



FLACSO
MÉXICO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES SEDE ACADÉMICA MÉXICO

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

VIII PROMOCIÓN

2006 – 2008

Título de tesis:

**"Discursos y Política Social durante el gobierno de Ricardo Lagos:
El caso de Chile Solidario (2000 - 2006)"**

**Tesis que para obtener el grado de Maestra en Gobierno
y Asuntos Públicos**

Nombre del alumno (a):

Claudia Maldonado Graus

Director de tesis:

Julio Aibar Gaete

Seminario de tesis:

Procesos Políticos, Representación y Democracia

México, D. F 24 de julio 2008.

Capítulo II: Chile Solidario, una nueva perspectiva ética – política de abordar la pobreza.

“Hoy 21 de mayo de 2002, podemos y debemos fijarnos un gran objetivo: ¡Chile libre de miseria! ¡Nadie será sometido a la indignidad, a la humillación de tener que recurrir a la caridad ajena para poder sobrevivir...!

“A estos hermanos chilenos, a quienes la vida les ha sido tan adversa, queremos tenderle una mano solidaria y generosa. Por eso hablamos de este nuevo programa “Chile Solidario”: por primera vez en nuestra historia las personas más pobres dentro de los pobres tendrán garantizado el acceso a la salud, la educación, la previsión social. ¡Así construimos un Chile justo y solidario!”

Ricardo Lagos, mensaje presidencial del 21 de mayo de 2002.

2.1 Introducción.

Este capítulo contempla la descripción y análisis de los fundamentos ético político, así como de la estructura técnico normativa del programa Chile Solidario. Por lo tanto su principal objetivo es proporcionarnos un recorrido por los fundamentos e ideas centrales de este sistema de protección social partiendo desde los primeros debates planteados en torno a la idea de generar nuevas e innovadoras propuestas en política social en la década del 2000, dado las nuevas condiciones del contexto político y social.

En este apartado también se incluirá la opinión de actores relevantes en el proceso de discusión anterior a la etapa de diseño, con el fin de reconstruir el proceso de formulación y constitución de esta política pública como sistema de protección social y la definición misma de su estructura valorativa que, en su etapa posterior, constituyen los ejes rectores de la intervención.

Partiendo de la idea que señala que el programa se constituye como parte de una iniciativa política fundamentada en una estructura técnica, lo importante es indagar en las ideas centrales en términos de recuperación de valores que contribuyeron de manera positiva al proceso de construcción de ciudadanía y de democratización en el país, como una perspectiva abiertamente declarada a fortalecer por parte de gobierno central. De esta manera Chile Solidario se constituye en una herramienta de gran relevancia para la construcción de una nueva concepción y forma de abordar la pobreza en el país, transformándose a la vez en una iniciativa sin precedentes tanto por la movilidad que generó a nivel institucional, como por los objetivos y metas que le dieron vida.

En torno al anterior recorrido se presentará el principal hallazgo de este capítulo, compuesto por la clara evidencia empírica que señala que efectivamente los ejes y categorías que forman la lógica discursiva de Ricardo Lagos se encuentra a lo largo de todos los documentos oficiales que describen la estructura del Chile Solidario, análisis que será complementado con la opinión de los actores involucrados en las primeras etapas de proceso.

El anterior ejercicio se realizará en tres secciones: en la primera de ellas se presentarán los aspectos técnicos generales que conforman el programa. En una segunda parte se presentará la visión general de la nueva perspectiva que se utilizó para abordar la pobreza que constituyen la base esencial por la cual se rige el programa. En una tercera sección se priorizará el desarrollo por eje discursivo: equidad Social, Igualdad de Oportunidades y la Perspectiva de Derechos; categorías que serán sometidas a escrutinio en términos políticos para una posterior conjunción con los antecedentes técnicos en los cuales se representan. Ya la última parte del análisis nos proporcionará una visión general del capítulo, de las que será posible extraer los elementos de juicio necesarios para afirmar que esta política social es una iniciativa técnico – político, para lo anterior se hará un recorrido por el contexto político en el que se desarrolla la iniciativa.

2.2 Descripción Técnica General del Chile Solidario.

En el año 2001, cuando se realiza uno de los primeros diagnósticos de la situación de pobreza en el país los resultados dan lugar a la siguiente hipótesis: “existía un núcleo de pobreza dura que parece refractaria a las políticas sociales” (Mideplan 2003) es decir, existía un grupo de la población que constituía el sector más pobre del país, a las cuales no se había logrado llegar por medio de la intervención de la política social, por lo tanto era necesario crear una estrategia que permitiera acercar la oferta programática a este sector excluido con el fin de elevar sus condiciones de vida social y económica a un nivel superior, que les permitiera salir de la indigencia⁵⁰.

En base a lo anterior, no eran suficientes las intervenciones pensadas solamente en términos de transferencias monetarias, sino que se necesitaba de una estrategia integral que lograra impactos en los distintos ámbitos de la pobreza. Esta situación llevo a que el Presidente Lagos, proponga la institucionalización de una red de protección social (compuesta por distintos servicios públicos) para lograr “un mejoramiento sustancial en el acceso de las personas extremadamente pobres a diversos programas sociales; esto significa propender al logro progresivo del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, para que satisfagan sus necesidades y requerimientos básicos y puedan así superar las condiciones de vida en las que se encuentran”⁵¹. El principal requerimiento en esta materia era fortalecer la labor del Estado para llegar a los grupos de la población afectados, por medio de eficaces prestaciones de servicios en coordinación con todos los entes institucionales involucrados en el proceso.

⁵⁰ Se considera un grupo de la población como indigente cuando sus ingresos mensuales, no son suficientes para adquirir una canasta básica.

⁵¹ Documento de Trabajo. Diseño de Protección Social Chile Solidario, Mideplan, abril de 2003.

En estos términos la protección social fue definida por el gobierno como “una forma de inversión en formación de capital humano asociada a una red de prestaciones sociales destinadas a mantener el acceso a los servicios sociales básicos, evitar la exclusión social y resistir las estrategias de superación que tengan efectos irreversibles, mediante efectos adversos (shocks), además de incentivar la movilización de recursos propios para superar las carencias socioeconómicas”⁵²

Es así que finalmente se construye la idea de Chile Solidario “como sistema de protección social diseñado por el gobierno que combina dos elementos centrales: asistencia y promoción, desde una perspectiva integradora para abordar la extrema pobreza”⁵³, esta política tendría la labor principal de incorporar a las personas a una extensa red de protección por parte de las instituciones del Estado, que de paso a una conformación de derechos y un acceso más equitativo a los beneficios del gobierno para ir en dirección a mejorar las condiciones de bienestar de la población. *“Lo que allí se genera es una estrategia, una estrategia para abordar a familias en situación de extrema pobreza. Pero es una estrategia que se define como estrategia integral y por lo tanto lo que hace es reposicionar los elementos de la política social que se habían utilizado hasta el momento e incorporar algunos nuevos elementos de política”.* (Mirtha Mora, Funcionaria del Mideplan, mayo de 2008).

Así, se formaliza la operación del programa en siete dimensiones: “trabajo, educación, salud, habitabilidad, identificación, ingresos y dinámica familiar, que permitieran a las familias focalizadas⁵⁴ alcanzar los 53 mínimos sociales básicos que les garantice condiciones dignas de existencia”.⁵⁵

⁵² Mideplan (2003) Op Cit, pág 17.

⁵³ Mideplan (2003) Op Cit, pág 18.

⁵⁴ En el año 2006 se esperaba tener cobertura meta del programa, a 226.000 familias, que según la estimación de la encuesta CASEN (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional) se encontraban viviendo en condiciones de extrema pobreza.

