



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.



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.

Agradecimientos:

Al programa de Becas de la Fundación Ford por el financiamiento otorgado durante estos dos años, lo que permitió terminar con éxito mi formación académica.

A mi abuela Elsa y Lily por su amor incondicional.

A mis padres Teresa y Sergio, a mis hermanos Jorge, Macarena y Lorena por su compañía, preocupación y aliento a la distancia.

A Julio, Cristina, Fernando e Irma por guiar este proceso de aprendizaje, acompañado de la reflexión, la crítica y el conocimiento.

A mis compañeros y amigos de la gran comunidad Latinoamericana, en especial a Mayarí, Anahí, Melissa, Irene, Ismael, Carlos, Daniel, Héctor, Angie y Natalia con quienes compartí sueños e ideales a lo largo de estos dos años llenos de alegrías, tristezas y desvelos. Y así a cada uno que desde este lugar nos encontramos trabajando por hacer de nuestros países un mejor lugar para vivir.

Resumen

Esta tesis tiene como objetivo principal, entregar una mirada alternativa al análisis de las políticas públicas en Chile, trabajada desde el enfoque del análisis del discurso, como perspectiva analítica capaz de proporcionar los elementos sustantivos necesarios para conocer la estructura de sentido y de ideas que conforman las decisiones que van implementando los gobiernos en materias de tanta sensibilidad social como lo es la pobreza. Este trabajo parte de la hipótesis principal, de que las políticas sociales no son iniciativas técnicas neutrales, sino que son reflejo del pensamiento de los líderes que las llevan adelante; siendo éstos los que finalmente estructuran los cursos de acción y los fundamentos de este tipo de intervenciones gubernamentales, por medio de la focalización de determinados grupos de la población.

La investigación centrará su análisis en los discursos políticos que subyacen al sistema de protección social Chile Solidario implementado en el año 2002, durante el gobierno del Presidente Lagos, estrategia de intervención que se constituye en el eje más importante en términos de política social de superación de pobreza desde el retorno a la democracia en el año 1989.

La creación del sistema de protección social Chile Solidario, es considerada esencialmente una decisión política, que encarna los valores del orden socio - político que comienza a gestarse en Chile desde la década de los noventa, a su vez es la representación del nuevo enfoque de política social que comienza a adoptarse en Chile en los últimos años, la que se adscribe a la perspectiva de recuperación y fortalecimiento de los derechos sociales, generación de capital social, corresponsabilidad e integralidad, con cursos de acción específicos para los grupos identificados como los más pobres de la población. La idea anterior, en alguna medida también representaba el pensamiento del país que se había trazado, luego de la traumática experiencia de la dictadura y representaba una forma de comenzar a construir un nuevo tipo de sociedad, con la recuperación del ciudadano, los valores de integración de todos los grupos de la sociedad y la lucha contra la pobreza, tema pendiente que requirió la elaboración de líneas de trabajo concretas por parte de los gobiernos de la Concertación, por medio de la creación e implementación de una serie de políticas sociales enfocadas a los grupos más vulnerables.

La investigación del Chile Solidario, a través del análisis del discurso, proporcionará conocimiento acerca de los conceptos, premisas fundamentales y específicas del proceso político que termina con la creación de esta política social particular. También, permitirá conocer los contenidos, fundamentos y las ideas políticas del gobierno del Ricardo Lagos presentes en las bases normativas del Chile Solidario. Además, plantear una investigación en estos términos, permite ampliar el enfoque de análisis de política pública a una perspectiva que incluye un análisis riguroso de los elementos subjetivos de los actores, y en especial de quienes tienen la responsabilidad política de implementar programas de esta naturaleza, considerando que los componentes políticos manifestados a través de los discursos y fundamentos de los programas ha sido una perspectiva muy poco estudiada y presenta un escaso desarrollo en términos analíticos, que eventualmente podría constituirse como un enfoque complementario a los análisis economicista, que no han logrado dar cuenta de todas las dimensiones presentes a través del ciclo de las políticas públicas.

Abstract

My research has as principal objective to give an alternative view to the analysis of the public policies in Chile. This view is worked through the Speech Analysis perspective as the analytic approach which is able to give the necessary substantive elements to know the sense structures and the ideas which construct the decisions that the governments are implementing in a context of a high social sensibility in terms of poverty.

This research is based in the principal hypothesis that the Social Politics are not neutral technical initiatives but they are a reflection of the thoughts of the leaders who carry them out. These thoughts finally structure the actions and the basis of this type of governmental interventions through the focalization of particular groups of the population.

The research focus its analysis on the politics speeches that constitute the social protection system "Chile Solidario" implemented in the year 2002 during the government of the president Lagos, as an strategy of intervention that constitutes the most important focal point of the social politics to overcome poverty from the return to democracy in 1989.

The creation of the social protection system "Chile Solidario" is considered specially a politic decision, that has the values of the new social-politic order that starts in Chile in the nineties, and also it is the representation of the new approach of the social politic that began to be adopted in Chile in the last years. This new approach is ascribed to the perspective of recuperation and strengthening of the social rights, the creation of social capital, co - responsibility and integrity, with specific action courses for the groups of person identified as the poorest groups of the population. The last idea, in some way, also represented the thought of the country that was created after the traumatic experience of the dictatorship, and it represents a new way to construct a new type of society, with the recuperation of the citizen, the values of integration of all the groups of the society and the struggle against poverty, unresolved issue that required the elaboration of specified work lines from the governs of the "Concertación de Partidos por la Democracia", through the creation and implementation of focused social policy.

The investigation of "Chile Solidario", through the speech analysis, will provide knowledge about the concepts, fundaments and specific premises of the political process that culminated with the creation of this social policy. Also, it will allow to know the contents, basis and politic ideas of the Ricardo Lagos government present in the normative basis of "Chile Solidario". In addition to this, to propose a research in these terms makes possible to extend the view of the public politic analysis to a perspective that includes a rigorous analysis of the subjective elements of the persons, specially of these who have the political responsibility to implement programs of this type, considering that this perspective which considers the political components showed up through the speech and fundaments of these programs, is a little studied perspective and it presents an scant development in analytic terms, that eventually could constitute as a complementary approach of the economist analysis that has not been able to show all the present dimensions through the course of the public policies.

Índice

| | |
|--|------------|
| Capítulo I: Chile Solidario, antecedentes del programa y la tensión entre Política y Burocracia..... | 2 |
| 1.1 Introducción. | 2 |
| 1.2 Pobreza y el surgimiento del Chile Solidario..... | 6 |
| 1.3. Chile Solidario como Estrategia Política. | 11 |
| 1.4. Una aproximación teórica al debate entre Política y Burocracia..... | 22 |
| | |
| Capítulo II: Chile Solidario, una nueva perspectiva ética – política de abordar la pobreza..... | 32 |
| 2.1 Introducción. | 32 |
| 2.2 Descripción Técnica General del Chile Solidario..... | 34 |
| 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. | 41 |
| 2.4 Elementos discursivos del Presidente Lagos y su expresión en los fundamentos normativos del Chile Solidario. | 49 |
| 2.5 Chile Solidario y la Constitución de la nueva perspectiva ético - política de la Pobreza. Reflexiones Finales..... | 52 |
| | |
| Capítulo III: Construcción Discursiva del Pensamiento Político de Ricardo Lagos Escobar. | 66 |
| 3.1 Introducción. | 66 |
| 3.2 Parte I: Primer momento de análisis: Ricardo Lagos, El Político y El Académico como primera construcción analítica. | 68 |
| 3.3 Parte II: Segundo momento de análisis: Candidatura presidencial (Discurso político electoral) y posterior constitución de la figura de Jefe de Estado..... | 85 |
| 3.4 Parte III: Discursos Oficiales y la Construcción del Discurso sobre la pobreza..... | 95 |
| 3.4.1 Discursos Oficiales como Jefe de Estado (2000 -2006)..... | 95 |
| 3.4.2 Directrices del discurso global de la pobreza y el programa Chile Solidario. | 103 |
| | |
| Capítulo IV: Síntesis Analítica Final..... | 112 |
| 4.1 Introducción: | 112 |
| 4.2 Contextualización y desarrollo de la plataforma política- académica del pensamiento político de Lagos. | 114 |
| 4.3 Principales conclusiones en torno a la pobreza y el sistema de protección social Chile Solidario. | 120 |
| 4.4 Principales sugerencias: | 135 |
| | |
| Bibliografía | 137 |
| | |
| Anexos | 141 |

Capítulo I: Chile Solidario, antecedentes del programa y la tensión entre Política y Burocracia.

