

## Solidaridad y políticas públicas en el discurso de los gobiernos de la Concertación en Chile<sup>1,2</sup>

José Antonio Román Brugnoli<sup>3</sup>  
Cecilia Osorio Gonnet<sup>4</sup>

### Resumen

El artículo presenta los resultados de un análisis del empleo de la noción de solidaridad en la formulación de políticas públicas sociales durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010) en Chile. Con base en un análisis crítico del discurso sobre un corpus estratégico compuesto por veinte documentos de políticas públicas sociales, correspondientes a las fases de diseño, legislación e implementación, se identifica un conjunto de fenómenos que concurren en una particular estrategia discursiva destinada a instalar una relocalización de la responsabilidad social desde el Estado hacia el individuo. Es así cómo se describen aspectos vinculados a la frecuencia y distribución de la noción de solidaridad, sus contextos locales de tematización, su uso gramatical y el empleo de un estilo léxico, mediante los cuáles se da una imagen solidaria a políticas sociales estructuradas bajo principios neoliberales y se construye una solidaridad que les sirve como soporte moral.

**Palabras Claves:** Solidaridad – Neoliberalismo- Responsabilidad Social- Políticas Sociales

### Resumo

O artigo apresenta os resultados de uma análise do emprego da noção de solidariedade na formulação de políticas públicas sociais durante os governos da Concertación dos Partidos pela Democracia (1990-2010) no Chile. Com base em uma análise crítica do discurso sobre um corpo estratégico composto por vinte documentos de políticas públicas sociais, correspondentes às fases de concepção, legislação e implementação, identifica-se um conjunto de fenômenos que contribuem para uma estratégia particular discursiva destinada a instalar uma realocação da responsabilidade social do Estado para o indivíduo. É assim como se descrevem aspectos vinculados a frequência e distribuição da noção de solidariedade, seus contextos locais de tematização, seu uso gramatical e o emprego de um estilo léxico, mediante os quais se

<sup>1</sup> Recibido: 04/mayo/2015. Aceptado: 07/julio/2015

<sup>2</sup> Los resultados presentados forman parte de una investigación más amplia acerca de la presencia de la noción de solidaridad en el ámbito político, en la generación de opinión pública y en la sociedad chilena. Proyecto FONDECYT N° 1090534: "Solidaridad, capital social y voluntariado: su construcción en el discurso de la política pública y las campañas de promoción, y sus relaciones empíricas en la población nacional" (2009-2012).

Este artículo ha sido desarrollado en el marco del programa de doctorado en psicología social de la Universidad Autónoma de Barcelona.

<sup>3</sup> Psicólogo, Magíster y Dr. © en Psicología Social, Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor Asociado Magíster en Psicología Social, Universidad Diego Portales. La comunicación relativa a este artículo puede ser dirigida a jaromanb@yahoo.es Sus intereses de investigación se centran en la psicología social política, la gubernamentalidad, sujetos y relaciones de sujeción social, la sociopsicología del trabajo y la solidaridad. Ha trabajado desde una perspectiva transdisciplinaria crítica, con enfoques cualitativos como el análisis del discurso y el análisis sociosemiótico. Url: <https://independent.academia.edu/JoseAntonioRomanBrugnoli>

<sup>4</sup> Directora de la carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Académica del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Alberto Hurtado. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales - Universitat Pompeu Fabra, Barcelona España. Master en Políticas Sociales y Desarrollo - London School of Economics and Political Science, Inglaterra. Licenciada en Historia y Ciencia Política - Pontificia Universidad Católica de Chile. La comunicación relativa a este artículo puede ser dirigida a cosorio@uahurtado.cl Sus intereses se refieren a los procesos de formulación y diseño de las políticas públicas y sociales, con especial énfasis en los marcos normativos, las ideas y los actores e instituciones políticas.

dá uma imagem solidária a políticas sociais estruturadas sob princípios neoliberais e se constroem uma solidariedade que lhes serve como apoio moral.

**Palavras-Chave:** Solidariedade – Neoliberalismo - Responsabilidade Social- Políticas Sociais

### Abstract

The article analyses the use of the notion of solidarity on the policy making process of public social policies during the governments of the political coalition Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010) in Chile. The analysis was based on a critical discourse analysis of a strategic corpus composed of twenty social public policy documents, corresponding to the phases of design, legislation and implementation. A set of phenomena which contribute to a discursive strategy – seeking to install a relocation of social responsibility from the state to the individuals- is identified. Aspects related to the frequency and distribution of the notion of solidarity, their local contexts theming, grammar usage and the use of a lexicon style, are described. In conclusion, the use of the notion of solidarity gave a solidarity image to social policies structured under neoliberal principles, and built a moral support for those initiatives.

**Key words:** Solidarity–Neoliberalism– Social Responsibility– Social Policy

### Introducción

La noción de solidaridad posee en la sociedad chilena un protagonismo cultural histórico como valor moral y como referente de la identidad nacional: ha sido señalada como uno de los rasgos que caracterizan a chilenos y chilenas (UC- Adimark, 2007), e identificada como una noción que genera una aceptación y valoración positivas (Román & Ibarra, 2008; Román, Ibarra & Energici, 2014).

Esta alta valoración encuentra sus antecedentes en la importancia que tuvo la apelación a la solidaridad en la lucha por la justicia social a partir de los años sesenta, tanto en el discurso religioso vinculado a la Doctrina Social de la Iglesia Católica, como en el discurso del movimiento sindical obrero. También en la manera en que la solidaridad se transformó en sinónimo de la defensa de los derechos humanos en la resistencia a la dictadura militar (1973-1990) (Dockendorff, Román & Energici, 2010).

En el año 2000, el Informe del PNUD concluyó que la promoción de la solidaridad era considerada como una vía para conseguir una de las aspiraciones colectivas más fuertes y recurrentes de los chilenos: la igualdad (PNUD, 2000). No obstante, estos informes también dieron cuenta de una erosión de la solidaridad en la sociedad, vinculada al llamado proceso de modernización del Estado y al auge de la competitividad como vía al desarrollo nacional, empresarial y personal (PNUD, 1998, 2000 y 2002). Lo que ha ido de la mano del reemplazo de un sentido mutualista de la solidaridad por otro altruista y de una transferencia de la responsabilidad social desde el Estado hacia el tercer sector, la empresa privada y los individuos (Dockendorff, Román & Energici, 2010).

Estos cambios han ubicado de una manera particular a la sociedad chilena en un contexto global de crecientes reformas de los Estados en una dirección neoliberal, que incentiva la competencia individual y el libre mercado como principios de la gestión económica, política y social, y una relocalización de la responsabilidad social desde el ámbito público hacia el privado (Schuyt, 1998).

Mientras que en muchos de estos casos esas reformas se han producido sobre Estados fuertes en materia social, como en los países del otrora bloque socialista y en los países europeos que habían guiado sus políticas sociales por el ideario del Estado de Bienestar; en el caso chileno esta nueva política pública social comenzó a instalarse como parte de un proceso político de recuperación de la democracia y del Estado de derecho, luego de diecisiete años de dictadura militar (Boeninger, 2007; Vega, 2007). Proceso que fue conducido por la coalición de partidos políticos autodenominada Concertación de Partidos por la Democracia<sup>5</sup>, entre los años 1990 y 2010<sup>6</sup>.

El debilitamiento del Estado en su función social, ha contribuido a erosionar el sentido mismo de la idea de Estado Nación, y ha planteando desafíos compartidos a esta nueva generación de Estados democráticos contemporáneos en materia de responsabilidad social, inclusión, cohesión social y gubernamentalidad (Brunkhorst, 2005; Mascareño, 2007).

En ese contexto a la vez global y local, se ha observado la popularización del empleo de la noción de solidaridad para concitar un sentido de membresía social y para convocar el altruismo y la acción colaborativa frente a determinados problemas sociales. También su uso ha devenido relevante en la presentación de reformas en el ámbito de las políticas sociales, que deben abordar el problema de la redistribución de la responsabilidad social desde el sector público, hacia el sector privado, con o sin ánimos de lucro (Bueno, 2004; García-Roca, 1998).