⁵⁵ Fosis, 2004.

Una vez que ya se definieron las principales dimensiones de este sistema de protección social, se trazaron dos líneas de trabajo: “la primera, orientada a entregar subsidios monetarios directos a las familias de extrema pobreza que compensaran la gran brecha de ingresos, para situarlas sobre la línea de la indigencia y reforzar los planes de empleo de emergencia, orientado a los cesantes (transferencia condicionadas). La segunda línea, apuntaba a un programa de desarrollo integral para la atención de las familias de extrema pobreza que asegurara un cambio en su situación, incorporando subsidios monetarios, acceso preferente a los beneficios de la red social existente y programas de generación de ingresos orientados preferentemente a estas familias (exclusión social)”⁵⁶

Esta iniciativa se concretó como ya he señalado, en mayo de 2002, cuando el Presidente Lagos anuncia la creación del Chile Solidario ante el Congreso Nacional, dentro del marco de la cuenta pública anual: *“por eso hablamos de este nuevo programa Chile Solidario: por primera vez en nuestra historia las personas más pobres dentro de los pobres tendrán garantizado el acceso a la salud, la educación, la previsión social. ¡Así construimos un Chile justo y solidario!”* (21 de mayo de 2002).

Por otro lado, hay un nuevo concepto técnico que es asumido por el Fosis⁵⁷, tal como lo señalara su director nacional: *“al inicio del Fosis nace otro concepto: que más que carencia lo importante es manejar los riesgos. Y manejar los riesgos significa también la diferenciación por ciclos de vida. Es decir, los riesgos de caer en pobreza de un niño recién nacido son distintos a un joven. Y por lo tanto si identificas bien los riesgos para caer en pobreza puedes manejar*

⁵⁶ Mideplan (2003) Op Cit, pág 67.

⁵⁷ Fosis: El Fondo de Solidaridad e Inversión Social – FOSIS es un servicio público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio del Gobierno de Chile, creado en 1990 y que está sometido a la supervigilancia del Presidente de la República, con quien se relaciona por intermedio del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). El FOSIS financia -en todo o en parte- planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo que contribuyen a la superación de la pobreza en el país. En tal sentido, trabaja en comunas y territorios focalizados por su alto grado de concentración de pobreza y/u otros índices de exclusión social. www.fosis.cl

muy bien los factores protectores. Entonces combinas ciclos de vida con factores de riesgo y con factores protectores". (M. Ossandón mayo de 2008)

Estos planteamientos, se transforman en la clave del programa que señalan los documentos oficiales⁵⁸:

- 1) Atención personalizada de las familias clasificadas como extremadamente pobres.
- 2) Apoyos familiares como los componentes del programa a grandes rasgos para fortalecer el vínculo de apoyo y de asistencia a las familias focalizadas.
- 3) Redes de apoyo como espacio de alianzas entre distintas instituciones públicas y privadas.

Teniendo como ejes técnicos los siguientes componentes:

- 1) Apoyo psicosocial a la familia: personalizado a través del apoyo familiar, cuya función es propiciar un trabajo conjunto con la familia, para alcanzar las 53 condiciones mínimas de calidad de vida que define el programa.
- 2) Formación, capacitación y acompañamiento de las Unidades de Intervención Familiar (UIF): que centran sus capacidades de capacitación en el programa de Certificación y Acreditación de competencias, diseñado con el fin de fortalecer el desempeño del rol de apoyo psicosocial en el caso de los apoyos familiares y gestión programática en el caso de los jefes de Unidad de Intervención Familiar.
- 3) Monitoreo, supervisión y evaluación de la intervención con las familias: que crea un sistema de registro de información permanente que permite no sólo conocer el trabajo desarrollado con las familias, sino que procesar y sistematizar la información recolectada. Además el sistema de monitoreo permitió orientar la gestión de cada una de las Unidades de Intervención Familiar y de cada uno de los apoyos familiares en su

⁵⁸ Señaladas en el texto de diseño de protección social Chile Solidario, Mideplan 2003.

quehacer, permitiendo verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos a través de la metodología del programa.

Se incluye además dentro de estos lineamientos, una dimensión de trabajo participativo con las familias focalizadas considerada para el momento en que la política comenzara a operar (etapa de ejecución). Esta práctica participativa es institucionalizada por parte del gobierno central como línea general de esta intervención. Lo anterior tenía como fin promover un sentido democrático durante el proceso de desarrollo de los programas que apoyaran la fundamentación de los componentes valorativos que las líneas de trabajo del gobierno habían trazado. “La solidaridad, la equidad, el reconocimiento y valoración de la diversidad y de manera especial la autodeterminación individual y colectiva, concebida en tanto el derecho de las personas de decidir por sí mismas, han sido los valores superiores que inspiran y representan el sentido último de nuestro quehacer institucional. A base de estos principios de carácter ético, se ha construido y diseñado nuestra modalidad de intervención social”⁵⁹.

En torno al carácter participativo del que se habló en el párrafo anterior, no hay que olvidar que sólo se considera en los documentos como el ideal a alcanzar una vez que se ponga en marcha la política, por lo tanto es esperable que no fuera considerado para la primera etapa de definición y diseño de los aspectos fundamentales del Chile Solidario. Vale la pena resaltar en este punto, que en la primera etapa de definiciones primó un carácter centralizado de la decisión y de la definición de los ejes rectores por parte de las comisiones nombradas por el Presidente, éste se encargaría personalmente de monitorear el desarrollo del Chile Solidario en todos sus aspectos, ya sea político, administrativo y financiero.

⁵⁹ Encuentros Regionales: Juntos Ganamos. Participación en Movimiento Junio – Julio 2001.

Un último aspecto relevante es la incorporación de la figura del apoyo familiar, la que fue el blanco predilecto de las críticas por parte de la oposición cuando se gestó el programa. La derecha manifestaba abiertamente su desconfianza en que estos agentes serían utilizados para realizar proselitismo político, principalmente en épocas de campañas electorales, visión que intentó ser superada cuando la administración de éstos fue traspasada directamente a los municipios. *“Para trabajar con la familia, hay que intentar poner la mayor cantidad de recursos en esa familia, pero además hay que ir a buscarlos. Y entonces se empieza a prefigurar una cierta estrategia, donde lo que se le agrega es un actor que es el apoyo familiar que va a ser el conector en todos los elementos de esta estrategia. Y entonces aparece y surge la idea del apoyo al grupo social”.* (Mirtha Mora, Funcionaria de Mideplan, mayo de 2008)

Así el rol del apoyo familiar era de acompañamiento a las familias en la tarea de alcanzar los 53 mínimos que habían sido definidos por el Chile Solidario, además de una serie de roles asociados *“los apoyos familiares no sólo entonces juegan este rol (de acompañamiento) sino que juegan también un segundo rol que es muy clave: que es la evaluación constante de la evolución (de las familias). Este programa como se diseña por metas a lograr y no por actividades cumplidas, a un apoyo familiar no se le mide por que tuvo cinco reuniones, sino por el resultado que genera. Al poner la meta del logro y no del proceso como método de evaluación, hace que uno pueda ir rectificando las conductas y los dispositivos constantemente. Entonces los apoyos familiares juegan este segundo rol que es el de retroalimentación, de evaluación permanente y cotidiana, de ver dónde está fallando la red. Que es un tema crucial para manejar la dinámica de reasignación de los recursos. Y juegan un tercer rol que es muy importante que es la percepción psicológica en las familias. Osea, generalmente uno hace abstracción de las conductas psicológicas de los pobres o de cualquier persona.* (M. Ossandón, mayo de 2008)

En términos de resultados se esperaba que *“este apoyo familiar estuviera presente de manera transitoria ya que el objetivo de esto era lograr autonomía de la familia. Y por lo tanto la forma de trabajo de este apoyo familiar estaba sujeta al mejoramiento objetivo de la calidad de vida de la familia”*. (Funcionaria del Mideplan, mayo de 2008). *“La idea es que (las familias) quedaran con herramientas psico-sociales instaladas como para que siguieran solos por la vida sin tener que apoyarse de una manera desproporcionada en el Estado”* (Mirtha Mora, Funcionaria del Mideplan, mayo de 2008).