1.1 Introducción.

Esta tesis titulada: “discursos y política social durante el gobierno de Ricardo Lagos: el caso de Chile Solidario (2000-2006)” tiene como objetivo principal, entregar una mirada alternativa a esta política social desde el enfoque del análisis del discurso como perspectiva analítica capaz de proporcionar los elementos sustantivos necesarios para conocer la estructura de sentido y de ideas que conforman las decisiones que van implementando los gobiernos en materias de tanta sensibilidad social como es la pobreza.

Esta investigación parte de la premisa de que las políticas sociales no son iniciativas técnicas neutrales, sino que son reflejo del pensamiento de los líderes que las llevan adelante, siendo éstos los que finalmente estructuran los cursos de acción y los fundamentos de estas intervenciones por medio de la focalización de determinados grupos de la población.

La investigación centrará su análisis en los discursos políticos que subyacen al sistema de protección social Chile Solidario implementado en el año 2002, durante el gobierno del Presidente Lagos, estrategia de intervención que se constituye en la iniciativa más importante en términos de política social de superación de pobreza desde el retorno a la democracia en el año 1989.

La creación del sistema de protección social Chile Solidario, es considerada esencialmente una decisión política, que encarna los valores del nuevo orden socio - político pro democrático que comienza a gestarse en Chile desde la década de los noventa, a su vez es la representación del nuevo enfoque de política social que comienza a adoptarse en Chile desde el 2000 en adelante, la que se adscribe a la perspectiva de recuperación y fortalecimiento de los derechos sociales, generación de capital social, corresponsabilidad e

integralidad, con cursos de acción específicos para los grupos identificados como los más pobres de la población. La idea anterior, en alguna medida también representaba el pensamiento de país que se había trazado, luego de la traumática experiencia de la dictadura y representaba una forma de comenzar a construir un nuevo tipo de sociedad democrática, con la recuperación del ciudadano, los valores de integración de todos los grupos de la sociedad y la lucha contra la pobreza, tema pendiente que requirió la elaboración de líneas de trabajo concretas por parte de los gobiernos de la Concertación, por medio de la creación e implementación de una serie de políticas sociales enfocadas a los grupos más vulnerables¹.

La investigación del Chile Solidario por medio del discurso, proporcionará conocimiento acerca de los ejes fundamentales que constituyen el proceso político que termina con la creación de esta política social. También, permitirá conocer los contenidos, fundamentos y las ideas políticas del gobierno del Ricardo Lagos presentes en las bases normativas del Chile Solidario.

Plantear una investigación de esta naturaleza, permite ampliar el campo de análisis de políticas públicas, para explorar una perspectiva que incluye un análisis riguroso de las visiones de mundo y proyectos políticos de los actores, y en especial de quienes tienen la responsabilidad política de diseñar estos programas, considerando que los componentes políticos manifestados a través de los discursos y fundamentos de los programas ha sido una perspectiva muy poco estudiada y presenta un escaso desarrollo en términos analíticos, que eventualmente podría constituirse como un enfoque complementario al análisis económico, que no ha logrado dar cuenta de todas las dimensiones presentes a través del ciclo de las políticas públicas.

¹ Esta premisa se justifica empíricamente en los estudios de opinión pública realizadas por el Centro de Estudios Públicos (CEP) y de Latinobarómetro, que señalan que los chilenos se encontraban en un alto porcentaje (superior al 60%), en disconformidad con la actual democracia chilena.

Conocer – por medio del discurso- el proyecto político del gobierno de Lagos que sostiene Chile Solidario, me permitirá tener acceso a la estructura valorativa que intenta ser traspasada a los sectores más pobres de la sociedad chilena a través de esta política social, lo que a la vez muestra como burocracia y el discurso tecnocrático funcionan como base justificativa de las decisiones que toma el Presidente para llevar a cabo este proceso, logrado a través de la virtuosa combinación de la racionalidad política y de los enfoques técnicos.

Por lo tanto, la riqueza de esta tesis radica en poner en un lugar relevante dentro del estudio de políticas públicas, la investigación exhaustiva del componente político que define el diseño y carácter de los fundamentos normativos de los programas sociales.

El análisis de razones y contextos políticos que dan vida a las políticas sociales nos ayudará a comprender el por que se utilizan determinadas formas de abordar la pobreza y por que son focalizados grupos específicos de la población. Lo anterior tendrá su desarrollo a lo largo del texto el que se encuentra dividido capitularmente de la siguiente manera: el primer capítulo de esta tesis cumple la función de introducirnos a las múltiples dimensiones que conforman el problema de investigación y nos proporcionará los primeros antecedentes de la política pública que será mi objeto principal de análisis. Este apartado también plantea un componente teórico esencial para la investigación, que da cuenta de la posible tensión existente entre política y burocracia que se hace evidente en este estudio de caso, por lo tanto puede ser considerado en su conjunto la principal carta de ruta para el desarrollo y comprensión de esta investigación.

El segundo capítulo nos entrega todos los elementos que forman parte de los antecedentes técnicos y políticos del Chile Solidario. Contiene además la descripción y análisis de los principales fundamentos que constituyen la perspectiva ético – valorativa que sustentan su principal característica. Sin

embargo uno de los aspectos más relevantes de este capítulo serán las opiniones de los actores más relevantes que participaron de los primeros debates en torno a la creación del Chile Solidario y que contribuyeron por medio de su perspectiva a reconstruir – para efectos de esta investigación - el proceso de formulación del diseño y de sus fundamentos de intervención más importantes. En un último apartado de este capítulo se incluye el primer análisis conjunto de los principales ejes constituyentes de los discursos presidenciales de Ricardo Lagos respecto a la pobreza y el programa en particular, lo que son puesto por primera vez en perspectiva y analizados en forma conjunta con los ejes rectores del diseño de esta política.

El capítulo tres, muestra la construcción de la lógica discursiva del Presidente Lagos planteada en distintas etapas de su biografía, desarrolladas en forma paralela al contexto país en el que se desarrolla gran parte de su carrera política y académica.

Acceder a lo que en términos discursivos significó cada trozo de la biografía de Lagos, fue un elemento primordial para entender y construir el lugar desde donde plantea los principales fundamentos del diseño del Chile Solidario.

Por último, el cuarto capítulo tendrá la función de cierre y síntesis de los principales resultados de la investigación, tomando como insumo lo desarrollado en los tres capítulos anteriores, este se constituirá en el apartado de conclusiones y de desarrollo de los principales hallazgos de la investigación, así como de las recomendaciones en el campo del análisis de la políticas públicas al que será posible contribuir.

1.2 Pobreza y el surgimiento del Chile Solidario.

Este primer capítulo tiene por objetivo entregar antecedentes generales que permitan contextualizar el problema de investigación desarrollado en esta tesis, por lo tanto su rol es fundamentalmente introductorio. Además intentaré posicionar por primera vez el debate teórico que forma parte de uno de los ejes centrales de esta investigación localizado en la constante tensión existente entre racionalidad técnica del aparato gubernamental y razón política, considerando a esta última punto angular de las decisiones de intervención estatal. Esta discusión será abordada desde el análisis del discurso, como requisito necesario para entender los procesos políticos que dan vida a las decisiones de intervención por parte de los gobiernos a través de políticas sociales.

