



**FLACSO**  
MÉXICO

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES SEDE ACADÉMICA MÉXICO**

**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**VIII PROMOCIÓN**

**2006 – 2008**

**Título de tesis:**

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

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

**Nombre del alumno (a):**

**Claudia Maldonado Graus**

**Director de tesis:**

**Julio Aibar Gaete**

**Seminario de tesis:**

**Procesos Políticos, Representación y Democracia**

**México, D. F 24 de julio 2008.**



**FLACSO**  
MÉXICO

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES SEDE ACADÉMICA MÉXICO**

**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**VIII PROMOCIÓN**

**2006 – 2008**

**Título de tesis:**

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

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

**Nombre del alumno (a):**

**Claudia Maldonado Graus**

**Director de tesis:**

**Julio Aibar Gaete**

**Seminario de tesis:**

**Procesos Políticos, Representación y Democracia**

**México, D. F 24 de julio 2008.**

**Agradecimientos:**

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

A mi abuela Elsa y Lily por su amor incondicional.

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

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

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

## Resumen

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

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

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

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

## Abstract

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

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

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

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

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

## Índice

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

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

### **1.1 Introducción.**

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

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

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

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

integralidad, con cursos de acción específicos para los grupos identificados como los más pobres de la población. La idea anterior, en alguna medida también representaba el pensamiento de país que se había trazado, luego de la traumática experiencia de la dictadura y representaba una forma de comenzar a construir un nuevo tipo de sociedad democrática, con la recuperación del ciudadano, los valores de integración de todos los grupos de la sociedad y la lucha contra la pobreza, tema pendiente que requirió la elaboración de líneas de trabajo concretas por parte de los gobiernos de la Concertación, por medio de la creación e implementación de una serie de políticas sociales enfocadas a los grupos más vulnerables<sup>1</sup>.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1.2 Pobreza y el surgimiento del Chile Solidario.

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

A modo de entrada, podemos decir que desde que el estancamiento de los indicadores de pobreza en Chile, en el año 2000, es identificado como un problema difícil de abordar tan sólo desde un punto de vista económico, comienza un importante proceso de transformación del enfoque, que a partir de ese momento y en adelante, adquiriría la acción del gobierno en base a políticas sociales en Chile; perspectiva que marca un hito en su materialización a través del sistema de protección social Chile Solidario, política gubernamental que se constituirá en el principal objeto de análisis de esta investigación. Sin embargo, es posible señalar que esta perspectiva de intervención por medio de políticas sociales administradas por el gobierno, en especial las implementadas desde el retorno a la Democracia en el año 1990<sup>2</sup>, aún traían consigo el enfoque y la perspectiva teórica de las políticas económicas de corte neoliberal<sup>3</sup> que se habían instalado en el país después de la crisis de la deuda en la década de los ochentas, y que condicionaron desde entonces a cada país, a seguir los

---

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

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

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

En el caso de Chile, durante esta década es posible observar que el país comienza a abandonar paulatinamente los paradigmas estatistas de intervención que habían prevalecido hasta los años 70, para reemplazarlos por uno enfocado hacia el mercado y a las privatizaciones de los servicios que el Estado proporcionaba a la población, perspectiva que tuvo su principal soporte técnico en los “jóvenes profesionales” del gabinete del general Pinochet, conocidos con el nombre particular de Chicago boys<sup>4</sup>. Este equipo “técnico” implementó profundas reformas en el sistema estatal y en todos los sectores de la sociedad (salud, educación, previsión social entre otros) cambiando la perspectiva de hacer política pública.

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

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

---

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

<sup>5</sup>José Joaquín Brunner, “Entrevistas, Discursos, Identidades” FLACSO Chile, año 1986.

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

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

---

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

<sup>7</sup> José Joaquín Brunner, “Entrevistas, Discursos, Identidades” FLACSO Chile, año 1986.

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

Por lo tanto, desde el año 1990 en adelante se puede hablar de un especial énfasis de las políticas de desarrollo social, basada principalmente en la idea de corresponsabilidad, que concentraban su atención en los grupos prioritarios así definidos por el gobierno (infancia, adultos mayores, jóvenes, indígenas y discapacitados), en cuya función se crearon nuevas instituciones y oficinas gubernamentales<sup>8</sup>.

La política social del régimen democrático, y en especial la dirigida a superar la pobreza, sufre fuertes cuestionamientos en el año 2000, producto de la identificación del estancamiento de los indicadores de pobreza en el país, sustentado por una serie de diagnósticos elaborados por agencias de gobierno y organizaciones no gubernamentales, que identificaban la existencia de un número importante de familias que constituía un “núcleo no permeable”<sup>9</sup>, tanto a la política social aplicada sistemáticamente a lo largo del tiempo, como a los resultados macroeconómicos obtenidos por el país a la fecha. Este hecho provocó que desde el gobierno se asumiera la responsabilidad política de hacerse cargo del problema. Esta tarea la asume con mayor dedicación el gobierno del Presidente Ricardo Lagos en el año 2000, una vez que ha asumido la presidencia del país, como representante del bloque de Partidos por la Democracia<sup>10</sup>. Lagos representaba la continuidad de los gobiernos democráticos, pero principalmente tenía a cargo la labor de concretar las reformas iniciadas por los gobiernos post – dictadura, en especial las que hacían

---

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

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

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

referencia a la consolidación de las reformas económicas y sociales. Desde aquí es que nace Chile Solidario como sistema de protección social<sup>11</sup>.

---

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

### 1.3. Chile Solidario como Estrategia Política.

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

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

Para llevar a cabo la tarea de diseño de esta política social se constituyen dos mesas de trabajo, una política y otra técnica, que establecen lineamientos de orden estratégico político y un desarrollo del programa en sus aspectos técnicos. La estrategia fue planteada con tres ejes de desarrollo definidos por el gobierno: a) Reforzar los aspectos psicosociales de las familias<sup>13</sup> y la generación de capital humano, ante su inexistencia en los grupos a los que se dirigiría la política (población de extrema pobreza); b) Intervención sistémica en las familias, que consistía en entregar los recursos necesarios en términos de información y acompañamiento de los agentes interventores que permitiera a las familias beneficiarias integrarse a la red de oferta estatal; c) El establecimiento de un Estado proactivo para la generación y desarrollo de capital social en las familias que permitiera acercar la oferta pública de servicios del Estado a las demandas de la sociedad.

---

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

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

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

Esta idea fue complementada por los equipos de gobierno, que además conjugaron la estrategia asistencialista con la promoción social de derechos, donde “El Presidente Lagos buscaba el impulso del desarrollo social, por medio de la red del Estado, mediante el cambio del carácter de sus instituciones”<sup>15</sup> (Ernesto Cohen, agosto de 2007). Esta intención denominada Chile Solidario, se materializa de manera “simbólica” el 21 de mayo del año 2002 frente al Congreso pleno, durante el discurso de cuenta pública anual.

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

---

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

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

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

Puente Chile Solidario es ante todo una iniciativa política<sup>17</sup>, entendida ésta como la acción deliberada que intenta establecer un nuevo orden social, “donde la decisión política ya no representa un acto de autoridad que solicita obediencia, sino un acuerdo negociado, basado en beneficios mutuos”<sup>18</sup>.

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

---

<sup>16</sup> Extracto del último discurso de campaña electoral, pronunciado en enero de 2000.

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

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

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

Esta forma de operar, comienza paulatinamente su proceso de transformación con el término de la Dictadura Militar; la primera prueba que constituye este hecho, es que para lograr recuperar la Democracia fue necesaria la negociación y lograr el consenso de un sector importante y mayoritario de los partidos políticos que conformarían posteriormente el bloque de los Partidos por la Democracia; esto implica la reorganización y establecimiento de un nuevo orden social en torno a lo que llamaré un orden ideal<sup>19</sup> consensuado y compartido entre la mayoría de los sectores de la sociedad, en dirección a constituir un Estado Democrático. Este es el carácter de la política actual en Chile; donde siempre es posible reconocer supremacía de unos intereses sobre otros, en especial en este gobierno de coalición, donde se encuentran enfrentadas distintas plataformas ideológicas (tanto al interior de la Concertación, como fuera de esta con los partidos de oposición).

Chile Solidario como decisión de política, quiere representar parte de esta nueva conformación de orden social y es su carácter el que se posiciona como eje central de esta investigación. En términos teóricos, se podría decir que esta decisión se inscribe dentro de lo que algunos autores llaman el uso político de la razón (Koselleck 1965, Lechner 1981<sup>20</sup>), con base legítima en una estructura institucional y legal que proporciona el Estado democrático vigente. Para Koselleck (1965), la decisión de llevar a cabo una política social como Chile Solidario se constituiría en política, cuando el Estado (representado en la figura del gobernante) “tiene capacidad de decidir y poder para hacer cumplir la

---

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>22</sup> Elementos de Teoría Política, Giovanni Sartori, Alianza Editorial, Madrid 2005.

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

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

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

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

En un primer acercamiento a los discursos del Presidente Lagos, fue posible determinar que la idea de implementar una política de esta naturaleza se encuentra de manifiesto desde sus discursos de campaña (discurso político electoral) por medio de elementos o puntos nodales que organizan el discurso, entre los que se encuentran: la idea de cambio de siglo como sinónimo de prosperidad, la referencia a un “mal pasado” que es necesario superar; la noción de un país que se construye en paz<sup>25</sup> en términos políticos; la meta de alcanzar prosperidad económica; lograr una idea de país integrado; lograr constituir un Estado eficiente; y la visión hacia un Chile futuro<sup>26</sup>. Lo anterior tiene una clausura en la construcción de un futuro sin conflicto y continuidad con un modelo exitoso de país, principalmente en términos económicos. Este hecho no es muy distinto en los discursos pronunciados cuando esta política específica

---

<sup>25</sup> Concepto más recurrente a lo largo de sus discursos.

<sup>26</sup> Como conceptos recurrentes dentro del discurso.

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

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

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

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

programa como iniciativa política, investigando además los elementos discursivos transversales que cruzan sus fundamentos normativos, para establecer si son recurrentes y equivalentes al ideario político<sup>27</sup> del Presidente Lagos, manifiesto en las distintas formas discursivas, identificables desde su formación académica, en los meses de competencia electoral, hasta el término de su período presidencial con el objeto de poder acceder al conjunto de ideas que integran simultáneamente discurso político y fundamento normativo del Chile Solidario.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

<sup>29</sup> Sigal y Verón (2003) Op Cit pág 15.

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>31</sup> Cepal (2002) Op cit: Pág 10.

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

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

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

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

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

Recurriendo a los conceptos de Policy<sup>32</sup> y Politics<sup>33</sup>, vemos que nuestro caso particular posee lo propio de cada concepto. Policy, que se ejerce por parte del gobierno al implementar planes y acciones concretas al abordar problemáticas identificables, más el sustento de legitimidad que en términos políticos entrega la politics, tanto al sistema burocrático como al régimen político para actuar.

Por lo tanto, conducir procesos por medio de una política implicaría tener razones o argumentos racionales que incluyen tanto la presunción de que se comprende y reconoce un problema, frente al cual se ofrece una solución, concebida así a los ojos de la sociedad en la medida que el sistema gubernamental que la ejecuta posea legitimidad, que en un sentido realista de la democracia -éstas “políticas” o “plataformas”- constituirían las divisas básica del intercambio democrático<sup>34</sup>.

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

---

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

<sup>33</sup> Entendida como racionalidad política, separada de la policy.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

Estos planteamientos se hacen más intensos en la década de los 50 y 60, donde el Estado se posiciona con fuerza en la esfera de lo privado, esto trajo consigo el crecimiento de la estructura administrativa estatal y la consolidación de la Burocracia, como una forma de organización racional<sup>38</sup> propia de los Estados modernos (Weber edición de 1991) donde la administración pública “permitiría asegurar el interés público gracias a una neutral clase de trabajadores elegidos por el pueblo”<sup>39</sup>.

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

---

<sup>37</sup> Parsons (2007) Op Cit, pág 37.

<sup>38</sup> Parsons (2007) Op Cit pág 40.

<sup>39</sup> Parsons (2007) Op Cit pág 40.

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

Para Weber, la administración burocrática era considerada parte de un tipo de dominación legítima a través de un carácter racional; esta dominación es primordialmente legal “que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer autoridad (autoridad legal)”<sup>41</sup>. La burocracia pasa a constituirse en la expresión mas racionalizada por su “superioridad técnica” (Barenstein 1982) de todo el conjunto de lo que Weber denomina organizaciones<sup>42</sup>, la burocracia como gestión racional, “posee eficiencia técnica, atribuciones específicas, jerarquía rigurosa y mantiene su funcionamiento en base a expedientes y la aplicación de lo que Weber llamaría tecnología administrativa”<sup>43</sup>.

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

---

<sup>40</sup> ¿Qué es la Burocracia?, Max Weber, Editorial Leviatán, Argentina 1985.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

<sup>46</sup> Habermas (2002) Op Cit, pág 123.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>49</sup> Parsons (2007) Op Cit pág 48.

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

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

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

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

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

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

### **2.1 Introducción.**

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

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

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

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

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

## 2.2 Descripción Técnica General del Chile Solidario.

En el año 2001, cuando se realiza uno de los primeros diagnósticos de la situación de pobreza en el país los resultados dan lugar a la siguiente hipótesis: “existía un núcleo de pobreza dura que parece refractaria a las políticas sociales” (Mideplan 2003) es decir, existía un grupo de la población que constituía el sector más pobre del país, a las cuales no se había logrado llegar por medio de la intervención de la política social, por lo tanto era necesario crear una estrategia que permitiera acercar la oferta programática a este sector excluido con el fin de elevar sus condiciones de vida social y económica a un nivel superior, que les permitiera salir de la indigencia<sup>50</sup>.

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

---

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

<sup>51</sup> Documento de Trabajo. Diseño de Protección Social Chile Solidario, Mideplan, abril de 2003.

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

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

Así, se formaliza la operación del programa en siete dimensiones: “trabajo, educación, salud, habitabilidad, identificación, ingresos y dinámica familiar, que permitieran a las familias focalizadas<sup>54</sup> alcanzar los 53 mínimos sociales básicos que les garantice condiciones dignas de existencia”.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Mideplan (2003) Op Cit, pág 17.

<sup>53</sup> Mideplan (2003) Op Cit, pág 18.

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

<sup>55</sup> Fosis, 2004.

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

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

Por otro lado, hay un nuevo concepto técnico que es asumido por el Fosis<sup>57</sup>, tal como lo señalara su director nacional: *“al inicio del Fosis nace otro concepto: que más que carencia lo importante es manejar los riesgos. Y manejar los riesgos significa también la diferenciación por ciclos de vida. Es decir, los riesgos de caer en pobreza de un niño recién nacido son distintos a un joven. Y por lo tanto si identificas bien los riesgos para caer en pobreza puedes manejar*

---

<sup>56</sup> Mideplan (2003) Op Cit, pág 67.

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

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

Estos planteamientos, se transforman en la clave del programa que señalan los documentos oficiales<sup>58</sup>:

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

Teniendo como ejes técnicos los siguientes componentes:

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

---

<sup>58</sup> Señaladas en el texto de diseño de protección social Chile Solidario, Mideplan 2003.

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

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

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

---

<sup>59</sup> Encuentros Regionales: Juntos Ganamos. Participación en Movimiento Junio – Julio 2001.

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

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

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

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

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

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

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

A pesar de la extensa oferta programática con la que contaba el gobierno hacia finales de la década de los noventa, la que se respaldaba en un auspicioso crecimiento económico, se identifica un grave problema que requirió ampliar con urgencia la perspectiva de intervención con los sectores más desprotegidos de la población, es decir, los indicadores de pobreza se habían estancado<sup>60</sup> y esta situación no podía ser atribuida a factores económicos, puesto que había una red gubernamental que contaba con una cantidad de presupuesto suficiente como para operar de manera efectiva sobre los grupos vulnerables de la población. Desde el gobierno mismo se había diagnosticado la incapacidad de las instituciones del Estado para adecuarse a la demanda de programas por parte de los grupos más pobres, lo que provocaba una creciente ineficacia de la política gubernamental. Mario Ossandón, director nacional del Fosis en aquella época, identifica que el problema se estaba generando a nivel de la red de oferta pública *“lo que pasaba era un problema de articulación entre oferta y demanda”* (M. Ossandón, mayo de 2008).

---

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

El problema de fondo era como organizar los recursos tanto institucionales como financieros que poseía el gobierno en torno a las demandas reales de la población, tomando en cuenta que los grupos más vulnerables se encontraban “desvinculados” de las redes sociales existentes<sup>61</sup>. Para enfrentar dicha situación problemática, se requerían de “estrategias de intervención de carácter integral, intersectorial, organizados sobre la oferta de servicios y beneficios, orientadas a través de un trabajo en red, teniendo como eje a la familia como unidad de análisis y de intervención”<sup>62</sup>.

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

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

---

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

<sup>62</sup> Mideplan (2002) Op Cit, pág 1.

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

<sup>64</sup> Mideplan (2002) Op Cit, pág 2.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

En tomo a los antecedentes anteriores se constituye finalmente la estructura de esta política, que consta de las siguientes aristas desarrolladas íntegramente en el documento del MIDEPLAN<sup>66</sup>:

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

---

<sup>66</sup>Mideplan (2002) Op Cit, pág 2- 3.

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

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

Al analizar con detenimiento los principales documentos del gobierno en torno al nuevo carácter de la política social en Chile en esa época, vemos que los principales ejes rectores son: equidad social, igualdad de oportunidades, y la perspectiva de derechos<sup>67</sup>. Definidas también como ejes rectores del pensamiento político de los gobiernos de la Concertación y categorías recurrentemente encontradas en los discursos del Presidente Lagos, como se verá con más detalle al final de este apartado.

---

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

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

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

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

---

<sup>68</sup> Mideplan (2002) Op Cit, pág 8.

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

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

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

Por lo tanto los principios rectores de la perspectiva de trabajo que asumirá la política social desde el 2000 en adelante y su forma de implementación más importante (Chile Solidario) quedarán compuestos de la siguiente forma y en completa coherencia con los puntos más relevantes que estructuran el discurso de Lagos en torno a la pobreza<sup>70</sup>:

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

---

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

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

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

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

En tomo a las ideas anteriores se estructura el marco estratégico agrupado en grandes tópicos sobre los cuales se espera que opere esta nueva perspectiva, siendo el más importante de ellos “la articulación virtuosa entre racionalidad política y enfoques técnicos, de manera de combinar ambas perspectivas y hacer de las decisiones de política, opciones integrales y ajustadas a los distintos contextos en los que opera”<sup>71</sup>, así como la operación de la estrategia a nivel territorial, con acciones de política más pertinentes y gestiones de alianzas estratégicas entre Estado, el sector privado y la sociedad civil. Respecto a esto último se explicitó la voluntad de fomentar la estrategia en un marco de lo que actualmente se denomina el enfoque de gobernanza<sup>72</sup>, pero que en la práctica, al

---

<sup>71</sup>Mideplan (2002): Op Cit, pág 10.

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

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

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

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

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

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

---

<sup>73</sup> Sistema de Protección Social] Chile Solidario; Serie Chile Solidario Mideplan, Santiago 2004.

<sup>74</sup> Mideplan (2004)Op Cit, pág 4.

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

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

---

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

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

En el documento oficial del Chile Solidario la familia es vista como un sistema social, en constante proceso de estructuración, intentando dejar de lado la idea tradicional de familia<sup>76</sup>, por lo tanto el enfoque de política debía “apoyar las funciones de integración, cohesión económica y desarrollo humano” (Mideplan 2004). Para el gobierno, la familia es un espacio central para el desarrollo de estructuras de solidaridad y realiza una serie de funciones que ningún Estado, administración colectiva, mercado o agencia pública o privada puede realizar. Sin considerar la reciprocidad y compromiso familiar no se puede desarrollar la confianza y la equidad, que funcionan como la bases de la integración y cohesión social (Mideplan 2004). El cambio de la unidad de análisis que da paso a una concepción colectiva es una particularidad relevante, ya que se comienza, por primera vez, un trabajo integrado de todos los miembros involucrados en la situación-problema con el fin de asegurar que esta participación asegurara que los beneficios llegaran a todos los miembros de la familia, y no sólo al jefe de hogar como sucedía regularmente.

