarrollo.

Atria, Raúl (2005). *Políticas Sociales. Concepto y Diseño*. En: *Revista de Estudios Sociales*, (n° 116/Semestre 2); Corporación de Estudios Sociales (CPU): Santiago, página 55.

Atria, Raúl; Siles, Marcelo; Arriagada, Irma; Robison, Lindon J.; Whiteford, Scott. *Compiladores (2003). Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL y Universidad del Estado de Michigan. Santiago, Chile.

Banco Mundial (2001). Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza. Washington, D.C.

Beauvais, Caroline y Jane Jenson (2002). Social Cohesion: Updating the State of the Research <http://www.cprn.com/en/doc.cfm?doc=167>. Consultado: 01-07-10.

Béland, Daniel (2011). The Politics of Social Policy Language. *Social Policy & Administration*, 45(1): 1-18.

Béland, Daniel (2007). Ideas and Policy Change: A Global Perspective. *International Sociological Association, Research Committee*. http://www.academia.edu/2816176/Ideas_and_Policy_Change_A_Global_Perspective. Consultado: 07-05-14

Béland, Daniel (2005). Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective. *Social Policy & Administration*, 39(1):1-18.

Bellei, C.; Valenzuela J. P.; De los Ríos, D. (2010). Segregación Escolar en Chile. En S. Martinic y G. Elacqua (editores) *Fin de Ciclo: Cambios en la Gobernanza del Sistema Educativo*. Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile y Oficina Regional para América Latina y el Caribe UNESCO, Santiago, Chile.

Bennett, C, Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences* 25: 275-294, 1992.

Bihr, A., Pfefferkorn, R (2008). *Le système des inégalités*, La Découverte.

Boeninger, Edgardo (1994). La gobernabilidad y la modernización del Estado democrático. Luciano Tomassini, ed. *¿Qué espera la sociedad del Gobierno?* Santiago de Chile: Universidad de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 1994. 27-39.

Braeckman, Antoon (2006). Niklas Luhmann's systems theoretical redescription of the inclusion/exclusion debates. *Philosophy & Social Criticism*. Vol.32. N°1. Pp.65-88.

Caballero Míguez, Gonzalo (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política. Institucionalismo de la acción racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación. *RIPS Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*. Año/vol 6. Nro. 002. Pp. 9-27.

Calsamiglia, Helena y Tusón, Amparo (1999). *Las cosas del decir. Manual de análisis de discurso*. Editorial Ariel S.A. Barcelona. España.

Campbell, John L. (2004). *Institutional Change and Globalization*, Princeton: Princeton University Press.

Campbell, John (1998). *Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy*. *Theory and Society*, 27: 377-409.

Canales, Manuel (coordinador) (2013). *Escucha de la escucha. Análisis e interpretación en la investigación cualitativa*. LOM Ediciones. Santiago, Chile.

Canales, Manuel (2007). *Ni pobres ni excluidos: ¿nueva cuestión social?* *Revista de Sociología* N°21/2007. Departamento de Sociología. Facultad Ciencias Sociales. Universidad de Chile.

Canales, Manuel (coordinador-editor) (2006). *Metodologías de Investigación Social. Introducción a los oficios*. LOM Ediciones. Santiago, Chile.

Castells, Manuel (2001). *La era de la información. Fin de milenio*. Vol. 3, Madrid: Alianza Editorial. España.

Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libro de la CEPAL No. 111, Santiago, Chile.

CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL, Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010.

CEPAL (2007a). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*.

CEPAL (2007b). *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la Cohesión Social en América Latina*.

CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago, Chile.

CEPAL/CELADE (2002). *Vulnerabilidad socio-demográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas; síntesis y conclusiones*. Santiago, Chile.

CEPAL (1996). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago, Chile.

CEPAL (1990). Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago, Chile.

Clemens Elisabeth and Cook James (1999). Politics and Institutionalism. Explaining durability and change. *Rev. Sociol.* 1999-25: 441-66.

Comisión de las Comunidades Europeas (1992). Hacia una Europa de la Solidaridad. Intensificación de la lucha contra la exclusión social y la promoción de la integración. Bruselas. COM (92).

Commaille, J y Jobert, B. (1998). La metamorfosis de la regulación política, París, LGDJ (Col. Derecho y Sociedad).

Crompton, Rosmary (1987). Clase y Estratificación. Una introducción a los debates actuales, Tecnos.

Culyer, A.J. and Adam Wagstaff (1992). Need, Equity and Equality in Health and Health Care. Discussion Paper 95. University of York. Centre of Health Economics.

Dahrendorf, Ralf (1983). Oportunidades vitales. Notas para una teoría social y política. Espasa-Calpe S.A., Madrid.