A modo de entrada, podemos decir que desde que el estancamiento de los indicadores de pobreza en Chile, en el año 2000, es identificado como un problema difícil de abordar tan sólo desde un punto de vista económico, comienza un importante proceso de transformación del enfoque, que a partir de ese momento y en adelante, adquiriría la acción del gobierno en base a políticas sociales en Chile; perspectiva que marca un hito en su materialización a través del sistema de protección social Chile Solidario, política gubernamental que se constituirá en el principal objeto de análisis de esta investigación. Sin embargo, es posible señalar que esta perspectiva de intervención por medio de políticas sociales administradas por el gobierno, en especial las implementadas desde el retorno a la Democracia en el año 1990², aún traían consigo el enfoque y la perspectiva teórica de las políticas económicas de corte neoliberal³ que se habían instalado en el país después de la crisis de la deuda en la década de los ochentas, y que condicionaron desde entonces a cada país, a seguir los

² Año en que asume la presidencia Patricio Aylwin Azócar (denominado gobierno de Transición que va desde el año 1990 – 1994), luego de obtener el triunfo en las elecciones efectuadas en diciembre de 1989, luego de la derrota de Pinochet en el Plebiscito efectuado en el año 1988.

³ En especial las reformas tendientes a la privatización de servicios y tareas del Estado, tales como la educación, la salud y el sistema de previsión social.

dictámenes de los organismos internacionales (Banco Mundial, entre otros), cuyas reformas estructurales implicaron un cambio radical en la forma de intervención de los gobiernos de la región.

En el caso de Chile, durante esta década es posible observar que el país comienza a abandonar paulatinamente los paradigmas estatistas de intervención que habían prevalecido hasta los años 70, para reemplazarlos por uno enfocado hacia el mercado y a las privatizaciones de los servicios que el Estado proporcionaba a la población, perspectiva que tuvo su principal soporte técnico en los “jóvenes profesionales” del gabinete del general Pinochet, conocidos con el nombre particular de Chicago boys⁴. Este equipo “técnico” implementó profundas reformas en el sistema estatal y en todos los sectores de la sociedad (salud, educación, previsión social entre otros) cambiando la perspectiva de hacer política pública.

Sin lugar a dudas para este grupo, la escuela de Chicago constituyó “el centro de socialización ideológica del grupo de economistas que durante años diseñó y puso en práctica el modelo desde el Estado y los grupos económicos”⁵, perspectiva que se inscribía bajo la modalidad del cálculo racional de los análisis de costos y beneficios, como criterio fundamental para decidir llevar adelante la ejecución de programas sociales.

Es necesario precisar, que tal vez este conjunto de reformas no hubiese tenido los mismos resultados de no haber sido implementadas bajo el régimen autoritario del general Pinochet, que gobernaba con mano dura al Chile de la época. Esta opinión, incluso es compartida por los mismos miembros del “equipo técnico”, quienes en esos años señalaban que “no era posible hacer un cambio tan radical como el efectuado en Chile sin tener un esquema político

⁴Profesionales con formación en el área de economía principalmente, que obtuvieron postgrados en la escuela de Chicago en EEUU.

⁵José Joaquín Brunner, “Entrevistas, Discursos, Identidades” FLACSO Chile, año 1986.

autoritario”⁶; estas opiniones son bien sistematizadas por Brunner, quien señala en un texto de 1986: “los Chicago boys han sido, durante estos últimos años, parte del mito nacional autoritario: le prestaron el carisma de su capital educacional, su formación en el gran país del norte y le otorgaron la imagen de un régimen fundacional, provisto de una ideología coherente y revolucionaria. Un régimen de militares solos hubiese sido, que duda cabe, por completo distinto. Un régimen militar con participación de la derecha política tradicional, nuestros viejos políticos de retórica republicana y escuela parlamentaria, hubiese resultado otra vez un animal de distinto pelaje”⁷.

En este contexto es posible decir que durante la dictadura militar hubo continuidad de programas y políticas sociales en el país, pero la prioridad claramente no fue el desarrollo social, sino que el énfasis de las políticas apuntaban a la estabilización económica y la apertura hacia el exterior en términos comerciales, intentando aplacar los efectos de la crisis financiera que se manifestaba con más fuerza en esos años, por medio de la instalación de un nuevo sistema económico y político. Para lograr este objetivo el gobierno militar de Pinochet introduce una serie de reformas en las áreas de salud, educación y empleo, en torno a la idea central de la apertura comercial, que se esperaba generaría crecimiento económico, el que eventualmente iría disminuyendo la pobreza histórica que se había agudizado producto de la crisis económica y política por la que atravesaba el país en esos años. Es así, que se llevan a cabo programas sociales asistenciales que otorgan estabilidad relativa a las poblaciones vulnerables, pero no es hasta la década de los noventa, con el retorno a la Democracia, que se comienzan a vislumbrar cambios sustantivos en materia de política social. Lo anterior se refleja en un aumento del gasto público (61% en 1990 y 69% en el 2000), misma tendencia que siguió el gasto sectorial, reforzado con la creación del Mideplan (Ministerio de Planificación),

⁶ Extracto de una entrevista realizada a un profesional, miembro del equipo técnico del régimen de Pinochet, sacada del texto de José Joaquín Brunner, “Entrevistas, Discursos, Identidades” FLACSO Chile, año 1986.

⁷ José Joaquín Brunner, “Entrevistas, Discursos, Identidades” FLACSO Chile, año 1986.

institución de gobierno que sería la encargada de diseñar y ejecutar todas las iniciativas de programas sociales, y en especial de los que apuntaban a la reducción de la pobreza.

Por lo tanto, desde el año 1990 en adelante se puede hablar de un especial énfasis de las políticas de desarrollo social, basada principalmente en la idea de corresponsabilidad, que concentraban su atención en los grupos prioritarios así definidos por el gobierno (infancia, adultos mayores, jóvenes, indígenas y discapacitados), en cuya función se crearon nuevas instituciones y oficinas gubernamentales⁸.

La política social del régimen democrático, y en especial la dirigida a superar la pobreza, sufre fuertes cuestionamientos en el año 2000, producto de la identificación del estancamiento de los indicadores de pobreza en el país, sustentado por una serie de diagnósticos elaborados por agencias de gobierno y organizaciones no gubernamentales, que identificaban la existencia de un número importante de familias que constituía un “núcleo no permeable”⁹, tanto a la política social aplicada sistemáticamente a lo largo del tiempo, como a los resultados macroeconómicos obtenidos por el país a la fecha. Este hecho provocó que desde el gobierno se asumiera la responsabilidad política de hacerse cargo del problema. Esta tarea la asume con mayor dedicación el gobierno del Presidente Ricardo Lagos en el año 2000, una vez que ha asumido la presidencia del país, como representante del bloque de Partidos por la Democracia¹⁰. Lagos representaba la continuidad de los gobiernos democráticos, pero principalmente tenía a cargo la labor de concretar las reformas iniciadas por los gobiernos post – dictadura, en especial las que hacían

⁸ SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer), CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena), FONADIS (Fondo Nacional de la Discapacidad).

⁹ Denominación establecida por Cohen, en el texto “Transferencia con corresponsabilidad” Flacso – México 2006.

¹⁰ Coalición formada con el retorno a la democracia (1989), compuesta por el Partido Demócrata Cristiano, Partido Socialista de Chile, Partido por la Democracia y Partido Radical.

referencia a la consolidación de las reformas económicas y sociales. Desde aquí es que nace Chile Solidario como sistema de protección social¹¹.

¹¹ Sistema de protección social entendida como la generación de una red de protección social desde el Estado y sus instituciones que orienta los programas, prestaciones y capacidades habilitantes y los apoyos existentes bajo una lógica “universal”.