El apoyo familiar, sin dudas se transforma en la figura más directa y en la que se deposita mayor responsabilidad para ejecutar y llevar a buen término lo planteado a nivel de fundamentos normativos, en este punto cabe señalar la autonomía de decisión que tienen estos profesionales para comenzar por los aspectos familiares que les parece más urgentes de atender. Esto es constantemente monitoreado por equipos de trabajo que tienen a su cargo la labor de respaldar el trabajo del apoyo psicosocial, los que además realizan una labor de contención psicológica permanente, en vista del compromiso emocional que implica el trabajo permanente e “íntimo” con poblaciones tan vulnerables.

Todos los elementos técnicos desarrollados en esta sección, se enmarcan dentro del nuevo enfoque que adquiere la intervención del gobierno por medio de políticas públicas en Chile. Las visiones y fundamentos que la componen serán analizadas en el próximo apartado.

2.3 Visión Global del Enfoque de la Pobreza y las Primeras Expresiones de la nueva perspectiva de Política Social como base del Chile Solidario.

En esta primera aproximación es importante centrar la atención en la situación que conlleva a la acción de poner sobre la mesa los primeros debates que constituirán posteriormente la base de los planteamientos de la nueva mirada que adquiere la intervención del gobierno en materia de política social de pobreza.

A pesar de la extensa oferta programática con la que contaba el gobierno hacia finales de la década de los noventa, la que se respaldaba en un auspicioso crecimiento económico, se identifica un grave problema que requirió ampliar con urgencia la perspectiva de intervención con los sectores más desprotegidos de la población, es decir, los indicadores de pobreza se habían estancado⁶⁰ y esta situación no podía ser atribuida a factores económicos, puesto que había una red gubernamental que contaba con una cantidad de presupuesto suficiente como para operar de manera efectiva sobre los grupos vulnerables de la población. Desde el gobierno mismo se había diagnosticado la incapacidad de las instituciones del Estado para adecuarse a la demanda de programas por parte de los grupos más pobres, lo que provocaba una creciente ineficacia de la política gubernamental. Mario Ossandón, director nacional del Fosis en aquella época, identifica que el problema se estaba generando a nivel de la red de oferta pública *“lo que pasaba era un problema de articulación entre oferta y demanda”* (M. Ossandón, mayo de 2008).

⁶⁰ Para antecedentes más detallados de la situación problema, revisar los estudios de Cohen y Villatoro del año 2006, del texto: “Transferencias con Corresponsabilidad. Una mirada Latinoamericana”. E. Cohen y R. Franco, Flacso México del cual es posible extraer el siguiente señalamiento de parte de los autores: “En términos absolutos, la pobreza decreció más que la indigencia; la intensidad de la disminución de la pobreza decayó a partir de 1996; y en el caso de los indicadores de indigencia, no hubo variaciones significativas entre 1996- 2000, verificándose incluso un leve aumento de en el 2000 respecto de 1998. Asimismo, la distribución del ingreso sin variaciones a lo largo de la década (Gini de 0.55% en 1990 y 2000)”.

El problema de fondo era como organizar los recursos tanto institucionales como financieros que poseía el gobierno en torno a las demandas reales de la población, tomando en cuenta que los grupos más vulnerables se encontraban “desvinculados” de las redes sociales existentes⁶¹. Para enfrentar dicha situación problemática, se requerían de “estrategias de intervención de carácter integral, intersectorial, organizados sobre la oferta de servicios y beneficios, orientadas a través de un trabajo en red, teniendo como eje a la familia como unidad de análisis y de intervención”⁶².

El anterior planteamiento sirve como primera idea para comenzar con el diseño de una nueva estrategia de intervención que tuvo como principal característica la incorporación de una perspectiva de análisis y tratamiento integral de la pobreza sustentada en una estrategia ético - política definida directamente desde el ejecutivo.

Este programa que tiene como finalidad, establecer los pilares de la Protección Social en Chile, es producto de un trabajo analítico de más de una década de intervención por medio de política social en democracia, las cuales tuvieron como principales ejes orientadores de la gestión “la equidad social y la igualdad de oportunidades”⁶³, categorías sobre los que volveré más adelante. A esta labor además se integra un elemento importante que buscaba “reconceptualizar los componentes centrales de la política social coherente con los principios de la equidad social y la igualdad de oportunidades”⁶⁴. En este punto es importante la siguiente reflexión: *“desde el punto de vista de los antecedentes, hay un antecedente político y uno técnico. La Concertación siempre tuvo en su eje social la lucha contra la pobreza, la tuvo desde el primer gobierno de presidente Aylwin [...] Esto siempre estuvo en el alma de la Concertación [...].*

⁶¹ Estrategia de Intervención Integral a favor de las Familias de Extrema Pobreza. Grupo de trabajo Familias de Extrema Pobreza, Resumen Ejecutivo, Santiago, Mideplan, enero de 2002.

⁶² Mideplan (2002) Op Cit, pág 1.

⁶³ Declarados como principales ejes rectores de la política social de los gobiernos de la Concertación. Política Social de la Década del 2000. Desafíos y Propuestas. Resumen Ejecutivo, Mideplan.

⁶⁴ Mideplan (2002) Op Cit, pág 2.

Y en la lucha contra la disminución de la pobreza se toman muchas medidas de carácter administrativo y político [...]” (M. Ossandón, mayo de 2008).

El interés particular por llevar adelante el diseño del Chile Solidario, es expresado explícitamente por el gobierno del Presidente Lagos, quien pone a disposición de este gran objetivo a gran parte de las instituciones de gobierno compuesta por ministerios y subsecretarías, las que establecen un acuerdo y asumen el compromiso de colaborar con la implementación y desarrollo del Chile Solidario, compromiso simbólico que se sella con los “protocolos de acuerdo”⁶⁵ que cada ministro firma en señal de comprometer y movilizar a todo el aparato administrativo a favor del cumplimiento de los objetivos de Chile Solidario: *“yo recuerdo una actividad en La Moneda donde se firmaron unos protocolos de acuerdo. El Presidente Lagos dice: “esta política de Estado nos compromete a todos”. No había en ese entonces recursos frescos para adicionar a un sistema común. ¿Qué es lo que dice entonces el Presidente? El Presidente Lagos dice: que se debe tensionar al Estado de Chile para articularlo de tal manera que efectivamente de respuesta a quienes no había llegado la política social [...] Que no hay que inventar nada nuevo de momento, que lo que hay que hacer es que esa política social llegue a los que no está llegando. Entonces se hace este acto en la Moneda, en donde se firman los protocolos de acuerdo, el protocolo no es un convenio, por lo tanto no es un acto jurídico, es un acto de buena voluntad [...]. Esa es una señal política muy importante. Es un respaldo político muy potente. Donde tu puedes decir que efectivamente está la impronta del Presidente de la República detrás de cualquier actividad que se convoque, y se invite [...] (María Angélica Lecaros, funcionaria del Mideplan, mayo de 2008).*

⁶⁵ Protocolos de acuerdo como compromiso político, asumido por gran parte de Ministros de Estado miembros del gabinete.