Delgado, J.M. y Gutiérrez, J. (1999). Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales. Editorial Síntesis S.A. Madrid, España.

De la Maza, Gonzalo (2004). Políticas públicas y sociedad civil en Chile: El caso de las políticas sociales 1990-1994. *Política* 43: 105-148.

De la Maza, G y Ochsenius, C (2010). Trayectoria, Redes y Poder: Sociedad Civil y Política en la Transición Democrática Chilena. Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, orgs. La disputa por la construcción democrática en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.

De Mattos, Carlos (2002). Mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago. ¿Una ciudad dual? *EURE (Santiago)* v.28 n.85. Santiago, diciembre 20002.

Dilthey, Wilhelm (1931). El mundo histórico. Fondo de Cultura Económica. México.

Dubet, Francois (2011). Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades. Siglo veintiuno editores. Buenos Aries, Argentina.

Dworkin, Ronald (1981). What is Equality? Part 2: Equality of Resources, *Philosophy and Public Affairs*, 10 (3): 283-345.

Esping-Andersen, Gosta. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnánim.

Feres, J.C y Mancero, X (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Cepal. Santiago, Chile.

Filgueira, Fernando, (2007). *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. Serie políticas sociales n° 135, julio, CEPAL.

Filgueira, Carlos/Filgueira, Fernando (2005). *Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability*, in: Huber, Evelyn (ed.): *Models of Capitalism. Lessons for Latin America*. University Park: Pennsylvania, cap. 5, pp. 127-157.

Fuentes, Claudio (1999). *Partidos y coaliciones en el Chile de los 90. Entre pactos y proyectos. El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago de Chile, LOM.

Gacitúa, E. Sojo, C. (2000). *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Flacso. San José, Costa Rica.

García Ferrando, M.; Alvira, F.; Ibáñez, J. (2000). *El análisis de la realidad social*. Alianza. Madrid.

Garretón, Manuel Antonio (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago, Chile.

Garretón, M, Cruz, M.A., Aguirre, F. (2012). *La experiencia de los Consejos Asesores Presidenciales en Chile y la construcción de los problemas públicos*. *Rev. Mex. Sociol.* Vol 74 N°2, México Abr./Jun. 2012.

Garretón, Manuel Antonio (2003). *Chile: la democratización incompleta y los desafíos del futuro*. (Vanguardia, Dossier, N°4, Barcelona, Enero-Marzo 2003)

Garretón, Manuel Antonio (2001). *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*. CEPAL. Santiago, Chile.

Garretón, M. Antonio y Cumsille, G. (2000). Percepciones culturales de la desigualdad. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile y Ministerio de Planificación y Cooperación. Santiago, Chile.

Haas, Peter M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, Vol. 46, No. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination. (Winter, 1992), pp. 1-35.

Hall, Peter and Rosemary Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* N° 44: 952-973.

Hall, Peter (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain. *Comparative Politics*, N° 25.

Hassenteufel, P., Smyrl, M., Genieys, W. y Moreno-Fuentes, F.J. (2010). Programmatic Actors and the Transformation of European Health Care States. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 35 (4), 2010: 517-538.

Hiernaux, J. (1977). L'Institution Culturelle. Systématisation théorique et méthodologique. Dissertation Doctorale en Sociologie soumise au jury de la défense publique. Université Catholique de Louvain, Département des Sciences Politiques et Sociales.

Hiernaux, J. (1973). Quelques éléments pour l'observation et l'analyse de performance culturelles. *Recherches Sociologiques* 5 (1): 172-194.

Holzmann y Jorgensen (2000). Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond. SP Discussion paper. N° 0006. The World Bank.

Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia (Junio, 2006): <http://tinyurl.com/d4o7dbh>. Consultado: 04/09/2012.

Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional. El Derecho a una vejez digna (Julio, 2006): <http://tinyurl.com/chp22he>. Consultado: 04/09/2012.

Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (Diciembre, 2006): <http://tinyurl.com/c28pqb5>. Consultado: 04/09/2012.

Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior. Los desafíos de la educación superior chilena (Marzo, 2008): <http://tinyurl.com/bmsrtfl>. Consultado: 04/09/2012.

Informe del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad. Hacia un Chile más justo: Trabajo, Salario, Competitividad y Equidad Social (Mayo, 2008): <http://tinyurl.com/cecamjw>. Consultado: 04/09/2012.

Íñiguez Rueda, Lupicinio (editor) (2003). Análisis de discurso. Manual para las ciencias sociales. Editorial UOC. Barcelona, España.

Jobert, Bruno (2004). Estado, Sociedad y Políticas Públicas. Serie Universitaria. LOM. Ediciones. Santiago, Chile.

