

# **Consideraciones críticas sobre política pública y social de los gobiernos Concertación: Chile, 1990-2010. ¿Del crecimiento con equidad al crecimiento basado en la competencia y el subsidiarismo generalizado?\***

**Critical Remarks on Public and Social Policy in Concertación Governments: Chile, 1990-2010. ¿Of Growth with Equity to Growth Based on General Competition and Subsidiarity?\***

*Carlos Fabián Pressacco\*\**

*Pablo Salvat\*\*\**

Recibido: 10/10/2011

Aprobado evaluador interno: 11/11/2011

Aprobado evaluador externo: 10/01/2012

## **Resumen**

El presente artículo analiza las tensiones que, en el discurso de los cuatro gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia que condujeron el gobierno de Chile entre 1990 y 2010, se observan entre las aspiraciones de construcción de una sociedad más democrática y equitativa y el énfasis puesto en mantener elementos fundamentales de un modelo de

## **Abstract**

This article discusses the tensions in the discourse of the four governments of the Coalition of Parties for Democracy, which led the government of Chile between 1990 and 2010 is observed between the aspirations of building a more democratic and equitable society and the emphasis to maintain key elements of a neoliberal development model established during

SICI: 0122-4409(201206)17:1<85:CCPPSG>2.0.TX;2-P

\* Artículo de reflexión.

\*\* Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Deusto y director del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado. Correo electrónico: fpressac@uahurtado.cl

\*\*\* Doctor en Filosofía Política de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, y director del programa de Magíster en Ética Social y Desarrollo Humano del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado. Correo electrónico: psalvat@uahurtado.cl

desarrollo neoliberal instaurado durante el régimen cívico-militar (1973-1990) y cómo ellas resultaron en un conjunto de orientaciones y políticas públicas que, finalmente, dejaron de lado el primer componente, privilegiando una visión mercantilista de los derechos sociales y gerencialista y tecnocrática de las políticas públicas.

**Palabras claves:**

Concertación de Partidos por la Democracia, Chile, neoliberalismo, política pública.

**Palabras clave descriptor:**

Concertación, Aspectos políticos, Neoliberalismo, Política pública

the civil-military regime (1973-1990) and how they resulted in a set guidelines and policies that finally put aside the first component favoring a mercantilist view of the rights managerialist and technocratic social and public policy.

**Key Words:**

Concertación de Partidos por la Democracia, Chile, Neoliberalism, Public Policy.

**Keywords Descriptor:**

Conclusion, Political aspects, Neoliberalism, Public policy

## Presentación

Las notas que siguen a continuación son el resultado de un conjunto de análisis y reflexiones realizadas sobre el tema de política pública y social de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010)<sup>1</sup>. En lo que concierne a estas notas, nos interesa enfocarnos, más bien, en su problematización: aunque de seguro la dirección de esa política pública y social enfatice la búsqueda de una mayor igualdad y equidad, sus orientaciones empíricas y resultados terminan privilegiando la opción por el crecimiento como palanca del desarrollo, en un contexto de economía de mercado globalizada, contaminando, por decirlo de algún modo, esos objetivos y reorientando sus significaciones. Puede leerse la configuración de la política pública y social de estos años como un intento de remediar, en la medida de lo posible, los efectos perversos legados por el modelo autoritario, en lo político, y mercantil privatizador, en lo económico, que dejó el régimen cívico-militar. Pero remediar, no quiere decir transformar.

Por lo mismo, es posible observar en esas políticas (en su diseño y aplicación), una contradicción permanente y no resuelta entre la discursiva búsqueda de equidad o igualdad y, al mismo tiempo, la preeminencia de una práctica gubernamental orientada hacia la estabilidad, gobernabilidad y la manutención corregida del modelo de mercado capitalista abierto al exterior heredado en los noventa. Todo esto, ciertamente, implicó una redefinición de roles en instituciones importantes, como el Estado y la sociedad civil. Para examinar esta paradoja o contradicción presente en la política pública y social de los gobiernos concertacionistas, procedemos de la siguiente manera: primero, revisamos algunas conexiones entre políticas sociales y modelos estatales y de desarrollo. En un segundo punto, ordenamos algunos elementos centrales en materia de oferta de política pública y social presentes en los programas de los gobiernos concertacionistas. En un tercer apartado, revisamos los planteamientos de dos actores claves en esos gobiernos, E. Boeninger y H. Vega, los que –desde distintas posiciones en el espectro político– orientan y reflejan, a la vez, los rumbos de la política pública y social y algunas de sus contradicciones. En un cuarto punto, esbozamos unas conclusiones que intentan hacerse cargo de las dificultades que han enfrentado las políticas en estos años, como consecuencia, entre otras cosas, de un insuficiente debate plural, crítico y abierto de sus orientaciones.

## Sobre el punto de vista

Para estas notas, nos situamos en el cruce de teoría social y pensamiento crítico. Esto implica, entre otras cosas, estar atento a la dialéctica de facticidad y validez, entre lo

---

<sup>1</sup> Estas reflexiones forman parte y se enmarcan en el Proyecto Fondecyt No 1090534 "Solidaridad, capital social y voluntariado: su construcción en el discurso de la política pública y las campañas de promoción y sus relaciones empíricas en la población nacional" (investigador principal: J. A. Román B.; coinvestigadores: C. Ramos Z. y P. Salvat B.), Santiago, Chile.

dado como un hecho social (a veces, cuasinatural) y sus condiciones de validación y justificación, en distintos planos, sea de la acción colectiva, la marcha de las instituciones políticas o el manejo de los conceptos. Dicho de otra forma, la actividad del pensar reflejaría una lucha persistente y un cuestionamiento de la facticidad –social, política, normativa o institucional–, en tanto y cuanto aquella no sea capaz de responder a nuestros deseos, interrogantes, necesidades, creaciones y esperanzas. Mientras existan formas de manipulación y dominación del otro, de negación de su dignidad; mientras pongamos en riesgo la continuidad de la vida humana, o existan injusticias, habrá tareas para el pensar crítico y, en particular, para la reflexión ética y políticamente orientada. De allí, entonces que, para reflexionar en torno a la pregunta que se hace más arriba, a partir del devenir de la política pública y social durante los años de la transición, es pertinente tener en cuenta la dialéctica de facticidad y validez. Dicho de otra manera, tomar en cuenta que en la propia formulación de la política pública o social se mezclan motivos tecnocráticos, miradas técnicas con evaluaciones normativas (ligadas a un cierto horizonte deseable). Ella es una *política* y, por tanto, no puede prescindir de los elementos normativos y argumentativos, de proyecto de sociedad, aun cuando muchas veces quiere formularse desde el altar de lo técnico y neutralmente adecuado. Que sea una política, además, nos habla de sus relaciones con el medio circundante, con los poderes e intereses sectoriales y las limitaciones que estos le imponen. No hay política pública o social “en el aire” o una que sea producto de lo único que hay que hacer. Está sujeta a opciones, diagnósticos, evaluaciones y decisiones.

De manera descriptiva y genérica, podría decirse que la política pública, en general, y las políticas sociales, en particular, representan una acción o un conjunto de acciones que utilizan el poder del Estado para responder a situaciones que, consideradas problemáticas, justifican la intervención estatal. Desde este punto de vista, las políticas públicas son expresión en el terreno de la acción gubernamental, de los grandes ejes de conflicto que atraviesan a una sociedad, y su traducción en el campo político electoral. Reflejan una guía para la acción que toma un Estado o gobierno, por medio de la cual formula prioridades, se diseñan estrategias, se toman decisiones y se traducen en disposiciones legales y sociales desde los poderes públicos. ¿Con qué finalidad? Pues se hace, se supone, desde una evaluación que lee como importante proteger la existencia y calidad de vida de todos o algunos miembros de una sociedad.

A su vez, la definición de estos grandes conflictos es el resultado del poder y los intereses que tienen los diferentes actores sociopolíticos para influir en una doble dimensión. Por un lado, en lo que podríamos denominar la definición de los modelos estatales y sus grandes orientaciones. Los modelos estatales aluden a cómo se combinan en una determinada coyuntura histórica tres cuestiones centrales de toda agenda estatal: orden o seguridad, crecimiento o “progreso” e integración social. Por otro lado, nos

encontramos con la agenda pública específica ya “recortada” en donde algunos asuntos y abordajes tienen más *chances*, dado el modelo estatal predominante:

La agenda estatal representa el “espacio problemático” de una sociedad, el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de sus sectores –o a la totalidad de los mismos– y que, por lo tanto, constituyen el objeto de la acción del Estado, su dominio funcional. Las políticas que este adopta son, en el fondo, tomas de posición de sus representantes e instituciones frente a diversas opciones de resolución que estas cuestiones vigentes admiten teórica, política o materialmente. La vigencia de esas cuestiones, es decir, su continuada presencia en la agenda, revela la existencia de tensiones sociales, de conflictos no resueltos y de actores movilizados en torno a la búsqueda de soluciones que expresen sus particulares intereses y valores. (Oszlac, 1997, p. 22)

Las políticas públicas pueden surgir, de acuerdo a Thoenig y Meny (1992), a partir de tres procesos. Desde un punto de vista liberal, las políticas públicas son el resultado de las demandas que la ciudadanía expresa en el espacio público y que, respaldadas en el poder de diversos actores, son capaces de presionar para que el Estado elabore una respuesta. Desde otra perspectiva, que enfatiza el carácter clasista del Estado, las políticas públicas responden al interés de la élite dominante de conservar e incrementar su poder por medio de una mayor capacidad de control y dominio sobre la sociedad. Finalmente, a partir de los aportes de la corriente neoinstitucionalista, se ha revalorizado la autonomía del Estado, es decir, la capacidad de las élites estatales de operar como actores con autonomía y margen de maniobra de tal manera de traducir en políticas públicas asuntos que no necesariamente tienen su origen en demandas explícitas de la sociedad.