Es así como la noción de solidaridad aparece socorrida para describir estas nuevas relaciones entre Estado– derechos sociales– sector privado y ciudadanía, y para la promoción del asociacionismo y la participación necesarios para una relocalización de la responsabilidad social que, paradójicamente, tiende a recaer sobre los propios sujetos afectados.

En este escenario, un estudio del caso chileno como el que aquí se presenta, puede aportar claves para la comprensión de procesos semejantes en otros países, de introducción de políticas sociales neoliberales, así como para un posterior estudio comparado.

Aunque es reconocido el papel que jugó Chile entre los años 1973 y 1990, como primera fase en el establecimiento de un neoliberalismo global (Munck, 2005), así como la función de *shock* que cumplió la dictadura militar de ese período para que su imposición fuera posible (Klein,

---

<sup>5</sup>De aquí en adelante La Concertación.

<sup>6</sup>Durante esos años se sucedieron los gobiernos de Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006), y Michelle Bachelet (2006-2010).

2014), es menos lo que se ha estudiado acerca de la manera en que los gobiernos social demócratas siguientes continuaron su instalación mediante políticas sociales afines al nuevo modelo.

Con el propósito de contribuir a esta línea de indagación, este artículo pretende aportar a esclarecer el sentido de la noción de solidaridad empleado durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010) en Chile, y su relación con una concepción neoliberal del rol del Estado, las políticas sociales y la ciudadanía, en asuntos tan relevantes como la equidad, la responsabilidad social y los derechos sociales. Lo que exige atender a su empleo estratégico dentro del discurso de las políticas públicas sociales de La Concertación.

Dentro de ese marco, el objetivo de este artículo es dar cuenta del uso dado a la noción de solidaridad durante estos gobiernos, en la formulación de políticas públicas sociales, a partir de un análisis crítico del discurso (Wodak & Meyer, 2001; Wodak, 2003) realizado sobre un corpus de veinte documentos seleccionados del ámbito político (programas de gobierno, leyes, misiones de instituciones y textos de programas).

En las siguientes páginas se explicará la metodología que se utilizó en el estudio, se realizará una contextualización sociopolítica de los documentos seleccionados, se presentarán los principales hallazgos del análisis de discurso realizado, para finalmente plantear las conclusiones.

### Marco metodológico

En este estudio se siguió como marco metodológico el enfoque de Wodak (Wodak & Meyer, 2001; Wodak, 2003) para el análisis crítico del discurso. Este enfoque asume que el discurso es una vía para significar y conducir una particular práctica social, por lo que su análisis debe considerar la relación entre las prácticas discursivas y las áreas específicas de acción en que éstas entran en juego (Wodak, 2003).

En este caso, el ámbito de acción es el político, particularmente la producción de políticas públicas sociales en Chile. Dentro de este ámbito, mediante la consulta a expertos, se procedió a seleccionar documentos originados durante los cuatro gobiernos de la Concertación (1990-2010), relevantes en las fases de diseño, legislación e implementación que tuvieran relación directa con el tema de la solidaridad social. En ese proceso se consideraron también los programas de gobierno, como textos formulados para enmarcar y guiar cada administración, y textos que tuvieron por objeto el fomento de la participación ciudadana. El corpus de investigación quedó compuesto por veinte documentos pertenecientes a las siguientes variedades discursivas: a) Programas de gobierno e iniciativas de políticas sociales; b) Proyectos de ley y otros textos legales, c) Misión y otras declaraciones programáticas de instituciones públicas y d) Descripciones de programas sociales. El detalle de los documentos del corpus de análisis se encuentra en la Tabla 1.

Estas cuatro variedades discursivas se ubican en distintas etapas del proceso de producción de políticas públicas: diseño, legislación e implementación. Identificar la etapa a que corresponde cada documento es relevante para el análisis, ya que contextualiza su propósito y alcance: por ejemplo, plantear lineamientos de acción (en el caso de diseño) o regular un campo de prácticas sociales (en el caso de la legislación). La clasificación de los documentos según variedad discursiva y etapa del ciclo de generación de políticas públicas puede verse en la Tabla 2.

Simultáneamente a la configuración del corpus, se realizó un proceso de contextualización donde se consideraron las variables extralingüísticas relativas a la producción de cada documento, así como también el contexto sociopolítico e histórico del período (Wodak, 2003).

Una vez definido el corpus se procedió primero a un análisis textual destinado a establecer la frecuencia y distribución del uso de la noción de solidaridad, según documento, variedad discursiva y momento del ciclo de políticas públicas. Seguidamente se realizó un análisis de temas y tópicos para comprender el sentido con que estaba siendo utilizado el término (Van Dijk, 2000). A partir de ahí, se realizó un análisis sensible a la relevancia de fenómenos textuales y discursivos observados. Resultaron especialmente relevantes i) el uso gramatical de la solidaridad como adjetivo y sustantivo, ii) las elecciones semánticas en la configuración de un estilo léxico y en la *modalización* del compromiso social expresado (Van Leeuwen, 2005), y iii) la estructura de categorías dominante (Van Dijk, 2000).

### Contexto sociopolítico del corpus: los gobiernos de la concertación (1990-2010)

El primer gobierno democrático, luego de 17 años de dictadura militar en Chile, le correspondió a Patricio Aylwin (1990-1994). De allí en adelante y hasta el 2010, primó la directriz del crecimiento económico - mediante una inserción competitiva del país en el libre mercado- como condición y motor de las políticas sociales (Boeninger, 2007; Vega, 2007). Estas políticas se condujeron principalmente a la protección de los más vulnerables, y a generar mejores condiciones de igualdad de oportunidades mediante la inversión social. Por eso, los cuatro gobiernos de la Concertación pueden ser caracterizados por una estrategia económica y social amparada bajo el lema "*Crecimiento con equidad*" (Boeninger, 2007), lo que aporta un marco ideológico y una continuidad discursiva a todo el período. En lo económico se decidió entrar activamente al juego del mercado capitalista globalizado, mientras que en lo social hubo una focalización de los programas sociales en los más vulnerables y una búsqueda de mayor igualdad de oportunidades. Para ello, se aumentó el gasto social durante los cuatro gobiernos, "llevándolo a representar el 70 por ciento del gasto público total" (PGMB, p. 45).

En dicho período, los programas de gobierno de cada administración constituyeron su *carta de navegación*: en ellos se presentaron las principales políticas a realizar y se explicitaron los valores y principios que las guiaban.

En el programa de Aylwin se combinaron los objetivos de avanzar en la transición política consolidando la democracia, y de avanzar en materia de justicia y reconciliación, en relación con las violaciones de derechos humanos cometidos en el régimen militar precedente. Asimismo, el gobierno debió enfrentar altos niveles de pobreza y desigualdad. En tal contexto, acciones importantes en materia social fueron la redefinición de la institucionalidad pública y de los programas sociales, y la creación de agencias especializadas para grupos vulnerables como mujeres, pueblo originarios, personas con discapacidad y jóvenes<sup>7</sup> (Raczynski & Serrano, 2005). Las misiones de estos organismos constituyeron una declaración de intenciones expresadas en un momento fundacional, que explicitaban sus objetivos, perspectivas futuras y el rol del Estado frente a estas problemáticas.

El posterior gobierno de Frei (1994-2000), enfrentó un escenario político donde la democracia se encontraba en proceso de consolidación y las relaciones cívico- militares estaban más estables. Por lo tanto, uno de los ejes distintivos de su programa fue profundizar en el camino de la *superación de la pobreza*, cuya materialización fue la creación del Programa Nacional de la Superación de la Pobreza (Delamaza, 2005). Pero, pese a contar con un fuerte impulso inicial, sus acciones fueron limitadas. Sintomática de la redistribución de la responsabilidad social desde lo público a lo privado, fue la creación de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza; entidad privada que se constituyó como un referente nacional en materia de políticas sociales y pobreza, y que mantiene hasta hoy programas con financiamiento público (Delamaza, 2005).