De esta forma se conforman los equipos de trabajo designados por el Presidente, compuestos por un equipo del Ministerio de Hacienda y un equipo de desarrollo social, constituido especialmente por profesionales del FOSIS.

Las primeras discusiones que se plantean una vez que ya se ha identificado el principal problema generado a nivel de la red, son en torno a la generación de una política capaz de revertir la situación problema con el fin de poder llegar con los recursos generados por la red del Estado a los estratos socioeconómicos a los cuales no estaba accediendo. Los primeros cuestionamientos que aparecen en la etapa de diseño son los que tienen que ver con la focalización del grupo objetivo sobre el cual operaría el programa y una revisión del concepto de pobreza que manejaban los programas sociales hasta el año 2000: *“entonces nace una identificación y una necesidad de hacer un giro de la política pública que tiene que poner como eje no el programa sino que a los usuarios. Es un cambio trascendental. O sea, foco claro, pero un foco no segmentado, sino individualizado, eso viene del marketing. Y ese foco individualizado era para nosotros la familia, y la familia entonces tenía que tener una existencia real. Eran los componentes de la familia, localización de la familia, pero además historia de la familia y demanda de la familia. Entonces se ordena la política de oferta y demanda en torno a la familia identificada en concreto”*. (M. Ossandón, mayo de 2008).

Otro punto importante de los debates fue el referente a las transferencias monetarias con las que contaría Chile Solidario, mientras los equipos de Hacienda apostaban por la transferencia directa, el equipo social apostaba por las transferencias condicionadas y la incorporación de nuevos antecedentes y dinámicas que fortalecieran el peso y la autonomía de la red pública, además de incorporar el establecimiento de 53 mínimos (en relación a derechos) con los que cada familia debería haber cumplido al término de la intervención: *“Lagos lo que hace es que poner dos equipos: un equipo Fosis y un equipo de Hacienda a trabajar sobre propuestas de superación de la extrema pobreza. Y*

al final él toma la decisión y dice: vamos a incorporar una dimensión de ingresos al programa y le vamos a incorporar una dimensión mucho más estructural que es la que está pensando Fosis. Y de esa síntesis nace Chile Solidario". (M. Ossandón, mayo de 2008)

Respecto a la idea de mínimos que se incorpora, la definición de los mismos nace del análisis que se realiza en torno a las capacidades económicas con las que contaba el Estado para fijar y cumplir lo que comprometía con cada uno de los usuarios que eran parte de esta política, por lo tanto la evaluación de impacto del Chile Solidario sobre las familias sería medido en cuanto a la cantidad de mínimos que era capaz de cumplir a lo largo de todo el proceso de intervención: *"los derechos son mínimos que acordamos no son derechos legales, son derechos valóricos. Nosotros decimos: la gente tiene que tener Carné de identidad. Ese es un derecho, porque si eso no está, no hay accesibilidad a ningún sistema [...] ¿Ese es un valor social o no es un valor? Entonces estamos todos de acuerdo. ¿Hay alguien que esté en desacuerdo en eso? ¿Hay alguien que diga que no tenemos capacidad del Estado de hacer eso? Y de eso nace ese mínimo, de la relación entre capacidad pública y derechos es lo que definen los mínimos". (M. Ossandón, mayo de 2008)*

En torno a los antecedentes anteriores se constituye finalmente la estructura de esta política, que consta de las siguientes aristas desarrolladas íntegramente en el documento del MIDEPLAN⁶⁶:

- a) El requisito de reformar el Estado para fortalecerlo y flexibilizar sus marcos operativos en función de una gestión de la política social que incluya a la Sociedad Civil en los diversos momentos de su instalación y funcionamiento desde el diseño hasta su implementación.
- b) El requisito de apoyar y reforzar, desde el Estado, los procesos de emergencia y de autonomía de una Sociedad Civil cada vez más activa y operante. A este respecto, el documento destaca tres roles de la

⁶⁶Mideplan (2002) Op Cit, pág 2- 3.

Sociedad Civil directamente vinculados con la Política Social: a) La corresponsabilidad que le cabe con el Estado y el Mercado en la construcción y sustentabilidad de la agenda social; b) Una contraloría social activa y regulada ejercida sobre el Estado y sobre el Mercado; c) Ser el espacio de la construcción y ejercicio de las demandas de los derechos ciudadanos.

- c) El requisito de recodificar operativamente –en un política social proactiva- los principios de equidad social e igualdad de oportunidades al interior del paradigma de la vigencia y del ejercicio de los derechos ciudadanos en las esferas de lo económico, de lo social y de lo cultural.
- d) El requisito de generar una mirada integral de la política social en la que junto a los principios de la equidad y de la igualdad de oportunidades se integre el principio de universalidad de la política. El documento argumenta que tal innovación pasa por la adopción, por parte del Estado, de la perspectiva de derechos. Así, garantizar la universalidad del ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales y promover la equidad –que significa preocupación preferente porque los más pobres no queden excluidos de esos universales—se transforman en un ejercicio de integralidad de la política pública.

Al analizar con detenimiento los principales documentos del gobierno en torno al nuevo carácter de la política social en Chile en esa época, vemos que los principales ejes rectores son: equidad social, igualdad de oportunidades, y la perspectiva de derechos⁶⁷. Definidas también como ejes rectores del pensamiento político de los gobiernos de la Concertación y categorías recurrentemente encontradas en los discursos del Presidente Lagos, como se verá con más detalle al final de este apartado.

⁶⁷ Derechos capaz de dar garantías a la población sobre los estándares mínimos a los que deben tener acceso Mideplan (2002) (Op Cit, pág 5)

Es en torno a los anteriores conceptos que comienza la reestructuración del rol del Estado, se diseñan las primeras estrategias de intervención y se construyen los instrumentos técnicos. A lo anterior, se suma la idea de incorporar en el proceso de ejecución, el marco de corresponsabilidad, bajo el cual debería moverse la multiplicidad de actores sociales involucrados a lo largo de todo el proceso de desarrollo de las políticas sociales.

De esta forma se define a la política social como el “conjunto de enfoques, principios y criterios de actuación, generales y transversales a los ámbitos que son de su competencia y que están destinados a proveer los lineamientos para el diseño de políticas específicas”⁶⁸ que poseen las siguientes características expuestas en los documentos oficiales:

- a) Debe orientar a los actores de la política social para que tomen decisiones consistentes con las prioridades asumidas por el Estado en materia de desarrollo social. Desde esta perspectiva, la política pretende ser un instrumento marco, con capacidad para convocar y comprometer la acción sectorial. Por lo mismo, debe contar con el peso político suficiente como para hacer de este instrumento un referente político y técnico legitimado por todos los sectores.
- b) Debe contribuir de manera directa a hacer más racional la acción de los sectores, ordenando y dando coherencia al conjunto de las actuaciones en las que se debe expresar la política social.
- c) Debe velar por la consistencia de los instrumentos de planificación aplicados en diversos ámbitos y en los distintos niveles en los que se expresa la gestión de lo social.
- d) Debe servir de parámetro para determinar el estado de avance de la gestión pública en el logro de los objetivos y metas definidos en la estrategia de desarrollo social de corto, mediano y largo plazo; y del mismo modo, debe utilizarse como estándar general para evaluar la eficacia de políticas específicas y de otros instrumentos de planificación.

⁶⁸ Mideplan (2002) Op Cit, pág 8.

Estos planteamientos son lo que finalmente constituirán el enfoque global del carácter de la política social definida por el gobierno del Presidente Lagos, en especial coherencia con los principios rectores identificados en la perspectiva de política social presente a lo largo de todos los documentos generados a partir del año 2000 por parte del gobierno central y que son definidas de manera clara en el documento oficial que define los principios orientadores de la acción del gobierno en esta materia, que sería liderada por el Mideplan.