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

---

<sup>76</sup> Jefatura masculina y madre encargada de labores domésticas.

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

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

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

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

---

<sup>77</sup> Fosis (2005) Op Cit pág 14.

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La equidad como valor rector, significaba una búsqueda comprehensiva de la maximización del bienestar de la personas que debería fijarse "en la combinación básica de Equidad, Libertad<sup>80</sup> y Derechos" (Mideplan, 2004) "Lo anterior significaba buscar una armonía entre los valores anteriores. Podemos hablar entonces de buscar Equidad promoviendo la Libertad y los Derechos de las personas. Igualdad de Oportunidades, Igualdad en Libertad"<sup>81</sup>. Equidad como categoría estructurante del discurso de los gobiernos de la Concertación, cuyos esfuerzos en sus logros habían permanecido al margen de las preocupaciones reales que habían constituido los primeros años de retorno democrático, donde el énfasis siempre fue priorizar el crecimiento y desarrollo económico.

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

---

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

<sup>81</sup> Mideplan (2004) Op Cit, pág 13.

<sup>82</sup> Mideplan (2004) Op Cit, pág 15.

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

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

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

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

---

<sup>83</sup> Mideplan (2004) Op Cit, pág 19.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Capítulo III: Construcción Discursiva del Pensamiento Político de Ricardo Lagos Escobar.**

*“Sin un pensamiento que la sostenga y oriente, la acción es ciega; sin una acción que la siga, el pensamiento es estéril. Entonces, como nos ha sido propuesto reiteradamente desde la filosofía, tenemos que obrar como hombres de pensamiento y pensar como hombres de acción”*

*Ricardo Lagos, Presidente de Chile año 2005.*

#### **3.1 Introducción.**

Este capítulo, considerado uno de los de mayor relevancia para mi investigación, hace un recorrido en dos direcciones: la primera de ella es la reconstrucción biográfica en términos políticos y académicos, de quién es considerado el foco central de este análisis: la figura de Ricardo Lagos Escobar, en paralelo a la reconstrucción del contexto sociopolítico chileno en el que desarrolla gran parte de esta trayectoria, tanto en su dimensión académica como política consideradas las dos esferas constituyentes de su itinerario. La segunda dirección, esta compuesta por el análisis discursivo de más de 50 documentos provenientes de cuatro décadas del desarrollo intelectual y político de Lagos (1965 -2005) que componen la principal unidad de análisis de este capítulo. Los discursos analizados incluyen diferentes temáticas, representan distintas etapas históricas de Chile, y engloban desde análisis económicos y políticos, temas contingentes a los momentos de la historia política de nuestro país, hasta llegar a los pronunciamientos sobre temas específicos como la pobreza y las políticas pública. Aquí la idea principal es desentrañar y acceder a los ejes más importantes que componen su ideario político ideológico como insumo para el desarrollo de la investigación.

En concordancia con mi hipótesis de investigación que afirma que las políticas sociales no son iniciativas técnicas neutrales, sino que son reflejo del

pensamiento de los líderes que las impulsan, me parece que esta primera reconstrucción, nos permitirá acceder al mapa ideológico que domina los discursos tras los fundamentos del programa Chile Solidario, tomando como eje rector, la premisa de que esta iniciativa se constituye en una decisión de orden político del gobernante.

La perspectiva del análisis del discurso, proporcionará las herramientas necesarias para comprender como es abordado el problema de la pobreza desde una perspectiva ética y valorativa, y como el ideario particular de este líder se transforman en plataforma fundamental de los fundamentos normativos que constituyen el cuerpo principal de esta política pública. Bajo esta perspectiva, el lenguaje del programa Chile Solidario, expresado por medio de los discursos que le dieron vida, nos permitirá tener un acercamiento más interesante a la realidad social en el que se desarrolla y a la construcción de la problemática que lo constituye.

### **3.2 Parte I: Primer momento de análisis: Ricardo Lagos, El Político y El Académico como primera construcción analítica.**

Una de las particularidades que distingue a Ricardo Lagos del resto de los integrantes del mundo político Chileno es su siempre y constante relación al mundo académico, vínculo que cultiva de forma inseparable a su labor política (como actividad principal) la que se torna más intensa en algunos períodos de tiempo donde suceden procesos políticos contingentes en Chile. Lo anterior tendrá un tratamiento más detallado a lo largo de este apartado.

Ricardo Lagos Escobar, Presidente de Chile durante el año 2000 y 2006 y tercer representante del bloque de Partidos por la Democracia en llegar al poder, realizó sus primeros años de formación académica en la escuela de derecho de la Universidad de Chile, licenciándose como abogado en el año 1960. Posteriormente realizó estudios de doctorado en el área de economía, en la Universidad de Duke Estados Unidos hasta el año 1966.

Su primer libro publicado es resultado de su tesis de grado de licenciatura titulada “La concentración del poder económico, Su teoría. Realidad Chilena”, el que obtiene un gran reconocimiento académico, teniendo varias ediciones en años posteriores. Este texto constituye una verdadera novedad para la época en Chile, y nos entrega una mirada alternativa y revolucionaria en la forma de concebir el orden económico de los países subdesarrollados y en especial el de nuestro país. Lagos demuestra a lo largo de toda la investigación, como el poder económico concentrado en once miembros de nuestra sociedad, tenía grandes influencias sobre todos aspectos de la vida económica y política de nuestra sociedad.

Dentro de los principales planteamientos trazados a lo largo del texto se cuentan la crítica que se realiza al denominado “capitalismo popular” que a menudo era señalado para justificar que no existía tendencia hacia una concentración del

poder económico por un lado, y por otro, la fuerte influencia que ejercían este grupo de empresarios sobre toda la vida social y política del país en aquella época.

Dentro de los puntos más importantes de enumerar, más allá de los efectos técnicos que a razón del autor permitían esta concentración, me parece de mayor relevancia ahondar sobre los efectos sociales que Lagos, esperaba demostrar. Lo anterior se focaliza en tres puntos básicos<sup>84</sup> detallados en el texto:

a) Concentración y “capitalismo popular”<sup>85</sup>: que según el autor era aplicable sólo para los países con economías desarrolladas, señalando que en nuestros países Latinoamericanos más que existir capitalismo popular, existía sólo “una gran concentración del poder económico y una mala distribución del ingreso nacional”<sup>86</sup>, siendo la difusión de esta teoría una transmisión de “propaganda bien organizada”<sup>87</sup> que no guardaba ninguna relación con los hechos actuales por lo que atravesaba el Chile de la época .

b) Concentración y paz mundial: referente a la relación que existía entre los grandes consorcios económicos mundiales y su constante peligro y amenaza al orden político mundial.

En el caso puntual de Chile donde el autor realiza su investigación con más detalle se reconoce una serie de efectos negativos entre los que se encuentran: una mala distribución de la renta nacional, una marcada e importante brecha de desigualdad; efectos sobre los medios de expresión (diarios, revistas entre otros), dominados por los grandes sectores económicos, donde señala que hay un constante “influencia sobre la opinión pública, la cual lee, escucha y ve, sólo

---

<sup>84</sup> “La concentración del poder económico”. Ricardo Lagos Escobar, Quinta edición del año 1965, Santiago de Chile.

<sup>85</sup> Capitalismo popular entendida por el autor como la definición que señala que a medida que se desarrolla la economía de los países, el salario de los obreros y empleados tiene un aumento proporcional. Lagos (1965) Op Cit, pág 84.

<sup>86</sup> Lagos (1965) Op cit, pág 85.

<sup>87</sup> Lagos (1965) Op cit pág 88.

lo que ellos desean o toleran”<sup>88</sup> reconociendo que esta situación producía graves efectos en la “solución de problemas nacionales y en la generación de poderes públicos”<sup>89</sup>. Un tercer efecto negativo se ejercía sobre el poder político, donde reconoce un constante peso de estos grupos económicos en la política nacional por medio de personeros ligados a su estructura; finalmente se reconoce los efectos de estos grupos económicos sobre las empresas estatales señalando que los empresarios de nuestro país “carecían de las actitudes y reacciones, conductas y valores, capaces de transformarlos en adecuado vehículo del impulso de crecimiento”<sup>90</sup> para Lagos, el dominio que ejercían estos grupos económico sobre las empresas de Estado tenía raíz en la intención constante por controlar la producción básica, por ende controlar los negocios importantes y tener una prosperidad asegurada.

En base a estos puntos relevantes es que se lanza una propuesta que es reflejo de lo que constituirían los ejes de su pensamiento, fuertemente desarrollado y planteado hasta la época de los ochenta, insistiendo en que la única opción posible para superar la perjudicial influencia del poder económico en nuestro país era la “abolición de la propiedad privada sobre los medios de producción, los cuales deben pasar al Estado”<sup>91</sup> planteando además las existencia de un fuerte control por parte del Estado sobre el capital financiero y bancario.

El autor es categórico al señalar que la única forma de superar los negativos efectos que ejercía la concentración del poder económico, era un acucioso control estatal, que conllevaría a alcanzar el progreso económico para todos los sectores de la sociedad.

Este es un punto de partida relevante en especial si se le relaciona con el matiz que adquirirían sus escritos posteriores que ya entran en relación estrecha con lo

---

<sup>88</sup> Lagos (1965) Op Cit, pág 167.

<sup>89</sup> Lagos (1965) Op Cit, pág 168.

<sup>90</sup> Lagos (1965) Op Cit, 169.

<sup>91</sup> Lagos (1965) Op Cit, 172.

que será conocido durante la década de los sesenta como la teoría de la dependencia<sup>92</sup> cuyos principales exponentes principalmente argentinos, brasileños y chilenos desarrollaron gran parte de su trabajo teórico e intelectual, en base al análisis del estancamiento que vivía Latinoamérica en la primera mitad del siglo XX, situación que hizo revalorar el papel del Estado en el control de la economía, ya sea por la apropiación de las empresas estratégicas, como por medio del control de capitales estatales y las regulaciones bancarias.

Este enfoque de pensamiento, muy arraigado en las tesis marxistas y regente de la tradición Cepalina (ubicada en esa época en Chile), marcaba las líneas teóricas que seguirían una serie de intelectuales destacados de Latinoamérica, y pasaría a ser el eje constitutivo de los principales planteamientos del Lagos de esas décadas. Esta corriente teórica encontraba nicho y respuesta en el contexto histórico del Chile de la década de los 50 y 60 que coincide con las épocas fundacionales del pensamiento de las ciencias sociales, caracterizado por un contexto sociopolítico particular, constituido por una “Democracia estable” y un proceso de democratización “sustantivo” progresivo, con una creciente movilización de actores políticos- sociales dotados de identidad ideológica y orgánica”<sup>93</sup>. Lo anterior propiciaba una creciente participación política y una reconstrucción de lo que Garretón denomina la “reconstrucción y consolidación de la acción colectiva”, marcado por transformadores gobiernos y figuras políticas. Esta era la época del auge del papel de Estado en la vida social, política y económica de la sociedad, que propició la concentración del papel de los intelectuales en los temas del “subdesarrollo y las reformas estructurales”<sup>94</sup>. Indudablemente fue un período importante para la consolidación del pensamiento de los intelectuales que encontraron un “acogedor” espacio de

---

<sup>92</sup> Teoría de la dependencia, como corriente teórica que nace producto de las crisis económicas de la década de los 30, que desarrolla la dualidad centro – periferia para la explicación de las desigualdades económicas entre países desarrollados y no desarrollados. Mayor referencia es posible encontrar en textos como “Dependencia y Desarrollo en América Latina” de E Faletto y F. Cardoso; también en el texto “El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo” de O. Sunkel.

<sup>93</sup> “Las Ciencias Sociales en América Latina” En perspectiva comparada; Héglio Trindade (coordinador). Editorial Siglo XXI, México 2007.

<sup>94</sup> Trindade (2007) Op cit, 196.

desarrollo en las condiciones estructurales del país de esos años, lo que explicaría la tendencia teórico ideológica que marcaría el pensamiento de Lagos hasta la década de los 80.

Era la época en Chile de un desarrollo ideológico, arraigado en regímenes políticos que fomentaron el desarrollo de una cultura política e intelectual, y que a su vez cobijaron a organismos internacionales importantes en el desarrollo teórico Latinoamericano, como lo son la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), quienes tuvieron sus primeros centro de investigación y trabajo en Chile.

Ricardo Lagos, está ligado tempranamente al pensamiento desarrollado desde estos centros de investigación, incluso es nombrado en el año 1972, secretario académico de Flacso. El desarrollo intelectual alcanzado en esos años, y en especial el que se desarrollaba desde estos dos grandes centros de investigación, sufre un duro golpe con el derrocamiento del gobierno de Salvador Allende, el 11 de septiembre de 1973. El régimen Militar intenta dismantelar el proyecto construido por las corrientes de pensamiento que habían prevalecido a lo largo de muchos años, principalmente por medio de la expulsión y posterior exilio de destacadas figuras del mundo académico ligado también al mundo político. El caso de Lagos, no fue la excepción, ya que desde temprano se había relacionado a la política, primero con el Partido Radical<sup>95</sup> y en años posteriores al Partido Socialista, del cual había llegado a convertirse en líder considerándose un reconocido partidario de Salvador Allende.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> Al cual renuncia cuando éste cuando decide apoyar la elección del candidato de la derecha Jorge Alessandri en el año 1961

<sup>96</sup> Lagos efectivamente llega a desempeñar labores diplomática para Allende, incluso es nombrado poco antes del quiebre del gobierno, embajador en Moscú, cargo en el que no llega a ser ratificado por el Senado.

El golpe de Estado de Septiembre del 73, obliga a Lagos a salir del país para establecerse en Argentina a cargo de la Secretaría General de Flacso, posteriormente en el año 1974 regresa a Estados Unidos para ejercer labores académicas, actividad que realiza paralelamente a su trabajo en organismos internacionales como el PNUD, UNESCO y la dirección de CLACSO. En 1978 regresa a Chile para ejercer el rol de académico en el área de economía. Es identificado como un ferviente opositor al duro régimen dictatorial de Pinochet, a pesar de no ser considerado un izquierdista radicalizado.

En el año 1983 pasa a liderar el movimiento más importante de oposición al régimen por medio del trabajo conjunto de los principales partidos de la izquierda que no estaban por la lucha armada, los cuales a comienzos del año 1983 firmaron el “Manifiesto Democrático” que posteriormente se materializa en la “Alianza Democrática”, conformado por el partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista, el Partido Radical y algunos ex parlamentarios de derecha a los que posteriormente se unieron los Partidos Republicanos, Socialdemócrata y la Unión Socialista Popular (Godoy 1999). Esta iniciativa es el primer intento por generar consenso entre distintos grupos políticos y sociales que buscaban terminar con la Dictadura Militar y que querían por medio del acuerdo, construido tanto por grupos de izquierda moderada como de representantes del gobierno, iniciar el proceso de transición a la Democracia. Esta construcción de consensos estaba intentando construirse desde finales de los años sesenta, sin embargo había encontrado un abrupto término en el año 1973, lo que dio paso a la destrucción del orden institucional y social. Eran tiempos caracterizados por una “intolerancia política” (Isern, 2004) que desencadenaron en históricas y sistemáticas violaciones a los derechos humanos durante los años de ejercicio del régimen militar.

Para algunos, esta construcción de consensos es parte de la primera renovación de la izquierda Chilena, que comienza con el golpe de Estado de 1973 (Isern,

2004), para otros representaba una acción estratégica que se constituía en la única manera de recuperar el orden democrático perdido.

A partir del año 1984, se hace más evidente la voluntad de comenzar un diálogo con el gobierno militar, también se generó un intento de modificación de los aspectos fundamentales de la constitución del ochenta que había establecido las bases institucionales del régimen Militar. Este orden constitucional, bautizado por el propio régimen como un proyecto de Democracia “protegida”<sup>97</sup>, muy bien implementado por el denominado “modelo burocrático autoritario”<sup>98</sup> se reconocía así mismo como legítimo en base al documento de la carta fundamental del 80<sup>99</sup> que se erguía, incluso en medio de una crisis que comenzaba a resentir a la Dictadura, la que nunca contó con un proyecto social, y que además en ese tiempo acumulaba una grave crisis en términos de legitimidad y de representación (Garretón 1985) lo que sumado a las constantes protestas por parte de grupos de oposición dentro contexto de crisis económica (año 1982) contribuían a minar los esfuerzos por mantener su estabilidad.

La década de los ochenta implicó a la oposición realizar esfuerzos por capitalizar las desventajas y crisis que estaba teniendo el régimen, en pro de las negociaciones que les permitiera avanzar en la búsqueda de acuerdos, que no estuvieron exento de altos y bajos, avances y retrocesos, pero también de hitos

---

<sup>97</sup> Democracia protegida a la que alude Godoy en su texto de 1999, donde hace referencia específica a una declaración que realizara el general Pinochet en el año 1987, la que a juicio del autor estaba lejos de la concepción ampliamente socializada, pues entrañaba una idea ajena a la tradición chilena. “Se trataba de una democracia ‘protegida’ (por militares). Más precisamente, “autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social”, como lo dice el discurso mismo. Con posterioridad a esta solemne declaración, se produjo una gran difusión de la nueva concepción de democracia que el gobierno autoritario se proponía darle al país” (Godoy 1999).

<sup>98</sup> Denominación utilizada por O'Donnell, señalada en el texto *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*, del año 1973 que hace referencia al modelo de autoritarismo en los países latinoamericanos, que fundan su base gobernante en una coalición entre militares y una elite tecnocrática (representada en Chile por lo Chicago Boys).

<sup>99</sup> “La constitución del 80 establece un régimen democrático restringido y contiene elementos que prorrogan una estructura política que fue diseñada por un criterio de seguridad nacional, aspecto que se materializa en el rol que se le asigna a las fuerzas de defensa y a la policía como garantes de la institucionalidad, entre otras funciones. Disposiciones ajenas al concepto de una democracia desarrollada” “Chile de las tres Transiciones” Max Larraín.

importantes; entre los que se cuentan la suscripción mayor de todos los partidos de la oposición a un Acuerdo Nacional para la Transición Democrática (1985) que se realizó en conjunto con la iglesia Católica, lo que se transformaba en el acuerdo más vasto conseguido a la fecha en el país (Godoy 1999), este pacto acrecentaba la convicción de que la ruta tomada por la Alianza Democrática era la correcta, por lo tanto el trabajo debía ser focalizado al objetivo de sacar a Pinochet del poder para poder conformar un posterior gobierno provisional, redactar una nueva constitución que incluyera la opinión de un grupo mayoritario de la sociedad, para llegar en última instancia a proclamar elecciones presidenciales y parlamentarias; la negociación de la Alianza tiene un duro revés una vez que Pinochet se niega a aceptar las reformas constitucionales<sup>100</sup> que les eran propuestas por el Acuerdo, este hecho generó un proceso de debilitamiento dentro de la Alianza especialmente desde el año 1986<sup>101</sup> que culminó el año 87 con un el régimen militar nuevamente fortalecido.

A pesar de todo, las fuerzas más fervientes de la oposición continuaban en el intento por lograr establecer un acuerdo con los distintos sectores y sus líderes. Lagos era de uno de que permanecía como partidario de hacer cumplir al régimen con los acuerdos pactados, especialmente de aquellos que tenían que ver con el compromiso establecido en la constitución de Pinochet, de realizar un plebiscito en diciembre de 1988. Por lo tanto la oposición comenzó un importante proceso de concientización a lo largo del país para inscribirse en los registros electorales y de formar a la vez un Comité de Elecciones Libres, que obligara al régimen a aceptar las condiciones necesarias para que las elecciones se realizaran de manera competitiva.