Es posible destacar un relativo cambio de énfasis en los gobiernos siguientes de Lagos y Bachelet, donde “la Concertación comenzó a alejarse de su enfoque inicial, en torno a programas sociales altamente focalizados y de bajo costo, e integró políticas que permitieran por lo menos otorgar derechos de carácter cuasi universal en las áreas de salud pública y las pensiones” (Contreras y Sehnbruch, 2014, p.230). Asimismo, se diseñaron políticas que pusieron mayor énfasis en fomentar la participación ciudadana y la inclusión de la sociedad civil en el diseño y gestión de políticas públicas y perfeccionamiento de la democracia.

El ideario de crecimiento económico con equidad se continuó en el programa del gobierno siguiente, Lagos (2000-2006), pero en un contexto económico y social complejo marcado por la crisis económica de fines de los años noventa, y la emergencia de demandas sociales en los ámbitos de equidad de género y participación ciudadana. Responde a este particular contexto la

---

<sup>7</sup>Estos nuevos organismos fueron: el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y Fondo Nacional para la Discapacidad (FONADIS). Todos ellos serán coordinadas también por un nuevo ministerio, el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

creación del “Sistema de Protección Social Chile Solidario” y su subcomponente el programa PUENTE, que no formaban parte del programa de gobierno original, y que constituyeron una estrategia gubernamental relevante, orientada a la superación de la pobreza extrema a partir de la activación de las capacidades de las familias. En cuanto a participación ciudadana, voluntariado y solidaridad, destaca el “Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana”, donde se establecieron compromisos en esta materia para los distintos ministerios. Sin embargo, su nivel de cumplimiento fue muy dispar (Delamaza, 2005). También se envió al Congreso, el año 2004, el proyecto de ley sobre “Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, con el propósito de establecer un marco legal para las asociaciones voluntarias, y para la participación ciudadana en la gestión pública. La tramitación en el Congreso no fue fácil y, luego de sufrir varias modificaciones -que realzaron el aspecto regulatorio de las asociaciones más que la introducción de canales de participación- el proyecto fue aprobado recién en enero de 2011.

Finalmente, el programa de gobierno de Bachelet (2006-2010), se centró en la protección social, las condiciones para avanzar en materia de desarrollo social, el combate contra la discriminación y la exclusión, y la regulación de *un nuevo trato* para los ciudadanos en todos los aspectos de la gestión pública. En ese contexto se avanzó en la implementación de un “Sistema Intersectorial de Protección Social”, iniciativa más amplia que integró al “Sistema Chile Solidario” en un sistema coordinado de política intersectorial destinado a construir una red de protección para la población vulnerable (MIDEPLAN, 2009). En materia de participación ciudadana, el 2006 se generó una “Agenda Pro Participación Ciudadana”, que estableció directrices para la participación en la gestión pública, el fortalecimiento del asociacionismo, el derecho ciudadano a la información, la no discriminación y la interculturalidad (SEGEOB, 2008). Dos años después, se emitió un nuevo “Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana”, que señaló los deberes de los organismos estatales en relación a la participación ciudadana, pero sin un carácter vinculante. Por último, se creó el “Fondo para el Desarrollo de la Sociedad Civil”, que buscaba favorecer a través de la entrega de fondos concursables, el fortalecimiento, la autonomía y la sustentabilidad de las organizaciones sociales y sus redes.

## El empleo de la noción de solidaridad en los documentos de políticas públicas de la concertación

### Frecuencia Y Distribución Del Uso De La Noción De Solidaridad

Una primera mirada sobre la frecuencia en el empleo de la noción de solidaridad, acusa una aparición importante en los veinte documentos del corpus: es utilizada directamente en 16 de 20 de ellos en 99 ocasiones. La mayor frecuencia se encuentra en los documentos de diseño (n=67), con una concentración en los programas de gobierno de Aylwin (n=17) y Bachelet (n=18). Con distancia, la segunda frecuencia se da en los documentos de implementación (n=27), pero

casi todos estos casos se concentran en un solo programa: “Chile Solidario” (n=22). Por último, el uso de la noción de solidaridad en documentos de legislación es bajo (n=5).

Por tanto, su uso es más socorrido en documentos con una función orientadora e inspiradora de las políticas públicas, como son los de diseño, específicamente, en variedades discursivas como los programas de gobierno. En cambio, en variedades destinadas a dirigir procesos de regulación y de implementación de políticas sociales, su empleo es comparativamente más bien bajo, salvo en un programa en que se la emplea como adjetivo en su denominación: “Chile Solidario”.

Dentro del total de las 99 ocasiones en que la noción de solidaridad es utilizada, en 77 casos es empleada para adjetivar, y en sólo 22 oportunidades es empleada como sustantivo. Es decir, la noción de solidaridad tiende más a ser usada para cualificar un objeto, que como un objeto propio. Este uso se distribuye en tres grupos principales: i) para etiquetar un programa social y variados fondos sociales denominados como “solidarios”; ii) como atributo de algo a lo que se apela y aspira en diversas dimensiones de la sociedad, y iii) para adjetivar un anhelo y una orientación normativa de distintos aspectos de la política social.

Los efectos discursivos de estos usos y su distribución serán abordados en los apartados siguientes. La codificación que se empleará en lo que sigue, para referenciar las citas de cada documento, puede consultarse en la Tabla 3.

### *Solidaridad Denominando Programas Y Fondos Sociales*

La mayor frecuencia de empleo de la noción de solidaridad como adjetivo para denominar programas y fondos sociales, se encuentra concentrada en el “Sistema Chile Solidario” (n=22), seguida de una serie de “Fondos Solidarios” (n=15), con una mayor recurrencia en el “Fondo de Solidaridad e Inversión Social” (FOSIS) (n=9).

La relevancia de este empleo como adjetivo en una función denominadora, estriba en que en cada uno de estos casos la solidaridad se convierte en el atributo principal con que se caracteriza y etiqueta al programa y fondo en cuestión, incluidos sus fines e instrumentos. En adición, debido a su uso reiterado para denominar una serie de iniciativas sociales, se contribuye a la generación de un conjunto de ellas reunido bajo la etiqueta de lo solidario, permitiendo la generación de una imagen de solidaridad para las políticas sociales de este período.

### *Sistema Chile Solidario*

En la definición que se hace del Sistema Chile Solidario en el programa de gobierno de Bachelet, se señala que mediante un proceso de institucionalización éste aspira a ser “una pieza central del sistema de protección social” (PGMB, P: 45). Es caracterizado por su focalización hacia las familias y personas en situación de extrema pobreza y su principal objetivo es planteado como



“garantizar el acceso a las prestaciones a las que tienen derecho, y apoyarlos en la construcción y desarrollo de sus propios procesos de superación de la pobreza” (PGMB, P: 215).

Se aprecia la manera en que el uso de la noción de solidaridad en la denominación de este programa, permite etiquetar como solidario un proceso de redistribución de la responsabilidad social desde el Estado hacia las familias en situación de extrema pobreza.

Esta relocalización se realiza mediante los siguientes recursos. Primero, se produce una elusión de la agencia del Estado, utilizando en vez la noción más abstracta y técnica de “sistema”. Segundo, se limita y modula la responsabilidad de este sistema en la formulación de su finalidad y objetivos, mediante la elección de una semántica que tiene como efecto una moderación de la misma como en “protección”, “prestaciones” o “apoyo”. Esta elección permite eludir la formulación de un compromiso fuerte, como podría ser garantizar el ejercicio efectivo de derechos sociales, y posibilita plantear un compromiso más débil y vago bajo la etiqueta de “protección social” traducida como “acceso a prestaciones” y “apoyar”. Tercero, la agencia se deposita en los sujetos que tienen la responsabilidad final de construir y desarrollar “sus propios procesos de superación de la pobreza”.