2.4 Elementos discursivos del Presidente Lagos y su expresión en los fundamentos normativos del Chile Solidario.

Al extrapolar la síntesis de categorías que constituyen el discurso de Lagos sobre la Pobreza y el Chile Solidario, las podemos agrupar de la siguiente forma: equidad social, igualdad de oportunidades y la perspectiva de derechos, conceptos que son posibles de encontrar a cabalidad en los fundamentos de esta política y en el desarrollo teórico ofrecido por los documentos oficiales, donde se asume un marco ético político de la acción pública que “debe expresarse en una oferta de servicios con perspectiva de derechos. Esto significará implementar sistemas, mecanismos, medidas y acciones concretas que contribuyan a la concreción universal y permanente de este principio. Se ratifica la noción de igualdad de oportunidades como el principio orientador general de la política que en términos nominales, ofrece los fundamentos y pautas para el encuadre específico de la acción pública en el ámbito económico y social. Se asume que la forma de dar concreción a ese principio es postular la implementación y desarrollo de políticas y programas destinados a reducir las brechas que persisten en diversos campos y justifican una acción prioritaria de parte del Estado para hacer efectiva la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos”⁶⁹

Por lo tanto los principios rectores de la perspectiva de trabajo que asumirá la política social desde el 2000 en adelante y su forma de implementación más importante (Chile Solidario) quedarán compuestos de la siguiente forma y en completa coherencia con los puntos más relevantes que estructuran el discurso de Lagos en torno a la pobreza⁷⁰:

- a) Se asume que el marco ético político de la acción pública para lo social, debe expresarse en una oferta de servicios con perspectiva

⁶⁹ “Sistema de protección social Chile Solidario”, Serie Chile Solidario. Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile, Santiago, diciembre de 2004.

⁷⁰ Principios orientadores señalados en el Resumen Ejecutivo: Política Social de la Década del 2000. Ministerio de Planificación Chile, año 2002.

de derechos. Esto significará implementar sistemas, mecanismos, medidas y acciones concretas que contribuyan a la concreción universal y permanente de este principio.

- b) Se ratifica la noción de igualdad de oportunidades como el principio orientador general de la política que en términos nominales, ofrece los fundamentos y pautas para el encuadre específico de la acción pública en el ámbito económico y social; y por lo mismo, se lo asume como el marco ético general que da sentido a las opciones particulares asumidas por las estrategias de intervención priorizadas desde la política, para dar cumplimiento a ese objetivo.
- c) Se asume que para dar forma a la concreción a este principio (de Igualdad) es necesario apostar por la implementación y desarrollo de políticas y programas destinados a reducir las brechas que persisten en diversos campos y justifican una acción prioritaria por parte del Estado para hacer efectiva la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

En torno a las ideas anteriores se estructura el marco estratégico agrupado en grandes tópicos sobre los cuales se espera que opere esta nueva perspectiva, siendo el más importante de ellos “la articulación virtuosa entre racionalidad política y enfoques técnicos, de manera de combinar ambas perspectivas y hacer de las decisiones de política, opciones integrales y ajustadas a los distintos contextos en los que opera”⁷¹, así como la operación de la estrategia a nivel territorial, con acciones de política más pertinentes y gestiones de alianzas estratégicas entre Estado, el sector privado y la sociedad civil. Respecto a esto último se explicitó la voluntad de fomentar la estrategia en un marco de lo que actualmente se denomina el enfoque de gobernanza⁷², pero que en la práctica, al

⁷¹Mideplan (2002): Op Cit, pág 10.

⁷²Gobernanza entendida como: “el proceso estructurado, institucional, gerencial y políticamente directivo de la sociedad post gubernamental (descentrada del estado) (...) que asocia los poderes del gobierno con la sociedad civil y el mercado. (...) A modo de generar gobierno:

menos a nivel de diseño y planteamiento, obedece a una lógica de decisión vertical, la que proviene directamente de la voluntad presidencial de poner en la agenda pública, una nueva perspectiva de trabajo en pro de inaugurar una forma de intervención que lo distinguiría de los anteriores gobiernos de la Concertación. Este razonamiento es coherente con el sello propio de su gobierno al que siempre alude en sus discursos presidenciales, donde no sólo pretende distinguirse y separarse de las formas pasadas de gobernar (dictadura), sino desligarse de sus propios antecesores en democracia.

coordinando-cooperando y creando interdependencias asociativas con sentido público” (Aguilar Villanueva, 2006)

2.5 Chile Solidario y la Constitución de la nueva perspectiva ético - política de la Pobreza. Reflexiones Finales.

“En cada uno de ustedes llevarán puestos los ojos y la esperanza de doscientas veinticinco mil familias, pero también los ojos y la esperanza de este Presidente” (Parte del discurso pronunciado por el Presidente Lagos a los funcionarios del Mideplan, durante el lanzamiento del Chile Solidario). Quizás esta frase sea reflejo de la especial significancia que dio el Presidente Lagos a Chile Solidario, lo que será desarrollado a lo largo de este punto donde la mirada estará centrada en los fundamentos éticos del sistema, como categoría analítica más relevante que se constituyen en el pilar de los cimientos técnicos de la propuesta.

Lagos instala la perspectiva ética por medio de la política social como “factor coadyudante” del desarrollo que incorpora la “justicia social, la solidaridad, la equidad de los beneficios del desarrollo nacional, más que un simple factor de contención y mitigación de las desigualdades”⁷³ por otro lado, se expresa con particular fuerza “la reorientación necesaria de las políticas públicas y en cómo contribuir por medio de ellas a la construcción de formas más inclusivas de organización social que aseguren a todos el desarrollo de capacidades y el acceso a fuentes que permitan la realización y expansión de los derechos ciudadanos”⁷⁴. Este planteamiento siempre había sido parte de la declaración de principios de los gobiernos de la Concertación (al menos en términos discursivos) idea que toma más fuerza cuando Lagos asume la presidencia en el año 2000 puesto que tiene la responsabilidad de continuar la política de desarrollo en términos sociales en vista de su estancado progreso.

Lo que había prevalecido hasta el año 2000 era un funcionamiento aislados de los programas e instituciones encargadas de proporcionar oferta de programas

⁷³ Sistema de Protección Social Chile Solidario; Serie Chile Solidario Mideplan, Santiago 2004.

⁷⁴ Mideplan (2004)Op Cit, pág 4.

sociales, sin que se haya podido coordinar y constituir intervenciones asistenciales y promocionales, la anterior situación se agravaba producto de la falta de información y escaso acceso de los sectores más desprotegidos a la red de ofertas programáticas del Estado generándose una gran brecha de desigualdad entre los distintos grupos de la población.

Desde el Mideplan el gobierno se encargó de llevar adelante el proceso de diseño y ejecución de este sistema de protección social – como se señaló anteriormente - labor que fue asumida dentro del ministerio por el FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social) que nace en el año 1990 con la misión de “financiar todo o en parte, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, los que deberán coordinarse con los que realicen otras reparticiones del Estado, en especial con el Fondo de Desarrollo Regional” (artículo 7 de la Ley 18.989 del 19 de julio de 1990). Además de entregar financiamiento para el desarrollo social, Fosis esperaba contribuir al proceso de democratización de la información de los servicios del Estado a la ciudadanía. Esta oficina de gobierno tiene su proceso de “consolidación institucional bajo el gobierno de Eduardo Frei” ⁷⁵ con una clara meta de construir paralelamente al desarrollo económico, un desarrollo social sostenido. Cuando Lagos asume la presidencia en el año 2000 en medio de la crisis económica, se volvió urgente enfocar los esfuerzos para generar ingresos en las familias más pobres del país, por medio de esta institución, la que cobra especial vitalidad para hacerse cargo de esta especial tarea encargada por la presidencia. Así reformulado el Fosis, dentro del contexto del proceso de modernización del Estado, la misión de esta institución se focalizaría principalmente en elaborar y ejecutar líneas claras en torno a la idea de superar la pobreza.