---

<sup>100</sup> Término del Estado de excepción, la recreación del registro electoral, el fin de receso político, el reconocimiento legal de los partidos, la aprobación de una ley electoral democrática y el término del exilio. (extracto citado del autor Genaro Arriagada "Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet", señaladas en el texto de Godoy de 1999).

<sup>101</sup> Para Godoy la causa de este debilitamiento se debió a causa de terceros: la violencia ejercida por la izquierda ultrista, un acercamiento de los sectores medios al régimen, el descubrimiento de un arsenal de armas del Frente en el norte del país y el atentado fallido a Pinochet de ese año.

Es en abril del año 1988 que Ricardo Lagos realiza una importante declaración en un canal de televisión, la que posteriormente marcaría un hito histórico por la naturaleza de la interpelación al régimen. Apuntando con su “dedo” frente a las cámaras en una época donde la Dictadura todavía se hacía sentir con gran fortaleza, señaló que con el triunfo del NO era posible impedir que el general Pinochet esté 25 años en el poder: *“el general Pinochet no ha sido claro con el país. Primero dijo que aquí habían metas y no plazos, después general Pinochet tuvo plazos y planteo su constitución del 80. Le voy a recordar General Pinochet que el día del plebiscito de 1980 dijo: el Presidente Pinochet no sería candidato en 1989 (...) y ahora le promete al país otros ocho años, con torturas, asesinatos, con violación de derechos humanos. Me parece inamisible que un chileno tenga tanta ambición de poder de pretender estar 25 años en el poder (...) Usted va a tener que responder entre el Si y en No (...) Hablo por 15 años de silencio y me parece indispensable que el país sepa que tiene una encrucijada y la posibilidad de salir de esta encrucijada civilizadamente a través del triunfo del NO”*<sup>102</sup>.

Sin lugar a dudas, estas declaraciones provocaron un gran impacto en la opinión pública, que Lagos logro capitalizar para posicionarse como un singular líder. El triunfo del NO en el plebiscito de 1988, es el primer paso en el camino hacia la transición democrática que aceleraron las demandas constitucionales necesarias para comenzar a liberarnos de los enclaves autoritarios proclamados por medio del Acuerdo Nacional por la Democracia (Godoy 1999). Lo anterior, reflejaba el carácter consensual y pactado que iba a adquirir el proceso de transición democrática en el país. El principal punto que englobaba la transición y el cambio de la reforma de la constitución del 80, se realiza de manera pactada con los sectores afines al régimen a principios del año 1990, claro que con un proyecto insuficiente, ya que se continuaban legitimando las instituciones y los enclaves del régimen dictatorial. La esperanza era lograr en

---

<sup>102</sup> Extracto de las declaraciones realizadas en el programa “De Cara al País” de canal 13, en abril de 1988.

el futuro y en forma paulatina mayores reformas. Este esfuerzo es realizado en forma más sustancial, recién en el gobierno de Lagos, punto sobre el cual volveré más adelante.

Hay muchas visiones y opiniones respecto del proceso de transición democrática en Chile, hay algunos que piensan que esta comienza después del plebiscito de 1988 y dura hasta el término del gobierno de Patricio Aylwin en 1994 (primer Presidente después de la Dictadura), sin embargo existen otros - donde podríamos ubicar a Lagos- que señalan que el proceso Chileno de transición democrática, no culminaría hasta lograr el reemplazo definitivo de la constitución del 80, por otra carta constitucional adecuada a los tiempos históricos y a la trayectoria política y social del país.

Es claro que durante los primeros dos gobiernos de la Concertación, no fue posible avanzar de manera sustancial en las reformas constitucionales, por lo tanto, se depositó cierta confianza en que el gobierno del Presidente Lagos pudiera terminar con las tareas de transición pendiente a la fecha.

Lagos, vinculado tempranamente a la gestión del gobierno, primero como ministro de educación de Patricio Aylwin y posteriormente como ministro de obras públicas de Eduardo Frei, participa activamente de la vida política de los nuevos gobiernos democráticos hasta llegar a perfilarse como candidato presidencial en el año 1999, luego de ganar las elecciones primarias dentro de la Coalición de Partidos por la Democracia. Es así que ese mismo año en segunda vuelta electoral llega a convertirse en Presidente de la República.

La izquierda del Lagos de la década de los consensos, ya mostraba grandes tintes de renovación, incluso ya se había adoptado el modelo económico de mercado herencia de la Dictadura y había cierta conciencia de que la reconstrucción institucional que tanto necesitaba el país después de la Dictadura necesitaba del apoyo y la negociación con los partidos de la derecha Chilena,

todavía asociados a la imagen de un Pinochet desgastado y con una reputación que había traspasado las barreras nacionales, al ser señalado como uno de los dictadores más sanguinarios de Latinoamérica.

Sin lugar a dudas la coalición más fuerte la consolidó la Concertación, de quien Lagos ha sido uno de sus líderes más importantes. Esta coalición política es reflejo de la renovación de la nueva izquierda que emerge en Chile una vez que se ha logrado desplazar a la Dictadura. En este contexto el propio Lagos ya mostraba las señales de un pensamiento menos radicalizado que en la época de los ochenta; ya en sus textos posteriores, especialmente los de finales de la década de los noventa, hay un reconocimiento a que el reestablecimiento de las nuevas democracias latinoamericanas, debía necesariamente mantener un “limpio” manejo de sus finanzas públicas.

En el texto “Mi Idea de país”, Lagos hace un amplio reconocimiento a la Concertación, como la coalición “que mejor garantiza las bases del crecimiento económico, tanto por su convicción sobre la necesidad de asegurar la libre operación de mercados eficientes, como por su apertura al escrutinio público”<sup>103</sup>. Como señala el artículo de Pedro Isern “la transformación en el pensamiento de Ricardo Lagos ejemplifica cabalmente a una parte importante tanto de la dirigencia como de las bases políticas de la Concertación”<sup>104</sup>

Haciendo notar el peso de su formación económica, vemos que el itinerario intelectual de Ricardo Lagos tiene una notable trayectoria hacia la investigación de temas relacionados con economía y desarrollo; sin olvidar su marcada influencia a la relación directa que hay entre esta temática y el desarrollo social

---

<sup>103</sup> “Mi idea de país” Ricardo Lagos Escobar. Editorial, imprenta Prosa, Santiago de Chile 1999.

<sup>104</sup> “Las dos renovaciones de la izquierda chilena”; Pedro Isern, CADAL, Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina”, Documentos año 11 número 19, 9 de agosto de 2004, Buenos Aires Argentina.

y transformaciones políticas, reconociendo que “los equilibrios económicos son esenciales para el funcionamiento de un sistema democrático”<sup>105</sup>.

Es así como desde la década de los noventa comienza a matizar sus reflexiones hacia temas como la democratización y amplía el debate a la necesidad de crear políticas sociales “como requisitos tanto de estabilidad como de equidad, pues de otra forma crecería la exclusión dentro del mercado globalizado” Lo anterior, “disminuiría los espacios comunes y la interacción entre distintos grupos sociales que incentivan a la fragmentación y a la desintegración social”<sup>106</sup> problemática reconocida por Ricardo Lagos y recurrentemente señalada en sus declaraciones y discursos referentes a los procesos de democratización y la necesidad de redefinir el rol del Estado y el mercado (Lagos 1991). En esta materia hay un señalamiento explícito a que las economías Latinoamericanas deberían ser capaces de articular acciones conjuntas de negociación en los mercados internacionales para producir una “redistribución positiva del ingreso nacional”<sup>107</sup> como única forma de contribuir a un crecimiento sostenido de la economía.

A modo de resumen hemos visto, el primer intervalo de análisis está situado principalmente en la década de los ochenta, durante los años de resistencia más acérrima al régimen militar, donde las críticas son directas al sistema económico (estilo Chicago) y el desempeño político de Pinochet. También es factible encontrar alusión a los primeros años de desempeño en su calidad de líder de Alianza Democrática, durante los momentos más álgidos de la búsqueda de

---

<sup>105</sup> “Las ciencias sociales en el proceso de democratización”, Ricardo Lagos, Norbert Lechner, Gert Rosenthal, Flacso Chile 1991.

<sup>106</sup> “Una voz en el camino: Empleo y equidad en América Latina 40 años de búsqueda”, Víctor Tokman. Fondo de Cultura Económica Santiago de Chile 2004.

<sup>107</sup> “La América Latina en el nuevo orden económico”, Selección de Carlos Portales; extracto de artículo de Ricardo Lagos “Algunos hechos recientes y el poder de la negociación de la América Latina”. Fondo de Cultura Económica, México 1983.

acuerdos entre las distintas posturas de la oposición y las opiniones respecto a un posible proceso de transición y democratización de Chile<sup>108</sup>.

Lagos como hemos visto, desarrolla una veta académica muy relevante en perspectiva al trabajo político como ya fuera señalado en el primer apartado. Esta etapa esta compuesta por una serie de planteamientos críticos en términos de manejo económico, con sus consecuentes conclusiones y enfoques que sufren un cambio sustantivo con el golpe de Estado.

Lo anterior encuentra explicación en el cambio de paradigma que se produjo a nivel de pensamiento y desarrollo intelectual después de Septiembre de 1973, lo que se manifiesta en la pérdida de la superioridad de los análisis económicos que primaban hasta principios de la década de los setenta, y que había formado a gran parte de los intelectuales de la época ligados especialmente a la izquierda. Este cambio de paradigma pasa de tener como forma de explicación principal a la economía como sistema estructurante de las demás esferas de la sociedad y hay una preocupación por dirigir la mirada a los fenómenos políticos y sociales como esferas diferenciadas, específicas y particulares. El golpe de Estado había calado tan profundo, que incluso había logrado remover la estructura de pensamiento más importante desarrollada durante aquellas épocas. La aparición del autoritarismo, era un fenómeno desconocido, para el cual no existía receta que permitiera derrotarlo, además su proceso de expansión fue demasiado rápido como para percatarse desde el inicio de los efectos de su intervención.

La aparición del autoritarismo propició la urgencia de plantear la visión de la política y sus fenómenos como una esfera particular así, la Democracia

---

<sup>108</sup> Especialmente los planteamientos en una serie de entrevistas y artículos publicados en diversos medios nacionales e internacionales que son compilados en el texto "Democracia para Chile: Proposiciones de un Socialista" del año 1985.

comienza a verse de manera distinta y adquiere un valor diferenciado y superior.

El panorama anterior puede ayudarnos a explicar el tránsito de Lagos durante estas décadas. Este cambio se produce gradualmente y como bien podemos observar, siempre en concordancia con las transformaciones que se van produciendo en la sociedad chilena.

Esto es fácil de apreciar al analizar sus planteamientos durante la década de los sesenta, con enfoques muy ligados al rol de la economía en el desarrollo como eje principal, a la que además se agrega el Estado como garante de este ejercicio <sup>109</sup>.

La llegada de la Dictadura y el cambio radical en el sistema económico que significó la completa apertura de la economía a los mercados internacionales y una fuerte ola de privatizaciones hicieron que las críticas de Lagos apuntaran a que “los grupos dominantes habían demostrado hasta el exceso su incapacidad de pensar Chile como país, como unidad de destino nacional. Incapaces de ver más allá de sus intereses personales o de grupo, intentando engañar a la opinión pública haciéndose pasar por nacionalistas”<sup>110</sup> emplazándolos a “no dirigir ni un minutos más a un pueblo que desprecian y al que sumen en la cesantía y en la explotación”<sup>111</sup>.

Crítico del sistema económico implementado por Pinochet, que a su juicio no hacía más que beneficiar a los grupos más poderosos del país, en desmedro de las clases más pobres y su consecuente empeoramiento de sus condiciones de

---

<sup>109</sup> Recordémoslo en la “Concentración del poder económico”, donde señalaba que el control de los medios de producción y de las materias primas que debían estar bajo en control permanente de Estado, así el desarrollo de los países periféricos sólo llegaría a lograrse potenciando fuertemente el papel del Estado en los sectores económicos estratégicos de la economía.

<sup>110</sup> “Democracia para Chile: proposiciones de un socialista”; Ricardo Lagos Escobar. Editorial Pehuén, Santiago de Chile, 1985.

<sup>111</sup> Lagos (1985) Op cit, pág 241.

vida, que no solo se manifestaba en términos económicos, sino también en términos sociales y políticos, sostenía que sólo una amplia mayoría representada sería capaz de llevar adelante un cambio que sacara a Chile de la crisis política y social en la que se veía sumido con el régimen.

La urgencia del llamado era a constituir los primeros pilares de la Democracia por medio de la construcción de consensos entre los distintos grupos opositores al régimen: “las fuerzas políticas y sociales deben encontrarse no sólo en un camino de solución política para transitar de la Dictadura a la Democracia, sino también se pongan de acuerdo en un conjunto de principios socioeconómicos esenciales para poder enfrentar mañana con éxito los gravísimos problemas que dejará como herencia la Dictadura”<sup>112</sup>.

Este llamado a la búsqueda de acuerdos a la que hace referencia Lagos se enmarcan dentro de la clara relevancia que había adquirido la política dentro de la reconstitución del orden tan necesario para el proceso de democratización con la recuperación de las libertades, los derechos y la autonomía.

La reconstrucción política implicaba también algunos cambios manifestados abiertamente por Lagos: “es un profundo error el que los sectores de la derecha que de una u otra forma han estado vinculados a la Dictadura, pretendan mantener intocado durante el periodo de transición el sistema de capitalismo deshumanizado, construido gracias precisamente a la Dictadura. No se está planteando que las modificaciones que hay que hacer a la estructura socioeconómicas sean aquellos que nosotros socialistas quisiéramos hacer, sino tan sólo las modificaciones mínimas necesarias para reestablecer los equilibrios que en estos doce años de Dictadura se han perdido en la sociedad chilena, y que han significado aplastar las demandas y las conquistas de los sectores populares”<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> Lagos (1985) Op Cit, pág 242.

<sup>113</sup> Lagos (1985) Op Cit, pág 243.

Una vez que Lagos asume la presidencia del país en el año 2000, no se puede hablar de un cese en sus funciones académicas. Su figura continúa siendo una opinión relevante en diversos círculos, especialmente los relacionados con la CEPAL y Flacso, instituciones a las que sigue ligado por medio de conferencias, seminarios, y otras actividades que desarrolla siendo Jefe de Estado que fueron analizadas con el fin de encontrar las categorías más importantes que adquiere en el discurso, las que están compuesta por: Rol del Estado, Rol de la academia (en el desarrollo de los países) y Políticas Públicas (tanto económicas como sociales dentro del contexto de la globalización que apoyen los procesos de Democratización).

En torno al primero: el Rol del Estado, Lagos le atribuye el papel principal del desarrollo económico y social, así como la labor de construcción de ciudadanía y también el de garante de la institucionalidad para asegurar la protección de los derechos civiles.

Es al Estado al que le otorga el rol de generador de protección social y el principal articulador entre las dimensiones económicas y sociales, realizando además, una fuerte crítica a lo que el llama “la visión reduccionista de la economía del mercado” que se había posicionado en el continente a principios de los noventa (Lagos, 2005) que convertía a la libertad económica en “paradigma del orden social”, y que bajo su visión excluía objetivos importantes de empleo, crecimiento y equidad (2005).

Referente al rol de la academia en la conformación de Estado, le otorga la función de introducir racionalidad por medio de la conformación de cuadros técnicos que otorgarán a la función política y al ejercicio de la Democracia gran relevancia e influencia en la gestión y la administración de lo público, con instancias burocráticas bajo un permanente control político.

Hay si una crítica a la visión de transformar la política bajo estos dictámenes técnicos en meros instrumentos para mejorar la eficiencia, olvidándose de su esencia: “lo que había solamente hacia delante era más bien un debate gerencial de quién es más eficiente para administrar el presente. Entonces allí, a partir de esa visión se tiende a codificar la política y la Democracia en términos de gobernabilidad. Y esa gobernabilidad, decir que expresa una idea muy precisa: el papel de la Democracia, conquistada o recuperada, era el de subordinarse a determinados procesos de reformas económicas. Y producidas estas reformas económicas, lo demás vendría por sí solo”. (Octubre de 2005).

Existe también una explícita crítica al Consenso de Washington señalando que su visión “tendía a subordinar el ejercicio de la ciudadanía a un mercado predicado en cualquiera de sus formas, algunas primitivas, otras casi inexistentes” (Octubre de 2005). En consecuencia con lo anterior surge la tercera categoría que señala, dentro de la urgencia por implementar políticas específicas para la globalización que apoyaran los procesos de democratización de nuestras sociedades: “por eso creo yo que hemos buscado una Democracia de la que podamos enorgullecer; lograr participación de ciudadanos en todo el ciclo que va desde la discusión de la agenda pública a los programas de gobierno y al diseño, gestión y evaluación de políticas públicas” (Octubre de 2005). Políticas que apuntaran directamente a superar la desigualdad que permitieran una alianza entre Democracia y economía de mercado, donde disminuir la pobreza se transforme en la principal tarea que tenga como trasfondo fundamental objetivos éticos y morales.

“Este imperativo moral categórico admite distintas formulaciones en el ámbito social: las políticas públicas deben tener como principio rector el que nuestras sociedades deben generar una creciente igualdad de oportunidades a cada uno de sus hijos, independiente de su condición”. (Octubre de 2005)

*“En lugar de considerar a la Democracia como algo natural y evidente o como el resultado de una evolución moral de la humanidad, es importante percatarse de su carácter improbable e incierto. La democracia es frágil y algo nunca definitivamente adquirido, pues no existe “umbral de democracia” que, una vez logrado, tenga garantizada para siempre su permanencia. Por tanto se trata de una conquista que hay que defender constantemente”*

*Chantal Mouffe, “El retorno de lo Político”*

### **3.3 Parte II: Segundo momento de análisis: Candidatura presidencial (Discurso político electoral) y posterior constitución de la figura de Jefe de Estado.**

Ricardo Lagos, luego de ganar las elecciones primarias de la Concertación, lanza su campaña por la presidencia de Chile en la segunda mitad del año 1999. Ya siendo conocida figura del ámbito de la política nacional desde la década de los setenta y ochenta durante los años de resistencia más ardua al régimen de Pinochet, acumulaba a su haber – durante los regímenes democráticos - dos Ministerios de vital importancia: Ministerio de Educación (en el gobierno de Aylwin) y Obras Públicas (durante el gobierno de Frei) lugares que le habían otorgado una insuperable posición de su imagen pública. De carácter fuerte, de confrontación dura hacia las críticas, siempre estuvo conciente de que esta posición le generaba ciertas garantías de buenos resultados en las siempre reñidas contiendas electorales chilenas. Es así que luego de la segunda vuelta electoral celebrada el 16 de enero de 2000 es electo Presidente de la República, convirtiéndose en el primer socialista en regresar al Palacio de la Moneda luego del derrocamiento de Salvador Allende en el año 1973.

Los análisis de los discursos políticos que constituyen esta etapa que corre desde el año 1998 y hasta el año 2000 se realizará en dos partes, la primera: los

discursos como candidato presidencial y la segunda: cuando ya es elegido Presidente de la República, pero antes de realizar la revisión sistemática es necesario establecer como paraguas analítico principal, la definición y construcción de lo político identificable en los discursos que serán columna vertebral de la conformación de los discursos en ambos momentos: 1) En tomo a la definición de un “exterior constitutivo”<sup>114</sup> con base en las relaciones antagónicas y la definición de relaciones binarias que construirán el concepto de lo político; 2) Y la posterior transformación de este exterior constitutivo en la relación amigo – enemigo Schmittiana<sup>115</sup> que permite la diferenciación respecto del otro en base al conocimiento de la identidad que lo constituye.