Miradas las cosas de esta manera, podrá verse la política pública y las políticas sociales como el ejercicio de un cierto arte de la mediación entre esas políticas, los intereses y necesidades de la comunidad procesados y el horizonte normativo que pretende animarla. Esto puede ser importante si entendemos esas políticas como el reflejo de la capacidad de la sociedad para actuar sobre ella misma, en función de satisfacer ciertas demandas de mayor bienestar y equidad. En este proceso de construcción de la políticas públicas, se involucran, entonces, cuatro grandes dimensiones:

La dimensión simbólica, que se relaciona con la construcción de estrategias discursivas y marcos cognitivos, adquiere un mayor relieve en el conflicto epistémico sobre la definición de problemas y sobre su posible inclusión en la agenda; la dimensión de estilo, que observa las actitudes, disposiciones y estrategias de los actores, cristaliza principalmente en la fase de negociación; la dimensión sustantiva, que tiene que ver con contenidos, es decir, con las grandes opciones alternativas de fondo, tiende a concretarse con más fuerza

en el proceso de toma de decisiones; finalmente, la dimensión operativa, que considera modos y valores de gestión, se ubica principalmente en la fase de implementación. (Brugué y Gomá, 1998, p. 28)

Agregaríamos, en línea con la dimensión sustantivista, una quinta dimensión de carácter *ético-normativa*, que está dentro y fuera de su propia formulación (ex-ante y ex-post), en las instituciones y sus ejecutantes, pero también en sus efectos y resultados, en su proceder y configuración. Como el horizonte normativo muchas veces no queda explicitado o, también, insuficientemente debatido por los afectados e interesados en el espacio público.

## Política social y modelos estatales

### El ascenso del Estado social

Los orígenes de la política pública, y específicamente de la política social, hunden sus raíces en el crepúsculo del siglo XIX cuando, de la mano de movimientos en el campo intelectual –que incluyen aportes tan diversos como los de organizaciones sociales y políticas de inspiración socialista como la de la doctrina social de la Iglesia–, se pone en cuestión la crítica del orden político liberal defensor del estado minimalista y del reconocimiento formal del estado de derecho que convivía con los excesos del capitalismo maquinista tan bien retratado por Chaplin en *Tiempos modernos*.

En un proceso magistralmente analizado por Polanyi (2011), la evidencia más palpable del derrumbe del orden liberal democrático son las dos guerras mundiales y la crisis económica de 1929, las cuales darán espacio para un nuevo esquema de relaciones entre el Estado y la sociedad, reforzando el rol del primero en la conducción de la segunda.

La centralidad del Estado dará origen a proyectos políticos de diferente naturaleza, algunos de carácter totalitario, como el fascismo y el nacionalsocialismo, y otros que, en clave socialdemócrata y con fuertes componentes keynesianos, se proponían la ampliación de las funciones sociales del Estado, aportando lo que Forsthoff denominó acertadamente “la procura existencial”, haciendo referencia a la obligación del Estado de tomar las medidas que aseguren al ser humano “las posibilidades de existencia que no puede asegurarse por sí mismo” (García Pelayo, 1996, p. 28) de la mano del reconocimiento de una tercera generación de derechos de carácter social (Marshall, 2005).

Los resultados más evidentes de este proceso serán visibles tras el fin de la segunda guerra, poniendo de relieve la importancia que para la integración social y el desarrollo de una modernización incluyente y democrática tiene la incorporación de nuevos conflictos, demandas y derechos. Dejado a su propia dinámica, sin el aporte correctivo del Estado –al menos en dicho contexto–, el proceso de desarrollo tiende más bien a desintegrar el tejido social y la supervivencia del conjunto social. Inspirado en los valores

de la revolución francesa, y con los aportes posteriores de las revoluciones democráticas y socialistas, más el accionar del movimiento social organizado, se vio la adecuada necesidad de darle un rol más activo y protagónico al Estado, en la coordinación de la producción y distribución de la riqueza social de la sociedad.

Como instancia de representación del interés general (al menos, teóricamente hablando), la única institución que podía asumir esa coordinación era el Estado; en lo posible, un Estado de derecho, y mejor aún, un Estado de derecho democrático.

Esta puntualización es importante porque marcaría la diferencia entre el diseño histórico y los objetivos originales de la política social y su desarrollo posterior ya en un escenario marcado por los cuestionamientos que, desde diversas raíces ideológica, se levantan contra el Estado de bienestar a finales de los sesenta (Offe, 1998)<sup>2</sup>.

La ola neoliberal y neconservadora pondrá en tela de juicio no solo las políticas sociales (resignificadas como mecanismos de contención social) sino la posibilidad misma de la capacidad del Estado de llevar a cabo una conducción racional del proceso de desarrollo, ese desmontaje del Estado social, de crítica radical a todo lo que semeje socialismo, y que viene pensado y ejecutado desde arriba y desde algunos organismos internacionales. Lo que también se ha conocido como Consenso de Washington, en el cual una nueva versión de liberalismo, más agresivo, más individualista, más evolutivo-naturalista y orientado desde lo financiero, terminará por imponerse en muchos lugares del planeta, con la actual crisis mundial como expresión de su fracaso.

Importante percatarse de este hiato: aunque tenga el mismo nombre, el sentido y significado actual de la política pública y social ya no es el mismo del que tuvo después de la segunda guerra mundial en los países occidentales del norte. En estos, la búsqueda de cuotas mayores de igualdad y derechos ocupaba un lugar central de esas políticas y, para eso, era importante implementar políticas de redistribución de ingresos y de poderes o, lo que se ha llamado también, promover una situación de mayor seguridad cívica y social.

### Políticas sociales y Estado desarrollista

Este ideario, con sus matices y diferencias, también tuvo su expresión en nuestros países. El escenario político tras la crisis del treinta dará lugar a estados que asumirán, en el marco de proyectos políticos de diversa índole (que incluyen procesos muy precoces, como el uruguayo, así como las experiencias populista del varguismo brasilero o el peronismo argentino o el Frente Popular chileno), un creciente protagonismo desplegado por medio de cuatro mecanismos principales:

---

<sup>2</sup> Pierre Rosanvallon señala: "en efecto, a partir de ese periodo los gastos sociales, y en especial los de salud, siguieron creciendo a ritmos anteriores de 7 a 8% por año, mientras que los ingresos solo aumentaban de 1 a 3%, ajustados como lo estaban a un crecimiento que se hizo más lento desde 1974" (1995, p. 8).

- a. Financieros destinados a subsidiar y promover el rol de los privados en la industria en el marco del modelo de sustitución de importaciones.
- b. De redistribución del ingreso por medio de la ampliación de los derechos sociales y la capacidad del Estado de producir bienes públicos, en particular, una salud y educación pública y gratuita, pero también en el ámbito de la vivienda.
- c. Intervención estatal en la creación de infraestructura básica.
- d. Creación de empresas productivas estatales en el ámbito de bienes básicos y de servicios (Sunkel, 1991).

Bien señala Muñoz que, en este contexto:

El desarrollismo, y en particular el estructuralismo latinoamericano, con mayor énfasis en el largo plazo, propusieron una agenda social que incluía al menos dos grandes tareas: trasladar el motor dinámico del crecimiento económico desde el exterior a las economías internas y en especial a los sectores industriales, y llevar la modernización hacia sectores sociales que permanecían inmunes a ella, especialmente en el campo, pero también en las ciudades y en la propia administración del Estado. (1992, p. 28)

En cualquier caso, la existencia misma de dicho proyecto modernizador con integración social y sus posibilidades de concreción se anclaban en un acuerdo político que incluía a una multiplicidad de sectores sociales y políticos (algunos recientemente integrados a la vida política) que compartían el objetivo de incrementar el control local y nacional sobre un proceso de modernización fuertemente condicionado por los poderosos actores de la economía internacional, asunto que cobró centralidad con los análisis de la teoría de la dependencia.

Las tensiones propias del Estado desarrollista y el deterioro de la convivencia política, a las que se suman los cuestionamientos propios del Estado de bienestar europeo, generarán condiciones para el agotamiento del modelo y la instalación de un nuevo esquema coincidente con los lineamientos del Consenso de Washington y abren la puerta a las reformas neoliberales que redefinirán las relaciones entre Estado y sociedad, ahora en el marco de regímenes burocrático autoritarios que tenían como objetivo el desmontaje del Estado desarrollista por medio del debilitamiento de su rol social y la privatización de las empresas estatales y los servicios sociales.

Las denominadas reformas de primera generación o de ajuste estructural se complementan con reformas de enfoque gerencial orientadas a modernizar la gestión estatal, incorporando herramientas y prácticas propias de la empresa privada, tales como la medición de resultados, la evaluación de desempeño y la orientación al cliente, por nombrar solo algunas.

Lejos de una mirada secuencial de las reformas, es más importante develar las complejas articulaciones entre ambos énfasis de la reforma estatal. Las reformas de primera

generación redefine el balance de poder político entre los actores por medio de un expediente no democrático, como es el golpe de Estado. A través de dicha herramienta, los actores que son favorables a un cambio radical de modelo de desarrollo acumulan importantes recursos políticos<sup>3</sup> que les permiten “resistir” los intentos de modificación del modelo neoliberal, incluso cuando se recupera la democracia (por las dudas, el mismo diseño institucional de la naciente democracia tiene, en el sistema electoral, un importante reaseguro).

Si es correcto que las reformas de ajuste estructural redefinen la matriz de relaciones entre el Estado y la sociedad, las de segunda generación, que con un énfasis gerencial incorporan al discurso el componente participativo, lo hacen en el marco de un espacio recortado para la política e invocan a la participación en un contexto de profundas asimetrías, en el que la sociedad percibe que dicha participación tiene mucho de simulacro y con una cultura política que valoriza unilateralmente el orden por temor al conflicto<sup>4</sup>.

### **Elementos centrales de los programas de gobierno de la Concertación en materia de política pública y social<sup>5</sup>**

En el siguiente apartado, se presentarán las principales políticas sociales implementadas durante los gobiernos de la Concertación. Por política social, se entiende “el conjunto de acciones diseñadas e implementadas por el Estado dirigidas a mejorar el nivel de bienestar de la población, superar situaciones de inequidad social y redistribuir beneficios y oportunidades hacia los sectores más vulnerables de la sociedad” (Raczynski y Serrano, 2003, p. 65).

El objetivo de esta sección es contextualizar los programas, políticas y legislación que han sido analizadas en la investigación, adquiriendo una visión general del conjunto de acciones que se diseñaron e implementaron en el periodo. El análisis de un conjunto

<sup>3</sup> La privatización de servicios públicos traspasa a manos privadas importantes activos constituyendo, por esa vía, poderosos grupos económicos en el área de la salud, las pensiones y la educación. Desde otro punto de vista, aunque con el mismo objetivo estratégico, debilita el poder político de los grupos opositores, suprimiendo los derechos políticos y ejerciendo la violación sistemática de los derechos humanos.

<sup>4</sup> La idea de orden es central en la sociedad chilena y la experiencia autoritaria (interpretada como el resultado del caos y exceso de conflictividad) tiende a reforzar la idea de que la participación ciudadana, una mayor capacidad para expresar opiniones y demandas al menos potencialmente conflictivas, se traduce en miedo al conflicto, temor al caos: “a la par que quisiera ‘vivir su propia vida’, recuerda que el deseo de libertad socava el orden y lleva al conflicto. Por temor a sí mismo, al desorden que podría provocar su subjetividad, el individuo se disciplina” (PNUD, 2002, p. 62).