1.3. Chile Solidario como Estrategia Política.

Por medio de esta política social, el gobierno de Ricardo Lagos esperaba no sólo continuar generando oferta de servicios públicos a la población, sino que se planteaba estrechar lazos entre las necesidades planteadas por la gente y la actual oferta gubernamental de servicios.

“El Chile Solidario es representante del grupo de políticas de “última generación”, como parte de los programas de transferencias condicionadas, donde cambia el enfoque de la política de oferta de bienes y servicios del Estado, a otra donde el Estado proporciona una cantidad de dinero para que la familia pueda disponer y elegir entre una oferta determinada mediante un proceso de retroalimentación entre los servicios del Estado (educación, salud, vivienda, entre otros)¹².

Para llevar a cabo la tarea de diseño de esta política social se constituyen dos mesas de trabajo, una política y otra técnica, que establecen lineamientos de orden estratégico político y un desarrollo del programa en sus aspectos técnicos. La estrategia fue planteada con tres ejes de desarrollo definidos por el gobierno: a) Reforzar los aspectos psicosociales de las familias¹³ y la generación de capital humano, ante su inexistencia en los grupos a los que se dirigiría la política (población de extrema pobreza); b) Intervención sistémica en las familias, que consistía en entregar los recursos necesarios en términos de información y acompañamiento de los agentes interventores que permitiera a las familias beneficiarias integrarse a la red de oferta estatal; c) El establecimiento de un Estado proactivo para la generación y desarrollo de capital social en las familias que permitiera acercar la oferta pública de servicios del Estado a las demandas de la sociedad.

¹² Referencias echas por el investigador Ernesto Cohen, profesor investigador de Flacso Chile, en el mes de agosto de 2007.

¹³ Este componente consiste en un apoyo psicosocial personalizado a través de un apoyo familiar, en el domicilio de cada una de las familias que le son asignadas con las cuales trabajan 24 meses con una frecuencia decreciente en el tiempo. La tarea sustantiva de este proceso es acompañar a la familia para que pueda cumplir las 53 condiciones mínimas de calidad de vida, que define el sistema Chile Solidario (Fosis 2006).

En palabras de Ricardo Lagos: “la sociedad chilena había decidido dar un paso importante y significativo, que era terminar con la extrema pobreza”¹⁴, pero hacerlo, implicaba poner en tensión los distintos elementos del aparato del Estado – especialmente de los ministerios- como la forma más palpable con la que se expresa una sociedad, y ponerlo en tensión significaba hacerlo a partir de un ente central, que era MIDEPLAN (Ministerio de Planificación).

Esta idea fue complementada por los equipos de gobierno, que además conjugaron la estrategia asistencialista con la promoción social de derechos, donde “El Presidente Lagos buscaba el impulso del desarrollo social, por medio de la red del Estado, mediante el cambio del carácter de sus instituciones¹⁵” (Ernesto Cohen, agosto de 2007). Esta intención denominada Chile Solidario, se materializa de manera “simbólica” el 21 de mayo del año 2002 frente al Congreso pleno, durante el discurso de cuenta pública anual.

Es así que se sientan las bases del programa sobre la idea de derechos sociales, a pesar de que no había una completa estructura institucional y legislativa que permitiera a las familias focalizadas poder alcanzar los objetivos trazados en un período inicial (especialmente en los mínimos de habitabilidad y empleo). Aquí, tal vez sea un buen punto de partida la expresión del investigador Ernesto Cohen, que señala que el programa contó con la “bendición política del Presidente y la decisión de la implementación del programa fue una decisión del Presidente Lagos, que manifestaba especial interés por acercar y hacer equivalente las políticas sociales al desarrollo económico del país” (agosto de 2007).

¹⁴ Extracto del discurso del presidente Ricardo Lagos, al reunirse con funcionarios del MIDEPLAN que participan en el programa Chile Solidario; pronunciado el 17 de junio de 2002. Las familias de extrema pobreza son aquellas que se encuentran por debajo de la línea de la indigencia, es decir son aquellas personas que registran un ingreso mensual menor a \$21.856 pesos al mes per cápita en zonas urbanas y \$16.842 mensuales en zonas rurales, cifras que representan el costo de una canasta básica.

¹⁵ Cambio en las instituciones significaba la introducción de nuevas lógicas de funcionamiento en la institucionalidad pública generando dispositivos de coordinación y complementariedad; esto significaba una coordinación intersectorial necesaria para lograr una integración efectiva de programas y servicios (Mideplan, 2004).

Chile Solidario como iniciativa fundada durante el gobierno de Ricardo Lagos Escobar -diez años después del retorno a la Democracia – encarna la fuerte convicción personal de “sentar los pilares de la protección social en Chile”, buscando con esto el equiparamiento en materia social con los logros económicos alcanzados por el país en los últimos años. Este ideario que representaba Ricardo Lagos, ya se manifestaba desde la época de su campaña política – electoral el año 1999, donde es recurrente encontrar alusión a la problemática de pobreza, nunca olvidando las comparaciones con un pasado que representaban a un país violento y represivo, que se esperaba dejar atrás: “¿como veo a nuestro país en esta nueva época?. Veo un país en paz consigo mismo, que ya superó los traumas del pasado. Un país en el cual nuestras divisiones son parte de una historia compartida. Veo un país mucho más próspero, y donde la pobreza también es parte del pasado”¹⁶.

Puente Chile Solidario es ante todo una iniciativa política¹⁷, entendida ésta como la acción deliberada que intenta establecer un nuevo orden social, “donde la decisión política ya no representa un acto de autoridad que solicita obediencia, sino un acuerdo negociado, basado en beneficios mutuos”¹⁸.

Entonces es importante preguntarse: ¿que se entendía por política en Chile en ese entonces? Es posible observar en el caso Chileno la evolución del paradigma de lo que se entiende por política si se trata de comparar la Dictadura y los regímenes que sobrevienen posterior a los años noventa. En el primer caso, el orden social bajo el régimen político de Pinochet estaba subordinado a una reproducción de la vida social bajo parámetros de regulación no consensuada entre los actores de la sociedad, operaba un orden decisonal individual concentrado en la figura del general Pinochet que pautaba y restringía el orden de la sociedad; por lo tanto no había articulación entre todos los actores de la sociedad, ni negociaciones posibles que permitieran llegar a un

¹⁶ Extracto del último discurso de campaña electoral, pronunciado en enero de 2000.

¹⁷ Definida así en los fundamentos del diseño de protección social Chile Solidario del año 2003.

¹⁸ Estado y Política en América Latina; Norbert Lechner, editorial siglo XXI, séptima edición, año 2000.

visión compartida de lo que se entendería deliberadamente como orden social, por lo tanto existía una constante negación y derrota de la política donde se neutralizaba toda reflexión y práctica (Delich, 1982).

Esta forma de operar, comienza paulatinamente su proceso de transformación con el término de la Dictadura Militar; la primera prueba que constituye este hecho, es que para lograr recuperar la Democracia fue necesaria la negociación y lograr el consenso de un sector importante y mayoritario de los partidos políticos que conformarían posteriormente el bloque de los Partidos por la Democracia; esto implica la reorganización y establecimiento de un nuevo orden social en torno a lo que llamaré un orden ideal¹⁹ consensuado y compartido entre la mayoría de los sectores de la sociedad, en dirección a constituir un Estado Democrático. Este es el carácter de la política actual en Chile; donde siempre es posible reconocer supremacía de unos intereses sobre otros, en especial en este gobierno de coalición, donde se encuentran enfrentadas distintas plataformas ideológicas (tanto al interior de la Concertación, como fuera de esta con los partidos de oposición).