Estableciendo claramente este criterio principal, comenzaremos con el análisis identificando en los discursos de campaña tres conceptos claves en torno a los cuales se desarrolla el discurso político durante este período que engloba principalmente a los años 1998 y 1999: Concertación, Igualdad y Cambio de siglo como sinónimo prosperidad.

La política y el nuevo orden social democrático representado en la figura de la coalición (Concertación) por primera vez y de forma evidente es construida en tomo al reconocimiento de un mal pasado representado por la Dictadura, punto de partida perfectamente reconocible como el enemigo del orden institucional y democrático al que no es posible regresar y que se mantiene como peligro latente.

---

<sup>114</sup>El “exterior constitutivo” indica que la condición de existencia de toda identidad es la afirmación de una diferencia, la determinación de un “otro” que le servirá de “exterior”, permite comprender la permanencia del antagonismo y sus condiciones de emergencia. Lo que en el dominio de las identificaciones colectivas – en que se trata de la creación de un “nosotros” por la delimitación de un “ellos”. (“El Retorno de lo Político”. Chantal Mouffe, 1999).

<sup>115</sup>Según Schmitt, “lo político se define como una decisión constitutiva y polémica; Constitutiva por que es a través de ella como se define o se determinan los contenidos en tomo a los cuales se va a configurar la identidad de un pueblo frente a otro. Y es polémica por que con ella se establece lo político como relación amigo – enemigo, tanto hacia el exterior, en la relación con otros pueblos o Estados, como hacia el interior, frente a aquellos que no comparten o respetan la identidad concreta y específica del Estado”. (“El Concepto de lo Político”, Carl Schmitt 1999).

El juego de oposiciones binarias en estos términos se da entre la izquierda (representada por la Concertación) como símbolo de la Democracia, y la derecha (amarrada y anclada a la figura de Pinochet) como representantes del latente peligro de la Dictadura. La primera, reconocida por Lagos como símbolo de la Unión, la segunda como reflejo de la desunión de las ideas y de los actores políticos en tiempos pasados. Así se reconoce a la izquierda concertacionista como la mejor opción de construcción de un futuro próspero, en base a valores como la justicia y la igualdad, en contraposición a la representación del pasado de la Dictadura asociada con el estancamiento, la injusticia social y el atraso del país.

Existe en los discursos analizados, un recurrente comienzo en referencia a la Concertación como coalición y movimiento político - social (“de la mayoría”) que tiene como origen la lucha contra el régimen dictatorial. Esta coalición es considerada por Lagos como la continuidad histórica de la vertiente democrática tradicional de Chile quebrada por la Dictadura en el año 73, y es considerada la mejor opción para la reconstrucción y unión del país en torno al futuro.

Conciente de que la labor de la Concertación a la fecha no había logrado el cierre de la transición democrática, hay un replanteamiento del discurso hacia dos objetivos claros, el primero: finalizar la transición a través de la desaparición de los enclaves autoritarios y al cambio de los puntos más sustanciales de la Constitución de 1980 que aún permanecían vigentes a la fecha; y el segundo objetivo: poder avanzar en la tarea de generar crecimiento económico que fuera equiparable a un desarrollo social con base en la igualdad de oportunidades, preposición que posteriormente se convertiría en el eslogan de su campaña “Crecer con Igualdad”.

La construcción a través de sus discursos de la definición de la coalición a la cual representa - y de la cual es reconocida figura - se realiza en torno al

reconocimiento del “enemigo” representado por la Dictadura Militar, como ya fuera señalado en párrafos anteriores. En palabras de Lagos: “la Concertación no es una coalición electoral para ganar una elección. La Concertación nació en los momentos más oscuros y difíciles de Chile para tener una actitud moral y esto dice relación con la necesidad de los valores éticos que le dieron origen” (agosto de 1999).

Lagos otorga un valor fundamental a la construcción de consensos como la forma más factible en aquella época de enfrentarse a la Dictadura, para lo que se requirió fundar una única forma de movilización colectiva que representara a todos los movimientos sociales y partidos políticos que estaban en contra del enfrentamiento armado (por esa razón es marginado el Partido Comunista) y que eran representantes de la herencia de una tradición histórica - política compuesta de diferentes raíces que integraban desde el Partido Socialista hasta la Democracia Cristiana. “Después entendimos que de nosotros dependía la responsabilidad porque no había otra fuerza posible de transitar de la Dictadura a la Democracia. Sin Concertación no habría habido el tránsito que hubo en este país” (agosto de 1999).

Constituida la Concertación para hacer frente al nuevo proceso de democratización, es manifiesto que la experiencia de la Dictadura marca un punto de inflexión y de partida para la reconstrucción de nuevo orden democrático, Lagos señala: “los errores que llevaron al desencuentro profundo de los chilenos no justifican las violaciones a los derechos humanos que tuvieron lugar. Y por ello un reconocimiento explícito respecto de esas violaciones me parece indispensable. Queremos mirar al futuro pero este tema tiene que ver con la forma a partir de la cual comenzamos a construir futuro” (agosto de 1999).

Futuro donde Lagos intenta retomar la responsabilidad de hacerse cargo de los temas pendientes del pasado, en especial referente a los derechos humanos y

consolidación del régimen democrático a través del fortalecimiento de las instituciones creadas bajo este nuevo régimen.

Existe una referencia explícita a la Concertación como única fuerza política capaz de conducir las “demandas de Chile”, pero para este líder, la capacidad de conducción necesitaba de una amplia renovación dentro de la misma coalición, para acomodarse al nuevo contexto sociopolítico que enfrentaba Chile a finales de la década de los noventa. Las nuevas problemáticas emergentes ya no surgen como necesidad de recuperar la libertad democrática, tampoco para solucionar temas pendientes en asuntos de gestión gubernamental. Sino que la tarea y responsabilidad política más importante era la consolidación del nuevo régimen democrático que parecía no estar acabado.

En definitiva, eran reconocidos que los puntos pendientes apuntaban a temáticas como participación, desarrollo de ciudadanía, fortalecimiento de derechos, y generación de oportunidades para todos los miembros de la sociedad, puntos que marcan las categorías más relevantes en sus discursos posteriores.

La figura del enemigo en este período, todavía es fuertemente asociada a la derecha (cosa que cambia posteriormente) donde los valores que la representan son expuesto de manera antagónica a los valores de la coalición “Estamos aquí, juntos, por que compartimos que es necesario que la política esté al servicio de causas mayores, como lo son el humanismo y la justicia social. La política en definitiva, debe estar orientada a estos valores. Si bien somos pragmáticos para llevar nuestros principios a la realidad, nuestra gente no acepta un pragmatismo sin principios. Una de nuestras diferencias con la derecha es que nosotros queremos encarnar esos valores, queremos que se hagan realidad y que no sirvan sólo de buena conciencia a quienes, al mismo tiempo, ayudan a reproducir el atraso y la injusticia. Por eso somos humanistas, por que vemos en

la persona humana un fin trascendente, a partir del origen último de nuestras respectivas convicciones” (Julio de 1998).

Líder de lo que el considera una mayoría, asume la representación de los valores éticos de la Concertación, intentando demostrarse el mismo como un punto de inflexión y de diferenciación con los anteriores gobiernos de la Concertación, quizás por tratarse del tercero y tener la labor de consolidación, más que de construcción en términos generales.

Concertación como origen y futuro es lo que vemos, Concertación que aprende y nace de los dolores del pasado y que asume la responsabilidad ética y moral con los ciudadanos de generar mejores condiciones de vida, desarrollo de los valores democráticos, la unión del país en torno a un futuro que se construye desde el reconocimiento de un pasado que aún posee tareas pendientes, pero que es capaz de asumir los desafíos y cambios de la sociedad Chilena.

En torno al segundo concepto Igualdad, se desprende de la conocida alusión de Lagos de equiparar crecimiento económico y desarrollo social y que es solicitada como exigencia a la renovación de las líneas de trabajo de la Concertación. En vista de que la Concertación representaba estabilidad, capacidad y encarnaba los valores y convicciones éticas de la justicia social y el humanismo, había un urgente planteamiento a su reestructuración en estos términos que permitían la diferenciación con la derecha y el régimen autoritario.

Lagos hace una invitación a resolver la problemática de la desigualdad, por medio de la intervención de Estado a través de la implementación de políticas concretas.

Por último, en torno a la categoría de Futuro como equivalente a Progreso, hay un claro reconocimiento de las condiciones inmejorables por las que pasa ese

momento la coalición política, con una reconocida mayoría ciudadana que lo apoya. Esto es constituyente de una base social a la cual convoca para la construcción de lo que el denomina “Un Chile Futuro y Mucho Mejor”, por medio del fortalecimiento de las instituciones democráticas, desarrollo económico ligado a crecimiento y la incorporación de desarrollo tecnológico que permitiera la ubicación de Chile en un lugar privilegiado respecto de los otros países Latinoamericanos.

Los discursos que se constituyen luego de haber ganado las elecciones presidenciales en marzo de 2000, nos muestran a un Lagos ya en el papel de hombre de Estado, con preocupación en la cuestión social, pero que a la vez es capaz de insertarse en los requerimientos que le demandan el cambio de siglo, esto contempla la incorporación al mundo de las tecnologías y nuevos proyectos globales.

El exterior constitutivo y la construcción de su idea de lo político, es similar a los discursos de campaña. Siempre en referencia al pasado intolerante, se plantea un país en paz y que mira hacia al futuro en contraposición a la referencia de un pasado que representaba a un país violento y desunido. Un punto relevante aquí, Lagos nunca hace referencia al enemigo político de la Dictadura con la intención de dejarlo en el pasado, sino que se muestra continuamente con la idea de asumirlo como parte del presente que se deben sobrellevar y reparar, en una franca tipificación de la identidad negativa de éste y de lo que significa para Chile.

La imagen de un país moderno y en concordancia con los tiempos que le exigen los cambios mundiales, intentan marcar el paso de una izquierda más retrograda a una más progresista que se moderniza tecnológicamente, y que es capaz de insertarse en los nuevos requerimientos de la globalización.

Los discursos aquí se organizan en torno a tres puntos principales: Lagos como Presidente de “todos”, Descentralización, Igualdad y Desarrollo de oportunidades.

En los discursos políticos pronunciados el día de la elección y en los posteriores a ellas hay un comienzo generalizador: “estoy aquí para ser el Presidente de todos los chilenos, de los chilenos que están aquí y también de los chilenos que están en el extranjero, de los chilenos que son de centro, de izquierda y de derecha; de los que se interesan por la política y de los que no se interesan; de hombres y mujeres, de ancianos y adultos, de jóvenes y niños; de los que habitan en los extremos del territorio, de campesinos y obreros, empresarios y profesionales, mapuches y otros pueblos originarios, de nortinos y sureños, de los capitalinos. Seré Presidente de todos. De civiles y militares. De ricos y pobres. De todos los que hemos recibido de herencia dos siglos de vida independiente, de todos los que formamos una sola familia, una familia en la que no sobre ni uno solo de sus miembros”. (11 de marzo de 2000). Ya se reconoce en una investidura de hombre de Estado, con la autoridad constitucional para ejercer su mandato.

Uno de los compromisos es fortalecer la descentralización del Estado, en especial en los discursos pronunciados en regiones y que se encuentra en directa relación al hablar de que será el Presidente de todos los chilenos. Reconoce la falta de voluntad que han tenido los anteriores gobiernos para impulsar el trabajo participativo e integrado con las regiones del país, a la que señala conocer de cerca: “el gobierno que hoy inauguramos trabajará en y con las regiones” (Marzo de 2000), hay una clara intencionalidad de integrar de manera relevante el trabajo en la comunas, propiciando la participación de los sectores representantes de toda la diversidad social y étnica del país.

Siempre en torno al pasado, la referencia a la Dictadura como “la peor tragedia política del siglo XX”, es la forma de comenzar la reconstrucción de su nuevo orden discursivo.

La conformación de las cadenas de equivalencias positivas que se forman en torno a un Chile unido, el de la mayoría, el Chile justo y que respeta los derechos humanos, son señaladas en contraposición al pasado político de los menos, de la injusticia y de la intolerancia (cadenas de equivalencias negativas). Desde este lugar se plantea tomar como referencia una nueva perspectiva de desarrollo fuertemente arraigado en el concepto de Igualdad. Hace el intento una vez más por marcar un punto de inflexión, “veo al futuro, construyo futuro, pero no olvidando lo pendiente con el pasado y sin sacar de la memoria a la Dictadura”. (Marzo de 2002)

Lagos, se vale ya de su conocida figura para mostrarse fuerte en sus planteamientos: “ustedes me conocen. No tengo temor a las discrepancias, tampoco a las discusiones, pero mi objetivo como Presidente es buscar el entendimiento de todos los chilenos” (marzo de 2000). En este punto es necesario señalar que a lo largo de todos los discursos realizados en este período de tiempo, su ejercicio de la autoridad constitucional, siempre es planteado en forma de invitación y el llamado a la integración de las opiniones de los diferentes sectores de la sociedad.

El compromiso adquirido en esta etapa de los discursos, será consecuente con lo proclamado durante los meses de campaña: fortalecer las Oportunidades que paulatinamente vayan generando mayor igualdad entre los miembros de la sociedad, principalmente a través del crecimiento económico y la creación de políticas sociales en torno a este objetivo.

Lagos manifiesta querer generar nuevos impulsos al desarrollo de la sociedad en perspectiva con el nuevo siglo que le toca encabezar como Presidente, en

este sentido existe una apropiación de lo que Lagos considera el sentimiento de la gente: “un país que quiere ser más próspero, mas equitativo, mas libre, más solidario. Un país que quiere elevar su espíritu más allá de las conquistas materiales” (12 de marzo de 2000)

Por último es preciso señalar la recurrente alusión al cambio de siglo, considerado punto de partida de la modernización del Estado y de un fuerte impulso tecnológico en todos los ámbitos. Un cambio de siglo que quiere ser señalado como el comienzo de una unión definitiva del país, en torno a un objetivo común que es “Construir el futuro”, que consolide la Democracia, y haga de Chile un país con un adecuado desarrollo de la sociedad en términos de justicia y equidad, por medio de la inclusión de todos los sectores. “Un Chile más grande, más unido, más próspero, un Chile donde nace futuro”. (Concepción 11 de marzo de 2000).

*“Entré decididamente a la política en un momento de nuestra historia cuando había que hacer carne lo que dice nuestro Himno Nacional: que Chile sea país de los libres, o el asilo contra la opresión.*

*Chile ya es hoy, por fin, de nuevo, país de libres. Nunca más país de opresión.*

*Chile se encamina a ser también, como cantara Ercilla refiriéndose a Arauco, una Patria cada día más fuerte, principal y poderosa. De remotas naciones respetadas”*

*Ricardo Lagos, Presidente de Chile, 2005.*

### **3.4 Parte III: Discursos Oficiales y la Construcción del Discurso sobre la pobreza.**

#### **3.4.1 Discursos Oficiales como Jefe de Estado (2000 -2006).**

Esta parte del análisis se centra en los discursos realizados entre los años 2000 y 2005, con motivo de la cuenta pública que tiene que dar el Presidente de la República frente al Senado. Estos discursos oficiales, están dentro de las obligaciones constitucionales y se constituyen en una instancia de rendición de cuentas global, puesto que abarca todas las áreas de desarrollo e intervención del gobierno.

El lugar desde donde se enuncian estos discursos oficiales, siempre es desde la figura de Jefe de Estado y al igual que en la mayoría de los discursos políticos de campaña y de los pronunciados en otras instancias, el exterior constitutivo se construye en torno a la relación binaria pasado – futuro como categoría general que integra a los demás eje de análisis.

Como ya es recurrente en los discursos de Lagos, el pasado en directa referencia a la Dictadura, representa una etapa violenta que poco a poco comienza a ser superada. Esta etapa de la historia política de Chile es punto de

origen para el planteamiento de la reconstrucción del país en todos los aspectos de la vida social y política; considerado este proceso una tarea inconclusa en vista de todas las reformas constitucionales inacabadas y en especial por las tareas pendientes en materia de Derechos Humanos. El ímpetu de Lagos desde el principio de su mandato, se ve directamente influenciado por estas dos directrices. Lagos se responsabiliza de la gran tarea de terminar de “reconstruir los lazos morales, culturales y sociales que se vieron severamente dañados en ese proceso (Dictadura) y que debilitaron – y todavía debilitan – el sentido de comunidad del pueblo chileno” (abril de 2000), esto contemplaba generar avances en materia de derechos humanos, fortalecimientos de las instituciones democráticas, reconstruir igualitariamente una sociedad civil por medio del fortalecimientos de sus derechos, generando espacios de participación que otorgara mayores libertades y así fortalecer el proceso de democratización que no había logrado transformarse en un proceso sólido.

El cambio de siglo fue tomado como un referente importante para dar urgencia a dichos procesos, además había requerimientos por parte de la sociedad de tomar medidas en los puntos antes señalados. En ese momento, Chile era un país que llevaba a cuestas diez años de transición democrática, donde la atención se había dirigido a reconstruir sólo algunos aspectos de la vida social del país, pero donde había muchos compromisos pendientes en materia de desarrollo social y de construcción de ciudadanía. Aparentemente una vez que se logro regresar a un régimen democrático las tareas prioritarias se centraron especialmente en la reconstrucción institucional y a generar mayores ventajas en términos económicos, dejando para momentos posteriores los temas sociales.

Ya se habían preocupado de generar política social paliativa de los problemas más graves y de construir instituciones gubernamentales que contribuyeran y a la vez se fueran acercando al ideal institucional democrático. Por lo tanto la responsabilidad para Lagos era comenzar a dar curso a todas las tareas

pendientes que fortalecieran el régimen democrático, sobre todo en temas relacionados a derechos, justicia social y consolidación de las libertades.

Los ejes estructurantes de los discursos de Lagos en esta época son tres: **Desarrollo** (“abrir las puertas”), **Integración** (como país) y **Consolidación de Libertades**. Los que se desarrollan en relación a la diferenciación pasado-futuro.

En tomo al primero; “abrir las puertas del desarrollo” (Abril de 2000), se plantea que en esta nueva época de beneficios económicos y tecnológicos, es absolutamente necesaria la expansión de estos recursos a todos los sectores de la sociedad. Esta condición, debería ser capaz de proporcionar mejores condiciones de vida para los chilenos, a pesar del adverso contexto en el que Lagos asume la presidencia; la crisis económica de finales de los noventa que había golpeado duramente a todos los sectores de nuestra economía y de la sociedad en general.

El gobierno de Lagos declarado así mismo como un “gobierno ambicioso” tenía como principal objetivo lograr durante su período presidencial un progreso sin precedentes para Chile en materia económica, en perspectiva a lo que se reconocían como los requerimientos de la globalización, así es que bajo su gobierno se llevan adelante importantes labores de modernización del Estado y del servicio público en general.

Este desarrollo también significaba expandir lazos a nivel internacional, en vista de las confianzas recuperadas luego del retomo a la **Democracia**.

Lagos señala en repetidas ocasiones que el cambio significativo que tenía que tener Chile para entrar al nuevo siglo, necesitaba de un liderazgo que sea capaz de gobernar al país con “audacia y responsabilidad”.

Haciéndose llamar el mismo “el gobierno de las reformas”, quiere posicionar a Chile en una nueva esfera que además de los reconocimientos internos, pudiera ser reconocido a nivel internacional.

En la tarea del desarrollo económico, el rol del Estado es considerado esencial y principal promotor del “crecimiento con equidad e igualdad” (abril de 2002). En este punto es importante observar el dejo estatista presente desde sus primeras épocas de formación. Así el Estado pasa a ser el principal garante del desarrollo económico y social, por lo tanto debía ser capaz de estar en constante construcción de oportunidades para cumplir el objetivo: “el sentido profundo de mi gobierno es hacer que el crecimiento económico llegue a todos; es hacer que la economía de mercado funcione, creando al mismo tiempo una red social que proteja a las personas del infortunio y entregue oportunidades a los que han sido discriminados”. (Mayo de 2001)

El objetivo era entregar una imagen de país moderno con un marcado énfasis en mostrar “responsabilidad” en términos económicos, poniéndose en contraposición a los gobiernos y políticas populistas: “en Chile se gobierna en Democracia, con responsabilidad y sin populismo” (abril de 2002).