<sup>5</sup> En este apartado, hemos consultado el anexo III del Informe Análisis del discurso de Políticas Públicas (2011).

de documentos (ver anexo 1) nos permitirá tener una aproximación a los principales ejes del discurso concertacionista en el gobierno<sup>6</sup>.

A modo introductorio, una mirada global del periodo permite afirmar que, durante el gobierno de Aylwin, se crean las principales bases institucionales necesarias para cumplir los objetivos propuestos, concentrándose, además, en la restauración del Estado de derecho, los derechos humanos y la superación de la pobreza. Durante el gobierno de Frei, se continúa con la prioridad de la superación de la pobreza y se instala el ideario de la inversión social. Durante el gobierno de Lagos, existe una continuidad sobre la idea de que la inversión social es la herramienta para la igualdad de oportunidades y se acentúa la idea de los derechos sociales, a la vez que se subraya la importancia a la participación y el asociacionismo. Finalmente, en el gobierno de Bachelet, se aprecia un cambio de paradigma desde un sistema de derechos sociales a uno de protección social.

Asimismo, es posible sostener que, durante este periodo, se han realizado importantes modificaciones en cuanto a los conceptos fundamentales que avalan las políticas, en cuanto sus objetivos, diseños y gestión. Siguiendo a Raczynski y Serrano (2003), todas ellas apuntan a una incorporación creciente y sistemática de elementos referidos a la equidad, la coparticipación de los actores de la protección y el bienestar social y la introducción de la temática de los derechos de ciudadanía. Todo lo cual establece una diferencia importante con lo realizado durante la dictadura militar. Ahora, ciertos elementos introducidos durante los ochentas persistirán como, por ejemplo, la descentralización, la incorporación de actores no gubernamentales en la provisión de servicios y ejecución de programas y el aporte privado al financiamiento de los servicios, entre otros.

Estas modificaciones en el ámbito de las políticas ocurren en un contexto político donde primó la idea del crecimiento económico –mediante una inserción competitiva del país en el libre mercado– como condición y motor de las políticas sociales. Esa acción pública se referirá tanto a la protección de los más vulnerables como a la igualdad de oportunidades mediante la inversión social.

---

<sup>6</sup> Los documentos elegidos para el análisis han formado parte del proceso de formulación de políticas. Por tanto, las variedades discursivas pueden ser vinculadas y situadas en este proceso de formulación. Los programas forman parte del proceso de debate de agenda, de presentación de alternativas y que, si se obtiene el gobierno, deberán ser implementados. En ese sentido, entregan las directrices de acción a organismos del Estado, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general. Los proyectos de ley constituyen un paso adelante en el que ya se somete a discusión parlamentaria una idea y que deberá ser abordada por los distintos actores políticos en el parlamento. Las misiones regulan las funciones de las instituciones que deben implementar las políticas. El detalle de los documentos analizados pueden verse en el anexo 1.

## Gobierno de Patricio Aylwin, 1990-1994

El primer gobierno de la Concertación enfrentaba una agenda compleja, en la cual se combinaban los objetivos de avanzar en la transición democrática, consolidando la democracia, el trabajo por la justicia y la reconciliación en relación a las violaciones de derechos humanos cometidos durante el régimen militar. En términos económicos y sociales, el gobierno debía ser exitoso, mantener el crecimiento económico y, al mismo tiempo, hacer frente a las fuertes demandas sociales, relacionadas con altos niveles de pobreza y desempleo. Por último, se planteaba la necesidad de rediseñar la institucionalidad del Estado, para poder enfrentar esos desafíos.

Existe consenso respecto que los dos principios generales que guiaron el gobierno de Aylwin fueron hacerse cargo de la llamada “deuda social” y, luego, de más largo plazo, instalar una perspectiva de desarrollo que combinara crecimiento y equidad<sup>7</sup>. La deuda social se refería al hecho de que, en los noventa, un 40% de la población se encontraba viviendo en pobreza y el gasto social durante el régimen militar se había reducido y era insuficiente para responder a las necesidades de la población con servicios de salud, educación, vivienda social y subsidios de un mínimo de calidad (Raczynski y Serrano, 2005).

El segundo principio de crecimiento y equidad será considerado la base del desarrollo que, a partir de este gobierno, buscó instalar la Concertación en los siguientes años.

Consciente de esta situación (herencia del régimen militar en materia de presupuesto social y salarios), el gobierno de Aylwin definió su estrategia económico social como de Crecimiento con Equidad, la que con ligeros cambios de apelativos se ha mantenido vigente hasta hoy. De este modo, a la continuidad económica se contrapuso –en relación a la política del régimen anterior–, un cambio radical de la política social. Para lograrlo, requirió de una reforma tributaria para allegar los recursos necesarios para los programas sociales y una reforma laboral para que legitimara la legislación laboral (...). Una conducta populista del gobierno no habría permitido una reacción constructiva del empresariado y de la oposición política, lo que habría provocado su fracaso en vez de las altas tasas de crecimiento que caracterizaron el periodo. (Boeninger, 2007, p. 36).

Una de las primeras medidas para enfrentar la deuda social fue la realización de una reforma tributaria y el incremento del gasto social. En junio de 1990, se aprobó la propuesta de reforma tributaria señalada en el programa de gobierno, lo que permitió incrementar significativamente el gasto social. La reforma aumentó el gasto social en un 17% por sobre el presupuesto heredado del gobierno militar, con aumentos adicionales en años siguientes:

<sup>7</sup> Ver Boeninger (2007), Raczynski y Serrano (2003) y Larrañaga y Contreras (2010).

Las primeras medidas fueron reajustar el valor del subsidio único familiar, la pensión mínima y las pensiones de bajo monto, aumentar los recursos para inversión, equipamiento, compra de insumos y salarios en educación y salud y para programas de vivienda y equipamiento comunitario, y echar a andar algunas nuevas instituciones y programas. (Raczynski y Serrano, 2005, p. 11)

Cabe señalar que el aumento del gasto social vía reforma tributaria se repetiría en los siguientes gobiernos de la Concertación. A fines del gobierno de Aylwin, se envió al Congreso un nuevo proyecto, que mantuvo parte importante de la reforma de 1990 y aseguró el financiamiento del gasto social para el segundo gobierno de la Concertación. Por último, durante el gobierno de Lagos, se aumentó en un punto el impuesto al valor agregado (IVA) para financiar el Sistema de Protección Social Chile Solidario y el Plan Auge en Salud. Considerando lo anterior, se señala que para “los gobiernos de la Concertación una expansión del gasto con fines sociales, debidamente financiada a fin de no repercutir desfavorablemente sobre los equilibrios macroeconómicos, ha sido y es un eje central de su estrategia” (Raczynski y Serrano, 2005, p. 12).

Otra característica importante de la gestión social del gobierno de Aylwin fue el rediseño de la institucionalidad social, lo que implicó la creación de agencias especializadas y de programas de desarrollo. Estas medidas reflejaron la evaluación de que el Estado contaba con una institucionalidad insuficiente para afrontar la acción en materia social. Además, dio cuenta de un cambio sustantivo en la lógica de acción de la política social, que se expresa ahora en agenda social que aborda a la población y a los sujetos con sus necesidades específicas: “estas instituciones se focalizaron en grupos de la población considerados como vulnerables y frente a los cuales no se habían desarrollado programas y políticas, adquiriendo así un enfoque potencialmente multisectorial” (Delamaza, 2005, p. 73). De hecho, estas instituciones –Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis), Instituto Nacional de la Juventud (Injuv), Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) y Fondo Nacional para la Discapacidad (Fonadis)– serán coordinadas por un nuevo ministerio, el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan).

### *Rediseño de la modalidad de gestión y provisión de los servicios*

Si bien no se trata de un elemento central para este apartado, conviene comentar que, junto a la creación de nuevas instituciones, se comenzó a innovar paulatinamente en la gestión de los programas en cuanto a descentralizar la gestión, externalizar servicios, contratar a privados, realizar una focalización más compleja e incluir la participación de los destinatarios.

A partir del restablecimiento de la democracia a nivel local, con la elección democrática de alcaldes en 1992, los municipios han ido fortaleciendo su rol de agentes

de desarrollo de las comunas. Asimismo, distintos programas gubernamentales han instalado en dependencias municipales oficinas de enlace con la comunidad, o bien, las municipalidades, siguiendo sus propias prioridades, fortalecen determinadas áreas de trabajo. No obstante, una restricción importante que enfrentan es que el financiamiento para sus propios programas depende de sus impuestos y patentes, por lo que ello limita considerablemente la capacidad de acción de las comunas con menos recursos. Los municipios reciben también ingresos desde el nivel central, pero vinculados a programas específicos. Por lo tanto, “la descentralización que ha logrado la política social en el periodo es una descentralización operativa. Los recursos, las áreas de trabajo y las directrices técnicas centrales vienen definidas desde el nivel central y bajan a los municipios a través de los programas sociales” (Raczynski y Serrano, 2005, p. 15).

Otro aspecto que se comienza a establecer en las políticas sociales a partir del gobierno de Aylwin es la participación privada en la provisión de mecanismos de protección y bienestar. Se trata de organizaciones privadas que pueden ser empresas, consultoras, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, universidades, etcétera, y que comienzan a formar parte de las políticas sociales y de sus programas, haciéndose cargo de áreas como capacitación, formación, desarrollo personal, raciones alimentarias, asistencia técnica, apoyo organizacional, cuidado de niños, enfermos o adultos mayores, prevención de droga y administración de centros, entre otros.

Respecto a la focalización, cabe señalar que esta se refiere fundamentalmente a la de sujetos de acción social. Es decir, la focalización como un medio a través del cual proveer políticas específicas para determinados grupos vulnerables. Como señalan los expertos, cuánto y cómo focalizar es materia de debate, ya que pone en juego los objetivos universales de las políticas sociales y requiere, por tanto, equilibrar adecuadamente las acciones selectivas y las universales. Según Raczynski y Serrano (2005), los gobiernos de la Concertación, por la vía de programas de desarrollo social, amplían y diversifican el universo de beneficiarios, aplicando una doble focalización por situación socioeconómica y por vulnerabilidad social, por ejemplo, las mujeres jefas de hogar, los campesinos indígenas, los jóvenes desertores del sistema educacional, los residentes de zonas pobres o de barrios dañados por la inseguridad ciudadana, entre otros.