Contribuyen a producir esta relocalización de la responsabilidad social desde el Estado hacia el individuo: 1) el uso conjunto de un repertorio psicoemocional, en elecciones semánticas como “protección”, “apoyo” y “desarrollo de sus propios procesos”, y otro más técnico y abstracto en “sistema”, “acceso” y “prestaciones”; y 2) la combinación de elecciones semánticas asociadas a una modalidad de compromiso alta como “garantizar” y “derechos”, con otras de una modalidad baja, como “acceso”, “prestaciones” y “apoyo”.

Teniendo en mente el empleo de estos recursos y su efecto, es posible realizar una lectura del siguiente fragmento de la misión del Sistema Chile Solidario, atendiendo a la manera en que éstos constituyen maniobras que mantienen una relación táctica respecto a una estrategia mayor.

Para cumplir con su propósito de contactar a las familias y personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, Chile Solidario trabaja intensamente con la Ficha de Protección Social. Pero además, genera dispositivos de vinculación y acompañamiento para que la incorporación de los usuarios a la red de protección social, redunde en un uso efectivo de la estructura de oportunidades dispuestas a través de programas, servicios y prestaciones monetarias. Para esto, Chile Solidario trabaja a través de programas propios para la vinculación y habilitación de las personas y que funcionan como dispositivos de intermediación, consejería y acompañamiento. Se trata de servicios especializados de apoyo psicosocial, que mediante metodologías socioeducativas específicas, propone itinerarios de acompañamiento que facilitan la transición de familias y personas hacia otros procesos de integración social. (CHS, p. 5-6).

El párrafo se beneficia de la connotación de la estructura del esquema problema-solución, pero elude en su contenido una descripción del problema y la explicación correspondiente de una solución. En vez, en la posición del problema son ubicados los sujetos objeto del sistema, definidos como “las familias y personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad”, y la solución se la debe subentender de la enumeración de objetivos y de medios. Los objetivos y resultados perseguidos son “un uso efectivo de la estructura de oportunidades dispuestas a través de programas, servicios y prestaciones monetarias”, “la vinculación y habilitación de las personas”, “la transición de familias y personas hacia otros procesos de integración social”. Las acciones e instrumentos desplegados son definidos como “Contactar”, “Ficha de Protección Social”, “dispositivos de vinculación y acompañamiento”, “programas propios para la vinculación y habilitación de las personas y que funcionan como dispositivos de intermediación, consejería y acompañamiento”, “servicios especializados de apoyo psicosocial, que mediante metodologías socioeducativas específicas, propone itinerarios de acompañamiento”.

En adición, mediante el uso conjunto de la identificación de casos particulares (“familias y personas”), mediante una condición contingente (“que se encuentran en”) y la vaguedad (“mayor vulnerabilidad”), el texto elude un enfoque causal o explicativo sobre el problema, y de esa manera también sobre la solución, lo que redundará en la naturalización del problema como si de una situación accidental se tratara.

Observamos también el empleo de dos repertorios lingüísticos: uno psicológico-emocional, del campo de la intervención social y comunitaria, reflejado en las elecciones semánticas: contactar, protección, vinculación, acompañamiento, habilitación, intermediación, consejería, apoyo, socioeducativas, transición, procesos, integración social; y otro de gestión-racional, del campo de la prestación de servicios, que se aprecia en las elecciones semánticas: dispositivos, programas, servicios especializados, metodologías, uso efectivo, estructura de oportunidades, prestaciones monetarias. Una categorización de la semántica utilizada por ambos repertorios, revela que estos son empleados concurrentemente para referir a los mismos asuntos (Ver Tabla 4).

Asimismo, la correspondencia entre una semántica de índole psicológica-emocional “vulnerabilidad”- “protección”, y otra de gestión de servicios “usuarios” – “oportunidades”, permiten eludir el uso de descriptores en el registro de los derechos sociales (como “exclusión”- “derechos sociales”).

Si prestamos atención a la manera específica en que son combinados ambos repertorios, encontramos un patrón en que el repertorio de gestión de servicios suele ser empleado para encabezar una sentencia, mientras que el repertorio psicoemocional cumple la función de especificar la acción u objeto referido por el primero. Esto tiene simultáneamente el efecto de construir una imagen acogedora para acciones e instrumentos técnicos, y de traducir una “oferta

dura” (de prestaciones, dispositivos, programas) en acciones y resultados “blandos” (vinculación, acompañamiento, procesos de superación) (Ver Tabla 5).

Complementariamente, la omisión del Estado como agente de las soluciones, y el desplazamiento de la agencia hacia un “sistema” o una “red” de protección social, permite disgregar la responsabilidad social del Estado en una serie de servicios, reducirla a una condición subsidiaria de “apoyo” y de oferta de “oportunidades”, para finalmente relocalizarla en los individuos afectados de una situación “de mayor vulnerabilidad”, quiénes devienen responsables de superar una condición social mediante un uso efectivo individual de la oferta de prestaciones de la red.

Finalmente, es interesante detenerse un momento en la denominación de este programa emblemático de las políticas públicas de los gobiernos de la Concertación: en ella, solidario ya no caracteriza a un Estado o nación sino a un “sistema” que recibe el nombre de la nación (“Chile”). Esta apelación conjunta a la nación y a la solidaridad, pero sin nacionalismo ni Estado solidario, guarda relación con la necesidad de los nuevos Estados socialmente débiles de concitar un sentido de membresía y de cohesión social. Labor que se ve auxiliada en este caso por el uso de la personalización: el sistema “trabaja intensamente”.

#### *Las Nociones De “Fondo De Solidaridad” Y “Fondo Solidario”*

De los quince usos que se hace de la palabra solidaridad para cualificar a un fondo social, nueve corresponden al Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), y el resto adjetiva como solidarios a fondos particulares de salud, cesantía, vivienda y crédito universitario.<sup>8</sup>

Aunque existe una variación en la realización lingüística entre las fórmulas “de solidaridad” y “solidario”, su efecto en la construcción de la relación entre estos fondos, la solidaridad y la responsabilidad social es la misma.

Tomaremos como caso ejemplar el FOSIS. Siguiendo el encuadre de prestación de servicios observado más arriba, la definición señala que “El Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, es un servicio del Gobierno de Chile, creado el 26 de Octubre de 1990” (FOSIS, p. 1). Su nombre reúne dos ideas que podrían parecer contrapuestas: la solidaridad (tradicionalmente vinculada a la gratuidad) y la inversión (cuyo fin es la rentabilidad). De esta forma, al plantearse que se trata de un fondo que realiza simultáneamente solidaridad e inversión social, se plasma la idea de que este tipo de solidaridad ha de materializarse mediante una “inversión” social (en vez de la fórmula pública precedente de “gasto” social). Esto tiene el efecto de introducir la premisa empresarial de que el destino productivo del capital es la inversión,

---

<sup>8</sup> Fondo Solidario de Salud, Fondo de Cesantía Solidario, Fondo Solidario de Vivienda y Fondo Solidario de Crédito Universitario

imponiendo una evaluación de las políticas sociales y sus instrumentos conforme a su rendimiento en capital<sup>9</sup>.

Se realiza de esta manera una vinculación entre dos campos de simbolismos colectivos, el de la solidaridad y el de la inversión, en donde el segundo termina por realizar una traducción del primero. Es lo que Jägner (2003) denomina una *catacrexis*, en virtud de la cual el discurso neoliberal empresarial resulta fortalecido.

Más adelante, el mismo documento contextualiza el sentido de su creación:

Surge así la Ley 18.989, del 19 de julio de 1990, que crea el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, servicio público descentralizado, que se relaciona con el/la Presidente/a de la República a través del Ministerio de Planificación. Su función fue desarrollar programas que contribuyan a la superación de la pobreza, enfocados a los sectores más desvalidos de la población urbana y rural; quienes, en general, permanecían marginados de los beneficios de las políticas públicas (FOSIS, p. 7).