Hay una construcción por parte de Lagos, de una forma política de izquierda liberalizada, una izquierda “moderna” y “confiable” que es capaz de ensamblarse a los desafíos del nuevo siglo, mantiene apertura comercial y buen manejo de su economía; dejando eso sí, claramente establecido que un crecimiento que no fuera equiparable a un adecuado desarrollo social no podría ser sustentado en el tiempo.

Como el mismo lo señalara, la labor de su gobierno se centraría en términos de desarrollo y economía a “abrir las puertas del desarrollo promoviendo el crecimiento de nuestra economía en un mundo cada vez más globalizado y competitivo” (Mayo de 2001).

El segundo eje Integración, nos habla de la voluntad expresa que se realiza en tomo a la incorporación de todos los sectores de la sociedad al “mundo moderno” representado por el Chile actual; además de generar un efectivo proceso de descentralización.

Integración social significaba la inclusión al proceso de desarrollo económico, social y cultural de todos los sectores de la sociedad ya sea de mujeres, pueblos originarios, diversas religiones, incluso la integración de las FFAA a formar parte de la sociedad civil. Marcando siempre diferencia con el gobierno no democrático, donde la diversidad cultural y política no poseía espacios abiertos para su desarrollo y expresión y donde las FFAA, eran parte del aparato represivo del Estado.

Esta integración es tomada como una forma efectiva para lograr cohesión social que además diera garantías mínimas para mantener la estabilidad política del país; esto significaba también trasladar responsabilidad y atribuciones a las regiones; la tan reclamada descentralización era incorporada dentro del discurso de Lagos, desde el inicio de su período como una de las tareas y compromiso de mayor relevancia para la sociedad.

Por último la integración además de constituir un proceso interno, también significaba la integración a nivel internacional, principalmente en términos económicos, en la configuración de alianzas comerciales.

El último eje consolidación de las libertades, nos habla de planteamientos principalmente en términos de derechos. Primer punto relevante, continuar con el trabajo exhaustivo de las causas de derechos humanos que continuaba siendo la causa de mayor fractura dentro de la sociedad chilena<sup>116</sup>. Con procesos en curso y con poca eficacia de la justicia en casos de derechos humanos, Lagos

---

<sup>116</sup> A pesar de que los grandes avances que habían realizado en esta materia los gobiernos anteriores en primer lugar con el informe RETING del año 1991 y la creación de la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos el año 1999.

tenía sobre sus hombros la responsabilidad política de acelerar los procesos que seguían siendo la causa principal de divisiones al interior del país y en todas las esferas sociales.

Ampliar las libertades significaba, aumentar la participación de los ciudadanos, la expansión del conocimiento y la tecnología a todos los sectores de la sociedad y la expresión de las ideas que por tanto años habían sido censuradas, relegándolas a espacios clandestinos y espacios aislados de la política, libertades que se habían ido construyendo poco a poco durante estos diez años de gobiernos democráticos, pero que todavía encontraban amarras, incluso a nivel constitucional<sup>117</sup>, terminar con cualquier forma de censura significaba dar uno de los pasos fundamentales en la consolidación democrática que Lagos esperaba cerrar.

De la mano de la consolidación de las libertades, iba el proceso de fortalecimientos de la institucionalidad, para consolidar la “vocación Republicana” a la que Lagos hace alusión constantemente en sus discursos oficiales. En el discurso de cuenta pública del año 2004 señala lo siguiente: “chilenos y chilenas vivimos democráticamente. Hemos recuperado el espíritu libertario, democrático, republicano, que siempre alimentó la historia de la patria. Ese espíritu todavía no cristaliza en nuestra Carta Fundamental. Nuestra Constitución debe reformarse. Chile sabe lo que pienso: necesitamos una Constitución que exprese el anhelo democrático de las grandes mayorías y que pueda ser el examen básico de una Democracia moderna”. (21 de mayo de 2004)

La principal labor del gobierno era entregar las confianzas necesarias para generar responsabilidad en la ciudadanía, pero por otro lado había un obstáculo aún mayor para poder alcanzar las tan deseadas libertades: la Constitución de 1980 que todavía pesaba con gran fuerza, y a la cual no se había logrado hacer

---

<sup>117</sup> Ley de prensa, ley de censura cinematográfica, entre otras.

modificaciones importantes, por lo tanto el llamado reiterativo era a alcanzar los consensos necesarios entre los distintos partidos y posiciones políticas que permitiera hacer las reformas constitucionales necesarias para concretar el proceso de democratización: “vivimos en una sociedad más adulta en muchos aspectos. Los ciudadanos han desarrollado su capacidad crítica. Se habla hoy abiertamente de aquello que antes se ocultaba. Las censuras van quedando atrás” (21 de mayo de 2003)

Un punto relevante es la constante alusión que hay a la figura de la moral cristiana, en especial en temas referentes a Derechos Humanos: “como ha dicho el Cardenal Francisco Javier Errázuriz, hay que asumir con serenidad que la “verdad, la justicia, el perdón, el arrepentimiento y la clemencia son la base del reencuentro de los chilenos” (Mayo de 2001)

El cierre se realiza como en otras oportunidades en vista de construir un Chile futuro, mucho mejor, mejor en términos de lo que significó el Chile de la Dictadura y mejor también en el sentido de sus propios antecesores de la Concertación, ya que los desafíos que se adquieren en esta etapa tienen que ver con la construcción de un país que ya ha logrado superar las dificultades materiales e institucionales, pero que no ha resuelto lo fundamental para la consolidación del régimen: fortalecimientos de las libertades, cambios constitucionales acorde al proceso sociopolítico por el que transitaba Chile en esos años, nunca perdiendo de vista la experiencia pasada, que deja el aprendizaje para no repetir los errores y atrocidades cometidas durante la Dictadura Militar, que llevaron a la desintegración de las estructuras institucionales y sociales. En palabras de Lagos: “las actuales generaciones de chilenos y chilenos han sido testigos de cómo ese legado de los padres de la patria fue amenazado entre posiciones excluyentes, que pretendían ser representativas de la nación en su conjunto. La desunión llevó a grados extremos el antagonismo y la desconfianza entre los chilenos. Se produjo entonces la mayor tragedia política del siglo XX” (21 de mayo de 2000)

Es desde aquí que se construye el discurso y la idea de país futuro, tomando como punto de partida la traumática experiencia que no se puede volver a repetir, y que a pesar de los esfuerzos no ha logrado extirpar sus principales enclaves.

*“Es Chile el que se compromete como nación para enfrentar el drama doloroso de la pobreza extrema. Chile solidario es más que un programa para erradicar la miseria. Es una reivindicación de la dignidad de la familia chilena que se encuentra en esta situación”*

*Ricardo Lagos, Presidente de Chile 2004.*

### **3.4.2 Directrices del discurso global de la pobreza y el programa Chile Solidario.**

Dentro de esta temática, el análisis será dividido en dos partes: en la primera haré referencia a los elementos más relevantes que permiten establecer la construcción discursiva de Lagos frente a la problemática general de la pobreza y sus ejes más destacados, para en una segunda parte, centrarnos en los puntos más relevantes del Programa Chile Solidario, considerara la política social de pobreza más importante realizada durante los gobiernos de la Concertación, y objeto de análisis principal de esta investigación.

Las categorías que a continuación observaremos, ya fueron analizadas en conjunto con los fundamentos normativos de la política social presentes en los documentos oficiales del Ministerio de Planificación; sin embargo en este apartado serán observadas de manera independiente como una forma de abordar en términos generales la lógica discursiva en torno a la pobreza.

### 3.4.2.1 Discurso General de la pobreza.

Al analizar los ejes en los que se organizan los discursos anteriores, es posible observar que la construcción sustancial de la política y sus componentes se hace en torno a un “enemigo” político reconocido que es la Dictadura Militar. El gobierno de Pinochet, no sólo termina con la tradición democrática de Chile, sino que además produce un gran quiebre en términos de institucionalidad y lo que es considerado de mayor gravedad, comete sistemáticas violaciones a los derechos humanos en una gran mayoría de Chilenos. Por otro lado, las reformas económicas del nuevo régimen, deja en manos de privados temáticas de tanta sensibilidad social como lo son la salud y la protección social, operando a lo largo de muchos años, medidas de política social paliativas que hicieron que los indicadores de pobreza en el país se mantuvieran en niveles muy altos.

El punto de partida respecto a la pobreza en el discurso de Ricardo Lagos como Jefe de Estado, se construye desde este punto: el problema de la pobreza debe ser abordado por medio de políticas públicas que contengan en su seno un amplio debate ético y valórico, donde las soluciones que se otorguen no sólo guarden relación con superar situaciones materiales precarias, sino que apunten a fortalecer la perspectiva de derechos sociales que dignifiquen a los individuos.

Los planteamientos respecto a la pobreza, en orden general, así como en la mayoría de las temáticas que aborda Lagos en sus discursos marcan la oposición entre Democracia y Dictadura, por lo tanto la diferenciación se hará en la siguiente forma: en el orden democrático “el punto de partida en toda política pública es la persona”, haciendo alusión que el punto de partida será el respeto a la persona y respeto a su vida como “el derecho más básico” (Noviembre de 2002); en contraposición al orden existente en la Dictadura, donde se infringieron graves violaciones a las garantías individuales. Es desde este punto en que se reestructura el discurso.

Los ejes fundamentales aquí lo constituyen los siguientes conceptos: **Derechos, Pobreza como problema ético y políticas públicas (como manifestación ética de la actividad pública).**

El primer eje de análisis lo constituye la reconsideración del abordaje del problema de la pobreza desde una perspectiva de derechos como cambio sustancial, implica un razonamiento más amplio que el simple asistencialismo. Implica un cambio que lleva a fortalecer la perspectiva de derechos que fuera anulada durante la Dictadura y que permitiera tratar a cada ciudadano en condiciones de igualdad.

El segundo elemento: la pobreza como problema ético, Lagos señala que las políticas públicas deben estar inspiradas en valores de la “ética y la solidaridad” (Noviembre de 2002), donde actuar éticamente “implica respetar los derechos de las personas, particularmente de aquellos desfavorecidos del nivel social” (Noviembre de 2002). Ética y solidaridad que harán aumentar la eficacia en la acción de las políticas públicas, dos perspectivas que considera van en estrecha relación.

Un punto importante es la diferenciación que hace Lagos respecto a abordar la problemática de la pobreza desde una perspectiva valorativa: “es en ese sentido que me parece tan importante ahondar en cuales son las dimensiones éticas de todo esto (...) por que en último término detrás de toda política pública hay valores y ética. Si hay instrumentos de política pública diferenciados o distanciados del componente ético, a la larga normalmente no se sustentan en el tiempo. Los valores compartidos como sociedad son los que nos permiten la fuerza suficiente para que estas políticas tengan un respaldo adecuado para poder tener la capacidad de seguir avanzando con decisión” (Noviembre de 2002).

El énfasis es en torno a lograr políticas públicas de alto contenido social que puedan tener un alto grado de impacto que fortalezcan el sentido de la acción colectiva.

Estas políticas públicas con énfasis en lo social, contribuirían a generar mayores niveles de cohesión y por ende mejor estabilidad política, como perspectiva diferenciada de las políticas que se rigen solo por el mercado, esto implica una intervención y coordinación directa desde el Estado.

Las políticas públicas para Lagos son la forma por excelencia que tiene el Estado en la intervención y modelación de la Sociedad y son el componente principal que hace el nexo entre “crecimiento social, el orden social y la soberanía popular” (Octubre de 2000) que constituyen una de las formas clásicas de legitimación social.

### 3.4.2.2 Construcción discursiva del Chile Solidario.

Chile solidario como sistema de protección social entraña la nueva forma de abordar la problemática de la pobreza desde una perspectiva ética y valorativa, en consecuencia con el análisis de la perspectiva más general. También es posible dar cuenta del énfasis que se le otorga al fortalecimiento de los derechos básicos de los ciudadanos, punto de partida de la reestructuración democrática propuesta por el Presidente Lagos al país después de la Dictadura “con la decisión de construir un Chile democrático que respeta los derechos humanos” (Julio de 2005)

Al momento del análisis vemos que los ejes que conforman el discurso son: **Protección Social** (materializada como ley), **Dignidad y Oportunidades**. En el primero de ellos, la alusión a transformar el programa en una ley, es una forma de lograr la institucionalización de los derechos bases que son fundamento del programa y una forma de formalizar en el inconsciente colectivo la materialización de las responsabilidades que se compromete a llevar adelante desde el momento de asumir como Presidente. Además asegura una continuidad que sobrepasa incluso su período de ejercicio que garantiza la permanencia necesaria de la intervención, como para transformarse en una política de largo aliento y de producción de altos impactos en la sociedad: “promulgar esta ley significa consolidar una forma de entender cómo construimos el país. Chile avanza, Chile progresa, pero no queremos que nadie se quede atrás y a través de este tema, ustedes no se quedan atrás. Aquí en Chile Solidario celebramos hoy que más de la mitad de lo que nos hemos propuesto como meta, está cumplida. Y sólo hoy tenemos la ley. Es que durante estos dos años hemos estado trabajando sin necesidad de ley. La ley la queremos para asegurarnos que esto continúe a futuro” (Mayo de 2004)

La preocupación manifiesta de Lagos, no va sólo por satisfacer las demandas materiales de la población, sino que apunta al centro de una nueva construcción

de ciudadanía que fortalezca el proceso democrático que siempre fuera asumido por él como una etapa inconclusa de la historia política del país. Lo anterior significó entrar en un debate ético respecto a como abordar la pobreza, marcando con esta acción una clara diferenciación con el resto de los programas ejecutados a la fecha. Los alcances manifiestos asumen una perspectiva de derechos que de paso pudieran fortalecer el vínculo entre Estado y sociedad civil en contraposición a las políticas sociales implementados en la materia con anterioridad bajo una perspectiva asistencialista. “Por eso quiero decir aquí que hubo un gran debate hace dos años: ¿es posible hacer un programa en donde se llegue a golpear la puerta de la casa de cada uno de ustedes? Y parecía tan difícil. Algunos dijeron "Presidente, si esto es bien fácil, mande un cheque a cada uno y el asunto está resuelto". El tema no es andar mandando cheques. El tema tiene que ver con la dignidad de cada chileno y cada chilena. Ustedes tienen derechos y lo que se hace cuando se golpea la puerta de su casa, es decirle "tú, hijo de Chile, tienes un derecho, demanda tu derecho, porque por eso eres chileno". De eso se trata” (Mayo de 2004)

La protección social siempre es asumida como parte del rol del Estado como principal gestor del desarrollo social de un país, en contraposición al rol del mercado en la sociedad, considerado por Lagos sólo significativo en temas de desarrollo y equilibrio macroeconómico: “hoy, cada una de estas familias están incorporadas a una red social de protección del Estado. Eso es lo que ha cambiado. Pero esto, mis amigos, tiene que ver con algo más profundo, tiene que ver con una concepción política mayor. Queremos un país que junto con crecer, crea los instrumentos para llegar a cada uno de sus hijos. Chile Solidario es parte de algo más amplio, más profundo” (Mayo de 2004)

En un contexto donde temas tan fundamentales como la salud y la previsión social eran suministrados y controlados por los privados, esta iniciativa se transforma es una forma innovadora de devolver al Estado y sus instituciones el control sobre la provisión de protección social de los individuos.

Referente al segundo eje ordenador del discurso: igualdad, que encontramos recurrentemente en casi la totalidad de los discursos tanto políticos como oficiales, es un concepto que se desprende del anterior en la medida que bajo la correspondencia a una ley, todos tendrán igualdad en el acceso y cumplimiento; en lo que podría denominarse una institucionalización del derecho de protección social, Lagos espera entregar una visión a la sociedad de que habrá plena seguridad de lo que expuesto será cumplido cabalmente: “mediante esta ley, habremos dejado las bases (...) Habremos dejado un país que tiene una red social que es la respuesta para decir “sí, en Chile todos somos iguales en dignidad, todos somos iguales en derechos”. Hemos construido un país un poquito mejor” (Mayo de 2004)

Un punto relevante de destacar, es que en el compromiso de hacerse cargo de la problemática hay un traspaso directo de la responsabilidad del éxito de la política a los propios beneficiarios, vista como un intento de abrir los espacios de participación y de decisión que a la vez hagan sentir a quienes sean parte del proceso, una sensación de trabajo conjunto del gobierno y la sociedad: “ustedes son protagonistas ahora de su propio destino” (Mayo de 2004). “Lo están haciendo por surgir ustedes, pero surgiendo ustedes surge Chile, somos un país mejor, más completo, más solidario. Bien por Chile y bien por ustedes, eso es lo que digo” (Julio de 2005)

Respecto al último eje ordenador, Oportunidad, vemos que el ánimo principal es dejar en claro la diferenciación que se da en torno a una Dictadura, y las garantías que da un régimen democrático en torno al desarrollo de oportunidades, guiada por los valores que dentro de su misma estructura contiene: “cuando decimos que en Democracia la tarea consiste en dar una oportunidad, lo que estamos haciendo es un llamado a tener una sociedad que sea solidaria entre sí, solidaria para tener una mejor educación o una mejor salud, solidaria para poder generar las condiciones donde germinen todas las potencialidades” (Julio de 2005)

Democracia siempre en relación a un espacio abierto, plural, diverso, inclusivo en contraposición a la Dictadura cerrada y excluyente.

El discurso de Lagos en referencia al programa, esta llena de simbolismos que busca materializar, por ejemplo al pronunciar un discurso a los beneficiarios del programa en una comunidad rural: “una de las personas a quienes le entregué tarjeta (de beneficiario de Chile Solidario) sufre de diabetes, una de las enfermedades que está cubierta por el Auge. Y, en consecuencia, ella sabe ahora que con esa tarjeta tendrá otra atención, en definitiva, esa tarjeta tiene que ver con la dignidad de la persona, cómo construimos un país donde todos seamos iguales en dignidad, el trato que recibamos sea el mismo, independiente de la posición social”. (Encuentro con beneficiarios de Chile Solidario – Ninhue el 29 de julio de 2005)

Otro aspecto que me parece preciso destacar es la constante alusión que hace el Presidente a los símbolos de la Iglesia católica cuando se trata de pobreza y a las expresiones de solidaridad explícitas dentro de sus planteamientos: “Alberto Hurtado (primer santo de Chile) tenía una meta, tenía un norte y lo siguió, lo siguió durante toda su vida” (Julio de 2005) siendo evidente la apelación a los valores cristianos más profundos que cruzan a la sociedad chilena en la construcción de su argumento, esperando también con esto, lograr un espectro más amplio de interpelación con la sociedad.

Por último el cierre en referencia a la construcción de un Chile futuro en concordancia con los tres conceptos ejes que estructuran en el discurso en torno a la pobreza y el programa en particular, sumado a la alusión del cambio de siglo y abordaje de problemáticas desde la ética, en referencia y concordancia con lo dicho en los discursos anteriores y que es parte del conocimiento compartido, es decir, planteamientos que ya han sido escuchado en otras ocasiones en forma reiterada: “dijimos que podía haber un Chile distinto, dijimos: “mañana será otro Chile”.(Julio de 2005).

Este recorrido por los principales ejes del pensamiento político de Lagos nos entrega los insumos para plantear la síntesis analítica de forma global, por medio de la conjunción de los elementos desarrollados en los anteriores, que constituirán las conclusiones y hallazgos del capítulo final.

En la medida en que este capítulo nos mostró la evolución a nivel de pensamiento de este particular líder, nos otorgó las herramientas para situarnos dentro de un camino que tiene mucho de histórico, y donde se descubren las claves para entender la síntesis del nuevo enfoque con el que se aborda la pobreza desde el año 2000 en adelante.