De esta forma, se sale de la idea de la focalización como una receta mecánica que busca eficiencia en llegar a los más pobres, para utilizarla como una herramienta más compleja, no solo de asignación de recursos, sino de configuración de lo social, que opera a veces asignando beneficios a personas y familias y muchas veces fortaleciendo y expandiendo capacidades en grupos, comunidades, territorios de tamaño pequeño. (Raczynski y Serrano, 2005, p. 16)

Es pertinente también mencionar que desde el primer gobierno de la Concertación se declaró en los programas una vocación participativa. En la práctica, se podrá observar que la participación en el diseño y gestión de los programas es baja, y más bien es funcional y ligada a la satisfacción de necesidades de los participantes. Asimismo, la profundidad de las acciones en relación a este tema varía, entre los diversos gobiernos, como se verá más adelante. No obstante, es una característica de las políticas sociales de este periodo.

Por último, otra característica de las políticas sociales a partir del gobierno de Aylwin es su creciente tecnificación en materia de herramientas de diseño, identificación de beneficiarios y medición de la pobreza, entre otros. Uno de los ejemplos más claros ha sido el perfeccionamiento de la Ficha de Estratificación social (CAS) y la elaboración y levantamiento constante (desde 1985) de la Casen, encuesta socioeconómica de hogares, representativa a nivel nacional y que constituye el referente para hablar de pobreza, con cifras en Chile. Esta fue, más tarde, durante el gobierno de Bachelet, rediseñada hacia la Ficha de Protección Social. En 2001, además, se incorporó una encuesta panel que genera información acerca de la dinámica y rotación de las familias en torno a las líneas de indigencia y pobreza.

### Gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle, 1994-2000

En el programa de gobierno del presidente Frei, se especificaron ocho compromisos: a) más democracia, b) más sociedad y más participación, c) una economía al servicio de todos los chilenos, d) un programa nacional de superación de la pobreza, e) mejorar la calidad de vida, f) educación, ciencia y cultura: claves del futuro, g) una política exterior para los nuevos tiempos y h) modernizar la gestión del Estado.

No obstante, según ciertos autores, “la prioridad estuvo puesta simultáneamente en la ‘modernización’ económica y la definición de un Programa Nacional de la Superación de la Pobreza (Delazama, 2005, p. 61). El gobierno de Aylwin había hecho frente a la deuda social y los altos niveles de pobreza, pero se debía continuar trabajando en ello. Asimismo, es necesario señalar que se puso un fuerte énfasis en materias de infraestructura, se comenzó a gestar la Reforma Procesal Penal y se diseñaron importantes políticas en materia de educación.

Respecto al objetivo de superación de pobreza, en 1994, Mideplan asume la responsabilidad en el diseño e implementación de un Programa Nacional de Superación de la Pobreza, cuyos ejes centrales eran la integralidad, la descentralización y la participación. La elaboración de este programa ya había sido adelantada en el programa de gobierno del presidente Eduardo Frei, quien señalaba que sería “coordinado por una autoridad central y deberá cautelarse que en cada una de las políticas del Estado, el objetivo de luchar contra la pobreza tenga la más alta prioridad” (Chile, 1994, p. 15).

Para poner en marcha este programa, se constituyó un Comité Interministerial Social y, como contraparte, representantes de la sociedad civil que conformaron el Consejo

Nacional para la Superación de la Pobreza. Luego de dos años de funcionamiento, el programa fue reformulado y el Consejo dejó de funcionar. Finalmente, rescatando lo ya realizado, se creó la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, entidad privada que mantiene programas con financiamiento público y que constituye un referente relevante en los temas de políticas sociales y pobreza.

En el ámbito de salud, una de las medidas más importantes fue que, en 1997, se le otorgó a Finasa las atribuciones de seguro público de salud con capacidad para comprar atenciones para sus asegurados (Infante y Pareja, 2010).

### Gobierno de Ricardo Lagos, 2000-2006

Ricardo Lagos presentó su Programa para Crecer con Igualdad en octubre de 1999. El contexto económico social era complejo, dada la crisis económica de fines de los noventa. Asimismo, ciertos ámbitos, como los temas de género, participación ciudadana y sociedad civil y en general la profundización de la democracia, constituían demandas que se planteaban en ese momento con más fuerza y constituyeron el sello del candidato socialista de la Concertación. Este programa se constituye, así, a partir de diez propuestas: a) crecimiento económico con más y mejores empleos, b) un gran salto en educación, Chile primero en América Latina, c) reforma integral de la salud, d) integración plena de las mujeres, e) un Estado protector de las personas y sus familias, f) protección del medio ambiente, g) una cultura libre y al alcance de todos, h) seguridad en nuestros barrios y ciudades, i) más descentralización y participación y j) democracia plena, iguales derechos, mejor trato.

A grandes rasgos, el tercer gobierno refuerza el proceso de modernización del Estado, consolida la renovación de la infraestructura vial y avanza en la implementación de las reformas de educación y justicia. Se inicia una nueva reforma sectorial, la del sector salud a través del plan AUGE y se da un nuevo paso con la instalación del Sistema de Protección Social a la Población en Extrema Pobreza, Chile Solidario.

Si bien las políticas de participación no constituyen específicamente una política social, cabe mencionar las iniciativas llevadas a cabo en este sentido, ya que forman parte de una perspectiva de los gobiernos de la Concertación, donde el componente de participación forma parte de la acción pública. Así, durante el gobierno del presidente Lagos, se dictó, en diciembre de 2000, el Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana. En este, se establecían compromisos que los 16 ministerios deberían cumplir en orden a favorecer la participación ciudadana. Esta es concebida como “una dimensión fundamental de todo sistema democrático, pues contribuye a que los derechos y deberes institucionalmente establecidos sean efectivamente reconocidos y ejercidos” (Chile, 2008). Así, este instructivo estableció que los órganos del Estado debían crear instancias de participación y estableció que estas acciones deberían ser monitoreadas por la Secretaría General de Gobierno. No obstante, dado que los instructivos presidenciales

establecen mandatos que fijan metas y plazos para el cumplimiento de lo establecido, las acciones observadas varían desde iniciativas que tienen un carácter de consulta a la ciudadanía, hasta otras que implican participación con incidencia en la gestión.

Un proyecto emblemático en este sentido fue el proyecto de ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Su propósito general es establecer un marco legal para la constitución y funcionamiento de asociaciones voluntarias y establecer normas relativas a la participación ciudadana en la gestión pública. La tramitación en el Congreso no fue fácil y –luego de sufrir varias modificaciones que lo acotaron a un proyecto de ley que regula las asociaciones, más que la participación ciudadana– fue aprobado en enero de 2011.

Asimismo, en cuanto a la creación de nuevos organismos, cabe destacar la creación de Senama, Servicio Nacional del Adulto Mayor, el servicio público de más reciente instalación. Es funcionalmente descentralizado y sometido a la supervigilancia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Su principal función es proponer políticas y coordinar acciones, especialmente del sector público, que faciliten la integración del adulto mayor en todos los ámbitos sociales, ya sea en la familia, la educación, el trabajo y la recreación, entre otros. Administra el Fondo Nacional del Adulto Mayor y, además, coordina los beneficios de salud, educación, vivienda, turismo, deportes, justicia, discapacidad y transporte destinados a este grupo.

El programa Chile Solidario y el Programa Puente surgen en el gobierno de Ricardo Lagos en 2002 y fueron anunciados en la Cuenta Pública del Presidente de la República, es decir, el 21 de mayo de ese año. En ese sentido, estos programas, como tales, no fueron especificados en el programa de gobierno, si bien sus lineamientos generales eran acordes a lo planteado en ese documento. Algunas de las razones que explican su surgimiento fueron la persistencia de la extrema pobreza y de la indigencia, la evaluación del gobierno respecto a que los recursos destinados a ello no estaban siendo focalizados adecuadamente ni eran eficientes y, también, a la voluntad del presidente de la República de plantear un programa innovador al respecto (Larrañaga, 2010; Raczynski y Serrano, 2003). Chile Solidario se concibió:

(...) como una estrategia gubernamental orientada a la superación de la pobreza extrema. Posteriormente, la consolidación de una red institucional de apoyo a la integración social, la generación de mecanismos para la ampliación de las oportunidades puestas a disposición de las personas en los territorios y, la instauración de la Ficha de Protección Social, permitieron que Chile Solidario ampliara su cobertura hacia otros grupos, generando iniciativas para atender diversas situaciones de vulnerabilidad que afectan a la población. (Mideplan, 2009, p. 1)

En ese sentido, no se trata de un programa, sino que un sistema de protección social cuyo objetivo es la superación de la extrema pobreza a partir de la activación de

las capacidades de las familias. Uno de los aspectos clave e innovador es su carácter intersectorial, que implica la coordinación y trabajo en conjunto de diversos organismos estatales y redes de programas sociales.

Por otro lado, el Programa Orígenes es un programa de desarrollo para los pueblos originarios que cuenta con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aportados por un préstamo al gobierno de Chile. Su objetivo es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de comunidades del área rural de los pueblos aymara, atacameño, quechua y mapuche. Su propósito es promover el desarrollo con identidad de comunidades rurales indígenas en siete regiones del país, fortaleciendo sus capacidades y generando mayores oportunidades en su entorno público (Chile, 2004).

### Gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010

El programa de gobierno “Estoy contigo”, se centró en:

(...) cinco áreas temáticas que reflejan las prioridades del futuro gobierno: una nueva red de protección social, condiciones para un salto al desarrollo, un programa para mejorar la calidad de vida de los chilenos, el combate contra la discriminación y la exclusión, y un nuevo trato para los ciudadanos en todos los aspectos de la acción pública. El texto cierra con una propuesta sobre el lugar que Chile debe ocupar en el mundo durante esta nueva etapa de nuestro desarrollo. (Chile, 2005, p. 10)

La intención de avanzar en acciones de participación ciudadana por el gobierno de la presidenta Bachelet quedó evidenciado en la presentación de la Agenda Pro Participación Ciudadana, el 29 de septiembre de 2006. Esta se componía de cuatro pilares fundamentales: la participación en la gestión pública, el fortalecimiento del asociacionismo, el derecho ciudadano a la información y la no discriminación e interculturalidad (Segegob, 2008). El primer pilar contempla, entre otras acciones, la creación de Consejos de Sociedad Civil de carácter consultivo y pluralista, que serán constituidos por aquellos ministerios y servicios que desarrollan políticas de vinculación directa con la ciudadanía. También, contempla la realización de “Diálogos ciudadanos sobre políticas públicas” y la promoción de las buenas prácticas de participación a nivel local (Segegob, 2006). El segundo pilar busca fomentar las iniciativas asociativas de interés público, por lo que se encontraba vinculado al proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Por ello, el gobierno de Bachelet reactivó la tramitación del proyecto e introdujo normas destinadas a fomentar y regular la participación ciudadana. El proyecto, finalmente, fue aprobado en enero de 2011.