En esta cita vuelven a apreciarse fenómenos ya analizados para el Sistema Chile Solidario. Por un lado, la mantención del encuadre de la prestación de servicios. Luego, nuevamente la combinación de modalidades altas y bajas, para producir una moderación del compromiso, en este caso para el objetivo de que los programas “contribuyan a la superación de la pobreza”, en donde la meta fuerte final de *superar la pobreza*, es moderada por el objetivo intermedio de *contribuir*. También son constatables la omisión de causas, la focalización y vaguedad para designar a los destinatarios (“los sectores más desvalidos”) y la situación problema (“en general permanecían marginados”), y la elusión de la noción de derechos (reemplazada por “beneficios”).

Este uso de la noción de solidaridad, instala una solidaridad social que se resuelve mediante “fondos” de compensación o mitigación, que responden a un problema de escasez de recursos monetarios en determinados grupos de individuos, situando a su vez los recursos monetarios como la única puerta de acceso a los derechos sociales, traducidos aquí como prestaciones o beneficios: trabajo, mediante las estrategias de apoyos a proyectos de autoemprendimiento laboral del Fondo de Solidaridad e Inversión Social; vivienda, a través del Fondo Solidario de Vivienda; salud, merced al subsidio del Fondo Solidario de Salud; pensiones, a través del Fondo Pensión Solidaria; estudios universitarios, mediante el Fondo Solidario de Crédito Universitario.

---

<sup>9</sup> La popularización de una versión próxima a los planteamientos del pensador neoliberal Fukuyama de la noción de “capital social” -cuyo principio definitorio es su convertibilidad a otros tipos de capital, es decir su liquidez- como meta de la inversión social, forma parte constitutiva de este giro discursivo y del proceso político que promueve (Sinha, 2005). Una reflexión sobre la apropiación particular de esta noción para el caso del programa Chile Solidario puede encontrarse en Osorio y Puente (2009).

Lo solidario del fondo consiste en que, los que perciben mayores recursos monetarios aportan indirectamente vía impuestos u otras regulaciones con fines distributivos, a quienes sus ingresos no permiten acceder a las prestaciones sociales básicas. El Estado, mediante esos fondos, genera las condiciones para que este traspaso de recursos ocurra. Por tanto, se establece que el acceso a los otrora “derechos sociales” dependerá necesariamente del nivel de ingresos percibido. Y, naturalizada la desigualdad social de ingresos, el Estado sólo intervendrá cumpliendo un rol subsidiario y remedial de forma focalizada en aquellos casos en que los ingresos directos propios del individuo no lo habiliten para acceder a lo que se considere un mínimo de beneficios sociales.

### *La Solidaridad Como Imperativo Para La Sociedad Civil*

Como contraparte a este Estado subsidiario, a una responsabilidad social que se distribuye en un sistema de protección social y sus programas, y a derechos sociales que se transforman en servicios, oportunidades o beneficios sociales; se apela a una solidaridad de la sociedad (aludida como: actitudes, cultura, comunidades, redes, participación, entre otras) que es construida como la condición de posibilidad del aseguramiento del acceso a estos servicios y beneficios sociales en diferentes ámbitos (vivienda, salud, educación, seguridad, etc.) por parte de quienes se encuentran marginados de ellos.

Así, por ejemplo, en el programa de gobierno de Aylwin (1990- 1994) el fomento de una cultura solidaridad aparece como uno de los deberes de la educación superior:

Del conjunto del sistema de enseñanza superior, el país tiene el derecho a reclamar, además, que éste se haga cargo de la formación continua de su personal más calificado; de fortalecer los valores de una cultura democrática y solidaria en las generaciones ascendentes y de distribuir con creciente equidad las oportunidades de acceso a la educación que imparte (PGPA, p. 320).

Asimismo, en el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza de Frei (1994- 2000) se alude a un “compromiso solidario nacional” entre la institucionalidad gubernamental y no gubernamental, bajo el acápite de que la superación de la pobreza sería “tarea de todos”:

Tarea de todos. En la búsqueda de este consenso y compromiso solidario nacional, el Gobierno ha constituido la institucionalidad gubernamental y no gubernamental responsable de llevar adelante el Programa Nacional de Superación de la Pobreza, precisando sus respectivas funciones (PNSP, p. 30).

Por su parte, en el gobierno de Lagos (2000- 2006) se identifica nítidamente la responsabilidad de una sociedad civil solidaria en los procesos de integración social de los excluidos:

En efecto, la Sociedad Civil situada desde una cultura solidaria tiene una responsabilidad con los procesos de integración social que demanda la sociedad, y especialmente quienes viven la exclusión social y cultural (PFOSCL, p.18).

Esta idea de responsabilidad social es la que enmarca su Plan para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, y particularmente, su visión del trabajo voluntario:

El gobierno se compromete a generar una política de promoción y fomento de la cultura solidaria en nuestro país. El espíritu que nos anima es asumir el rol que le corresponde al Estado en el apoyo institucional a quienes desarrollan trabajo voluntario, ampliando el campo de la acción voluntaria como expresión de la participación ciudadana y compromiso social ciudadano (PFOSCL, p.74).

Finalmente, en el programa de gobierno de Bachelet (2006- 2010), se apela a la “solidaridad de los chilenos” para resolver el problema del déficit habitacional y el acceso a vivienda por parte de las “215 mil familias pobres sin hogar” y a “redes ciudadanas solidarias” para complementar el sistema de salud. Respecto a este último,

La comunidad organizada también puede desempeñar una labor complementaria a la del sistema de salud, entregando un apoyo más cercano a las personas que están afectadas por enfermedades crónicas o catastróficas y a sus familias. Apoyaremos la formación y desarrollo de estas redes ciudadanas solidarias como expresión de una sociedad que asume colectivamente la protección de sus integrantes (PGMB p.180).

Como puede apreciarse del conjunto de estas citas, por una parte se plantea el deber de fomentar una cultura solidaria, a través de la educación superior y de las políticas públicas; y por la otra se demanda esta solidaridad en diversos niveles y dimensiones sociales como condición para resolver distintos problemas de desigualdad social. Así encontramos desde una dimensión nacional, cuando se plantea un “compromiso solidario nacional” entre la institucionalidad gubernamental y no gubernamental para la superación de la pobreza como “tarea de todos”; cultural, cuando se señala que una “cultura solidaria tiene una responsabilidad con los procesos de integración social”, comprendiendo dentro de ella formas de participación ciudadana como el voluntariado; de atributo cultural e identitario nacional, cuando se apela a una “solidaridad de los

chilenos”; y de potenciales formas de organización y participación cuando se refiere a “redes ciudadanas solidarias”.

En todas ellas se demanda y construye a la vez lo solidario como un atributo nacional que debe expresarse en formas de participación ciudadana socialmente responsables, dirigidas a abordar diversos problemas vinculados a la desigualdad social (superación de la pobreza, exclusión social, acceso a vivienda y salud, entre otros). De este modo, lo solidario se construye como un imperativo que debe regular las formas de participación y organización social y que exige de ellas un rendimiento en responsabilidad social, entendida ésta como autovalencia.

### *Solidaridad Como Anhelado Y Orientación De Las Políticas Sociales Y Sus Programas*

En contraste con el uso de la noción de solidaridad para demandar una responsabilidad social de los ciudadanos -entendida como participación activa en la solución de los problemas de desigualdad social que les aquejan- cuando se la emplea para adjetivar las políticas sociales o sus programas, la solidaridad figura más bien como un anhelo o un principio orientador. Lo que es consistente con su empleo mayoritario en documentos del ciclo de diseño de políticas sociales.

En el programa de gobierno de Aylwin se remarca, por ejemplo, que el objetivo es “crear una seguridad social más solidaria”:

Seguridad social: Otro aspecto crucial de una política laboral integral se refiere a la seguridad social, aspecto que fue desarrollado en otro capítulo de este programa. Baste recordar que lo que se trata es de crear una seguridad social más solidaria, como mayor cobertura que la actual, y que garantice mecanismos efectivos de participación de los afiliados (PGPA, p. 412).

En donde lo solidario es significado como una “mayor cobertura” que “garantice mecanismos efectivos de participación”, y en la cual la participación -ya sabemos- es un componente necesario para el funcionamiento de este sistema de protección social.