⁷⁵ Gobierno del presidente Ricardo Lagos Escobar: Superar la pobreza. Experiencia de gestión del Fosis 2000 – 2005.

Un aspecto importante de destacar son las modificaciones que se intenta introducir a nivel de las instituciones del Estado, para lograr mayores grados de eficacia en la intervención y, sobretodo, en la coordinación de la oferta programática. También cambió la unidad de intervención, desde una lógica individual a otra donde la unidad pasa a ser la familia y sus múltiples dimensiones, asumiendo la complejidad del funcionamiento de esta nueva unidad de intervención. En este sentido, se intenta ampliar la visión hacia “prácticas democráticas que establezcan patrones de equidad considerando determinaciones de género, edad, educación o solvencia económica dentro de las familias” (Mideplan, 2004).

En el documento oficial del Chile Solidario la familia es vista como un sistema social, en constante proceso de estructuración, intentando dejar de lado la idea tradicional de familia⁷⁶, por lo tanto el enfoque de política debía “apoyar las funciones de integración, cohesión económica y desarrollo humano” (Mideplan 2004). Para el gobierno, la familia es un espacio central para el desarrollo de estructuras de solidaridad y realiza una serie de funciones que ningún Estado, administración colectiva, mercado o agencia pública o privada puede realizar. Sin considerar la reciprocidad y compromiso familiar no se puede desarrollar la confianza y la equidad, que funcionan como la bases de la integración y cohesión social (Mideplan 2004). El cambio de la unidad de análisis que da paso a una concepción colectiva es una particularidad relevante, ya que se comienza, por primera vez, un trabajo integrado de todos los miembros involucrados en la situación-problema con el fin de asegurar que esta participación asegurara que los beneficios llegaran a todos los miembros de la familia, y no sólo al jefe de hogar como sucedía regularmente.

Dentro de este nuevo enfoque quedó constituido que “La protección social para los pobres se relaciona de manera directa con: i) el derecho al desarrollo, ii) con las políticas de erradicación de la extrema pobreza, en tanto materialización del

⁷⁶ Jefatura masculina y madre encargada de labores domésticas.

cumplimiento de ese derecho. En este sentido la creación del sistema Chile Solidario es una experiencia sin precedentes en la concreción de este principio, ya que su premisa básica es brindar protección social a los más pobres, como una forma de contribuir a la realización de sus derechos, en el sentido más amplio”⁷⁷

Considerando que la adopción de la perspectiva de derechos es el principal distintivo del Chile Solidario respecto de las políticas sociales implementadas hasta el año 2000 en el país, esta categoría también es considerada una de las directrices más importantes de las ideas políticas del Presidente, a quien se le atribuye la explícita voluntad y convicción para su planteamiento y realización a nivel normativo, ya que al no existir garantía mínimas, no se podría tener un piso de condiciones que permitiera avanzar en la construcción de igualdad de oportunidades y equidad en los beneficios del desarrollo.

“La decisión que toma el Presidente Lagos es que ya no es sólo la lucha contra la pobreza, sino que es la lucha en el inicio por la equidad que después deriva en protección social con la actual presidenta (Bachelet). Osea, hoy en día como gobierno no se habla de la lucha contra la pobreza, hoy día la lucha es por la protección social. Y en Lagos lo fundamental que se pone en juego es la equidad y por eso es que el problema no es sólo de oferta y demanda sino de la equidad en los accesos. Y la equidad va acompañada de un segundo concepto político que es el derecho. El que esté en esta condición tiene el derecho y por lo tanto el que tiene que ajustar es la oferta pública a la demanda”. (M. Ossandón, mayo de 2008)

El documento de Chile Solidario, elaborado en el año 2004 posee un apartado específico de referencia a la nueva perspectiva ética que se considera necesaria para el abordaje integral de las múltiples dimensiones de la pobreza, por lo tanto el gobierno de Lagos asume que: “una política social entendida como un

⁷⁷ Fosis (2005) Op Cit pág 14.

marco ético político amplio, significa introducir como criterio prioritario de diseño, ejecución y evaluación de esa política, su contribución al respeto, garantía y exigibilidad en el cumplimiento de ciertos derechos reconocidos como básicos para la gestión estratégica de un gobierno, en el marco de una apuesta de desarrollo nacional”. (Mideplan, 2004) Poniendo el énfasis en el enfoque de derechos, se reestructura la intervención en pro de asegurar garantías mínimas que fueron definidas por el equipo de trabajo dispuesto para fines de diseño.

Chile Solidario como bien lo señalan los documentos oficiales, se constituye en una iniciativa política del gobierno del Presidente Lagos “para enfrentar la situación de extrema pobreza”⁷⁸, esta necesidad de implementar una política de esta envergadura era avalada por una serie de situaciones contingentes por las que atravesaba el país a principios de la década, entre las que se encontraba - como ya se ha señalado en apartados anteriores - la responsabilidad política del Presidente de cerrar adecuadamente el proceso de transición, lo que en materia social significaba la recuperación de la idea de ciudadano por medio del fortalecimiento de derechos sociales y el acercamiento a las redes sociales de protección por parte del Estado (rol proactivo); otro factor importante era el latente conflicto social que podía hacerse presente a causa de la crisis económica que afectaba al país a principios del 2000 que estaba generando graves repercusiones en todos los sectores de la población sobretodo por los altos índices de desempleo . Por último la situación mas importante, y que era la que se desprendía de la mayor parte de los análisis técnicos, señalaba que, a pesar del auspicioso crecimiento económico que había caracterizado al país, especialmente en los años anteriores a la crisis, éste no había sido lo suficientemente efectivo en la generación de mejores condiciones de vida para los sectores más vulnerables de la sociedad. La aparición en escena de estas tres situaciones, sumado a la preocupación constantemente manifestada por el

⁷⁸ Documento de Trabajo. Diseño de Protección Social Chile Solidario (borrador preliminar), Mideplan abril de 2003.

Presidente Lagos, en la realización de esfuerzos que lograran equiparar el crecimiento económico y desarrollo social sirven como soporte estructural a la instalación de esta iniciativa “ética y política” en la que se sustenta la instalación de sistema de protección social (Mideplan 2003).

“Efectivamente el tema de la pobreza se plantea como un tema ético-valórico, es un tema que tiene que ver desde mi punto de vista con el pensamiento político del Presidente Lagos. Donde el tema de la pobreza es un tema de vergüenza [...]. Entonces cuando la pobreza golpea los valores más profundos del ser humano hay que hacer todo lo posible por superarlo, entonces hay un análisis que es importante, que dice que efectivamente la política social ha sido una política importante para disminuir la pobreza, ¿por que?, por que la política social se usa como un instrumento mas del desarrollo y esto es muy importante tenerlo en cuenta, la política social no es una política neutra, no es un política que se instala y hace su accionar [...] la política social va a ser un instrumento más del desarrollo dado que el crecimiento por si sólo no da resultado para disminuir pobreza. Y la disminución de la pobreza tiene que ver con un tema de la equidad, de la igualdad de oportunidades” (Maria Angélica Lecaros, funcionaria del Mideplan, mayo de 2008).