Junto con ello, el gobierno emitió el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana en agosto de 2008. Este instructivo tuvo como propósito señalar los deberes

a los que está obligado cada órgano de la administración del Estado en relación a la participación ciudadana. Por ejemplo, se señaló que los órganos del Estado deberían establecer una norma general de participación, dar cuenta pública anual de la gestión y establecer consejos de la sociedad civil. Estas acciones deberían ser implementadas en un plazo de ocho meses y quedó encargada la Segegob de coordinar estos procesos y vigilar estas acciones.

Otro objetivo que forma parte del segundo pilar de la Agenda Pro-Participación es el fortalecimiento del Fondo para el Desarrollo de la Sociedad Civil. Este fondo tiene como objetivo general favorecer el fortalecimiento, autonomía y sustentabilidad de las organizaciones sociales y sus redes, así como fortalecer su rol como entes vinculantes de la ciudadanía con el Estado. Los proyectos pueden referirse al ámbito del fortalecimiento, vinculación de la ciudadanía con el Estado, asociatividad, voluntariado y habilitación o mejoramiento de la infraestructura social. Este fondo está contemplado en el proyecto de Ley sobre Asociatividad que se encuentra en discusión en el Congreso, pero, desde 2003, ha existido como un programa de la DOS y ha entregado recursos a organizaciones de la sociedad civil.

La reforma a la previsión social constituyó una de las políticas emblemáticas de la presidenta Bachelet. La realizada en 2008, cuyos pilares son la pensión básica asistencial y el aporte previsional solidario, es el resultado de las propuestas de una comisión de expertos convocada por la presidenta. El gobierno, luego, lo configuró en proyecto de ley y este fue aprobado sin mayores modificaciones.

La evidencia empírica demostró que el sistema de capitalización individual presentaba importantes debilidades, ya que la densidad de las cotizaciones era más baja de lo esperado; “la proyección para 2020 es que alrededor del 60% de los pensionados de las AFP no alcanzaría a obtener una pensión autofinanciada de monto igual o superior a la pensión mínima; y que dos terceras partes de éstos no calificarían para la garantía estatal debido a la insuficiencia en el número de cotizaciones realizadas” (Larrañaga, 2010, p. 34).

Fundamentalmente, con la reforma se introdujo un Sistema de Pensiones Solidarias para adultos mayores y personas con discapacidad que pertenecen al 60% más pobre de la población. Según Larrañaga, esta reforma transformó el sistema de pensiones de capitalización individual privado en uno de carácter mixto, el cual asegura un piso de ingresos monetarios a la población de adultos mayores y discapacitados. Otras medidas incluidas en la reforma apuntan a promover la equidad de género, mayor información y competencia en la administración de los fondos de pensiones previsionales y un fortalecimiento de los instrumentos financieros disponibles (Huepe y Larrañaga, 2010).

Un logro importante fue la ley que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el Subsistema de Protección a la Infancia (Crece Contigo). La ley fue aprobada el 4 de agosto de 2009 y promulgada el 1 de septiembre de ese año. La ley garantiza, así, su institucionalidad, operación y funcionamiento.

En particular, un objetivo del último gobierno de la Concertación fue asegurar un Sistema de Protección Social, orientado especialmente por el principio solidario de la reducción de riesgos y seguridad de grupos vulnerables. Este sistema está formado por el Chile Solidario y el Subsistema de Protección Social Integral a la infancia, Chile Crece Contigo<sup>8</sup>.

El análisis de los cuatro programas de gobierno de la Concertación permite detectar un conjunto de valores, y políticas públicas que se despliegan continuamente a lo largo del periodo y que están presentes en sus diversos documentos. Si bien estas continuidades conviven con énfasis propios de cada gobierno, la compleja articulación de discurso y práctica tiene que ver con el nuevo contexto en el cual se plasma la política pública y social.

En ese nuevo contexto político, el discurso de los cuatro gobiernos de la concertación recurre a un conjunto de valores, ideas, declaraciones y propuestas que dan cuenta de una nueva orientación. Un ejemplo de ello es el uso reiterado del concepto de “solidaridad” en las políticas públicas de la Concertación. Se encuentra presente en los cuatro gobiernos y con un uso extenso. No obstante, el concepto solo se trata de manera directa en los programas de gobierno, en el momento de diseño, pero es un principio sobre el cual ni se legisla ni se implementa.

Como ya se ha señalado, el uso de este y otros conceptos, denota una intención de generar políticas que contribuyan a la equidad. Asimismo, se observa una intención de construir una cultura solidaria y de equidad, que se vincula con acciones colectivas y participativas. Esta aspiración buscaría ser materializada a través de esfuerzos legislativos referidos a participación y voluntariado. No obstante, y asumiendo lo complejo que podría significar aquello, acciones concretas que contengan el objetivo de la solidaridad no se observan en las políticas del periodo. De esta forma, solidaridad es una aspiración, un valor, pero ante el cual no se definen medidas directas.

Por otro lado, en el momento en que se analiza el uso de solidaridad como adjetivo, se confirma la amplitud de su utilización. Los ámbitos en que aparece son numerosos y diversos. Asimismo, los sucesivos de gobiernos de la Concertación demuestran continuidad en algunos de ellos, pero, más bien, van adicionando campos semánticos donde

---

<sup>8</sup> El Subsistema de Protección a la Infancia, Chile Crece Contigo, fue creado en 2006 y es la primera política intersectorial que aborda la problemática del desarrollo infantil temprano. Fue implementado en su fase inicial a contar del 2007 e institucionalizado en 2009. Se trata de un subsistema, ya que forma parte del Sistema de Protección Social. El programa tiene como objetivo avanzar hacia “la igualdad de derechos y oportunidades a través del apoyo al desarrollo biopsicosocial de los niños y niñas, sentando las bases desde el embarazo y durante la primera infancia, hasta el ingreso al mundo escolar (cero a cuatro años, aproximadamente)” (Bedregal, 2010, p. 238). Por tanto, la población objetivo son los niños y niñas y sus familias adscritas al sector público de salud. No obstante, también se observan medidas y acciones que favorecen al conjunto de la población.

utilizan solidaridad. Este uso amplio denota que se trata de un valor que no genera oposición y que, por el contrario, sería una aspiración colectiva. Ningún sector a priori se mostraría contrario a alguna acción o ámbito adjetivado de solidario. Lo cual le confiere al adjetivo una cierta ambigüedad y laxitud que, en cierta forma, se ve confirmado en la medida que lo solidario se explicita en el diseño de las políticas, pero no en los ámbitos de legislación o implementación.

La tensión se da entre la elevada productividad discursiva y el escaso rendimiento en materia de políticas públicas con una nueva orientación. Insertos en un contexto que caracterizamos como dialéctica de modernidad/modernización en clave globalizante, característico del paradigma neoliberal, los gobiernos de la Concertación conservaron elementos claves de la modernización neoliberal (privatización del Estado, de las empresas públicas y de varias esferas cruciales que venían aseguradas desde lo público como la educación, salud, pensiones y, en contraparte, de ampliación de las áreas de injerencia para el capital y el mercado; al mismo tiempo que se creaban condiciones especiales para la inversión extranjera).

En la bibliografía revisada, los acentos discursivos se revelan fundamentalmente marcados por la ambigüedad: por un lado, el deseo de continuar con el modelo de economía de mercado abierta al exterior y clave del éxito del modelo; por el otro, sin embargo, hay que responder de algún modo a las demandas ciudadanas por mejores condiciones de vida y más derechos.

Puede observarse cómo, en los discursos de política pública y social de la Concertación, se intentan preservar la apelación a nociones de equidad y solidaridad, al mismo tiempo que se reafirma la presencia de la apertura de los mercados y el ideario del crecimiento económico, puesto como la condición necesaria para cualquier desarrollo y mejor distribución de la riqueza y los bienes sociales fundamentales.

En esos discursos, no se percibe que pueda existir contradicción entre querer una sociedad más solidaria y participativa y la predominante lógica del mercado, el lucro y la competencia mercantil. Al contrario, se las afirma como complementarias. Por eso, puede decirse que la dirección de la política pública y social ha estado marcada por el nuevo contexto y, al mismo tiempo, por una falta de voluntad política para cuestionar o modificar más radicalmente ese nuevo contexto desde el cual la transición da sus primeros pasos.

O, puede ser, por una evaluación de que efectivamente el modelo económico implementado por la dictadura es el camino adecuado para Chile –con algunas correcciones claro está–, para darle gobernabilidad y estabilidad a mediano plazo.

La transición a una democracia neoliberal marca, entonces, los límites para la asunción de algún tipo de ideario de solidaridad más fuerte. Sin embargo, se aviene bien con los llamados a fortalecer el capital social y el voluntariado. Ni el capital social ni el voluntariado representan un eventual cuestionamiento al predominio de una

lógica de negocios extendida. Al contrario, bien trabajados, pueden ser funcionales para mejorar la competitividad en los mercados. Por cierto, si por capital social se entiende un empoderamiento ciudadano importante y desde la base, los resultados podrían ser bien distintos, porque alentaría un mayor protagonismo en la cosa pública y económica. Pero, he ahí cómo el uso pragmático de los términos juega también su rol en el escenario público político, más allá de su aparente neutralidad semántica.

El proceso de modernización orientado autoritariamente y neoliberalmente, estaría generando una suerte de “inversión” de la solidaridad (Arnsperger, 2003). Una inversión que implica modificar los ejes de responsabilidad compartida sobre el destino de la existencia de cada miembro de la sociedad y de esta en su conjunto. No es la comunidad política ni la sociedad la responsable –de manera directa o indirecta– por cada uno de sus miembros, sino, a la inversa, cada cual tiene que hacerse cargo de sí mismo y a la vez del todo, para que pueda seguir funcionando. De esta manera, la noción de solidaridad entendida como expresión de un colectivo, donde el conjunto es responsable hacia cada uno de sus miembros, daría paso a una suerte de solidarismo responsabilista: es asunto de cada cual cargar lo menos posible la existencia de los otros individuos. Para el conjunto de la sociedad, la tarea es dar a cada individuo los medios para reducir al máximo su eventual condición de “carga” que puede representar para el Estado u otras instituciones.

### **El proceso de modernización y las tensiones en la élite gubernamental**

Sostener que la Concertación careció de voluntad política o que no hubo claridad respecto a las tensiones y contradicciones que atravesaban a sus programas de gobierno y principales orientaciones es, tal vez, una simplificación.