Jobert, Bruno (1989). The Normative Frameworks of Public Policy. *Political Studies*, N° 37.

Katzman, Rubén (2007). La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes. En *Cohesión social en Iberoamérica: algunas asignaturas pendientes* N°1. 2da. época 2007.

Katzman, Rubén (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*, 75, Diciembre.

Katzman, Rubén (Coord.) (1999). *Activos y Estructuras de Oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad en Uruguay*, PNUD-CEPAL, Montevideo.

King, Michael (2005). Epistemic Communities and the Diffusion of Ideas: Central Bank Reform in the United Kingdom, *West European Politics*, 28:1, 94-123.

Lahera, Eugenio (2008). *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica. Santiago, Chile.

Larrañaga, O y Contreras, D (2010). *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*. Editorial Uqbar. Santiago, Chile.

Lascoumes, P. and Le Gales, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1, January 2007 (pp. 1–21).

Lechner, Norbert (2000). *Estado y política en América Latina*. México. Siglo XXI. Editores

Le Grand, Julian (1987). Equity, Health and Health Care. *Social Justice Research*, Vol. 1, No. 3, 1987 (pp. 257-274).

Levine, Rhonda (2006). *Social Class and Stratification. Class Statements and Theoretical Debates*. Boulder, Rowman and Littlefield Publishers.

Lotman, Iuri M. (2003). La semiótica de la cultura y el concepto de texto. *Entretextos. Revista Electrónica semestral de Estudios Semióticos de la Cultura*. N°2 Noviembre 2003.

Lozano, Jorge; Peña-Marín, Cristina; Abril, Gonzalo (1982). *Análisis del discurso. Hacia una semiótica de la interacción textual*. Ediciones Cátedra, S.A. Madrid, España.

Luhmann, Niklas (1998). *La sociedad de la sociedad*. Editorial Herder. México

Mahoney, James (2000). Path Dependence in Historical Sociology *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4. (Aug., 2000), pp. 507-548.

March, J y Olsen, J. (1997) El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. F.C.E. y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México.

March, James G. and Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. The free press.

Marier, Patrik (2005). Where Did the Bureaucrats Go? Role and Influence of the Public Bureaucracy in the Swedish and French Pension Reform Debate *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 18, No. 4, October 2005 (pp. 521–544).

Martinic, Sergio (2006). El estudio de las representaciones y el análisis estructural de discurso. En Canales, Manuel (coordinador-editor) *Metodologías de Investigación Social. Introducción a los oficios*. LOM Ediciones. Santiago, Chile.

Marcel, Mario (1997). Políticas Públicas en democracia: el caso de la reforma tributaria de 1990 en Chile. *Colección de Estudios Cieplan* N° 45. Junio de 1997, pp.33-83.

Mascareño, Aldo (2009). Acción y Estructura en América Latina. De la matriz socio-política a la diferenciación funcional. *Persona y Sociedad*. Universidad Alberto Hurtado. Vol. XXIII. N°2. 2009. Pág 65-89.

Marx Ferree, M (2003). Resonance and radicalism: feminist framing in the abortion debates of the United States and Germany, *American Sociological Review*, 109, 2: 304-44.

Mesa Lago, Carmelo (1994). La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina. Quito: INCAE. Ecuador.

Mideplan (2009). Sistema de Protección Social basado en derechos. Elementos para el debate. Red de Protección Social. Gobierno de Chile.

Moreno, Luis and Bruno Palier (2005). The Europeanisation of Welfare: Paradigm Shifts and Social Policy Reforms, in Peter Taylor-Gooby, Ideas and Welfare State Reform in Western Europe. Houndmills: Palgrave.

North, Douglass (1990). Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Fondo de Cultura Económica.

Núñez, J., Tartakowsky, A. (2005). Inequality of outcome vs. inequality of opportunities in a developing country. An exploration analysis for Chile, Estudios de Economía, vol.34 n°2, diciembre de 2007.

Offe, Claus (1990). Contradicciones del estado de bienestar. Madrid: Alianza.

Olavarría, M et al. (2011) ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso. Política y Gobierno. Volumen 18. N°1. México. Enero, 2011.

Olavarría, M (2011). Políticas de salud en Chile. Revista Venezolana de Gerencia. Año 16. N°55, 2011. Pp. 353-374.

Österle, August (2002). Evaluating equity in social policy. A framework for comparative analysis. SAGE Publications (London, Thousand Oaks and New Delhi) Vol 8(1): 46–59.

Peters, Guy; Pierre, Jon; King, Desmond (2005). The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. The journal of politics, Vol. 67, No. 4, November 2005, Pp. 1275–1300.

Pierson, Paul (2004). Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis. Princeton University Press.