La preocupación por crear una iniciativa potente, considera la creación de comisiones políticas y técnicas – como explique en el apartado anterior - que serían las encargadas de llevar adelante las tareas del diseño y la ejecución por medio de lo que se denomino la Comisión Asesora presidencial del Sistema Chile Solidario que tendría como principal labor “asesorar al Presidente de la República en la implementación, coordinación y coherencia de las medidas a adoptar por los Ministerios, servicios públicos y otros organismos de la administración del Estado en el marco del sistema “Chile Solidario”⁷⁹.

⁷⁹ Tarea creada bajo el Decreto Supremo 144, de fecha 1 de Julio de 2002, la anterior cita hace referencia al artículo 1.

Pero sin lugar a dudas la decisión última del diseño e implementación es de Lagos: *“aquí la política central venía de la visión que le daba el Presidente”*. (M. Ossandón, mayo de 2008). Esto refleja el alto grado de centralismo de las decisiones que van desde la definición de objetivos, funcionamiento, visión, entre otras. Lagos se preocupa directamente del funcionamiento del Chile Solidario desde los primeros meses de su gestación: *“ahora, este programa tiene una característica importante del Presidente, que él lo monitorea directamente; uno de sus asesores que es Tockman asume directamente la relación con nosotros en nombre del Presidente. Pero además el Presidente visita muchísimas familias durante su mandato. Él discute con familias, escucha los pensamientos de las familias, se mete en los temas de la red, se mete en los temas financieros. Por tanto la discusión del presupuesto con la dirección de presupuesto lo hacía el Presidente y no yo”*. (M. Ossandón, mayo de 2008)

Esto da cuenta del grado de verticalidad de la toma de decisiones a lo largo del proceso apoyados y validados por diagnósticos técnicos, situación que es señalada recurrentemente por los funcionarios del Mideplan que participaron de todas las etapas de la política: *“si se entiende por participación que se convoca a la ciudadanía y que empiezas a hacer un diálogo permanente para ver lo que estaba pasando [...] No, no la hay. Pero tampoco fue una idea que se saca de adentro del desván. Los datos empiezan a hablar, los datos empiezan a decirnos que la pobreza era multicausal, los datos nos empiezan a decir que era mejor intervenir en familias y no en personas [...]. Pero no hay, no hay efectivamente un proceso (participativo)”*. (M. Angélica Lecaros, funcionaria del Mideplan, mayo de 2008)

Uno de los principales objetivos aludidos por parte del gobierno en materia social *“era el mejoramiento de la calidad de vida de la población, superar la pobreza y las diferentes formas de discriminación y exclusión, para lograr una sociedad más equitativa e integrada”* (Mideplan 2003) y es justamente en torno

a esta declaración que se constituyeron los pilares de la perspectiva ética con la que se intenta abordar la problemática de la pobreza dentro del Chile Solidario.

El enfoque que se adquiere de ahí en adelante en el tratamiento de la pobreza, enfatiza un perspectiva multicausal, asociada además de carencias en términos materiales, a bajo acceso a oportunidades de los grupos vulnerables, carencia y debilidad de capital social individual y comunitario (Mideplan 2003) y una falta de soporte y acompañamiento por parte del Estado en el proceso de mejorar las condiciones de vida.

Por otro lado, esta intervención esperaba ser una contribución al proceso de descentralización, tanto institucional como territorial, necesario para propiciar un proceso de participación de las comunidades y organizaciones con los cuales se llevaría adelante el proceso de forma coordinada con el Estado: *“el Estado cambia por primera vez la perspectiva de acercamiento a la familia. Por primera vez va el Estado a la casa y le dice (a las familias) “trabajemos juntos”.* (M. Angélica Lecaros, Funcionaria del Mideplan, mayo de 2008)

En definitiva, Chile solidario implicó un cambio en la forma de intervención del Estado, por lo tanto se hacía manifiesta una específica voluntad de centrar la mirada en una perspectiva más amplia de entender la pobreza y por ende una nueva forma de hacerse cargo del problema. La voluntad del gobierno esta vez no solo se centraba en entregar soluciones materiales, sino que se esperaba convertir a Chile Solidario en una oportunidad real de poder fortalecer y comenzar a cerrar el proceso de democratización en Chile, que a la fecha continuaba inconcluso.

Tras esta intervención *“está el concepto del derecho y está el concepto de equidad que es un concepto valórico, no es un concepto sociológico. Entonces cuando Lagos construye el discurso lo hace sobre valores, no lo construye sobre metodologías. Porque si no, no tiene sentido la metodología. Osea, Chile*

Solidario no se entiende si no se entienden los valores que puso Lagos en juego. Y por eso este programa no se puede hacer sin valores y si no hay una autoridad que cree en esos valores. Si la inequidad no es un valor para el Presidente no tiene ninguna solución el programa desde el punto de vista metodológico". (M. Ossandón, mayo de 2008)

La equidad como valor rector, significaba una búsqueda comprehensiva de la maximización del bienestar de la personas que debería fijarse "en la combinación básica de Equidad, Libertad⁸⁰ y Derechos" (Mideplan, 2004) "Lo anterior significaba buscar una armonía entre los valores anteriores. Podemos hablar entonces de buscar Equidad promoviendo la Libertad y los Derechos de las personas. Igualdad de Oportunidades, Igualdad en Libertad"⁸¹. Equidad como categoría estructurante del discurso de los gobiernos de la Concertación, cuyos esfuerzos en sus logros habian permanecido al margen de las preocupaciones reales que habían constituido los primeros años de retorno democrático, donde el énfasis siempre fue priorizar el crecimiento y desarrollo económico.

En términos de derecho, se puso a disposición toda la red institucional del Estado para avalar el cumplimiento de derechos bajo el paraguas de la normatividad internacional que apuntaba a garantizar: "el derecho de todo ser humano a gozar de las condiciones esenciales que garanticen su subsistencia"⁸², hay un traspaso de responsabilidad política del Estado y de los actores por proporcionar las condiciones necesarias para lograr su cumplimiento. Con esto queda explícita la voluntad del Presidente Lagos de poner el aparato burocrático a disposición del logro de los objetivos del Chile Solidario, planteamiento que tuvo un desarrollo a nivel teórico en el primer capítulo de esta investigación. Por ello se puede hablar de una subordinación del aparato técnico a la voluntad

⁸⁰ "Libertades para", como libertad para estudiar, libertad para conseguir empleo o libertad para tener una vida digna; en contraposición de libertades "negativas", que tienen que ver con verse "libre de": libre de enfermedades; libre de hambre (Mideplan, 2004).

⁸¹ Mideplan (2004) Op Cit, pág 13.

⁸² Mideplan (2004) Op Cit, pág 15.

presidencial, observada de manera explícita al analizar la génesis y desarrollo de la política, situación que también es abiertamente señalada por los principales actores del proceso. Este hecho significó adecuar el aparato administrativo a la nueva lógica conceptual que domina la fundamentación que traspasa una perspectiva valórica a los cuadros administrativos, lo que es claramente señalado por el director nacional del Fosis, al ser consultado por el rol de la burocracia en la ejecución de Chile Solidario: “ *si tu no dispones el concepto de derecho, la burocracia no se ajusta a la prestación que tiene que hacer [...] si tu valor es la equidad, tienes que asegurar el ejercicio de la equidad, por lo tanto tienes que organizar la red distinta para todos los sujetos*” (M. Ossandón, mayo de 2008)

Sin embargo el tema central es el reconocimiento de la figura de Lagos para llevar a cabo este programa: “*si no hubiese sido Lagos [...] no hay Chile Solidario. Es lo mismo que ahora. Sin la presidenta Bachelet no hay reforma previsional. Porque los líderes lo que hacen es dar el sello propio y ponen el poder para que eso se haga. [...] esto no es pensable sin un Presidente con la decisión de Lagos*”. (M. Ossandón, mayo de 2008). “*Yo también te vuelvo a insistir que esto tuvo la fuerza que tuvo porque tuvo un líder como Ricardo Lagos*”. (M. Angélica Lecaros, mayo de 2008)

“*Él (Lagos) logró concertar acuerdos nacionales respecto a este tema. Pero presentados licitamente por sectores de la política (por una parte). Pero logró también acuerdos como conformación del sistema con todos los sectores políticos que operan (en la política)*”. (Funcionaria del Mideplan, mayo de 2008)

De esta forma, el sistema Chile Solidario quedó compuesto por los siguientes principios rectores, señalados en el documento oficial y que “constituyen el marco valórico de la estrategia de acción e intervención”⁸³:

⁸³ Mideplan (2004) Op Cit, pág 19.