Las disputas políticas dentro del bloque gobernante se expresaron tempranamente en los debates que dieron como resultado la constitución de la Concertación y, ya al final del gobierno de Frei Ruiz-Tagle, en el debate entre autocomplacientes y autoflagelantes.

Para analizar este debate, optamos por anclar nuestra reflexión en dos actores políticos, miembros de la coalición gobernante que se desempeñaron en diversas altas responsabilidades, pero que representan dos visiones distintas sobre las razones que explican las tensiones entre los énfasis discursivos y los resultados de la política pública y social del periodo. Los dos actores claves de los gobiernos de la Concertación son Edgardo Boeringer y Humberto Vega<sup>9</sup>. El primero, militante demócrata cristiano, tuvo un rol muy importante en el diseño y la marcha de la Concertación desde antes de 1990 y fue ministro secretario general de la Presidencia durante el gobierno de Aylwin. Vega

---

<sup>9</sup> Los textos son: de Edgardo Boeringer, *Políticas públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006* (2007) y, de Humberto Vega, *En vez de la injusticia. Un camino para el desarrollo de Chile en el siglo xxi* (2007).

Fernandez, por su parte, participó del gobierno de Aylwin y ostentaba la condición de socialista. Uno ingeniero, el otro economista.

A pesar de sus distintas adhesiones políticas y partidarias, ambos terminan compartiendo en buena medida la visión que hemos dado más arriba sobre los derroteros de la política social desde los años noventa hacia delante. Es decir, en ambos, hay una conciencia de que tuvo que preterirse el objetivo inicial de su coalición política de incidir en una transformación mayor del modelo económico heredado hacia una sociedad más equitativa y justa, más solidaria e igualitaria. Y que esa subsunción habría ocurrido en parte debido a la toma de conciencia de que la economía de mercado capitalista representaba el único y mejor modo de generar riqueza para todos y, al mismo tiempo, debido a la fuerza binominalizada de la derecha política y la presencia amenazante de la fuerza militar.

Entonces, el valor a privilegiar fue el de posibilitar la gobernabilidad sistémica y, desde dentro de esa gobernabilidad, indagar y empujar por los cambios en el modelo político y económico heredado. Todo ello, claro está, no ha sido obstáculo para, durante todos estos años, remitir la justificación de políticas o programas sociales a objetivos de justicia, igualdad, equidad o solidaridad, aunque en su propio diseño y resultados, esos objetivos no se cumplieran y quedaran para un nuevo gobierno o una nueva negociación. Esto da qué pensar sobre si realmente hemos tenido en acción política social o, más bien, diversos programas sociales orientados a mitigar los peores efectos de una economía mercadista, desregulada, concentrada y abierta al exterior.

Lo que sí parece quedar claro es que no se ha buscado ni obtenido de manera más clara y decidida una sociedad más igualitaria y, por tanto, más justa y solidaria. Algo más de equidad o algún ejercicio puntual de expresión solidaria no alcanzan. Más bien, ellos (más equidad o más solidaridad) se muestran como un subproducto de una política de crecimiento económico, pero no tendrían que ver con mayores cuotas de repartición de la riqueza o un igualitario ejercicio de derechos, no solo en el ámbito cívico y político, sino, también, en el espacio de los inconsiderados derechos sociales, económicos y culturales.

Con todo, las opiniones de Boeninger y Vega tienen sus matices al respecto. La de Boeninger refleja una aceptación más tranquila y fría de esta asunción, por así decir, repentina del éxito del modelo económico, las mutaciones ideológicas ocurridas y la necesidad de compatibilizarlo con la transición que se abrió el 90. Vega, por su parte, es consciente de la ambigüedad que marcará el accionar de esa coalición de partidos: por un lado, haciendo mención a idearios normativos que apelan a la conciencia histórica del pueblo chileno; por el otro, sin embargo, subordinando la realización de ellos en función de la mantención del *status quo* general heredado, en particular, en materias socioeconómicas y en el reduccionismo en la defensa de los derechos humanos.

Como ha sido lentamente reconocido por distintos actores, la ambigüedad es uno de los signos del proceso modernizador impulsado por la democracia recuperada en los

noventa pero que tiene importantes señales de continuidad con las grandes orientaciones definidas durante la dictadura<sup>10</sup>.

No podía hacerse, claro está, siguiendo la práctica y medidas que la enmarcaron en los años de dictadura. Por ello, tenía que abrirse, electores de por medio, a un espectro de intereses más amplio que permitiera la integración de demandas populares largamente postergadas y reprimidas en el pasado.

Se implementa, por ello, un tipo de política pública y social con al menos una intención más equitativa respecto al trato y distribución de bienes como salud o educación. Un tipo de política que recurre a las nociones de equidad, solidaridad, estabilidad y bienestar como justificantes discursivos de su orientación.

Se enmarcan ellas en la idea de un Estado subsidiario corregido que, actuando en el marco del modelo económico heredado, intentaba poner a sectores de la población en mejor igualdad de condiciones respecto al acceso a ciertos bienes:

Consciente de esta situación (herencia del régimen militar en materia de presupuesto social y salarios), el gobierno de Aylwin definió su estrategia económica social como de Crecimiento con Equidad, la que con ligeros cambios de apelativos se ha mantenido vigente hasta hoy. De este modo, a la continuidad económica se contrapuso –en relación a la política del régimen anterior–, un cambio radical de la política social. Para lograrlo, requirió de una reforma tributaria para allegar los recursos necesarios para los programas sociales y una reforma laboral para que legitimara la legislación laboral (...). Una conducta populista del gobierno no habría permitido una reacción constructiva del empresariado y de la oposición política, lo que habría provocado su fracaso en vez de las altas tasas de crecimiento que caracterizaron el periodo. (Boeninger, 2007, pp. 36-37)

Se trataba, de algún modo, de complementar o ayudar al cumplimiento de sus tareas a los agentes principales de la modernización: el capital y el accionar del mercado. Ambos pivotes no debían ser demasiado intervenidos o regulados desde lo público, so pena de disminuir el flujo inversor o la calificación de riesgos externa, ambigüedad marcada, entonces, en la dirección del proceso modernizador asumido desde el 90 en adelante<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> "En su calidad de país pequeño, rico en recursos naturales y de modesto mercado interno, la única estrategia de desarrollo posible, que ya estaba implantada y había sido exitosa en los cinco años postreros de Pinochet a través del ministro de hacienda, H. Buchi, era la de una economía de mercado abierta al exterior, con voluntad de integración a la economía global. El gobierno emitió desde su instalación señales claras en ese sentido; en especial a través del presidente de la república y de su ministro de hacienda, Alejandro Foxley" (Boeninger, 2007, p. 35).

<sup>11</sup> "Para materializar lo anterior el gobierno dio continuidad a la política económica de los años finales del régimen militar, tanto en razón de esta lógica política como por propia convicción, adquirida por la mutaciones ideológicas experimentadas por ambas corrientes políticas (DC y PS)

Desde una perspectiva con énfasis en la dimensión evaluativa y normativa, puede decirse que los llamados a la solidaridad, o fortalecimiento del capital social, se hallaban subordinados entonces a los dictados mayores de la globalización y los mercados. O, dicho de otra forma, se asumió que la política y la sociedad no podían ni debían conducir u orientar el accionar del mercado o del capital, en su relación con los derechos y las personas:

El país debe hacer frente a la desigualdad de una manera compatible con el crecimiento y sin que se pierda el valioso acervo de su estabilidad política y la paz social de diecisiete años (...) Un cierto nivel de desigualdad es inevitable en toda sociedad, por lo que importa decisivamente que exista una real igualdad de oportunidades de modo que los hijos de “los de abajo” no sigan condenados a permanecer en el mismo y desmedrado estatus social. (Boeninger, 2007, p. 115)<sup>12</sup>

Esta fue una decisión política (privilegio de la estabilidad interna de los criterios de globalización enmarcados en instituciones como Banco Mundial y FMI en el trato a inversores y otros bienes) no anunciada ni discutida con los electores o adherentes de la coalición triunfante desde el 90 en adelante. La finalidad de la búsqueda de gobernabilidad como valor eje de la transición viene determinada por el autor:

Por la aceptación de la globalización como un hecho del mundo contemporáneo, cuya existencia real solo podemos constatar, y la consiguiente actitud de considerarla como un desafío cuyas oportunidades debemos aprovechar además de instalar defensas que reduzcan nuestra vulnerabilidad externa, ha sido determinante para dar al país una estrategia de desarrollo basada en la apertura al mundo, la liberalización de los mercados, los tratados de libre comercio, el regionalismo abierto y otros factores intervinientes. (Boeninger, 2007, p. 251)

La tesis que propone Vega se orienta en el mismo sentido de Boeninger, pero con una dosis mayor de autocrítica y consciencia de las limitantes que ha tenido la transición en orden a cumplir con el ideario democratizador inicial que impulsó el trabajo de la coalición partidista a la que pertenecían. Vega reconoce que se dio una tensión no resuelta entre estabilidad y justicia social.

---

durante el largo interregno dictatorial, en el contexto de un mundo que evolucionaba hacia la primacía del capitalismo, y en un país, como se dijo, sostenido en una economía unilateralmente abierta al exterior” (Boeninger, 2007, p. 36).

<sup>12</sup> Por su parte, Humberto Vega señala que “el discurso político fundado en el valor central de la estabilidad fue proyectado en lo económico al darle primacía a los equilibrios macroeconómicos en el diseño de la política económica” (2007, p. 4).