El tratamiento de la solidaridad como un anhelo es evidente en el programa de gobierno de Lagos:

Un Chile seguro y generoso. Abierto y tolerante. Con regiones y comunas fuertes. Con instituciones democráticas que inviten a la participación. Inserto en el mundo a partir de la defensa de su propia identidad. Un país respetado por su democracia, su economía y su integración social. Una persona libre. Una familia unida. Una comunidad fuerte. Una nación solidaria. Pero debemos avanzar un largo trecho todavía para tener el país que queremos (PGRL, p. 7-9).

El párrafo se inicia con el recurso de la personalización de Chile, y se estructura como un listado de los atributos deseados para éste. Cerrando la serie, lo que le da un valor de síntesis y

conclusión, se encuentra “Una nación solidaria”, pero seguida de una aclaración figurativa sobre el largo camino que resta por recorrer para alcanzar dicha meta.

El uso de la noción de solidaridad también es relevante en documentos del ámbito del diseño durante el gobierno de Bachelet. Por ejemplo en su programa, al abordar el problema de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, la solidaridad viene a adjetivar la manera en que se le desea enfrentar:

Nos comprometemos a proteger aun más a las víctimas y particularmente a quienes han sido afectados por delitos graves. Queremos enfrentar de una manera integral y solidaria el drama humano que significa ser víctima (PGMB, p. 516).

Finalmente cabe destacar que la Agenda pro Participación Ciudadana es un documento singular dentro del conjunto, ya que la solidaridad aparece asociada a una voluntad de derechos sociales universales. Por ejemplo, se plantea el deber de las políticas públicas de garantizar los derechos sociales “solidariamente y sin exclusiones”:

Aquí no cabe el asistencialismo, porque los derechos son universales, exigibles y sustantivos, y como tales, en la óptica de un Estado social y democrático de derechos, las políticas públicas vienen a garantizarlos, solidariamente y sin exclusiones (APPCB, p. 19).

Y más adelante, en el apartado sobre derechos económicos, sociales y culturales, plantea:

Tales derechos se ven garantizados hoy por nuestro sistema de protección social, aunque es necesario consolidar su alcance universal y solidario (APPCB, p. 197).

Sin embargo, una vez afirmado que los derechos sociales se encuentran garantizados, acto seguido se reconoce que su alcance no es universal ni solidario. Meta para la cuál se requieren, una vez más, acciones futuras, como las comprendidas en esta agenda de participación.

#### *El Uso Sustantivo De La Noción De Solidaridad*

El empleo de la noción de solidaridad como sustantivo guarda coherencia con los fenómenos estudiados más arriba respecto de su uso en la adjetivación. Su totalidad (22 citas) se concentra en documentos de diseño, la mayoría en programas de gobierno. En términos generales, de las 22 ocasiones en que es empleado, 16 refieren a la cuestión social, mencionada de diversas maneras y sin preeminencia de ninguna de ellas: desigualdades sociales, justicia social, seguridad social, protección social. En la mayoría de estos usos (14) se la emplea como un valor o principio, y en el resto de las ocasiones como sinónimo de apoyo, colaboración o cooperación. Consistentemente, en 12 oportunidades se trata de un valor o principio que orientará



las políticas sociales del gobierno respectivo. En el resto, se la refiere como un atributo social a ser fomentado por estas políticas (4), que deben ser un efecto de ellas (2) o bien su fundamento (2). En otras dos oportunidades se señala que se trata de un valor social vulnerado, que es necesario sea recuperado.

En términos cualitativos, destaca que en la mayoría de los casos la solidaridad es traída a colación en el seno de un discurso de gestión pública de orientación más bien técnica. Esta función del empleo de la noción de solidaridad para una humanización de este tipo de discursos, es apreciable en la siguiente cita en donde se trata la cuestión de los criterios básicos de la gestión económica del gobierno de Aylwin, y se aborda el problema de los pobres:

La satisfacción de dichas necesidades no puede concebirse meramente como un subproducto del funcionamiento de los mercados, sino que tiene que ser consecuencia de la solidaridad, la justicia social y la opción por los pobres como base del funcionamiento político, social y económico (PGPA p. 204).

Luego de una consideración técnica acerca del funcionamiento de los mercados, la solidaridad aparece como una fuente remedial de la satisfacción de las necesidades básicas de los más pobres de la sociedad, considerándola parte de los principios político- sociales que aportarán algo que no se puede esperar del mero funcionamiento del libre mercado. Al mismo tiempo, se refuerza una distinción constitutiva del discurso neoliberal que naturaliza el mercado y pone las exigencias de adaptación del lado de la sociedad.

Finalmente, es interesante también el siguiente fragmento del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, en que se viene tratando la relevancia de la coordinación de las políticas sociales para la prestación de una atención integral:

La integralidad de esfuerzos y recursos múltiples permite potenciar el resultado de cada cual y proyectos de superación de la pobreza. La calidad de las soluciones depende, tanto o más que de las capacidades técnicas puestas al servicio de la comunidad, de la capacidad de desatar energías sociales que permitan desarrollar esfuerzos e iniciativas propias, incentivando la creatividad y la solidaridad, convirtiendo a las personas en actores de su destino y no receptores pasivos de ofertas externas (PNSP p.61).

En esta cita se plantea que tan importante o más para la calidad de las soluciones logradas, que las capacidades técnicas desplegadas por los programas sociales y sus equipos, es desatar unas “energías sociales”, que permitan a los destinatarios desarrollar esfuerzos e

iniciativas individuales. Esto se consigue “incentivando la creatividad y la solidaridad” y “convirtiendo a las personas en actores de su destino”.

La solidaridad por tanto, es concebida como un atributo social clave para el éxito de este tipo de políticas sociales de un Estado que se concibe como subsidiario, y que requiere que los sujetos participen activamente para salir de su condición de pobreza o vulnerabilidad social.

## Conclusiones

Los resultados presentados permiten confirmar que el empleo de la noción de solidaridad en los documentos analizados de política social de la Concertación, forma parte de una estrategia discursiva destinada a dotar de una imagen solidaria a un modo de abordar la responsabilidad social dirigido por los principios de gestión pública de la doctrina del libre mercado.

Parte de la efectividad de esta estrategia se basa en la alta valoración que la solidaridad ha tenido en la historia reciente del país, debido fundamentalmente a tres tradiciones discursivas: una católica, cercana a la Doctrina Social de la Iglesia; otra socialista, proveniente de los movimientos sindicales de trabajadores; y otra humanista, vinculada a las anteriores, donde la defensa de los derechos humanos ha devenido un paradigma para la defensa de los derechos sociales. En estas tradiciones, la solidaridad se entiende como un valor y un principio destinado a conseguir justicia social, y por tanto, está estrechamente relacionada con el protagonismo del Estado en el aseguramiento de derechos sociales universales.

De esta forma, el giro de vestir con el halo de lo solidario políticas públicas sociales que vienen a transferir buena parte de la responsabilidad social desde el Estado hacia la sociedad civil, contribuye a legitimarlas usufructuando del prestigio y la alta valoración que la solidaridad mantiene en el acervo cultural chileno.

A diferencia de las estrategias discursivas *gatopardistas* en donde se realizan algunos cambios en aras de conservar un estado de cosas precedente, esta estrategia se caracteriza por realizar el movimiento inverso: algo debe mantenerse (en este caso la invocación a la solidaridad) para que todo pueda cambiar estructuralmente.

Por eso, en la otra cara, un efecto inmediato de esta estrategia de legitimación, es la construcción de una solidaridad social redefinida y traducida a la discursividad neoliberal: la solidaridad deja de referir a la cuestión social de la igualdad, a la reciprocidad mutualista, el bien común, y al papel de un Estado social, para designar un conjunto de instrumentos remediales de redistribución, presentados en la forma de beneficios, servicios y oportunidades, focalizados a personas en situación de pobreza o vulnerabilidad, y destinados a que sean estas mismas personas quienes desarrollen las competencias necesarias para la superación de su situación.