Chile Solidario como decisión de política, quiere representar parte de esta nueva conformación de orden social y es su carácter el que se posiciona como eje central de esta investigación. En términos teóricos, se podría decir que esta decisión se inscribe dentro de lo que algunos autores llaman el uso político de la razón (Koselleck 1965, Lechner 1981²⁰), con base legítima en una estructura institucional y legal que proporciona el Estado democrático vigente. Para Koselleck (1965), la decisión de llevar a cabo una política social como Chile Solidario se constituiría en política, cuando el Estado (representado en la figura del gobernante) “tiene capacidad de decidir y poder para hacer cumplir la

¹⁹ Entiendo el orden en el sentido de Lechner, donde lograrlo implica una fuerte presión a favor del decisionismo con una necesaria coordinación y cooperación de los actores. (Lechner, 2000).

²⁰ Razón de Estado considerara como la expresión del interés colectivo que sustenta el intervencionismo estatal.

decisión”²¹, en este contexto el autor señala que esta decisión está cruzada por factores de previsibilidad de las consecuencias (por parte del gobernante), anticipación a los hechos, cálculo estratégico de las acciones y sobre todo un sentido de responsabilidad (en términos políticos) que eventualmente el gobernante considera antes de tomar decisiones, constituyendo así la “ética de la responsabilidad” (es decir, hacerse cargo de las consecuencias) que se transforma en la “razón de Estado” (Koselleck, 1965). Esta es independiente de la esfera de la moral, por lo tanto no se podría hablar de decisiones moralmente malas, sino decisiones políticamente irresponsables.

Dentro de un contexto democrático, estas decisiones políticas gozan de legitimidad en tanto poseen soporte jurídico – legal a nivel constitucional, constituyendo su ejercicio en “el poder popular (fuente de la legitimidad) que se resuelve en el sistema electoral”²².

Para Habermas “La legitimidad del poder del Estado moderno consiste en la legalidad de las decisiones, en la observancia de los procedimientos jurídicos, con lo cual la legalidad acaba a la postre basándose en el poder de aquellos que pueden definir qué es lo que ha de considerarse un procedimiento legal”.²³

Estas decisiones se aplican en el terreno de la esfera pública, esta última premisa situada en torno a la dicotomía público / privado, donde el sentido de lo “público” hace referencia a lo común y lo general, es decir “lo que nos atañe a nosotros mismos como sociedad en conjunto; en oposición a lo privado, de interés como persona individual y particular”²⁴. La acción gubernamental por medio de política social, por lo tanto, tiene un fin colectivo, que busca el “bien

²¹ Crítica y Crisis del Mundo Burgués, Reinhart Koselleck; Ediciones RIALP, S.A, Madrid 1965.

²² Elementos de Teoría Política, Giovanni Sartori, Alianza Editorial, Madrid 2005.

²³ Teoría de la acción comunicativa II, Jürgen Habermas, editorial Taurus Humanidades, año 2002.

²⁴ “En busca de un espacio Común”, Nora Rabotnikof, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005.

común”, espera tener repercusiones óptimas en términos de la generalidad social, y además actúa como mecanismo de legitimación del poder político.

Chile Solidario como propuesta de política pública colectiva, ha buscado posicionarse desde sus inicios en el año 2002, como el sello característico en la lucha contra la pobreza en el país y siempre ha estado cargada de un fuerte discurso político, en cuya estructura se pueden reconocer rasgos característicos propios provenientes del discurso que tenía la propia Concertación, tales como la referencia a construir un proyecto político en contraposición de lo que significó en el pasado la experiencia de la Dictadura. Esto se hace palpable al analizar las cadenas de equivalencias que aparecen en especial en los discursos de campaña de Lagos. Su discurso se organiza en torno a mostrar un futuro en paz y próspero en contraposición a un país que sufrió violencia política y estancamiento del desarrollo social. La dictadura militar es siempre tomada como un punto crítico al que no es posible retroceder y es identificado como el principal “enemigo” de la Democracia que se construye e intenta consolidar.

En un primer acercamiento a los discursos del Presidente Lagos, fue posible determinar que la idea de implementar una política de esta naturaleza se encuentra de manifiesto desde sus discursos de campaña (discurso político electoral) por medio de elementos o puntos nodales que organizan el discurso, entre los que se encuentran: la idea de cambio de siglo como sinónimo de prosperidad, la referencia a un “mal pasado” que es necesario superar; la noción de un país que se construye en paz²⁵ en términos políticos; la meta de alcanzar prosperidad económica; lograr una idea de país integrado; lograr constituir un Estado eficiente; y la visión hacia un Chile futuro²⁶. Lo anterior tiene una clausura en la construcción de un futuro sin conflicto y continuidad con un modelo exitoso de país, principalmente en términos económicos. Este hecho no es muy distinto en los discursos pronunciados cuando esta política específica

²⁵ Concepto más recurrente a lo largo de sus discursos.

²⁶ Como conceptos recurrentes dentro del discurso.

comienza a operar; cuyos puntos nodales son: superación de situaciones pasadas, en específico de la pobreza, lograr un Estado eficiente y el planteamiento de nuevos desafíos futuros, los que pueden ser encontrados recurrentemente al analizar los discursos del Presidente Lagos.

Estos planteamientos, paralelamente se han valido de un carácter técnico, especialmente en la etapa de diseño del programa, apoyado en la creación de diagnósticos generados de la situación problemática, que interpelaba al gobierno de Lagos a tomar medidas concretas. Estos diagnósticos son considerados como plataforma base en la cual se sustentaron las decisiones del gobierno respecto a su implementación; pero no es posible desconocer que el nacimiento de esta política responde a criterios principalmente políticos, cuyos elementos se encuentran presentes en los fundamentos y los supuestos transversales que la sostienen, como lo son las ideas de fortalecer los derechos sociales, la creación de una sociedad civil más sólida con compromiso y responsabilidad, y el equiparar el desarrollo social al progreso económico.

Me parece relevante realizar un análisis de esta política en particular, ya que constituye el avance en materia de política social más importante del último tiempo en Chile, en especial por representar una estrategia de intervención integral, que posee un enfoque multicausal de la pobreza y que por sobre todo plantea a nivel de ideario gubernamental, extender un “puente” entre las familias y sus derechos, lo que pasa a ser un elemento importante de la etapa de consolidación democrática en Chile.

Sin embargo, más allá de los análisis técnicos que se puedan realizar al programa por medio de la evaluación del ciclo que sigue esta política en particular, así como de los impactos a nivel económico y social que generó en las familias focalizadas después de la primera etapa de implementación, propongo como objetivo fundamental, un análisis de los componentes del discurso político que constituye el supuesto central de la creación de este

programa como iniciativa política, investigando además los elementos discursivos transversales que cruzan sus fundamentos normativos, para establecer si son recurrentes y equivalentes al ideario político²⁷ del Presidente Lagos, manifiesto en las distintas formas discursivas, identificables desde su formación académica, en los meses de competencia electoral, hasta el término de su período presidencial con el objeto de poder acceder al conjunto de ideas que integran simultáneamente discurso político y fundamento normativo del Chile Solidario.

El por qué realizar una investigación de esta naturaleza, radica en la idea de que estos discursos políticos se transforman en decisiones concretas materializadas en los fundamentos y ejes normativos de los programas sociales, y es justamente su contenido el que proporciona las particularidades, determina el enfoque y las herramientas técnicas que se utilizan a la hora de intervenir sobre un problema determinado. Por medio del discurso, además es posible establecer cuales serán las dimensiones a las cuales se dará mayor relevancia dentro de la intervención, así como lo que se pretenderá obtener tras su implementación en término de impacto, traspaso y fortalecimiento de valores en la sociedad.

La investigación de este programa, a través del análisis del discurso, me proporcionará conocimiento acerca de los conceptos, premisas fundamentales y específicas del proceso político que termina con la creación de esta política social particular. También, permitirá conocer los contenidos, fundamentos e idearios que encarna, identificando las distintas posiciones e influencia de los actores involucrados, y en especial la del Presidente Lagos.