Según este autor, la experiencia histórica muestra que la mayor parte de las veces predomina la búsqueda y el privilegio de la estabilidad por sobre la justicia social:

El problema de la justicia social o de la permanencia de una situación económica, social y cultural injusta en Chile, se viene transformando en la principal contradicción de los gobiernos y de los partidos políticos agrupados en la Concertación de partidos por la democracia (...) Esta contradicción que se venía arrastrando solapadamente durante todo el proceso de transición a la democracia, ha estallado en el centro de la discusión pública concentrada en la campaña para las elecciones presidenciales del año 2005. (Vega, 2007, p. 21)

Vega sospecha que, bajo la ideología modernizadora, se esconde buena parte de la respuesta de esa no resuelta contradicción:

Esta ideología que se reviste de un carácter modernizador, es funcional a la necesidad de minimizar conflictos y ocultar ciertos problemas cuya solución pasan por “pruebas de fuerza” que arriesgan la estabilidad política y económica de la transición. Los conflictos distributivos y los problemas de la justicia social son evitados por los modernizadores más recalcitrantes o postergados por otros (...) (Vega, 2007, p. 23)

En cuanto a la transición, afirma Vega:

La estrategia de aceptar la institucionalidad autoritaria para cambiarla desde dentro generó dos orientaciones básicas para el periodo: la de privilegiar la estabilidad política por sobre cualquier otro valor y objetivo, y el gradualismo del proceso de transformaciones que implicaba avanzar paulatinamente en las áreas de mayor consenso político y diferir para etapas posteriores del proceso de transición las cuestiones que arriesgaran su estabilidad esencial, sin renunciar a los objetivos permanentes de toda democracia. (Vega, 2007, p. 42)

En contradicción con la relevancia discursiva asignada a la participación ciudadana y a la justicia social en los cuatro gobiernos de la concertación, Vega sostiene que “las políticas públicas en el periodo 1994-2000 se diseñaron sobre la base de las concepciones modernizadoras y la exclusión de cualquier consideración de justicia social y de participación de la sociedad” (2007, p. 50). La prueba de la afirmación anterior se grafica para Vega Fernández en que:

(...) casi toda la institucionalidad económica y social desarrollada por los gobiernos de la Concertación, ya sea de fomento o asistencial, está constituida sobre una base de atención y servicio individual, sin considerar la organización de los usuarios y la posibilidad de una

solidaridad y responsabilidad compartida. De esta forma, la expansión del gasto social público no refuerza los comportamientos solidarios colectivos, sino por el contrario, los individuales. La sociedad civil no puede potenciarse si las políticas públicas no consideran a las personas colectivas y solidarias como contrapartes y usuarias de las políticas públicas. Esta herencia ideológica neoliberal del régimen militar no ha podido ser plenamente sustituida por nuevos esquemas de política. (2007, p. 50)

Los objetivos declarados en los discursos y programas de gobierno y que colocan en el centro de las prioridades a la justicia social y la profundización democrática son cuestionados por el énfasis asignado al libre mercado y la lógica individualista subyacente.

Uno de los aspectos diferenciadores con la dirección de políticas previas a la impuesta hegemonía neoliberal (mediados de los setentas), consistió precisamente en que ellas tenían que ser, al menos formalmente, de orientación universalista. Un aspecto que fue muy criticado desde un supuesto de defensa de los pobres, por los economistas neoliberales: ¿cómo es posible que el conjunto de la población sea beneficiado con ayudas en el acceso a ciertos bienes, cuando hay gente que no lo necesita? La solidaridad solo tiene que canalizarse hacia aquellos bolsones de la sociedad que no logran integrarse debidamente a las reglas de juego del mercado.

En cambio, la política pública y social posterior a la segunda guerra mundial tenía como orientación corregir desigualdades, malos tratos, situaciones inhumanas o degradantes que sufrían grandes poblaciones, particularmente, en Europa occidental. Ella debía servir para encaminarse hacia un estatus de vida social más justo y decente. Y, como aquello no era algo que se debía únicamente por caridad o búsqueda de estabilidad, tenía que venir codificado como derechos humanos. Léase, los así llamados derechos económicos, sociales y culturales, una prolongación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, pero que no tiene en cuenta únicamente a cada sujeto ciudadano, sino también el contexto y las condiciones en las cuales los derechos de libertad pueden realizarse y no quedar convertidos en letra muerta. De allí, entonces, la justificación de esa orientación universalista de la política pública y social: no podía ser de otro modo si lo que está en juego no son paliativos, donaciones ocasionales o parches contingentes de la pobreza o miseria de muchos, sino derechos debidos a cada cual en su condición de sujeto ciudadano.

Es esta visión de las cosas la que fue cancelada con la reorientación subsidiarista de la política pública y social desde los ochenta hacia delante. Son, esas políticas, no debidas a derechos impostergables que tiene cada cual en su condición de miembro del conjunto mayor, sino a la necesidad de contar con estabilidad, equilibrio o prevención de contingencias mayores que se generan desde los intersticios e imperfecciones del accionar del mercado. Si el mercado funcionara de manera perfecta, no se necesitaría casi de política pública, pero, como no lo hace, hay que subsidiarlo. Lo que tenemos,

entonces, es una equidad, una justicia o solidaridad subsidiada y focalizada. Y, por tanto, tenemos una modernización que no puede hacerse cargo del ideario emancipador moderno para todos: algunos serán más libres e iguales que otros. Algunos tendrán más derechos, oportunidades y seguridades que otros.

El paso a conciencia pública de esto no es nada evidente. Las modernizaciones liberalizantes se mostraban incapaces de realizar el ideario moderno, salvo para segmentos restringidos. Lo que había que universalizar aquí, para enfrentar los problemas, era el deseo-consumo o el crédito, es decir, el endeudamiento. De algún modo, esta situación fue agudamente percibida, entre otros, por N. Lechner (2006)<sup>13</sup>. Estuvo presente en el Informe sobre Desarrollo Humano en Chile del año 1998 en particular. Allí, se consignaba justamente este desfase de las conexiones entre modernidad-modernización, expresado en políticas, y su impacto en la subjetividad de la sociedad chilena, en particular, como miedo, inseguridad, frustración, depresión o agresividad frente a situaciones en las cuales parece reinar la impotencia.

El predominio de estos sentimientos se extiende hacia la pérdida de prácticas solidarias, incluso, a veces, su deslegitimación como obstáculos a la expansión del libre mercado. En la relación entre economía y política, lleva las de ganar, por el momento, la primera. Por eso, en este plano, no parece haber alternativas. Las hay en el campo público y político, pero no puede haberlas en el campo económico. De allí entonces, quizá, esa impotencia o indiferencia del ciudadano.

¿Cuál es la correlación, entonces, entre los lineamientos de la política pública y social realmente existente y las dimensiones de equidad, solidaridad o capital social? El eje que parece predominar en esos lineamientos es la idea de lucha contra la pobreza, como principal obstáculo al crecimiento y al desarrollo, una batalla comandada por la noción de equidad, entendida como promoción de una igualdad de oportunidades. En esa lucha, adquiere importancia también la noción de capital social o estratégico, importada desde la economía y las ciencias sociales. Pero, como hemos afirmado más arriba, equidad, capital social o solidaridad –cuando es usada– se lo hace más bien en un sentido subsidiario. Es decir, la propia autorregulación de la economía y la sociedad debería generar las oportunidades y los buenos niveles de vida para todos, el bienestar del conjunto.

Y si ello no es así, la política pública y social puede venir en ayuda de las imperfecciones de la economía vigente. Pareciera, entonces, que la dirección primordial de esa búsqueda de equidad y mayor bienestar para los más desprotegidos (focalización) estuviese animada por una adecuada incorporación al mercado de todos aquellos que aquel deja fuera. No es la universalidad de la equidad, la solidaridad o el capital lo que está en

---

<sup>13</sup> En particular, véase “Los patios interiores de la democracia” (pp. 337-469) y “Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política” (pp. 471-583).

el centro, sino su adecuada focalización en todos aquellos incapaces de irlos generando por sí mismos para, una vez empoderados, puedan participar de los intercambios.

Distintas dimensiones de la subjetividad quedan excluidas en este diseño de políticas: sufrimiento social, formas nuevas de exclusión, formas de organización de la ciudad y el medio ambiente desiguales, entre otras, con la previsible degradación de su autoestima. La política pública y social, al aparecer, no es ya más vista como expresión de servicios universalizables, ofertados por el Estado y en coordinación con instancias de la sociedad civil. Más bien, se trataría de mejorar las condiciones de integración al mercado –como productor o consumidor– de aquellas poblaciones en condiciones más desventajosas.

### **Conclusiones prospectivas**

Provisoriamente, podemos abordar el análisis del discurso y la práctica de la política pública y social concertacionista como atravesada por una contradicción permanente y no resuelta entre, por un lado, búsqueda de mayor equidad y participación y, por el otro, el acento puesto en la gobernabilidad, la estabilidad y la manutención corregida del modelo económico de signo neoliberal. El discurso explícito de la política pública y social parece animado muy sinceramente por un ideario de equidad social, protección, derechos y solidaridad, pero, al mismo tiempo, se deja siempre espacio para insistir en que todo ello no puede implicar poner trabas a un mayor crecimiento o desarrollo del mercado y la inversión extranjera.

Es lo que podría rotularse como una política social en apariencia despolitizada, orientada a la correcta gestión del modelo preexistente con algunas correcciones importantes para su adecuada estabilización. Dicho de otra forma, que puede haber compatibilidad entre un capitalismo desregulado y el despliegue de la democracia política o, entre un capitalismo desregulado y el desarrollo de las virtudes del voluntariado y la solidaridad. Puede señalarse, también, que la política pública y social ya no significa que la ciudadanía tiene acceso a servicios universales obligatoriamente ofertados por el Estado y la sociedad, sino que tiene en su ideal de focalización un elemento recurrente y permanente, con lo cual se dejan fuera de los subsidios y ayudas a sectores importantes de la población que no califican como indigentes o necesitados radicales.

En el presente, la marcha de la política pública y social se encuentra cuestionada desde diversos frentes. Quizá es algo inevitable que ello sea siempre así, en cuanto no puede suprimirse el conflicto de interpretaciones y de intereses que habitan toda sociedad. A veces, porque su punto de arranque proviene de manera excluyente de la élite política y tecnocrática; otras, porque sus enfoques y objetivos no han sido sometidos a un debate abierto, plural y crítico.

En este sentido, adelantamos una apreciación que dice que, en estos años, la dimensión más utilizada y requerida en cuanto a política pública y social formulada ha sido

aquella que remite a factores instrumentales y estratégicos, puestas como medida de diseño y evaluación de ellas. O, dicho de otra manera, esos factores o variables se ponen como medio de validación de lo que se hace y de muro contenedor de cuestionamientos eventuales. Ello en la línea de “lo que no se puede contar no existe”.

Pero no solo desde un enfoque empírico y analítico, supuestamente neutro y técnico. También, han sufrido un remodelamiento bajo la influencia de lo que puede llamarse un positivismo gestor en su enfoque general (desde la insistencia en una planificación en función de objetivos, pasando por las diversas expresiones del *management*).