## **Capítulo IV: Síntesis Analítica Final**

### **4.1 Introducción:**

Este último capítulo de mi investigación, y tal como lo señala su título tendrá como objetivo establecer una síntesis de lo que han sido los planteamientos desarrollados en los tres capítulos anteriores, divididos en tres secciones que formarán las conclusiones generales. Este apartado además tiene como fin, mostrar hallazgos importantes del proceso de investigación que no fueran señalados en los planteamientos iniciales, para al final entregar recomendaciones que puedan surgir para posteriores investigaciones sobre política pública bajo este enfoque.

Los tres puntos en torno a los que se desarrollara este capítulo serán los siguientes: 1) La decisión principalmente política que da vida a Chile Solidario; 2) Las definiciones a nivel categórico conceptual de los ejes normativos de Chile Solidario estableciendo las particulares concordancias y tensiones respecto a los ejes discursivos del Presidente Lagos, dentro del marco del nuevo abordaje técnico político que adquiere la pobreza en el país desde el 2000 en adelante; 3) Y la comprobación de la premisa teórica inicial que nos hablan de que las políticas sociales no deben ser pensadas como iniciativas técnicas neutras (exentas de un ideario político particular) sino por el contrario, introducir la valoración de éstas a la reflexión, al considerarlas cursos de acción que reflejan valores y proyectos políticos. Sobre cada uno de estos puntos volveré de manera más detallada en la medida en que se desarrolle esta síntesis analítica.

Vamos a elaborar este análisis por partes, siempre teniendo en cuenta la relevancia de los giros interpretativos y su estrecha relación con lo que es la propia biografía de Lagos. Realizar la presentación final de esta manera nos permitirá ir poniendo en perspectiva las diferentes estructuras discursivas en relación con los hechos relevantes de la historia del país que sirvieron de

plataforma a las bases y principios políticos de este sistema de protección social.

#### **4.2 Contextualización y desarrollo de la plataforma política- académica del pensamiento político de Lagos.**

Para entender la construcción de la lógica discursiva en su globalidad, primero es importante reconstruir el camino que recorre Lagos incorporando diversas ideas, las cuales son manifestaciones de sus propios cambios que funcionaliza de acuerdo al contexto político y social en el que se desenvuelve, y que hacen a la vez de base a sus planteamientos en el futuro. Es posible establecer que tales giros los realiza en total concordancia con las posiciones que va adquiriendo a lo largo de su carrera política, de cuyo capital hace uso en el presente con grandes beneficios. Indudablemente el ser reconocido como un político hábil le permite permanecer vigente en la opinión pública y a la vez transformarse en un personaje cercano a la gente y a la realidad chilena, lo que en términos discursivos y prácticos le otorgó las licencias necesarias para realizar planteamientos de políticas de alto impacto y largo alcance, como lo ejemplifica las características del programa que fuera analizado.

En perspectiva a lo analizado en el Capítulo III constatamos que el Lagos de la década de los sesenta y setenta, se mueve dentro de categorías analíticas propias de su formación dentro del marco de los teóricos de la dependencia. Lo caracteriza un discurso estatista y la postulación de un fuerte control de las esferas sociales por medio de la intervención del Estado con un potente discurso en contra del control de los grupos económicos advirtiendo sobre las dificultades que esto acarrearía a los procesos emergentes de revolución social. Son los años de una fuerte ideologización que se ven respaldados por la aparición de gobiernos progresistas que impulsan reformas sociales importantes. Aquí el discurso intelectual en general gira en torno a la superioridad de la estructura económica y la importancia de enaltecerla ya que en la medida que esta fuera reforzada, generaría la estructuración completa de las demás esferas de la sociedad, incluyendo la política.

Cuando es inminente el cambio de paradigma por la llegada del Autoritarismo, se advierte un fuerte proceso de cuestionamiento dentro de los grupos intelectuales en torno al lugar que ocupa la política y la democracia en un nuevo contexto de Dictadura. Dentro de este marco hay un replanteamiento en la forma en que estos grupos intelectuales y políticos comienzan a abordar la nueva estructuración del ordenamiento social en vista de que el régimen militar provocaba la negación de esta esfera.

Posterior al desmantelamiento del proyecto de país en manos de los militares en 1973, se vive una especie de oscurantismo del pensamiento de izquierda y su emergente proceso de democratización que tenía como principal categoría ejecutora al Estado. La figura del Estado como escenario de fondo en el desarrollo de la sociedad y como mayor precursor de los proyectos políticos de país. El evidente quiebre social que sobreviene con la Dictadura, hace patente la destrucción del proyecto político de la Renovación Socialista, para dar paso al nuevo estilo de gobernar represor y autoritario de la Dictadura Militar.

La irrupción del Autoritarismo como nuevo enemigo de la política produce una reorganización de los grupos de izquierda, si bien no de manera inmediata, en la medida en que fue posicionándose e instalándose el gobierno autoritario de Pinochet. Así la oposición comienza un proceso de reordenamiento, tratando de capitalizar para sí cada crisis del régimen, tanto en términos de legitimidad, como social y económica. Esto hizo que los grupos opositores avanzaran en la búsqueda de consensos para la recuperación de la Democracia, postura de la cual Lagos fue un reconocido precursor. Este hecho le permitió ganarse un lugar importante dentro del nuevo espacio de lucha, al ser reconocido como una de las figuras más relevante en la generación de acuerdos entre los partidos de la oposición. El no encontrarse vinculado con los grupos denominados “extremistas” y sus postura más radicalizada le permitió mejores ganancias que si las circunstancias lo hubiesen ubicado en uno de los extremos; esta experiencia sin duda le permite generar grandes beneficios que lo convirtieron

en un líder importante en el futuro y que posteriormente lo llevarían a convertirse en Presidente de la República, y no sólo eso, también lo llevan a transformarse en unos de los personajes políticos más influyentes hasta la actualidad. Todo el capital político acumulado a lo largo de años le permitió plantear proyectos con características refundacionales que son el sello propio de sus intervenciones, especialmente en el área social<sup>118</sup> y económica.

Trasladándonos a la época de los discursos de campaña presidencial, aproximadamente desde finales de los noventa y principios del 2000, observamos que el discurso del pasado es utilizado constantemente como telón de fondo, desde ahí lanza los planteamientos más relevantes y se hace más evidente la incorporación de nuevas categorías a su discurso. Aparece en primer lugar la figura de la Concertación, como bloque que tiene las pretensiones de transformarse en la cúpula más importante de la época de los consensos, de la cual Lagos fue una de las más importantes figuras, esto es perfectamente identificable al realizar una analogía con su propia biografía, al ser una postura que aparece en el momento en que era necesario hacer las construcciones y reforzar relaciones para la recuperación de la Democracia.

Aparece por primera vez y con fuerza, para transformarse en su eslogan de campaña el concepto de igualdad, reforzado por la creciente demanda de diversos grupos sociales por generar mayor distribución de los recursos del crecimiento económico que se habían generado en el país hasta el año 2000.

Lagos siempre había manifestado la intención de equiparar el desarrollo social al económico, esto implicaba quizás una vuelta a la preocupación por el rol del Estado en el desarrollo de la sociedad. El giro contundente lo realizaría en base al desarrollo de la economía con la participación de los grandes empresarios, reconociéndola como fórmula necesaria para el impulso del país. Este giro dado

---

<sup>118</sup> Entre las reformas que destacan se pueden señalar la reforma a la salud (Plan Auge), la implementación de la Jornada Escolar Completa, Chile Solidario, Reforma Procesal Penal, entre otras.

por un acérrimo crítico a los grupos económicos, muestra a un renovado Lagos que incorpora la participación de los mismos dentro del proceso de desarrollo del país en el año 2000, y es propio de la evolución de su biografía la cual es a su vez armónica con él y el contexto en el que desarrolla su estructura de pensamiento. Lagos como un personaje a la “altura de los tiempos” se hacía parte del fenómeno de globalización a la que Chile parecía acercarse, en especial con la apertura de los mercados al exterior, la incorporación de herramientas tecnológicas y la modernización del Estado, la que llevo adelante apoyado en los cimientos que establecieron los presidentes que lo antecedieron durante la transición democrática.

Los cambios y los reposicionamientos que experimento en su trayectoria, lejos de representar para la mayoría de los chilenos una traición a su pasado, fueron capitalizados como capacidad de adaptación a nuevas situaciones y flexibilidad emotiva y cognitiva.

El 2000 como representación del cambio de siglo, lo hacía aparecer como un hombre de izquierda moderna, moderada y visionaria, contraria a los planteamientos de los grupos de izquierda de los setenta y su revolución socialista, que en el nuevo contexto parecían tener ideas retrógrada y sin capacidad de evolución.

Lagos intenta siempre mostrar diferenciación respecto al pasado, esto puede observarse en tres momentos: pasado respecto al pensamiento de los sesenta, pasado respecto a la Dictadura, pasado respecto a sus propios antecesores elegidos democráticamente. La primera de ellas cuya lógica de giros discursivos fue descrita someramente en apartados anteriores, hace una diferenciación en términos de la evolución del propio pensamiento producto del enemigo de la dictadura, y la resignificación del papel de la política como estructura diferenciada de la economía, donde hay un desplazamiento de la

preocupación primordial del funcionamiento de la economía para reemplazarlo por la preocupación respecto a la instalación de un régimen democrático.

La constante ruptura con el pasado, donde la Dictadura es vista como un factor de quiebre de la comunidad política y de la nación da cuenta de un Lagos que ya vive un proceso de aprendizaje político e intelectual, su propia biografía es transformada en una plataforma que le otorga una posición inmejorable en la opinión pública, reforzada al ser considerado un hombre capaz de generar los acuerdos que condujeron al país a una forma “civilizada” de recuperar la Democracia.

Este particular pasado de Pinochet siempre es visto como una posible amenaza que podía volver a surgir en manos de los sucesores políticos de la Dictadura , y que podía hacerse manifiesto en cualquiera de sus formas, ya sea violentas o por la vía legal. Pasado que marca un doble juego, tanto como amenaza y negación misma de política a la cual no hay que dejar de prestar atención, y para las cuales se deben tener los aliados necesarios para su vigilancia.

Respecto a sus antecesores en Democracia, intenta marcar una diferencia en términos del carácter innovador que quiere dar a la intervención del Estado (modernización del Estado) y el planteamiento por primera vez de reformas constitucionales que habían permanecido pendientes a la fecha, la que señalaba como el principal obstáculo para la consolidación democrática.

El carácter tangencial de su biografía e historia pasada le permiten planteamientos fundacionales. Cuando hablo de posturas fundacionales, lo digo en que sentido: en términos del planteamiento desarrollado en torno a una nueva forma de intervención gubernamental, innovadora en el sentido de la participación política y económica de diferentes grupos de la sociedad y refundacional en la intervención sobre las dimensiones sociales que componen

el carácter del Chile Solidario, lo que será explicado con más detalle en el próximo apartado.

#### 4.3 Principales conclusiones en torno a la pobreza y el sistema de protección social Chile Solidario.

Entender los componentes valóricos de las políticas de pobreza y de Chile Solidario en el período de tiempo estudiado, significa también entender la historia y evolución del propio pensamiento de Lagos, quién sitúa los principales ejes conceptuales de su discurso a lo largo de las líneas programáticas del gobierno en materia de pobreza desde el año 2000.

Este planteamiento tiene condicionantes y definiciones en las demandas por mejorar la calidad de la Democracia en el país<sup>119</sup> y los reclamos de la población por abordar acciones concretas para la superar la pobreza, identificado como uno de los problemas más importante de la sociedad chilena.<sup>120</sup> Por otro lado, el informe del PNUD del año 2000 “Mas Sociedad para Gobernar el Futuro”, y la encuesta CEP (Centro de Estudios Públicos) del mismo año nos mostraba con gran certeza que el desarrollo económico del país – considerado estancado- y la problemática de la desigualdad eran para los chilenos, las preocupaciones más importantes de atender a la llegada de Lagos a la Presidencia. Un dato importante de señalar en punto, es que a pesar de que Chile ha sido un país dominado por un carácter polarizado respecto de las opciones políticas izquierda derecha, estas dos demandas podían ser encontradas de manera transversal a lo largo de todos los estudios de opinión pública de los últimos años.

Los antecedentes anteriores interpelaban al gobierno a tomar posiciones dentro de estos debates y a liderar el correspondiente proceso de la búsqueda de soluciones tal como lo señalé en el capítulo introductorio.

---

<sup>119</sup> Así lo señala los datos del Latinobarómetro del año 2000, donde un 46.3% de la población manifestaba encontrarse insatisfecha con la Democracia, lo que sumado al 15% de los entrevistados que declaraba encontrarse nada satisfecha, nos da una cifra superior al 60% de insatisfacción con la Democracia.

<sup>120</sup> Así lo demuestran los datos del Latinobarómetro del año 1997 – 2000 y las estadísticas del Centro de Estudios Públicos en las mismas fecha señaladas.

Por lo tanto es posible afirmar posterior al desarrollo de este trabajo, que la estructura de fundamentos normativos del nuevo enfoque de política social tiene grandes puntos de convergencias con los principios que conforman el ideario político expresado a través de los discursos en los temas de pobreza y desarrollo social. Cuando hago referencia al ideario político que traza las líneas centrales de esta política, hago alusión explícita a las denominaciones semánticas que se observan a lo largo de todos los documentos escritos y discursos pronunciados en materia de política social y de pobreza, ubicados especialmente en los años de su ejercicio como Presidente (equidad, igualdad de oportunidades). Ellos son conclusión y parte final de una construcción discursiva realizada a lo largo de su trayectoria política, por lo tanto no se consideran principios inamovibles, que siempre estuvieron presentes en su discurso, más bien se puede hablar de adecuaciones a los cambios observados en las demandas de la sociedad, como respuesta a las transformaciones que va sugiriendo el propio contexto e historia política del país.

Los principales desplazamientos de sus categorías semánticas, explican por si solo los conceptos que fueron relevantes en cada época histórica en los que fueran utilizado. Así como era recurrente encontrar en la década de los sesenta y setenta la alusión al Estado como principal categoría estructurante, coincidente con el énfasis estatista de aquellos años, en la actualidad vemos que este rol del Estado se desdibuja bajo las nuevas categorías de gobernanza participativa expresadas a lo largo de los discursos. En otra esfera, también es observable el evidente cambio de los desplazamientos de una izquierda más radicalizada a otra “moderada y responsable”, tanto en términos económicos como ideológicos.

Un punto importante es dar cuenta del cambio en la forma de abordar la pobreza como un aspecto relevante de incorporar dentro del ámbito de la política social, la que pasa de una perspectiva asistencialista a otra que incluye

la promoción social, otro cambio a nivel subjetivo también se da en la forma en que se concibe la pobreza, donde ya no solo se habla de carencias materiales, sino que de privaciones en múltiples dimensiones de la vida cotidiana, como lo es la educación, la salud y el empleo, en un intento por lograr la integrar otras dimensiones de análisis dentro de la problemática a las cuales no se había prestado atención anteriormente. Se habla por primera vez del problema de la pobreza, como problema que hay que abordar desde la ética, por que además de la carencias materiales provocadas por la marginación y la precariedad económica, la pobreza tiene que ver con la dignidad de la gente, lo que no es posible resolver solo otorgando incentivos monetarios, sino ampliando las oportunidades de acceso a los beneficios del Estado para todos los miembros de la sociedad.

Mejores condiciones de vida en términos de derechos y no de “privilegio de unos pocos”, otorgados de manera universal y en igualdad de condiciones; donde el Estado es considerado estructura de vital importancia para el desarrollo de la comunidad social y principal garante del cumplimiento de los derechos sociales, económicos y políticos de la población, lincamientos muy recurrentes en los discursos del Presidente Lagos que se transforman en los ejes más importante de trabajo que se agrupan en torno a la oferta de los servicios del Estado por medio de la adecuación de las instituciones para garantizar su cumplimiento. Esto implica en términos concreto elevar la categoría de esta política a un estatus de Ley, como una forma de asegurar su obligatoriedad.

Este hecho es considerado el primer paso para asegurar la igualdad de todos los ciudadanos a la hora de recibir los beneficios. Esta nueva forma de abordar el problema de la pobreza genera importantes cambios a nivel subjetivo en el grupo beneficiario, ya que se percibe de distinta forma la acción del gobierno; el Estado ya no es una estructura alejada de la sociedad, lo que conduce a una positiva valoración de la acción del Estado y sus representantes.

Lo anterior es reflejo, como ya he señalado en párrafos anteriores, de una nueva perspectiva que asume en términos discursivos la etapa de diseño de la política social durante el período del Presidente Lagos. Así se concibe a la política social como uno de los principales elementos de desarrollo con el que cuenta el Estado en la actualidad, y por ende el más efectivo en término de impacto en la sociedad. Por medio de la combinación del enfoque técnico como manifestación de la racionalidad del Estado, se construye una sólida plataforma para la toma de decisiones, bajo lo que teóricamente es denominado la racionalidad teleológica del Estado moderno.

El gobierno instrumentaliza las herramientas técnicas de la burocracia, para llevar a cabo proyectos políticos determinados. Ahora, esto implica poner como rol determinante un factor político en términos de acción y poder decisorio como respuesta en este caso particular, a una demanda que tenía que ver directamente con la consolidación de la Democracia en términos esenciales de Derechos. La visión de Lagos respecto a este componente, espera convertirse en un cambio trascendente en la percepción de los beneficiarios, ya que se constituiría en una obligación para el Estado proporcionarlos por medio de la adecuación de la estructura normativa e institucional.

Al hacer una comparación con lo que en términos técnicos encontramos en las evaluaciones echas al programa, hallamos una evidente tensión entre lo planteado en términos discursivos como ejes normativos y lo que en términos empíricos significó la ejecución de los mismos. Para presentar esta evidencia haré referencia al estudio realizado por Cohen y Villatoro publicado en el 2006 que además de entregar antecedentes cuantitativos en torno a indicadores, incluye una sistematización de estudios cualitativos realizados al programa por diversos autores ( Ruz Palma 2005 y Serrano 2005), contemplando de igual forma las evaluaciones realizadas por la Cepal en el 2003. Esta investigación se convertirá en la referencia principal de las evaluaciones realizadas a Chile Solidario desde su puesta en marcha. Dentro del texto se plantean varios nudos

críticos, pero de los cuales sólo haré referencia a los más importantes para los efectos y objetivos de la investigación.

El primer problema señalado hace referencia a las posibilidades de cumplimiento de los 53 mínimos definidos por el gobierno dentro del carácter valórico- normativo, que esperaban satisfacer las condiciones básicas de vida de las familias más vulnerables focalizadas como beneficiarias del programa, los cuales según el estudio: “no se ajustan necesariamente a la realidad de la familias beneficiarias, al no considerarse factores causales que inciden en el cumplimiento [...] así no pueden identificarse los mecanismos operativos necesarios para su logro” (Cohen 2005). Esto es un problema grave en la medida en que no son considerados en su definición y cumplimiento, factores exógenos de estructura (especialmente institucional y legal) y de entorno (contexto) que inciden en el cumplimiento de los mínimos establecidos<sup>121</sup>. Entonces el alcanzar el óptimo cumplimiento de estos mínimos depende muchas veces de otras instituciones del Estado que no se encuentra trabajando en conjunto con Chile Solidario. O en el peor de los casos, se establecen los mínimos a familias a las cuales no es primordial entregar servicios específicos por parte del programa, las características que poseen las familias no son uniformes por eso es necesaria dentro de su focalización, incluir criterios particularistas para hacer un uso más eficiente de los recursos humanos y financieros del programa.