El enfoque del análisis del discurso es elegido, principalmente por su aporte al estudio de procesos políticos (Sigal y Verón, 2003), además constituye una herramienta útil, muy poco utilizada en la investigación de política pública; que

²⁷ Ideario político entendido como el conjunto de categorías expresadas discursivamente que conforman el sistema de valores éticos y morales de un personaje o de una comunidad particular.

nos permitiría conocer en profundidad la estructura de motivaciones, intereses y valores subyacentes que representa este programa.

Parto del supuesto, que la existencia de cualquier decisión en esta materia, antes de ser técnica, esta en el terreno de la acción política, comúnmente representada en la figura de un gobernante, que tiene como forma de interacción por excelencia con la sociedad, los discursos políticos.

Considerando la propuesta teórica de Sigal y Verón, vemos que “como todo comportamiento social, la acción política no es comprensible fuera del orden simbólico que la genera y del universo imaginario que ella misma engendra dentro de un campo determinado de relaciones sociales. El único camino para acceder a los mecanismos imaginarios y simbólicos asociados al sentido de la acción es el análisis de los discursos sociales”²⁸. Este será calificado como nuestro punto de partida, por considerar que el análisis de las políticas públicas ha estado dominado por los estudios de criterios de eficiencia (condición necesaria, pero no suficiente para el conocimiento del fenómeno en profundidad), ya que sólo se atacan indicadores específicos, relegando el papel de las interacciones y procesos políticos a un campo de menor significación. El incorporar criterios distintos de los económicos al análisis y evaluación de políticas públicas es aún una tarea inconclusa a pesar de que existe una corriente teórica, como la desarrollada por Laswell que se centra en las decisión políticas y las razones valóricamente expuestas en el proceso de política, lo que será desarrollado con más detalle en el siguiente apartado.

“El análisis del discurso es indispensable, por que si no conseguimos identificar los mecanismos significantes que estructuran el comportamiento social, no comprendemos tampoco lo que los actores hacen”²⁹. Me parece que es importante abrir una nueva veta de análisis, que nos proporcione elementos

²⁸ “Perón o muerte”, los fundamentos discursivos del fenómeno Peronista; Silvia Sigal y Eliseo Verón. Editorial Universitaria, Buenos Aires, año 2003.

²⁹ Sigal y Verón (2003) Op Cit pág 15.

sustantivos que permitan conocer la estructura de sentido que conforma la mayoría de las decisiones que van tomando los gobiernos en materias de tanto impacto social como lo es la pobreza, tomando como hipótesis principal la idea esbozada en párrafos anteriores “de que son los idearios políticos presentes en los discursos presidenciales, los que finalmente estructuran los cursos de acción y los fundamentos de las intervenciones, por medio de la focalización de determinados grupos de la población”, lo que será observado en el caso específico del ideario político que constituyen los discursos y textos del Presidente Lagos.

La pregunta de investigación principal que se quiere responder es la siguiente: ¿En qué medida el ideario político del Presidente Lagos estructura los fundamentos del programa Chile Solidario? , la que se organiza en torno a la principal hipótesis de trabajo escrita anteriormente.

En términos de lo que se ha realizado anteriormente en esta materia, vemos que en Chile no existen como tales investigaciones que incorporen el análisis del discurso en la investigación de política social. En trabajos relacionados, quien ha desarrollado una perspectiva interesante de análisis de entrevistas y discursos es José Joaquín Brunner, quien desarrolló investigaciones acerca de los elementos ideológicos presentes durante el período del régimen militar. Pero quizás lo más relevante es el análisis de los discursos políticos en Chile, en distintas esferas sociales como los son: el discurso nacionalista, el economicista, el discurso de los líderes de partidos políticos, líderes de opinión, empresarios, la iglesia entre otros, que se enmarcan también dentro del período de dictadura pero que no serán utilizadas como categorías analíticas en la investigación.

Respecto de las evaluaciones que se han realizado específicamente al programa Puente Chile Solidario, éstas son en su mayoría de carácter técnico, donde se destacan el análisis de los resultados del programa Puente hasta el año 2002,

elaborado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, que entre los principales resultados de la gestión del Puente “destaca los aspectos relativos a la instalación del Programa, su cobertura, focalización, grado de logro de las metas, productividad de los equipos de trabajo y la opinión de los actores relevantes”³⁰ que como principal conclusión señala lo siguiente: “el Programa presenta un diseño innovativo, que lo diferencia claramente de los programas tradicionales, tanto a nivel nacional como de toda América Latina, donde el enfoque utilizado se fundamenta en la perspectiva de los “derechos sociales”. Con ello, la solución de los problemas sociales y económicos son un imperativo ético y no una variable de ajuste de la política económica”.³¹

También destacan las investigaciones en política social realizadas por Ernesto Cohen , Rolando Franco y Pablo Villatoro, en el caso del programa Puente Chile Solidario, quienes proporcionan elementos históricos de la perspectiva de política social en Chile, para luego localizarse en la evaluación del programa Puente Chile Solidario, partiendo del análisis de los diagnósticos que propiciaron el diseño de esta política particular: un análisis de su diseño, sus componentes, las etapas de intervención que constituyen el ciclo de la política, soporte institucional, focalización y cobertura; pero que no indagan sobre los fundamentos políticos que sustentan la iniciativa.

³⁰ Análisis de resultados del programa Puente 2002, informe final. División de Desarrollo Social, CEPAL – Chile.

³¹ Cepal (2002) Op cit: Pág 10.

1.4. Una aproximación teórica al debate entre Política y Burocracia.

Este apartado tiene como objetivo proporcionar los elementos más relevantes del enfoque del análisis de política pública dentro del marco de mi investigación, necesario para la comprensión de los conceptos más importantes que se van a utilizar a lo largo de esta tesis y que a la vez cumplirán la función de marco referencial, útil para contextualizar el debate teórico de la reconocida tensión entre acción política y aparato burocrático, identificando a este último como el principal vehículo conductor y ejecutor de las decisiones de los regímenes políticos. De este último elemento se desprenderán las fundaciones teóricas para el desarrollo del argumento que señala que las políticas públicas no son iniciativas neutrales, existiendo en su lugar, la participación (dentro de su desarrollo) de la política como Politics, que cruza todo el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas. Dentro de lo que serán los elementos de la Politics, se contempla para este caso puntual, el contenido del proyecto político tras el discurso del Presidente Lagos que se plasma en el diseño del programa, donde el componente técnico es utilizado como herramienta de desarrollo de dicha política y como base técnica para la toma de decisiones.

Este planteamiento es ubicado al interior de los fundamentos más importantes del paradigma de la Democracia en el Estado moderno, donde la burocracia tiene el rol fundamental de otorgar racionalidad a las funciones del Estado; sin embargo sostengo que racionalidad aplicada en el momento del diseño de política no logra su objetivo final sin las definiciones conceptuales (en términos de ideas) que da la política (Politics), identificando a ésta como el elemento fundamental para la definición del carácter de la intervención.

Esta premisa aún es parte del debate del estudio de las políticas públicas, aunque desde el inicio las pretensiones de esta racionalidad técnica apuntaron a formar una burocracia que operara dentro de un determinado espacio de neutralidad, poco a poco se ha ido modificando el enfoque con la incorporación

de nuevos elementos al análisis. En este punto sería importante incorporar la perspectiva de Laswell por ejemplo, quién en las década de los cincuenta propicia el desarrollo de una nueva veta en la perspectiva de análisis que incorpora la racionalidad política y las investigaciones focalizadas en el proceso de las decisiones. Laswell instala la idea del “gobierno dirigido por la razón” (Aguilar 1992), a la que incorpora como papel relevante las posiciones valorativas para el conocimiento de las problemáticas, por medio de la incorporación de factores contextuales y estructurales en los que se desarrollan las decisiones gubernamentales. Esta perspectiva teórica será de gran utilidad para el análisis de este caso particular, lo que será expuesto con posterioridad dentro del apartado y a lo largo de la investigación.