Pierson, Paul and Theda Skocpol (2002) Historical Institutionalism in Contemporary Political Science, in Helen Milner and Ira Katznelson, eds., Political Science: The State of the Discipline (New York: W. W. Norton, 2002), 693-721.

Portes, Alejandro (2007). Instituciones y Desarrollo: Una Revisión Conceptual. Desarrollo Económico, Vol. 46, No. 184.

PNUD (2010). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Nueva York, Estados Unidos.

PNUD (2004). La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Informe y contribuciones para un debate.

Raczynski, Dagmar (2008). Sistema Chille Solidario y la Política de Protección Social de Chile. Cieplan – Instituto F. Henrique Cardozo.

Raczynski, D. y Serrano, C. (eds.) (2001). Descentralización. Nudos Críticos, CIEPLAN – Asesorías para el Desarrollo. Santiago, Chile.

Rawls, John (1971). Teoría de la Justicia. Cambridge, Mass Harvard University Press.

Rivas Leone, José Antonio (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. Reflexión política Año 5 N° 9 Junio de 2003. ISSN 0124-0781 IEP - UNAB Colombia.

Robles, Claudia (2013). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile. Documento CEPAL, Santiago de Chile

Robles, Claudia (2011). Sistema de protección social en Chile. Una Mirada desde la igualdad. Documento CEPAL, Santiago de Chile.

Roemer, John (1998). Equality of Opportunity. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Roemer, John (1996). Theories of Distributive Justice. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Room, Graham (2008). Social policy in Europe: paradigms of change. Journal of European Social Policy 2008; 18; 345.

Sabatier, Paul A. and Jenkins-Smith, H.C. eds., (1993). Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach (Boulder: Westview).

Sabatini, F.; Wormald, G. (2004). Santiago de Chile bajo la Nueva Economía, 1980-2000: Crecimiento, Modernización, y Oportunidades de Integración Social. The Center of Migration and Development. Working Paper Series. Princeton University.

Sabatini, F. Cáceres, G. y Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción, en Revista EURE 27(82).

Sabatini, Francisco (2000). Reformas de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. EURE (Santiago) v.26 n.77. Santiago, mayo 2000.

Sánchez, Valeria (2012). La equidad-igualdad en política social latinoamericana. Las propuestas de Consejos Asesores Presidenciales chilenos (2006-2008), desiguALdades.net Working Paper Series No. 32, Berlin: desiguALdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.

Sanhueza, Claudia et al (2010). Pobreza multidimensional en Chile 1990-2009. Observatorio social. Universidad Alberto Hurtado. Santiago, Chile.

Schmidt, Vivien A. (2014). La política de los pactos sociales y la protección social: ¿Importa el discurso? Experiencias internacionales. CEPAL – Serie Políticas Sociales N° 178.

Schmidt, Vivien A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. Annual Review of Political Science 2008. 11:303–26.

Schmidt, Vivien (2002). Europeanization and the mechanics of economic policy adjustment. Journal of European Public Policy 9 (6), 894-912.

Schütz, Alfred. (2003). La fenomenología y las ciencias sociales, en el problema de la realidad social. Escritos I, editado por Maurice Natanson. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Sen, Amartya (1984). Values, Resources and Development. Harvard University Press, Cambridge.

Sen, Amartya (1995). Nuevo Examen de la Desigualdad. Alianza Editorial. Madrid.

Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen and Frank Longstreth (eds). 1992. Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press.

Stiller, Sabine. (2010) Ideational Leadership in German Welfare State. Reform: How Politicians and Policy Ideas Transform Resilient Institutions, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010. 256 pp.

Stolcke, Verena (2000). ¿Es el sexo para el género lo que la raza para la etnicidad... y la naturaleza para la sociedad? *Política y Cultura*, N°14, pp. 25-60.

Stone, Diane (2008). *Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks*. *The Policy Studies Journal*, Vol. 36, No. 1, 2008.

Sur Profesionales Consultores (2005). *Evaluación de cinco programas de la oferta pública social, participantes del Sistema Chile Solidario*. Serie de Estudios Chile Solidario. Mideplan.

Taylor-Gooby, Peter (2005). *Ideas and Policy Change*, in Peter Taylor-Gooby (ed), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Houndmills: Palgrave.

Tilly, Charles (2000). *La desigualdad persistente*. Ediciones Manantial SRL. Buenos Aires. Argentina.

Touraine, Alain (1989). *América Latina. Política y Sociedad*. Edit. Espasa-Calpe. S.A. Madrid.

Vallés, Miguel (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis Sociología. España.

Voloshinov, Valentin (1992). *El marxismo y la filosofía del lenguaje*. Alianza Editorial: Madrid, España.

Weber, Max (1964). *Economía y Sociedad*. México. FCE.