El segundo nudo crítico lo constituye la perspectiva de derechos considerada principal pilar de la intervención lo que a juicio de los investigadores es una de las mayores dificultades del sistema de protección social, “los mínimos no verifican directamente derechos, sino que constituyen aproximaciones al grado en que las familias se “acercan” a una situación desarrollada por una escala

---

<sup>121</sup> Un ejemplo de esto es el caso mencionado en el texto respecto a la dimensión de habitabilidad donde se plantea como meta la disponibilidad de sistemas de eliminación de excretas y un entorno sin contaminación, donde ambos mínimos dependen de la inversión de entidades externas al programa (Ruz y Palma, 2005), cuyo estudio es utilizado dentro del texto de Cohen y Franco del 2006.

normativa preestablecida”<sup>122</sup>. Por lo tanto estos mínimos definidos como derechos sólo podrían constituirse como meras aproximaciones a una situación ideal ya que según esta investigación “los derechos no son una cuestión de grado: o se respetan o no se respetan (o se tienen o no se tienen)”.<sup>123</sup> Respecto a este punto no existe la estructura institucional, legal ni económica para garantizar el cumplimiento de todos los derechos, en especial con los que hacen referencia al acceso a salud y educación de alta calidad, o el que es más evidente que se señala como ejemplo en la investigación que hace referencia al empleo, ¿de que manera lograr que al menos uno de los miembros de la familia posea un empleo?, en primer es complejo de asegurarlo en la medida que el mercado es incapaz de absorber toda la mano de obra disponible (condición de pleno empleo); por otro lado y como se señala en la evaluación solo se hace referencia a que el miembro de la familia tenga empleo, sin hacer referencia a las condiciones de trabajo, ni lo “digno” que pueda llegar a ser.

La sola enunciación del establecimiento de mínimos, no es condición necesaria para que éstos se transformen en derechos sociales y económicos; como ya se he señalado, el aseguramiento de condiciones dignas de vida implica un trabajo y esfuerzo más allá de otorgar condiciones materiales que puedan sustentarlo; se necesita también de voluntad política de los distintos grupos de interés para llevar adelante reformas legales e institucionales, lo suficientemente fuertes como para presionar a los actores privados, de quienes también depende generar condiciones para la creación de derechos, especialmente los económicos.

En una tercera referencia realizada a un estudio realizado por Claudia Serrano en el año 2005, se hace referencia a la evidente incoherencia de la hipótesis técnica planteada al inicio de la investigación, que señalaba que los grupos vulnerables se encontraban fuera de la red institucional de protección del Estado, especialmente en las zonas urbanas, donde se pone de ejemplo el acceso

---

<sup>122</sup> Ernesto Cohen y Rolando Franco. “Transferencias con Corresponsabilidad. Una Mirada Latinoamericana”. Flacso, 2006.

<sup>123</sup> Cohen y Franco (2006). Op Cit pág 206.

a los consultorios de salud y la asistencia de los niños a la escuela. Serrano señala que al contrario de lo que podría pensarse, el Estado de Chile posee altos porcentajes de cobertura<sup>124</sup> y las “redes institucionales están claramente integradas a las redes de supervivencia de los indigentes”<sup>125</sup>. Por lo tanto vale la pena preguntarse, si la hipótesis inicial que da vida a los fundamentos técnicos del programa, no puede corroborarse de manera plena, cuales son los motivos técnicos que en un futuro sustentarían esta iniciativa.

La cuarta conclusión importante y que se ve como un problema dentro de esta evaluación hace referencia al “constante desajuste oferta – demanda que han derivado de reglas de operación no adecuadas, una oferta insuficiente, y el costo de transacción para el uso de los servicios”<sup>126</sup>. Cuando se habla de desajustes, se refiere a la incapacidad de las instituciones públicas para evitar los excesivos trámites burocráticos para que los grupos beneficiarios accedan a la red de servicios de Estado. No existe acompañamiento en el proceso de acceso a los servicios necesario para que las personas incorporarse de manera plena a los servicios que engloba este sistema de protección. Esto es ejemplificado en la evaluación con el caso de los discapacitados, los que para incorporarse al Registro Nacional de Discapacidad (requisito necesario para acceder a los beneficios) deben realizar un trámite en las oficinas de la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez, que no cuentan con oficinas locales en los sectores rurales ni localidades pequeñas (Cohen y Franco 2006).

Los anteriores planteamientos se transforman en los principales puntos de conflictos hallados en la evaluación; sin embargo hay un punto relevante: a pesar de los inconvenientes técnicos encontrados, la percepción de los beneficiarios y autoridades locales (municipios) respecto al programa es

---

<sup>124</sup> La tasa de conclusión de la educación primaria es del 97%, la alfabetización juvenil alcanza el 99% y la tasa neta de matrícula secundaria llega a un 80%. En términos de salud, Chile presenta altos índices de acceso a servicios, así como las tasas de desnutrición y mortalidad infantil más bajas de América Latina (Fuente Cepal, 2005, señaladas en el texto de Cohen y Franco 2006).

<sup>125</sup> (Cohen y Franco 2006). Op Cit pág 207, en referencia al estudio de Claudja Serrano.

<sup>126</sup> (Cohen y Franco 2006). Op Cit pág 210.

altamente positiva, esto lo demuestra un estudio realizado por el Fosis en el año 2004: “según Fosis, los alcaldes tienen una actitud muy positiva hacia Puente Chile Solidario; 88% de las autoridades municipales piensa que existe voluntad política para continuar con el programa; 90% cree que las familias poseen una opinión buena o muy buena de mismo, y 84% se manifiesta de acuerdo con la afirmación de que Puente Chile Solidario aporta a la reducción de la pobreza extrema en su comuna, Fosis concluye que los alcaldes manifiestan alta credibilidad hacia el Programa y tiene una postura favorable hacia la continuidad del sistema en sus municipios”<sup>127</sup>.

La pregunta que vale la pena realizarse en este caso: ¿como un programa que presenta tantos errores técnicos a nivel estructural, puede posicionarse en el colectivo de beneficiarios y autoridades políticas con tan auspiciosos resultados en términos de percepción? Aquí me gustaría regresar nuevamente a los efectos que llega a tener en términos discursivos el planteamiento de esta política; no olvidemos que los fundamentos normativos -independiente de los que en términos empíricos signifiquen- apelan a los valores fundamentales que sostiene a la sociedad como son la equidad, la igualdad de oportunidades y la declaración de derechos que sustenta las bases programáticas de Chile Solidario que tocan los puntos más relevantes de las demandas para el cierre del proceso democrático y que son considerados valores en sí mismo necesarios para el desarrollo social y político de la población, lo anterior planteados como principios sociales en la medida en que se construye una comunidad democrática.

Aquí sin duda es trascendental la figura de Lagos como Jefe de Estado, la cual no solo aparece como figura política, sino es erguido como un gran estadista, y por lo tanto con capacidades para llevar al país “por la senda responsable del desarrollo”, pero desarrollo también en términos éticos en conjunto con un adecuado manejo fiscal, que lo alejaba irreconciliablemente de la imagen del

---

<sup>127</sup> (Cohen y Franco 2006). Op Cit, pág 202.

populismo. Siempre se hace manifiesta la fuerte confianza en la política como herramienta necesaria para el desarrollo de la sociedad, en referencia a una política que es llevada responsablemente, la que intenta posicionar por medio de la incorporación de un giro innovador, incluso antes de que las demandas sociales hicieran crisis.

Lagos sabe muy bien conjugar ética con cálculo político, con un discurso expuesto siempre en términos éticos y ensalzando los valores e ideas fundamentales de igualdad, desarrollo y equiparamiento de las oportunidades y la idea de derechos sociales; es interesante el intento que realiza por deseconomizar la pobreza, para llevarla a otras dimensiones de análisis compuestas por categorías más simbólicas que tienen que ver con los temas de mayor sensibilidad para la sociedad; en esta línea vemos como Lagos logra posicionar el tema de la protección social de una manera sumamente hábil al poner de muralla el conjunto de valores que dice representar y enaltecerlos mediante la intervención del Estado (equidad, igualdad de oportunidad, derechos) esto le sirve muy bien como estrategia frente a la oposición, la que no tiene mas alternativas que dar respaldo a la iniciativas del ejecutivo.

Al principio de este capítulo hice referencia a que Chile Solidario se ubica dentro del campo de las decisiones políticas, independiente de que haya sido configurada en términos técnicos. Para justificar la anterior premisa fue necesario en primer lugar conjugar las opiniones y demandas provenientes de la sociedad en el momento en que Lagos asume la presidencia. Sin duda, el malestar con el régimen democrático y la demanda por cerrar el proceso de transición democrática, aceleraron el proceso de diseño de una política social de esta envergadura, que intervenía directamente en uno de los problemas más recurrentes manifestados hasta el año 2000. A lo anterior se suma el capital político acumulado, la alta aceptación de su gobierno por parte de la opinión

pública con un 66% de aceptación<sup>128</sup> y el propio carácter y carisma de Lagos para plantear una nueva forma de gobierno con base en los principios de la democráticos, como parte de las demandas de la gente que Lagos quiere hacer suya.

En términos teóricos la razón política se justifica en la medida en que representa a la colectividad, y manifiesta un interés nacional (Lechner 1981), esta representación en última instancia es legitimada por la elección democrática de gobernantes y proyectos políticos. Existe en efecto el depósito de la voluntad de un grupo mayoritario de la sociedad en un líder, que como señala Koselleck tiene capacidad y poder de decidir en nombre de los que dice representar, el rol del gobierno por lo tanto será el guía de las demandas de la población hacia objetivos compartidos, la que se ejerce a través de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y estrategias (Gubemamentalidad para Foucault, 2006).

Parte de estos procedimientos e instituciones son absolutamente necesarias para sustentar las decisiones. Este caso particular lo representa muy bien, donde lo que prima es la convicción personal, que tiene mucho de los rasgos personales del carisma de Lagos y de su propio proyecto político, donde la decisión de crear Chile Solidario no era absolutamente necesaria en vista de la capacidad del Estado y de sus instituciones que existían en tal período. Ahora, el cambio en la visión de trabajo e intervención que caracteriza al programa sólo pudo llevarse a cabo en la medida que era impulsada por este líder que contaba con una plataforma de legitimidad basado en una historia política pasada, quién intenta inaugurar una forma de gobierno más participativo y con un énfasis en el desarrollo social de la población. Esto puede ser llevado a cabo sólo por la capacidad que tiene Lagos de tomar las decisiones de cambio para la

---

<sup>128</sup> Hinzpeter, Ximena. "El País con que Lagos se encuentra". Puntos de Referencia, número 224, mayo de 2000. Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile.

modificación de la estructura institucional para otorgar este sello característico al trabajo de su gobierno.

Al hablar de la razón política de Lagos, también la considero en la medida que hay un apersonamiento de lo que son las principales demandas colectivas de la sociedad chilena en ese entonces, donde el descontento no se hacía esperar en vista de las grandes brechas de desigualdad social entre los sectores más carenciados y los más acomodados de la población. Esta gran diferencia entre ricos y pobre incluso se había agudizado en los años de gobierno democrático, y el descontento en especial de la clase media y baja se manifestaba recurrentemente, lo anterior seguía siendo un constante reclamo por alcanzar un óptimo en el desarrollo de los derechos sociales, políticos y económicos que aún permanecían cautivos a la estructura constitucional vigente. Era claro hasta el año 2000, que los gobiernos democráticos no habían logrado mejores garantías en términos de desarrollo social que las que existían hasta finales de los ochenta, por lo tanto el imperativo ético y político, obligaba al actual presidente a tomar una decisión respecto al tema social que provocara además de repercusiones a nivel material, transformaciones positivas a nivel social y cultural.

Lo anterior fue posible no sólo por que los elementos de contextos estuvieran indicando que hacer, sino por que existía un líder con el suficiente capital político y poder de negociación, que además poseía características personales y una fuerte convicción en cerrar los procesos democráticos inconclusos y que el creía superar a través del fortalecimiento de los derechos de las personas.

En síntesis se puede hablar que la razón política, en primer lugar tenía el sustento técnico de los diagnósticos que hacían evidente la necesidad de tomar cartas en el asunto para salir de la situación de estancamiento del los indicadores de pobreza en el país, esto puede ser visto como el mayor soporte a la creación de esta política, pero por otro lados vemos que la oferta de servicios

que tenía el Estado era lo suficientemente fuerte como para que con una buena coordinación de la demanda y la oferta de servicios, se logaran resultados exitosos, por lo tanto surgen las preguntas: ¿ por que no realizar los ajustes de coordinación y continuar con las herramientas de combate a la pobreza que existían hasta el momento?, ¿ Por que Lagos se embarca en este gran proyecto Chile Solidario?, creo que las respuestas a estas preguntas sólo pueden tener razones políticas. En primer lugar la explícita y recurrente alusión que manifestaba desde el momento de asumir la presidencia, de querer equiparar desarrollo económico y desarrollo social, lo que sumado a un contexto político favorecido por altos índices de popularidad a la que también se agrega su capital político acumulado le otorgaba gran base de legitimidad entre sus pares políticos y dentro de la propia oposición, hacían que se posicionara en un lugar inmejorable para plantear una política de esta envergadura. Por otro lado el sello propio que siempre quiso dar a su gobierno, bautizado por el mismo como el “gobierno de las reformas”, le da la fuerza precisa para llevar a cabo cambios en la estructura gubernamental, esto implica tal vez la inauguración por su parte de una propuesta de política social a la altura del contexto país en el que se desarrolla, donde lo primordial ya no pasa por un desarrollo económico y material adecuado, sino por un fortalecimiento de una perspectiva a nivel subjetivo que tiene que ver con transformaciones en la cultura de la gente.

Su estilo discursivo y su estructura conceptual pueden ser observados en los ejes rectores de la estructura del programa, tal como fuera analizado en detalle en el capítulo dos de la tesis. Chile Solidario encarna en sus fundamentos normativos, los valores más trascendentales de la política de Lagos, manifiesta a través de una lógica discursiva precisa y coherente. Es así que la organización principal de los ejes rectores que adquiriría la política social desde que asume la presidencia, se constituye siempre en torno al concepto de equidad, igualdad de oportunidades y la perspectiva de derechos, consideramos por Lagos los principales puntos a fortalecer para desarrollar una comunidad política que alcanzara cada vez mayores tintes de democracia consolidada.

Es capaz de apoderarse de categorías semánticas que aluden a las construcciones simbólicas de la sociedad, y las hace suyas en la medida en que estas mismas categorías son parte de la demanda de la gente, cosa que la oposición jamás y hasta la fecha ha logrado.

En el último punto respecto al planteamiento teórico, observamos la utilización del aparato burocrático que se hace evidente desde el momento en que convoca a los ministros a firmar los protocolos de acuerdo que no son otra cosa que acuerdos políticos, en un intento por valerse del estatus técnico de la burocracia como instrumento para crear comunidad política. La burocracia es vista como el principal puente entre las necesidades de la gente y la oferta que podía proporcionar el Estado, de esta forma poder llegar a establecer nobles alianzas estratégicas son siempre un fuerte soporte a la legitimidad del gobierno.

La figura de Lagos es por si misma una plataforma sólida donde plantear ideas innovadoras, sobretodo porque es un personaje muy legitimado y que además es capaz de movilizar grupos políticos y técnicos para llevar adelante sus objetivos. Analizando en parte el contexto en el que se decide llevar adelante una iniciativa de esta naturaleza, vemos que varios factores jugaban a su favor, entre los que se cuentan el capital político acumulado que le proporcionaba una sólida plataforma base, el gran momento político por el que atravesaba la Concertación, lo que sumado a un buen desempeño económico y un alza en los estándares de vida, le proporcionaba gran capacidad de acción.

Un último punto polémico que se observa en la investigación, es la verticalidad de las decisiones (por parte del Presidente Lagos) que es evidente a lo largo de todo el ciclo que sigue esta política. Ya observábamos en el capítulo dos la injerencia directa del Presidente en todos los asuntos relevantes del programa; desde su definición en términos normativos, como presupuesto y forma de operación (implementación). Esto sin duda puede ser señalado como un punto

crítico; Lagos discursivamente declara tener la intención de llevar a cabo una forma de intervención distinta a la que tenía la historia del Estado, por medio de la inclusión de las opiniones y la conciliación de intereses de los distintos actores relevantes del proceso de política pública, en donde el Estado sería un elemento más encargado de guiar la acción de la sociedad acompañado de la intervención de diversos grupos de la población; el anterior planteamiento se constituye como una de las principales plataformas de su proyecto político. Sin embargo, lo que observamos en este caso particular, es una lógica de decisión jerarquizada y centralista, apoyada y legitimada por medio del uso de elementos tecnocráticos. Aquí no es posible abstraer de sus planteamientos el alto sesgo estatista que deja entrever a través de sus acciones, por lo tanto es posible dar cuenta de una esfera única que define el carácter y la forma de la intervención.

La intención de descentralizar quizás sea aplicable, cuando se toma como principal unidad de intervención a la familia, donde a cada miembro se le atribuyen responsabilidades dentro del proceso, en lo que discursivamente se plasma bajo la idea de corresponsabilidad, donde se intenta generar una unión virtuosa entre las condiciones materiales e institucionales que proporciona el Estado y la responsabilidad de las familias para hacer uso de las herramientas que les proporcionen mejor calidad de vida por medio del cumplimiento de sus derechos.

Creo que este recorrido nos ha demostrado que las razones de llevar a cabo Chile Solidario como la iniciativa de política social más importante en Chile desde el retorno a la Democracia, indudablemente tiene un componente de análisis técnico que corresponde a los datos e indicadores generados de los diagnósticos de la pobreza en el país. Pero como ya había señalado, la situación del país a la entrada del año 2000 en términos de la generación de oferta pública de servicios era lo suficientemente amplia como para haber generado los cambios para seguir operando con la misma lógica de intervención. Sin

embargo queda demostrado que el discurso tecnocrático es una herramienta útil para que el proyecto político de Lagos pueda llevarse a cabo.

La última discusión importante que puede darse y como consecuencia del desarrollo anterior es la que nos hace preguntarnos acerca de que tan adecuado es que se deposite en manos de un líder político todas las decisiones. Esto puede tener varias formas de abordaje. Una de ella nos puede llevar a justificar las decisiones y la responsabilidad de los líderes en vista de que han sido elegidos democráticamente para cumplir con el mandato del pueblo. Se elige democráticamente a los representantes y no a los burócratas, por lo tanto la responsabilidad de las decisiones las dan los gobernantes frente a la sociedad, por otro lado la elección de los técnicos que ejecutarán las herramientas necesarias para llevar adelante un proyecto político también en última instancia es una decisión política, ya que los gobiernos delegan confianzas y tareas en un grupo afín en términos de principios. A lo anterior se agrega un dato importante, que tras de todos los conflictos de la sociedad siempre ha estado presente el Estado, eso ha sido así históricamente en Chile y eso se refleja incluso en la encuestas de opinión pública que son categóricas al señalar al Estado como uno de los principales responsables de la solución de los problemas del país. Este puede ser un argumento importante del por que no hay cuestionamientos acerca de que la decisión respecto a políticas sea tomada por el ejecutivo y su equipo técnico. En esta línea, considero que la sociedad chilena aún se encuentra en un proceso de incorporar líneas de trabajo de participación en los procesos de definición de políticas, lo importante será entonces ver en que grado representan un avance real en la incorporación de opiniones y de soluciones y no más que meros enunciados a los que no es posible dar una plataforma sólida para su desarrollo.

#### 4.4 Principales sugerencias:

Considero que la conclusión más importante de este trabajo, nos tiene que permitir abrir una veta de análisis de política pública desde otra perspectiva, y eso se logra incorporando las historias y trayectorias de los principales actores involucrados en el proceso de diseño de política pública, es interesante demostrar que cuando accedemos a las visiones de mundo logramos entender con mayor profundidad el carácter de las políticas sociales que implementan, esto nos confirma que cuando un líder tiene claridad sobre lo que es su propio proyecto político, utiliza mejor las herramientas técnicas y políticas para llevarlo a cabo. Un análisis exhaustivo de los contextos políticos en los que se desarrollan las políticas públicas nos habla mucho de las decisiones que van tomando los gobiernos, en este punto considero que los análisis han estado carentes de este tipo de reflexiones de tanta relevancia para entender por que se toman ciertas decisiones en determinados periodos de la historia política de un país.