A su vez, los análisis presentados en este artículo permiten identificar algunos de los recursos involucrados y las maniobras utilizadas en el uso que se hace de la noción de solidaridad en el marco de esta estrategia.

En el nivel de la producción y distribución, tenemos que el empleo mayoritario de la noción de solidaridad se concentra en documentos correspondientes al ciclo de diseño de políticas públicas, y más específicamente en la variedad discursiva de los programas de gobierno, que tienen como función principal la inspiración y orientación amplia de la labor legislativa y de implementación de cada administración. En la contraparte, su empleo en etapas y variedades discursivas con una función de regulación e implementación, es baja. Esta situación enmarca un empleo de la noción de solidaridad vinculado a la función de traspasar su campo semántico y valórico a las políticas sociales de los gobiernos de la Concertación, y no a ser un sustrato teórico-político para su operacionalización en una legislación e implementación correspondientes.

Apoya este sentido de su uso, el que la mayor parte del empleo de la noción de solidaridad se concentre en la función de adjetivación. En este ámbito, una gestión de la diferencia en la adjetivación permite prefigurar una realidad en que i) las políticas sociales planteadas en este período devienen etiquetadas como solidarias, mediante del uso recurrente de la noción de solidaridad para denominar programas e instrumentos de estas políticas; ii) la solidaridad es construida como un atributo social indispensable para que la relocalización de la responsabilidad social desde el Estado hacia los ciudadanos sea posible; y iii) la solidaridad social se naturaliza como una meta inconclusa y se la construye como un anhelo para las políticas sociales a ser perseguido infinitamente.

Seguidamente se detectan una serie de recursos textuales y maniobras locales que guardan una relación táctica con los objetivos de esta estrategia.

En la dimensión semántica, se observa una tematización de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad social, y de los instrumentos desplegados para contribuir a sus procesos de inserción social; sin embargo, se elude una tematización de las causas económicas y sociales de la desigualdad social. Esto contribuye a una naturalización de la desigualdad y la exclusión social, a la construcción de la solidaridad como un conjunto de instrumentos contingentes y focalizados destinados a reintroducir ciertos grados de inclusión social en un sistema desigual, y finalmente, a construir la pobreza como una condición o una circunstancia personal de vulnerabilidad, que debe ser superada por los propios sujetos que las sufren.

También se aprecia el empleo de un estilo léxico que combina repertorios lingüísticos provenientes de campos diversos, uno psicológico- emocional, propio de la intervención social y comunitaria, y otro de gestión- racional, propio de la gestión de servicios; que contribuye a aportar una imagen acogedora, de protección, a un sistema de instrumentos, servicios, beneficios y oportunidades, dispuesto para que los mismos afectados se esfuercen por superar *su condición*

de pobreza. Por el otro lado, la hegemonía de este estilo, permite eludir el uso de descriptores en el registro de los derechos sociales universales y la justicia social, propios de los discursos que sostienen el ideario de un Estado socialmente responsable.

Adicionalmente se detecta una cuidada selección y combinación semántica en la descripción del sistema de *protección* social, sus programas e instrumentos, que tiene como efecto inmediato una limitación y moderación de la responsabilidad social del aparato público: así se combinan expresiones que denotan un compromiso fuerte como “garantizar” y “derechos”, con otras que denotan un compromiso más débil como “contribuir”, “apoyar”, “beneficios” y “oportunidades”.

Esto redundando en diversas *catacresis*, o reuniones de imaginarios simbólicos provenientes de diferentes ámbitos de acción, como por ejemplo solidaridad- inversión, derechos-beneficios/servicios/oportunidades, en donde el polo empresarial neoliberal termina primando, traduciendo a los otros a sus términos. El modelo de una solidaridad que se realiza mediante “fondos solidarios” constituye un buen ejemplar a la vez que una excelente metonimia de este fenómeno.

El efecto conjunto de estas elecciones semánticas es la construcción de un modelo neoliberal en donde los derechos son reemplazados por beneficios, servicios y oportunidades, y la responsabilidad social del Estado es reducida a un rol subsidiario de proveer una oferta estructurada de éstos, que promueva competencias en los sujetos marginalizados que les permitan superar por sí mismos su condición.

Finalmente, en el plano de las estructuras formales, esto se ve reforzado por un empleo del esquema problema-solución para describir al sistema de protección social y sus instrumentos, pero que omite una explicación del problema. En cambio, son puestos en el lugar del problema los sujetos que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad social. De esta forma, los instrumentos descritos se ven beneficiados de la connotación de solución que les brinda el esquema, y se contribuye a naturalizar la desigualdad social.

Estas distintas operaciones, destinadas a la legitimación e instalación de un orden social neoliberal mediante la formulación de políticas sociales, permiten caracterizar las particularidades de esta estrategia discursiva socialdemócrata de apropiación e instalación de los principios del libre mercado en la gestión pública.

Su efecto social mayor es un ordenamiento social caracterizado por una naturalización de la desigualdad social y la exclusión como producto del libre funcionamiento del mercado; la construcción de una solidaridad social como fórmula contingente y focalizada para reintroducir grados remediales de inclusión social; la reducción de la seguridad social y los derechos sociales a beneficios, servicios y oportunidades; la subsidiariedad del Estado y la correspondiente redistribución de la responsabilidad social desde el Estado hacia los ciudadanos, más

específicamente hacia los sujetos afectados de pobreza y exclusión social; y la consolidación de un sistema social monetarizado en donde los ingresos (directos o indirectos) son la única vía de acceso a los beneficios y prestaciones sociales. Se abandona el ideario de una sociedad o un Estado solidario, para seguir el modelo de un “Sistema Chile Solidario” como marca de un *Estado de responsabilidad limitada*.