Recurriendo a los conceptos de Policy³² y Politics³³, vemos que nuestro caso particular posee lo propio de cada concepto. Policy, que se ejerce por parte del gobierno al implementar planes y acciones concretas al abordar problemáticas identificables, más el sustento de legitimidad que en términos políticos entrega la politics, tanto al sistema burocrático como al régimen político para actuar.

Por lo tanto, conducir procesos por medio de una política implicaría tener razones o argumentos racionales que incluyen tanto la presunción de que se comprende y reconoce un problema, frente al cual se ofrece una solución, concebida así a los ojos de la sociedad en la medida que el sistema gubernamental que la ejecuta posea legitimidad, que en un sentido realista de la democracia -éstas “políticas” o “plataformas”- constituirían las divisas básica del intercambio democrático³⁴.

La evolución del análisis de las políticas públicas, es coincidente con el carácter racional que adquiere el Estado y las políticas que desde aquí se desprenden. El

³² Entendida como un curso de acción o plan con base racional para entender un problema y plantear una solución dentro de un contexto de intervención específico.

³³ Entendida como racionalidad política, separada de la policy.

³⁴ En referencia a Schumpeter en el texto de Parsons (2007) Op Cit pág 49.

gobierno asume y se apropia del proceso de “formulación de políticas” como actividad importante, donde hay un paso a la concepción del gobierno como encargado de “resolver” problemas, a un enfoque más racionalizado de contar con capacidad para desarrollar soluciones, esto considera en términos explícitos la incorporación de elementos técnico a la forma de gobernar, a través de diagnósticos, diseño y evaluación de políticas.

Así, paulatinamente se va construyendo y delimitando el campo de acción de las políticas públicas que para Aguilar Villanueva (1992) parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público, esbozado claramente en uno de sus textos:

“gobernar de acuerdo a políticas públicas significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes. Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental” En un segundo sentido, público hace también referencia a carácter manifiesto, al principio del libre acceso, a transparencia y apertura. Las políticas públicas que a todos conciernen incorporan la dimensión de la franqueza. Acceso franco a la decisión de gobierno y carácter franco de decisión. En un tercer sentido, público hace referencia a recursos públicos y recaudaciones fiscales”³⁵.

Un punto relevante que plantea el autor es que “el equilibrio entre las expectativas del público y el nivel del servicio que será proporcionado se decide sobre las bases de criterios políticos a partir de prioridades económicas y sociales”³⁶. Desde aquí propongo la idea principal de este apartado, señalando que la acción racional del Estado que se hace manifiesta por medio de la políticas públicas como planes estratégicos sobre determinados grupos de la

³⁵“El estudio de las políticas publicas” Estudio introductorio. Luis Aguilar Villanueva. Edición Miguel Ángel Porrua; México 1992.

³⁶ “Políticas Pública. Una introducción a la teoría y la práctica de las políticas públicas”. Wayne Parsons, Flacso – México, primera edición octubre de 2007.

población, hace referencia a criterios políticos; sin dejar de lado el hecho que afirma que estas decisiones son sustentadas por criterios de orden técnico que dan validez y legitimidad a la acción de las cúpulas gobernantes.

Esta acción es contextualizada dentro del campo de la esfera pública donde se ha definido el espacio de acción de las políticas públicas. En la introducción ya hice referencia a lo público, como el ámbito colectivo, y de intereses generales en términos de la sociedad en su conjunto que considera lo público como aquella dimensión “que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes”³⁷. En lenguaje Habermasiano, el Estado y la política tendrían la función de promover y garantizar el “interés público”. Lo anterior dentro de la idea de un sustento legal y jurídico, que proporcione un ejercicio racional de la legitimidad del Estado.

Estos planteamientos se hacen más intensos en la década de los 50 y 60, donde el Estado se posiciona con fuerza en la esfera de lo privado, esto trajo consigo el crecimiento de la estructura administrativa estatal y la consolidación de la Burocracia, como una forma de organización racional³⁸ propia de los Estados modernos (Weber edición de 1991) donde la administración pública “permitiría asegurar el interés público gracias a una neutral clase de trabajadores elegidos por el pueblo”³⁹.

En la burocracia moderna según Weber “existe el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general normativamente; las actividades normales exigidas por los objetivos de la estructura gobernada burocráticamente se reparten de manera estable como deberes oficiales; la autoridad da órdenes para el cumplimiento normal y continuado de los deberes, así como el ejercicio de los derechos correspondientes, asegurado por un

³⁷ Parsons (2007) Op Cit, pág 37.

³⁸ Parsons (2007) Op Cit pág 40.

³⁹ Parsons (2007) Op Cit pág 40.

sistema de normas”⁴⁰, la intención se enfoca a controlar los medios (leyes, normas burocráticas, entre otros) para poder concretar los fines del aparato administrativo, el cual debería poseer un carácter apolítico y de apego a la legalidad bajo la que se sustenta cada puesto dentro de la estructura burocrática.

Para Weber, la administración burocrática era considerada parte de un tipo de dominación legítima a través de un carácter racional; esta dominación es primordialmente legal “que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer autoridad (autoridad legal)”⁴¹. La burocracia pasa a constituirse en la expresión más racionalizada por su “superioridad técnica” (Barenstein 1982) de todo el conjunto de lo que Weber denomina organizaciones⁴², la burocracia como gestión racional, “posee eficiencia técnica, atribuciones específicas, jerarquía rigurosa y mantiene su funcionamiento en base a expedientes y la aplicación de lo que Weber llamaría tecnología administrativa”⁴³.

En este contexto la legalidad del Estado se ejercería mediante lo que Weber denomina “cuadros administrativos” (Weber 2004), los que pasan a jugar un papel político clave, ya que son el soporte racional y legal del ejercicio de las actividades del Estado e instrumento de dominación (legal)⁴⁴. Esta dominación se logra gracias al saber técnico (Weber 2004). Bajo esta denominación, eventualmente es posible identificar que hay por parte del soberano una suerte de utilización de este saber, dentro de los límites del Estado Racional, con base

⁴⁰ ¿Qué es la Burocracia?, Max Weber, Editorial Leviatán, Argentina 1985.

⁴¹ “Economía y Sociedad”, Max Weber, Reimpresión Fondo de Cultura Económica, México 2004.

⁴² Organización definida como el cuadro administrativo que ejerce una acción continua dirigida a la realización e imposición de las ordenaciones que es vital para el mantenimiento de la obediencia a las formas de dominación (Barenstein, 1982).

⁴³ “El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva Weberiana”, Jorge Barensteins. Ensayos del CIDE, segunda edición, México 1982.

⁴⁴ “Ejercer dominación, en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza, calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados” (Weber 2004).

legal - jurídica, apoyado en cuerpos profesionales. El Estado goza de legitimación a través de sus cuadros administrativos, sin embargo me parece importante reflexionar acerca de la dimensión política de éstos, más allá de su carácter meramente instrumental; vale la pena recordar que estos cuadros profesionales están compuestos por actores provenientes de contextos sociales determinados que no operan bajo sistemas ideológicos neutrales, cada uno de ellos posee una carga construida socialmente que se refleja en su modo de operar; sin poner sólidamente en perspectiva la subordinación que existe de estos mismos a los dictámenes del soberano (lealtad del aparato burocrático).

Desde aquí se puede afirmar que siempre es necesaria la conformación de cuadros administrativo por parte de los Estados para el aseguramiento de los medios de dominación. En términos empíricos, cada cúpula que gobierne y pretenda establecer un determinado orden social mediante el empleo del aparato burocrático - como soporte legal y socialmente consensuado - deberá contar con equipos técnicos capaces de reproducir una estructura afín a los objetivos.