En otra línea, es importante incorporar un análisis del contexto político en el que se espera aplicar una política social determinada; no olvidemos que el éxito de una programa de gobierno dependerá mucho de si logramos apuntar de manera correcta a las demandas que tienen ciertos grupos de la población en distintas históricas y políticas. Lo anterior nos habla de los requerimientos manifiestos de los grupos sociales y como las políticas públicas pueden ser consideradas herramientas de desarrollo y de fortalecimiento de procesos políticos.

Otro elemento necesario de trabajo que a mi criterio es importante de incorporar, es el análisis de los actores relevantes en el proceso de diseño de las políticas públicas, llámese burocracia, líderes políticos y representantes de la sociedad civil, ya que en la medida que logramos tener claridad de los intereses que cada uno de estas partes representa tiene dentro del proceso de política

pública, nos permite crear estrategias de intervención más focalizadas a los planteamientos particulares.

Por último, tener claridad de la relevancia que tiene la comunicación dentro del proceso político, esta investigación nos ha demostrado, que un gobierno que sabe posicionar cierto marco valorativo, tiene mayores niveles de aceptación y por lo tanto mayores probabilidades de éxito.

## **Bibliografía**

1. Aguilar Villanueva, Luis. "El Estudio de las Políticas Públicas. Un Estudio Introductorio". Edición Miguel Ángel Porrua, México año 1992.
2. Aguilar Villanueva, Luis. "Gobernanza y Gestión Pública". Fondo de Cultura Económica, México año 2006.
3. Bajtin, Mijail. "Estética de la creación verbal. Series en Lingüística y Teoría Literaria". Editorial Siglo Veintiuno, México año 1999.
4. Brunner, José Joaquín. "Entrevistas, Discursos, Identidades" FLACSO Chile, año 1986.
5. Barensteins. "El Análisis de la Burocracia Estatal desde la perspectiva Weberiana". Ensayos del CIDE, segunda edición, México 1982.
6. Castoriadis, Cornelius. "La Democracia como procedimiento y como Régimen". Iniciativa Socialista, nº 38, febrero 1996.
7. Centro de Estudios Públicos (CEP). Encuestas CEP / Proyecto de Opinión Pública. Santiago de Chile. [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)
8. CEPAL, "Análisis de resultados del programa Puente Chile Solidario 2002 Informe Final". División de Desarrollo Social, junio de 2003.
9. Cohen Ernesto / Rolando Franco. "Transferencias con Corresponsabilidad. Una mirada Latinoamericana". FLACSO, México año 2006.
10. Discurso del Presidente Ricardo Lagos, al reunirse con funcionarios del MIDEPLAN que participan en el programa Chile Solidario; pronunciado el 17 de junio del año 2002.
11. Discurso del Presidente Ricardo Lagos, Chile mucho mejor, pronunciado el día 11 de enero del año 2001.
12. Fosis, Gobierno de Chile. "Superar la pobreza, gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar. Experiencia de Gestión FOSIS 2000 – 2005".
13. Fosis, Gobierno de Chile. "Encuentro Regionales Juntos Ganamos, participación en Movimiento, Santiago año 2001".

14. Fundación Democracia y Desarrollo  
<http://www.fundaciondemocraciaydesarrollo.cl>
15. Foucault, Michel. "Seguridad, territorio y población". Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires Argentina año 2006.
16. Foucault, Michel. "Estética, ética y hermenéutica". Obras esenciales volumen III. Editorial Paidós, España año 1999.
17. Godoy Arcaya, Oscar. "La Transición Chilena a la Democracia: pactada" Estudios Públicos número 74, Santiago de Chile 1999.
18. Garretón, Manuel Antonio. "La Problemática de la Transición a la Democracia en Chile" Flacso Chile año 1985.
19. Garretón, Manuel Antonio. "Reconstruir la Política. Transición y Consolidación Democrática en Chile". Editorial Andante, Santiago de Chile año 1997.
20. Habermas, Jurgen. "Teoría de la Acción Comunicativa I y II". Editorial Taurus Alfaguara, México año 2002.
21. Heinzpeter, Ximena. "El país con que Lagos se encuentra". Puntos de Referencia, número 224, mayo de 2000. Centro de Estudios Públicos (CEP) Santiago de Chile.
22. Isern, Pedro. "Las dos renovaciones de la izquierda Chilena" CADAL (Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina), Documentos año 11 número 19, 9 de agosto del año 2004, Buenos Aires Argentina.
23. Koselleck, Reinhart. "Crítica y Crisis del Mundo Burgués". Ediciones RIALP, S.A, Madrid año 1965.
24. Koselleck, Reinhart. "Historia y Hermenéutica". Series en Pensamiento Contemporáneo, número 43. Editorial Paidós, Barcelona año 1997.
25. Lagos Escobar, Ricardo. "Conversaciones en el Camino". Ediciones B. Santiago de Chile 2003.
26. Lagos Escobar, Ricardo. "Después de la Transición". Serie Reporter. Santiago de Chile año 1993.

27. Lagos Escobar, Ricardo. "Hacia la Democracia". Ediciones Documentas. Santiago de Chile año 1987.
28. Lagos Escobar, Ricardo. "La Concentración del Poder Económico". Quinta edición del año 1965, Santiago de Chile.
29. Lagos Escobar, Ricardo. "Mi idea de país". Editorial, imprenta Prosa, Santiago de Chile año 1999.
30. Lagos Escobar, Ricardo. "Democracia para Chile: proposiciones de un Socialista". Editorial Pehuén, Santiago de Chile año 1985.
31. Lagos, Lechner, Rosenthal. "Las Ciencias Sociales en el proceso de Democratización", Flacso Chile año 1991.
32. Latinobarómetro 1996 – 2006. Encuestas de Opinión Pública.
33. Larraín, Max. "Chile de las tres Transiciones"  
<http://www.propolco.cl/blog/wp-content/archivo/6sem/tres.htm>
34. Lechner, Norbert. "Estado y Política en América Latina"; editorial siglo XXI, séptima edición, año 2000.
35. Lechner, Norbert. "Acerca de la razón de Estado". Flacso, sede académica de México año 1981.
36. Lechner, Norbert. "Los nuevos perfiles de la Política. Un Bosquejo". Revista Nueva Sociedad, número 130 marzo – abril 1994, pág. 32 – 43.
37. Lechner, Norbert. "¿Qué significa hacer Política?". Deseo, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Santiago de Chile año 1982.
38. Lipset, Martín. "El Hombre Político: las Bases Sociales de la Política". Editorial universitaria de Buenos Aires año 1963.
39. MIDEPLAN, Documento de Trabajo, Diseño de Protección Social Chile Solidario (Borrador Preliminar), 04 de abril de 2003.
40. MIDEPLAN, Estrategia de intervención integral a favor de las Familias que viven en extrema pobreza, Secretaría Ejecutiva Chile Solidario. Enero de 2002.
41. MIDEPLAN, Política Social de la Década del 2000 (Resumen Ejecutivo): desafíos y propuestas, Santiago año 2002.

42. Mouffe, Chantal. "El Retorno de lo Político". Editorial Paidós, España año 1999.
43. O'Donnell, Guillermo. "Modernization and Bureaucratic Authoritarianism". Berkeley: Institute of international Studies, University of California año 1973.
44. Parsons, Wayne. "Políticas Pública. Una introducción a la Teoría y la práctica de las Políticas Públicas". Flacso – México, primera edición octubre de 2007.
45. PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. "Desarrollo Humano en Chile: Más Sociedad para Gobernar el Futuro" año 2000.  
<http://www.desarrollohumano.cl/blanco.htm>
46. Portales, Carlos. "La América Latina en el nuevo orden económico internacional". Fondo de Cultura Económica, México año 1983.
47. Sartori, Giovanni. "Elementos de Teoría Política" Alianza Editorial, Madrid año 2005.
48. Sigal, Silvia y Verón Eliseo. "Perón o Muerte", los fundamentos discursivos del fenómeno Peronista. Editorial Universitaria, ciudad de Buenos Aires, año 2003.
49. Schmitt, Cari. "El Concepto de lo Político". Alianza Editorial, España año 1987.
50. Tokman, Víctor. "Una voz en el camino: Empleo y Equidad en América Latina 40 años de búsqueda", Fondo de Cultura Económica Santiago de Chile año 2004.
51. Trindade, Hégio. "Las Ciencias Sociales en América Latina" En perspectiva. Editorial Siglo XXI, México año 2007.
52. Van Dijk, Teun Adrianus. "Texto y Contexto: Semántica y Pragmática del Discurso". Serie Universitaria. Editorial Rei, México año 1993.
53. Weber, Max. ¿Qué es la Burocracia? Editorial Leviatán, Argentina año 1985.
54. Weber, Max. "Economía y Sociedad". Reimpresión Fondo de Cultura Económica, México año 2004.

## **Anexos**

**Anexo 1: Dimensiones y Mínimos del Programa PUENTE (Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social)**

A continuación se presentan las dimensiones con sus respectivos mínimos, clasificados según su grado de dificultad.

Las categorías utilizadas son:

- A: Se resuelven haciendo un trámite.
- B: Requieren un cambio conductual en la familia o alguno de sus actores, con acciones permanentes de los beneficiarios.
- C: Además de la conducta se necesita contar con condiciones favorables del contexto.

**Identificación**

Que todos los miembros de la familia estén inscritos en el Registro Civil.	A
Que todos los miembros de la familia tengan cédula de identidad.	A
Que la familia tenga su ficha CAS vigente en la Municipalidad de su domicilio (a la fecha de egreso la ficha debe encontrarse vigente).	A
Que todos los hombres de la familia mayores de 18 años tengan su situación militar al día (si han estado llamados el servicio militar deberá estar haciéndose, hecho o postergado)	A
Que todos los miembros adultos de la familia tengan sus papeles de antecedentes regularizados (al menos en proceso de regularización)	A
Que los miembros de la familia que presentan alguna discapacidad, la tengan debidamente certificada por la Comisión de Medicina Preventiva de Invalidez (COMPIN) y estén inscritos en el Registro Nacional de la Discapacidad, en el caso que la discapacidad lo amerite.	A

## Salud

Que la familia esté inscrita en el Servicio de Atención Primaria de Salud ( <i>disponen de la credencial o documento que certifica su inscripción</i> )	A
Que las embarazadas tengan sus controles de salud al día (según normas del Ministerio de Salud) (a la fecha del egreso deberá estar realizado el último control que corresponda)	B
Que los niños y niñas de 6 años o menos tengan sus vacunas al día (según normas del Ministerio de Salud) (a la fecha del egreso deberá estar la última vacuna que corresponda al día)	B
Que los niños y niñas de 6 años o menos tengan sus controles de salud al día (según normas del Ministerio de Salud) (a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda al día)	B
Que las mujeres de 35 años y más tengan el examen de Papanicolau al día.	B
Que las mujeres que usen algún método anticonceptivo estén bajo control médico (a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda realizado)	B
Que los adultos mayores de la familia estén bajo control médico en el consultorio (a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda realizado)	B
Que los miembros de la familia que sufren alguna enfermedad crónica, se encuentren bajo control médico en el centro de salud que corresponda (a la fecha del egreso deberá estar el último control que corresponda realizado)	B
Que el o los miembros de la familia con discapacidad, susceptibles de ser rehabilitados, estén participando en algún programa de rehabilitación (al menos se conocen las alternativas y en proceso de incorporarse)	B
Que los miembros de la familia estén informados en materia de salud y autocuidado (información de acuerdo a los contenidos y criterios que determine cada unidad de intervención familiar en conjunto con la red local de intervención)	B

## Educación

Que los niños y niñas en edad preescolar asistan a algún programa de educación de párvulos ( <i>en caso de no haber vacantes, al menos inscrito y postulando</i> )	B
Que en presencia de madre trabajadora y en ausencia de otro adulto que pueda hacerse cargo de su cuidado, el o los niños menores de 6 años se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil ( <i>en caso de no haber vacantes, al menos inscrito y postulando</i> )	B
Que los niños hasta 15 años de edad asistan a algún establecimiento educacional ( <i>en el caso de los niños y niñas desertoras, en proceso de reinsertarse en el sistema escolar</i> )	B
Que los niños que asisten a educación preescolar, básica o media sean beneficiarios de los programas de asistencia escolar que correspondan ( <i>de los beneficios existentes en la comuna, de acuerdo a los parámetros que fije la unidad de intervención familia en conjunto con la red local de intervención</i> )	A
Que los niños mayores de 12 años sepan leer y escribir ( <i>al menos aprendiendo lecto-escritura</i> )	B
Que el o los niños con discapacidad que estén en condiciones de estudiar se encuentren incorporados al sistema educacional, regular o especial ( <i>en caso de no haber vacantes, al menos inscrito y postulando. En caso de no disponer de establecimientos, al menos aprendiendo lecto-escritura y operaciones básicas, de acuerdo a su edad</i> )	B
Que exista un adulto responsable de la educación del niño y que esté en contacto regular con la escuela ( <i>acreditado como apoderado en la escuela y ha asistido a la última reunión de apoderados que corresponda a la fecha de egreso</i> )	B
Que los adultos tengan una actitud positiva y responsable hacia la educación y la escuela, al menos reconociendo la utilidad de la participación del niño en procesos educativos formales.	B
Que los adultos sepan leer y escribir ( <i>al menos aprendiendo lecto-escritura y operaciones básicas, aquellos que tengan disposición a hacerlo</i> )	B

## Dinámica familiar

Que existan en la familia prácticas cotidianas de conversación sobre temas como hábitos, horarios y espacios para la recreación.	B
Que la familia cuente con mecanismos adecuados para enfrentar conflictos.	B
Que existan normas claras de convivencia al interior de la familia.	B
Que exista una distribución equitativa de las tareas del hogar (entre todos los miembros de la familia, independientemente del sexo de sus miembros y de acuerdo a la edad de cada uno de ellos)	B
Que la familia conozca los recursos comunitarios y los programas de desarrollo disponibles en la red local (clubes deportivos, centros del adulto mayor, grupos de iniciativa, organizaciones de la comunidad, entre los principales).	B
Que en caso que exista violencia intrafamiliar, las personas involucradas directamente en esta situación estén incorporadas a algún programa de apoyo (al menos conoce las alternativas y se encuentra en proceso de integrarse)	B / C
Que la familia que tiene interno un niño en algún sistema de protección, lo visite regularmente.	B
Que la familia que tiene algún joven privado de libertad, lo apoye y colabore en el programa de rehabilitación.	B

## Habitabilidad

Que la familia tenga su situación habitacional clara en relación con la tenencia del sitio y la vivienda que habitan.	A
Si la familia quiere postular a vivienda, que se encuentre postulando.	A
Que cuenten con agua no contaminada.	C
Que cuenten con un sistema de energía adecuado.	C
Que cuenten con un sistema de eliminación de excretas adecuado.	C
Que la casa no se llueva, no se inunde y esté bien sellada.	B
Que la vivienda cuente, al menos con dos piezas habitables.	B-C
Que cada miembro de la familia tenga su cama con equipamiento básico (se entiende por equipamiento básico, sábanas, frazadas, almohada)	B
Que cuenten con equipamiento básico para la alimentación de los miembros de la familia (se entiende por equipamiento básico batería de cocina, vajilla y cubiertos para todos los miembros de la familia)	B
Que dispongan de un sistema adecuado de eliminación de basura.	B
Que el entorno de la vivienda esté libre de contaminación.	C
Que la familia acceda al Subsidio al Pago del Consumo del Agua Potable, si corresponde.	A

## Trabajo

Que al menos un miembro adulto de la familia trabaje de forma regular y tenga una remuneración estable.	C
Que ningún niño menor de 15 años abandone los estudios por trabajar.	C
Que las personas que se encuentren desocupadas estén inscritas en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL).	A

## Ingresos

Que los miembros de la familia que tengan derecho s SUF (Subsidio Único Familiar), lo obtengan (al menos se encuentren postulando)	A
Que los miembros de la familia que tengan derecho a Asignación Familiar, la obtengan.	A
Que los miembros de la familia que tengan derecho a PASIS (Pensión Asistencial), la obtengan (al menos se encuentran postulando)	A
Que la familia cuente con ingresos económicos superiores a la línea de la indigencia.	C
Que la familia cuente con un presupuesto organizado en función de sus recursos y necesidades prioritarias.	B

## **Anexo 2: Guía General de Entrevistas**

1. ¿Cómo nace el programa Chile Solidario?
2. Descripción de la situación de pobreza en el país en el momento de comenzar las primeras discusiones.
3. Descripción de las principales herramientas técnicas utilizadas para el diseño del programa y ¿cual es la diferencia con que existe con los otros programas de pobreza existentes en el país hasta el año 2000?
4. Primeros debates y fundamentos valóricos que se incorporan, ¿que elementos componen la perspectiva de la pobreza como problema ético?
5. ¿Quiénes fueron los actores más relevantes en el proceso de discusión y diseño del programa?
6. ¿A quién se le encarga el diseño y quien lo encarga directamente? ¿Como se constituyen las mesas de trabajo técnicas y políticas? ¿El diseño contempla un proceso participativo?, ¿cómo se incorporan las distintas opiniones de los actores? ¿Como se incorpora la visión de los organismos internacionales en el diseño?
7. ¿Como se traspasa la idea del programa (fundamentos) a los cuadros técnicos? ¿Hay relación directa entre el mandato del presidente y lo que ejecutan los cuadros técnicos?
8. ¿Cómo se negocia la asignación presupuestal en el congreso y como llega a ser ley?

**Cuadro Resumen de los puntos que organizan el discurso del Presidente Lagos.**

<b>Momento del análisis</b>	<b>Ejes Rectores (Puntos nodales que estructuran la lógica discursiva)</b>
Discurso Político – Académico ( Primera construcción analítica, 1960 – 1980)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rol del Estado.</li> <li>2. Rol de la academia (en el desarrollo de los países).</li> <li>3. Políticas Públicas.</li> </ol>
Discursos de la Candidatura Presidencial (1999 – 2000)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Concertación (de partidos por la democracia).</li> <li>2. Igualdad.</li> <li>3. Cambio de siglo (como sinónimo de prosperidad).</li> </ol>
Primeros discursos como Jefe de Estado (2000)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lagos “Presidente de todos”.</li> <li>2. Descentralización.</li> <li>3. Igualdad.</li> <li>4. Oportunidades.</li> </ol>
Discursos Oficiales como Jefe de Estado (2000 – 20006)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollo.</li> <li>2. Integración (como país).</li> <li>3. Libertades (Consolidación).</li> </ol>
Discursos global de la pobreza	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Derechos.</li> <li>2. Pobreza como problema ético.</li> <li>3. Políticas Públicas.</li> </ol>
Discurso Chile Solidario	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Protección Social (materializada como Ley).</li> <li>2. Dignidad.</li> <li>3. Oportunidades.</li> </ol>

### Matriz de Análisis del Discurso<sup>1</sup>

<b>Género discursivo</b>	<b>Contexto</b>	<b>Punto nodales</b>	<b>Lugares de enunciación</b>	<b>Exterior constitutivo</b>	<b>Cadenas de equivalencias Elementos que se convierten en momentos del discurso</b>		<b>El momento de la sutura</b>
-Tipo de género discursivo	Interdiscursividad e intertextualidad.	- Elementos que organizan el discurso en cuestión.		- El juego de las oposiciones semánticas binarias.	- Equivalencias positivas.	- Equivalencias negativas.	- Clausura provisoria o cierre imaginario.
- Características salientes del género en cuestión.	- Debates y estado del arte.						
-Tópicos de análisis.							

<sup>1</sup> Elaborada por el Dr: Julio Ajbar G.