En una primera aproximación, podría decirse que la política pública y social de estos años ha estado marcada por algunos rasgos salientes a señalar:

- a. Un enfoque muchas veces *ahistórico* (es decir, no como el resultado de una evaluación de la marcha histórica de la sociedad y de los intereses contradictorios –políticos y económicos– que juegan allí, sino como el ejercicio de aplicación de visiones e instrumentales técnicos o neutros).
- b. *Instrumentalista*, es decir, que pone como *leitmotiv* el logro de ciertos resultados esperables en guarismos.
- c. Se sostiene sobre *una idea de sujeto como* alguien a capacitar para incorporar al mercado.
- d. Se orienta normativamente por una *opción débil (consecuencialista), de equidad, justicia y ciudadanía*. Esto es, se muestran esas políticas en contra de la pobreza, pero no ya contra las desigualdades de saber, tener y poder que han conformado históricamente a nuestras sociedades. Se trata de incorporar a esos pobres o excluidos al mercado de trabajo o de consumo, pero no de incidir en una redistribución de la riqueza que se genera en la sociedad.

Emerge así la paradoja: reducimos la pobreza pero se mantienen o, incluso, incrementan las desigualdades (América Latina sigue siendo uno de los continentes más desiguales del mundo y el propio Chile está entre los once países más desiguales del globo), lo cual viene a reafirmar lo visto más arriba: la dirección de las políticas sociales no es ya la misma que tuvo antaño y han sido remodeladas no en función de una transformación de la sociedad –hacia una sociedad más igualitaria y justa–, sino en función de la mantención del orden y las estructuras actuales con los necesarios retoques para su estabilización funcional.

Estos elementos mostrarían uno de los defectos de una modernización colonizada por una racionalidad económica habitada por el cálculo cortoplacista de costo-beneficio y que tiende a decirnos que todo problema que amerita atención es aquel que puede ser medido o evaluado, en términos de resultados tangibles o medibles (en productividad, ganancia o poder), a final de cuentas, en términos económicos.

Y si ello no es así, entonces es irrelevante, es decir, los problemas o evaluaciones que no pueden traducirse a ese lenguaje tienen menor atención e incidencia, entre los

cuales, los cuestionamientos normativos y simbólicos realizados desde la propia sociedad (frente a las élites de expertos y decisores). Algunos le han llamado a esto el predominio de una “política social sin política”<sup>14</sup>, subsumida o subordinada a los meandros de una gestión positiva y eficiente como *leitmotiv* legitimador en última instancia.

Desde este punto de vista, entonces, es que, como decimos en la presentación, podemos leer la conformación de la política pública y social de estos años como un intento de remediar, en la medida de lo posible, los efectos más distorsionadores e impresentables –nacional e internacionalmente– legados por el régimen cívico-militar de Pinochet. Las distintas lecturas nos confirman en esto: se ha dado en la política pública y social, en su diseño y aplicación, una contradicción permanente y no resuelta entre la búsqueda de justicia y equidad, solidaridad y asociatividad y, por otra parte, la búsqueda de estabilidad y la mantención corregida del modelo de mercado capitalista abierto al exterior heredado hasta el 90.

Estas políticas resultan paradójales: porque la coalición de partidos que las llevó a la práctica tenía como orientación inicial la lucha por una sociedad más justa e igualitaria y, al mismo tiempo, se planteaba de manera crítica contra el mercadismo y la apertura al exterior indiscriminada. Después, en la práctica y ejercicio del poder, se invertiría ese orden de prioridades: la justicia, equidad o igualdad pasarían a depender del contexto y las condiciones de viabilidad. Más aún, en los autores vistos (por ejemplo, Boeninger y Vega), queda claro el privilegio que tuvo la estabilidad y la gobernabilidad (social, política y económica) sobre el ideario de una mayor justicia social, igualdad o equidad. Estos últimos artículos normativos quedaron supeditados de algún modo al *leitmotiv* del primer gobierno concertacionista: verdad, justicia o equidad en la medida de lo posible.

Por cierto, la evaluación de la preeminencia de la gobernabilidad no se hizo desde el vacío o desde la pura instrumentalidad. Se la veía como un gran valor en sí misma: podría retrasar la conformación de una sociedad más justa y solidaria, traicionar incluso el ideario político inicial de esa coalición, pero garantizaba paz, orden social, continuidad y no conflicto, a una sociedad supuestamente cansada de conflictuar y movilizarse en pos de sus necesidades e intereses. Pero, esa, al parecer, era solo una verdad a medias. El otro interés en la gobernabilidad era la manutención de las condiciones para la buena marcha del modelo económico de mercado capitalista abierto al exterior, para lo cual resulta muy importante la calificación que hagan del país diversas entidades financieras y similares externas. Esas condiciones de certidumbre resultan, pues, importantes para la captación de inversión extranjera. Una vez que –se dice– el país hubo “decidido” seguir el rumbo de una economía capitalista de mercado globalizada, tenía en la estabilidad de reglamentos y condiciones, de transparencia, puntales poderosos para

<sup>14</sup> Tomamos esta expresión del trabajo de Eduardo Bustelo (2008).

engancharse a la economía mundial. Pero, al mismo tiempo, entonces, las apelaciones a la solidaridad, el capital social o el voluntariado debían adaptarse a esa opción fáctica y subordinarse a su lógica.

## Referencias bibliográficas

- Arnsperger, C. (2003). *De la naturalisation des interactions sociales á l'inversion de la solidarité: L'Etat social actif comme nouveau paradigme de la justice sociale*, Louvain: Chaire Hoover, Doch 126.
- Arriagada Luco, C. (coord.) (2004). Chile. *Un siglo de políticas en vivienda barrio*. Santiago: Depto de Estudios, División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional.
- Boeninger, E. (2007). *Políticas públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*. Santiago: Uqbar.
- Brugué Q. y R. Gomá (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Bustelo, E. (2008). "La política social sin política". Encuentro Internacional Políticas Sociales e Institucionalidad Pública. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, 28 al 30 de abril.
- Chile, Concertación de Partidos por la Democracia (1989). "Programa de Gobierno". *Diario La Época*.
- Chile, Concertación de Partidos por la Democracia (1993). "Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación: un gobierno para los nuevos tiempos".
- Chile, Concertación de Partidos por la Democracia (1999). "Programa de Gobierno: Para crecer con igualdad".
- Chile, Concertación de Partidos por la Democracia (2005). "Programa de Gobierno 2006-2010: Estoy contigo".
- Chile, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. (2001). "Programa de las 900 Escuelas Ministerio de Educación". Informe Final. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- Chile, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2004). Síntesis Ejecutiva Programa Orígenes. Santiago: Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.
- Chile, Presidencia de la República (2008). "Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública". Santiago: Gobierno de Chile.
- Delamaza, G. (2005). *Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago: LOM.

- Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (2009). *Umbrales sociales para Chile. Hacia una futura política social*. Santiago: Funasupo.
- García Pelayo, M. (1996). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- Lahera, E. (2008). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Larrañaga, O. y D. Contreras (ed.) (2010). *Las nuevas políticas de protección social en Chile*. Santiago: Uqbar.
- Lechner, N. (2006). *Obras escogidas*. Santiago: LOM.
- Marshall, T. H. (2005). *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires: Losada.
- Meny y J. C. Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Montt, P. (2006, marzo). "Educación: logros y desafíos de los gobiernos de la Concertación". Informe en línea 530 recuperado de [www.asuntospublicos.cl](http://www.asuntospublicos.cl).
- Muñoz, O. (1992). *Hacia el estado regulador*. Santiago: Cieplan.
- Offe, C. (1988). *Contradicciones en el estado de bienestar*. Madrid: Alianza.
- Olavarría, M. (2008). "Fundamentos de política social". *Documentos de Apoyo Docente* 24, INAP.
- Oszlak, O. (1997). *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- PNUD (2002). *Informe de Desarrollo Humano*. Santiago: Naciones Unidas.
- Polanyi, K. (2011). *La gran transformación*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Raczynski, D. y C. Serrano (2003). "Derechos sociales básicos, superación de la pobreza y protección social ante la vulnerabilidad". Santiago: Asesorías para el Desarrollo.
- Raczynski, D. y C. Serrano (2005). "Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años 90 y desafíos futuros". En P. Meller (ed.). *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*. Santiago: Taurus, 225-283.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial.
- Segegob (2008). *Agenda Pro Participación Ciudadana*. Santiago: Segegob.
- Segegob (2009). *Bases del Fondo para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil*. Santiago: Segegob.
- Stein E. y M. Tomassi (coord.) (2006). *La política de las políticas públicas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Subdere (2004). "Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios: diagnóstico situación actual". Documento de trabajo. Santiago: Subdere.

Sunkel, O. (1991). "Auge, crisis y renovación del Estado; una perspectiva de largo plazo". En M. Tagle (ed.). *Desafíos del Estado en los noventa*. Santiago: CPU/CIEPLAN/FLACSO/CINDE/PUC.

Vega, H. (2007). *En vez de la injusticia. Un camino para el desarrollo de Chile en el siglo XXI*. Santiago: Debate, Random House Mondadori.

## Anexo

Periodo de gobierno	Diseño: Programas e iniciativas de gobierno.	Legislación: Proyectos de ley y otras iniciativas legales.	Implementación: -Misión y otras declaraciones programáticas de instituciones públicas. -Textos de programas y otros instrumentos.
Patricio Aylwin, 1990-1994	-Programa de gobierno Patricio Aylwin.		- Misión División de Organizaciones Sociales (dos). - Misión Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis). - Misión Servicio Nacional de la Mujer (Sernam). - Misión Instituto Nacional de la Juventud (Injuv). - Misión Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi).
Eduardo Frei, 1994-2000	-Programa de Gobierno Eduardo Frei. -Plan Nacional para la Superación de la Pobreza.	- Título iv sobre Participación Ciudadana en la Ley 19.602.	
Ricardo Lagos, 2000-2006	-Programa de gobierno Ricardo Lagos. - Instructivo para la Participación Ciudadana.	-Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.	- Qué es Chile Solidario. - Qué es Puente. - Plan para el Fortalecimiento de las organizaciones de la Sociedad Civil (Lagos).
Michelle Bachelet, 2006-2010	- Programa de gobierno Michelle Bachelet. - Instructivo para la Participación Ciudadana. - Agenda Pro Participación Ciudadana.	- Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.	Bases del Fondo de Desarrollo de la Sociedad Civil (Bachelet).

<b>Periodo de Gobierno</b>	<b>Título del documento</b>	<b>Ámbito de acción</b>
Eduardo Frei, 1994- 2000	Título iv sobre Participación Ciudadana en la Ley 19.602.	Implementación.
Ricardo Lagos, 2000-2006	Instructivo presidencial para la participación ciudadana.	Diseño.
	Plan para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil.	Diseño.
	Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.	Legislación.
Michelle Bachelet, 2006-2010	Instructivo presidencial para la participación ciudadana.	Diseño.
	Agenda pro participación ciudadana.	Diseño.
	Proyecto de ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.	Legislación.
	Bases del Fondo de Desarrollo de la Sociedad Civil (Bachelet).	Implementación.