- 1) Igualación de capacidades básicas: que reconoce la libertad de las personas para buscar sus propios destinos, pero que procura que todos arranquen desde el “mismo punto de partida”, es decir, se preocupa que todos puedan acceder a un mínimo de capacidades básicas. De esta forma, a mayor cantidad de capacidades (libertades), mayores son las posibilidades de seguir avanzando en la profundidad de sus realizaciones, y mayor podrá ser su desarrollo humano.
- 2) Enfoque de derechos: este enfoque implica reunir y expresar el conjunto de objetivos, normas y sistema por medio de las cuales la sociedad se compromete a garantizar los derechos sociales, económicos y culturales, y pretende crear y consolidar capacidades y oportunidades para que las personas incrementen su bienestar, cuenten con mayor libertad e influyan en las decisiones que las afectan.
- 3) Integralidad en las acciones: las personas y grupos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, requieren recibir los apoyos necesarios para hacer uso efectivo de la estructura de oportunidades disponibles. Dichos apoyos suponen el uso de estrategias tanto asistenciales como promocionales para la restitución de las capacidades de funcionamiento de las personas y el desarrollo de funcionalidades y prácticas necesarias para su inserción social efectiva.
- 4) Equidad y manejo de la vulnerabilidad: la noción de equidad actúa como principio regulador de los accesos y distribución de servicios y beneficios sociales de acuerdo a la priorización de los grupos sociales más vulnerables en base a la solidaridad y no discriminación. La noción de equidad asume que para lograr un modelo de desarrollo humano y sustentable, se debe procurar el goce universal de los beneficios del crecimiento. Por su parte la

vulnerabilidad surge en el contexto de visualizar el fenómeno de la pobreza no sólo desde la perspectiva de las condiciones de ingreso económico sino también desde las dimensiones psicosociales, educacionales, laborales y familiares que se expresan en desigualdad de oportunidades.

- 5) La Familia como núcleo de desarrollo humano: la familia considerada como sistema de relaciones sociales, de función protectora de todos sus miembros, por lo tanto es considerada el espacio relacional donde se incentivan valores, conductas y prácticas favorables a proyectos de desarrollo individual y grupal. Por lo mismo es responsabilidad del Estado, contribuir a restituir las capacidades de funcionamiento que han sido suspendidas o dañadas y concretar en ellas diversos apoyos para aportar al bienestar de la familia y sus miembros.
- 6) Desarrollo Local y participación ciudadana: necesario para que la estrategia resulte eficaz; la ampliación de la estructura de oportunidades y la movilización de recursos puestos a disposición de este proceso, debe ocurrir en los territorios donde las familias residen, de manera de revertir las barreras de accesibilidad que son propias de los diseños que no contemplan el espacio local como nodo articular de los esfuerzos institucionales. De igual forma, la potenciación de procesos de desarrollo en el nivel local, se ve facilitado y fortalecido por la participación de las personas y grupos que son sujetos de protección, en las distintas formas y en los distintos niveles en que esto pueda ocurrir. La incorporación de la perspectiva de los usuarios es pivote central en la gestión de soluciones oportunas y pertinentes.

En conformidad a la definición de los principios rectores cuya relación con su fundamentación técnica fue revisada a lo largo de éstos dos últimos apartados

con la ayuda de la voz de los principales actores, es posible encontrar un alto grado de desarrollo de la perspectiva de derechos, que no había sido parte relevante de los programas anteriores, que con la definición misma de su nueva propuesta ética pretendía un cambio mucho más ambicioso y que va más allá de realizar las transferencias monetarias necesaria para que en términos materiales se traspasara el umbral de la indigencia, y esto hace referencia a la intención de lograr cambios de tipo estructural que afectara directamente a la forma de vida de las personas: *“yo creo que el programa tuvo un tremendo impacto sobre la conducta de las personas, un fuerte impacto sobre el ingreso, un fuerte impacto sobre una cosa que es substancial: que los pobres pensaron y creyeron de verdad que podían dejar de ser pobres y una alta valorización de la calidad de la persona. Fosis tuvo una de las mejores evaluaciones de empresas de servicio público echas por los usuarios. Entonces la calidad de la atención y la percepción de la calidad por parte de usuario, hacen que viva el programa y por tanto lo hacían posible en su objetivo básico que era que la gente creyera que podía dejar de ser pobre”*. (Mario Ossandón, mayo de 2008)

“Esa fue la apuesta. Cada uno desde su perspectiva, desde el rol que le tocó asumir en ese momento. Un cambio a la cultura institucional, un cambio a la cultura del ciudadano” (M. Angélica Lecaros, mayo de 2008)

Respecto a las negociaciones que se llevaron a cabo para la asignación presupuestal del programa, en voz de quienes formaron parte del proceso de instalación del programa, hay una concordancia respecto a que este elemento nunca fue un punto crítico en el debate con la derecha. Lagos estratégicamente forma una muralla frente a la oposición, compuesta por el conjunto de valores que pone en juego, el negar el desarrollo de los derechos más fundamentales de los individuos involucrados en el proceso, hubiese sido una decisión tremendamente cuestionada que le hubiese restado gran parte del apoyo político ciudadano a la oposición. *“El presupuesto siempre lo negoció Lagos pero nunca fue un problema [...] además la oposición nunca entendió el programa. Criticaba, pero más que al programa era a la red. ¿Quién se va a oponer a que*

haya más niños que estudien? Siempre el programa era contra resultados. ¿Y por qué la oposición tiene tantos problemas con este programa? Porque su crítica es sólo ideológica, nunca hubo una crítica de ningún alcalde de la derecha. Porque el programa aseguró la equidad, aseguró la transparencia de los recursos y aseguró la igualdad de oportunidad de todos los alcaldes, y hubo respeto a la autonomía municipal. Tú no vas a encontrar nunca una crítica de un alcalde de derecha al programa Chile Solidario, ni que fuimos arbitrarios, ni que fuimos sectarios [...]” (M. Ossandón, mayo de 2008)

Lo anterior, sin duda se ve fortalecido por el momento político en el que se encontraba Lagos a principios de la década del 2000. Altos índices de popularidad y una democracia que a ojos de los ciudadanos parecía consolidarse definitivamente, antecedentes que le proporcionaron siempre una gran plataforma de legitimidad, ese estatus le permitía moverse con especial destreza dentro del ámbito de las decisiones políticas que, a la luz pública, siempre parecieron contar con bases técnicas sólidas en su implementación.

No es posible negar el aprovechamiento del capital político acumulado a partir de una reconocida trayectoria en el ámbito político, fortalecida por el reconocimiento que existía de su rol como destacado académico. Lagos tenía una imagen lo suficientemente sólida en términos políticos, por eso tuvo la fuerza para llevar a la construcción técnica, lo que en términos de ideas había significado su principales declaraciones de principios. Esto es parte de una construcción discursiva que proviene de una historia y visión de mundo particular que será analizada en detalle en el próximo capítulo.