## Referencias

- Boeninger, E. (2007) Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006. Santiago: Uqbar Editores.
- Brunkhorst, H. (2005) Solidarity. Cambridge- Londres: MIT Press.
- Bueno, G. (2004) Proyecto para una trituración de la Idea general de Solidaridad. El Catoblepas Revista Crítica del Presente, 26. Disponible en <http://www.nodulo.org/ec/2004/n026p02.htm>
- Contreras, Dante y Sehnbruch, Kirsten (2014) Políticas Sociales: ¿De deuda social a un Estado de Bienestar? En Sehnbruch, Kirsten y Siavelis, Peter (Ed.) El balance. Política y Políticas de la Concertación 1990- 2010. Santiago: Catalonia.
- Delamaza, G. (2005) Tan Lejos tan cerca. Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile. Santiago:LOM.
- Dockendorff, C., Román, J. A. & Energici, M. A. (2010) La neoliberalización de la solidaridad en el Chile democrático. Latin America Research Review, 45(1), 189 – 202.
- García-Roca, J. (1998) Exclusión social y contracultura solidaria. Madrid: HOAC.
- Jäger, S. (2003) Discurso y conocimiento: aspectos teóricos y metodológicos de la crítica del discurso y del análisis de dispositivos. En R. Wodak y M. Meyer (Ed.) Métodos del análisis crítico del discurso, pp. 60-100. Barcelona: Gedisa.
- Klein, N. (2014) La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre. Barcelona: Paidós.
- Mascareño, A. (2007) Sociología de la solidaridad. MAD, 2: 35-67.
- MIDEPLAN (2009) Qué es Chile Solidario. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo y Planificación Disponible en <http://www.chilesolidario.gov.cl/sist/sist1.php>
- Munck, R. (2005) Neoliberalism and politics, and the politics of neoliberalism. En A. Saad-Filho y D. Johnston (Ed.) Neoliberalism. A critical reader, pp. 60- 79. London: Pluto Press.
- Osorio, C. y Puente, G. (2009) Usos gubernamentales del conocimiento científico. La incorporación de la noción de capital social en el programa Chile Solidario. Comunicación presentada en 21st World Congress of Political Science, July 12-16, 2009. Santiago, Chile. Disponible en [https://www.academia.edu/2202375/Usos\\_gubernamentales\\_del\\_conocimiento\\_cient%C3%ADfico.\\_La\\_incorporaci%C3%B3n\\_de\\_la\\_noci%C3%B3n\\_de\\_capital\\_social\\_en\\_el\\_Programa\\_Chile\\_Solidario](https://www.academia.edu/2202375/Usos_gubernamentales_del_conocimiento_cient%C3%ADfico._La_incorporaci%C3%B3n_de_la_noci%C3%B3n_de_capital_social_en_el_Programa_Chile_Solidario)
- PNUD (1998) Las paradojas de la modernización. Santiago de Chile: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2000) Más sociedad para gobernar el futuro. Santiago de Chile: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2002) Nosotros los chilenos: un desafío cultural. Santiago de Chile: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Raczynski, D. & Claudia, S. (2005) Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años 90 y desafíos futuros. En P. Meller (Ed.) *La Paradoja Aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema*, pp. 225-283. Santiago: Taurus.
- Román, J. A. & Ibarra, S. (2008) *Solidaridad: significados, valores y prácticas*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado. Disponible en <http://psicologia.uahurtado.cl/solidaridad>
- Román, J.A., Ibarra, S. & Energici, A. (2014) Caracterización de la solidaridad en Chile. Opiniones y percepciones de los habitantes de Santiago de Chile. *Latin American Research Review*, 49(2), 197-220.
- SEGEJOB (2008) *Agenda Pro Participación Ciudadana*. Santiago de Chile: Secretaría General de Gobierno.
- Schuyt, K. (1998) The sharing of risks and the risks of sharing. *Ethical Theory and Moral Practice*, 1(3), 297-311.
- Sinha, S. (2005) Neoliberalism and civil society: project and possibilities. En A. Saad-Filho y D. Johnston (Ed.) *Neoliberalism. A critical reader*, pp. 163- 169. London: Pluto Press.
- UC-Adimark (2007) *Encuesta Nacional Bicentenario*. Santiago de Chile: UC- Adimark.
- Vega, H. (2007) *En vez de la injusticia. Camino para el desarrollo de Chile en el siglo XXI*. Santiago: Random House Mondadori.
- Van Dijk, T. (2000) *El discurso como estructura y proceso. Estudios del discurso II*. Barcelona, Gedisa.
- Van Leeuwen, T. (2005) *Introducing social semiotics*. New York, Roudledge.
- Wodak, R. y Meyer, M. (2001) *Methods of Critical Discourse Analysis*. Londres, SAGE.
- Wodak, Ruth (2003) *Critical Discourse Analysis*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

## Tablas

**Tabla 1: Corpus de documentos**

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

Fuente: los autores

**Tabla 2: Clasificación de los documentos del ámbito político y de políticas públicas según momento del ciclo de las políticas públicas.**

<b>Momento del ciclo de políticas públicas</b>	<b>Diseño de políticas públicas:</b>	<b>Legislación de políticas públicas:</b>	<b>Implementación de políticas públicas:</b>
<b>Tipo de documento</b>	- Programas e iniciativas de gobierno	- Proyectos de ley y otras iniciativas legales	- Misión y otras declaraciones programáticas de instituciones públicas - Textos de programas y otros documentos

Fuente: los autores

**Tabla 3: Codificación de los documentos**

<b>DISEÑO: Programas e iniciativas de gobierno</b>	<b>Código de documento<sup>10</sup></b>
Programa de Gobierno Patricio Aylwin	<b>PGPA</b>
Programa de Gobierno Eduardo Frei	<b>PGEF</b>
Programa de Gobierno Ricardo Lagos	<b>PGRL</b>
Programa de Gobierno Michelle Bachelet	<b>PGMB</b>
Programa Nacional para la Superación de la Pobreza (Frei)	<b>PNSP</b>
Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana (Lagos)	<b>IPCL</b>
Plan para el Fortalecimiento de las organizaciones de la Sociedad Civil (Lagos)	<b>PFOSCL</b>
Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana (Bachelet)	<b>IPCB</b>
Agenda Pro Participación Ciudadana (Bachelet)	<b>APPCB</b>
<b>LEGISLACIÓN: Proyectos de Ley y otras iniciativas legales</b>	
Proyecto de Ley de Asociaciones y Participación Ciudadana (Lagos)	<b>PLPCL</b>
Proyecto de Ley de Asociaciones y Participación Ciudadana (Bachelet)	<b>PLPCB</b>
Título IV sobre Participación Ciudadana en la Ley 19.602 (Frei)	<b>L19F</b>
<b>IMPLEMENTACIÓN: Misión y otras declaraciones programáticas de instituciones públicas y Textos de programas y otros instrumentos</b>	
Misión de División de Organizaciones Sociales (DOS)	<b>DOS</b>
Misión FOFIS (Aylwin)	<b>FOSIS</b>
Misión SERNAM (Aylwin)	<b>SERNAM</b>
Misión INJUV (Aylwin)	<b>INJUV</b>
Misión CONADI (Aylwin)	<b>CONADI</b>
Chile Solidario (Lagos)	<b>CHS</b>
Programa Puente (Lagos)	<b>PP</b>
Bases del Fondo de Desarrollo de la Sociedad Civil (Bachelet)	<b>FDSC</b>

Fuente: los autores

<sup>10</sup>Código que fue asignado a cada documento para efectos de organización y referencia del corpus para el análisis.



**Tabla 4: Semántica de los repertorios en la descripción del Sistema Chile Solidario**

<b>Repertorios</b>	<b>Psicológico emocional</b>	<b>Gestión de Servicios</b>
<b>Definición</b>	Red	Sistema
<b>Finalidad</b>	Protección social	Garantizar Acceso a prestaciones
<b>Destinatarios</b>	Familias- Personas en situación de vulnerabilidad social	Usuarios
<b>Objetivos</b>	Vinculación Habilitación Desarrollo de sus propios procesos de superación Facilitar transición Procesos de integración social	Incorporación de los usuarios Uso efectivo de estructura de oportunidades
<b>Medios</b>	Apoyarlos en sus propios procesos de Superación Vinculación, acompañamiento Apoyo psicosocial Intermediación, consejería	Dispositivos Programas Servicios Prestaciones
	Itinerarios de acompañamiento	Estructura de oportunidades

Fuente: los autores

**Tabla 5: Sintaxis del empleo de los dos repertorios**

❖ “ (...) garantizar el acceso a las prestaciones a las que tienen derecho, y apoyarlos en la construcción y desarrollo de sus propios procesos de superación de la pobreza” (PGMB, P: 215).		
Gestión Servicios	Conector	Psicoemocional
garantizar el acceso a las prestaciones a las que tiene derecho	Y	apoyarlos en la construcción y desarrollo de sus propios procesos de superación de la pobreza
❖ (...) genera dispositivos de vinculación y acompañamiento para que la incorporación de los usuarios a la red de protección social, redunde en un uso efectivo de la estructura de oportunidades dispuestas a través de programas, servicios y prestaciones monetarias. (CHS, p. 5)		
Gestión Servicios	Conector	Psicoemocional
genera dispositivos	DE →	vinculación y acompañamiento
incorporación de los usuarios	A →	red de protección social
uso efectivo de la estructura de oportunidades	REDUNDE EN ←	
❖ “(...) trabaja a través de programas propios para la vinculación y habilitación de las personas y que funcionan como dispositivos de intermediación, consejería y acompañamiento.” (CHS, p. 6)		
Gestión Servicios	Conector	Psicoemocional
programas	PARA →	vinculación y habilitación
funcionan como dispositivos	DE →	intermediación, consejería y acompañamiento
❖ “Se trata de servicios especializados de apoyo psicosocial, que mediante metodologías socioeducativas específicas, propone itinerarios de acompañamiento que facilitan la transición de familias y personas hacia otros procesos de integración social.” (CHS, p. 6)		
Gestión Servicios	Conector	Psicoemocional
Servicios especializados	DE →	apoyo psicosocial
	PROPONE →	itinerarios de acompañamiento
		FACILITAN transición de familias y personas hacia otros procesos de integración social

Fuente: los autores