A otra visión acerca de la estructura de decisiones y funciones de la burocracia, es a lo que nos remite Habermas en lo que denomina “racionalidad teleológica” (Habermas 2002), entendida como el accionar de los actores o la producción de estados deseados, para lo cual son elegidos los medios más congruentes, aplicándolos de manera adecuada. “El concepto central es el de una decisión entre alternativas de acción, enderezada a la realización de un propósito, dirigida por máximas y apoyadas en una interpretación de la situación”⁴⁵.

Dentro de este marco, considero que en la actualidad la lógica de funcionamiento de la burocracia se aproxima a la forma de acción medios - fines, un poco alejada de la perspectiva centrada sobre procesos, dentro de lo considerado por Weber. Este mismo accionar es aprovechado por la política

⁴⁵ “Teoría de la acción comunicativa, I” Jurgen Habermas, Editorial Taurus Alfaguara, México 2002.

para posicionar sus planes de intervención, mediante la instrumentalización de los aparatos administrativos, que luego - en términos Habermasianos- es ampliada hasta convertirse en una acción estratégica (Habermas 2002) “entonces supone que el actor elige y calcula medios y fines desde el punto de vista de la maximización de la utilidad y de expectativas de utilidad”⁴⁶. La acción teleológica y estratégica, necesitan del lenguaje como vehículo conductor de sus propósitos, dentro del contexto del funcionamiento de cuadros administrativos; la política se vale de un accionar técnico legitimado que permite a la cúpula en el poder implementar acciones que contribuyen al logro de sus objetivos que permiten su vigencia y control en términos de poder político.

En esta línea analítica, señala Barensteins que la burocracia siempre debe ser vista en términos de poder; esto en la medida de que se constituye en una de las armas principales del ejercicio de la razón de Estado. El hecho de que los gobernantes mantengan aliados a los principales cuadros administrativos puede significar un alto grado de efectividad de políticas gubernamentales; sin embargo, en términos empíricos observamos una continua tensión entre estos dos niveles: lo político y lo burocrático, problemática desarrollada por Lipset (1963) bajo otra perspectiva de análisis de la burocracia, en lo que el autor denominaría el conflicto entre los objetivos y los procedimientos. “La tensión entre las necesidades del poder y la burocratización existe no solo en la relación entre la organización política y la sociedad, sino dentro de todas la organizaciones per se”⁴⁷. Este hecho es fácil de ver a lo largo de todas las etapas del ciclo de las políticas, es decir la tensión constante entre los intereses que posee la cúpula en el poder, que goza la legitimidad política para su ejercicio y el trabajo realizado por los equipos técnicos, encargados finalmente de llevar adelante el proceso de intervención directa en la población. A pesar de que en un análisis más Weberiano podríamos encontrar alusión a la burocracia

⁴⁶ Habermas (2002) Op Cit, pág 123.

⁴⁷ “El hombre político: las bases sociales de la política”. Martín Lipset. Editorial universitaria de Buenos Aires 1963.

en términos de neutralidad política, es más factible encontrar aparatos burocráticos al “servicio de los intereses políticos” de grupos que se encuentran en el gobierno.

Para Lipset esta “imparcialidad” del aparato burocrático en términos ideales, permitiría una separación entre el personal del gobierno y las personalidades y planes de acción de los políticos que se hallan temporalmente en el poder, lo que permitiría según el autor un más efectivo “consenso democrático” (Lipset 1963); sin embargo en términos empíricos es muy difícil apreciar esta diferenciación.

El aparato burocrático se hace estrictamente necesario para el aseguramientos de los servicios que cada gobierno entrega a la población; esta fue la concepción que prevalecería fuertemente hasta los años 70. Posteriormente, este valor de la burocracia en términos de producción de intereses comunes comienza a ser cuestionado, una vez que entran en debate el real compromiso de los intereses de los equipos burocráticos con los intereses colectivos, potenciado además por un nuevo elemento que pasa a formar parte del análisis, en lo que se relaciona la discusión entre las esferas del Estado y el Mercado. Ya a principios de la década de los 80 se agudizan las críticas directas hacia al aparato gubernamental - en especial el de los países Latinoamericanos- en el grado de eficacia para resolver problemas sociales. Esto implicó una contracción importante del Estado en términos de estructura burocrática, relegando la posibilidad de solución de múltiples problemáticas (económicas y sociales especialmente) a la esfera mayor del mercado; perspectiva que prevalece hoy en día, con algunos matices en Latinoamérica.

A pesar de los análisis referentes a la pérdida de las dimensiones de acción de la burocracia, vemos que en el caso de Chile, las agencias gubernamentales gozan de gran legitimidad, y tienen bajo su responsabilidad institucional gran parte de las tareas de Estado en lo que se considera el ámbito de lo público, caso puntual

lo representa la política analizada en esta investigación. El Estado se vale de esta estructura burocrática para implementar sus intervenciones en términos de Policy como lógica de Estado racional propia de la burocracia que hace referencia a “tomar medidas o formular un plan, con una serie de objetivos políticos, en contraposición a la administración”⁴⁸ separado de la esfera de la Politics (políticas) considerada parte de la lógica de racionalidad política, como plataforma de legitimidad, sustentado generalmente en el sistema político electoral, como lógicas de acción por parte del Estado con base en una estructura legal, sumadas a una convención social, de que los procesos electorales descansan sobre procedimientos limpios, correctos y aceptados por la sociedad en su conjunto.

Así, el producto final es la formulación de políticas públicas por parte de los gobiernos, como forma legítima y abierta de intervención y se conciben como la herramienta técnico político por excelencia; en este contexto también “una política pública representa el intento de definir y estructurar una base racional para actuar o no actuar. La función de las políticas cambia en la medida en que el Estado modifica su manera de legitimar el discurso”⁴⁹.

Por lo tanto es posible identificar la utilización de la estructura técnica de la burocracia por parte de los gobernantes, a favor de la concreción de planes estratégicos que le permitirán mantener la legitimidad necesaria para permanecer en el poder; por lo tanto, tomo parte en el debate que señala que el aparato burocrático, no es una estructura administrativa que carezca de neutralidad política; conciente o inconcientemente, los funcionarios ponen a disposición de la estructura de poder, su saber técnico; basado principalmente en “votos de confianza” que los mismos gobernantes piden a sus funcionarios, especialmente a aquellos de mayor rango y poder decisorio.

⁴⁸ “Políticas Pública. Una introducción a la teoría y la práctica de las políticas públicas”. Wayne Parsons, Flacso – México, primera edición octubre de 2007.

⁴⁹Parsons (2007) Op Cit pág 48.

En torno a lo anterior, creo que ya no es factible pensar la neutralidad del ejercicio de los cuadros administrativos (burocracia) en el proceso de políticas públicas. Esta investigación comprueba en gran medida que el proceso que llevan adelante burocracia y gobernantes no es un recorrido exento de cargas valorativas como elemento transversal del diseño de política pública, y que es la piedra angular de los proyectos e idearios políticos que cruzan la acción gubernamental por medio de las justificaciones que entrega el saber técnico de la burocracias. Esta condición técnica, es utilizada como plataforma para la legitimidad de las decisiones, por lo tanto lo que sale como fruto posteriormente es un curso de acción identificado como política (como curso de acción) que responde a una estructura de subjetividades, que es también reflejo de situaciones estructurales y contextos en los que se desarrolla. Tal como ya lo señalara Laswell la incorporación de estos factores puede ser determinante para el estudio de política social. Estas últimas recomendaciones se desarrollan a lo largo de la investigación, con el fin de establecer un paralelo entre la política particular como objeto de estudio, el contexto sociopolítico en que se desarrolla y la visión de mundo que la constituye.

Los anteriores planteamientos teóricos podrán ser observados durante el desarrollo de los capítulos dos y cuatro especialmente, en donde se tratarán de poner en escena dentro del escenario de la política que constituye el objeto de esta investigación.