

Historiografía y ciencia social actual en el análisis de políticas públicas en Chile desde 1990. Una aproximación para enmarcar el estudio del proceso de reforma educativa de la transición a la democracia

Sebastián Neut Aguayo
Universidad de Santiago de Chile
sgneut@uc.cl

El estudio de las políticas públicas, nos dice Celina Souza, surgió como un subtema de las ciencias políticas en Estados Unidos (Souza, Traducción propia, p. 22)¹. Si bien esta disciplina ha dado varias definiciones acerca de lo que es una política pública, en todas ellas (i) se requiere de la acción (o, en negativo, inacción) de algún o algunos agentes investidos de autoridad pública, generalmente el gobierno; (ii) se supone una visión en la que el poder político está configurado antes que como una estructura estable y determinativa, como una de tipo flexible y a determinar; (iii) se supone la intervención de múltiples actores, vinculados tanto al mundo político como al social, empresarial y gremial, los que pugnan o comparten el espacio público en cuestión, y (iv) se supone la existencia de un problema o tema específico a abordar.

Así vistas las cosas, no resulta extraño que el análisis de científicos políticos y de sociólogos tengan una matriz teórica compartida al momento de analizar las políticas públicas de los gobiernos democráticos acaecidos tras el fin de la dictadura.

En primer lugar, en ella subyace una visión en la que un determinado actor (individual o colectivo) investido de autoridad pública puede voluntariamente modificar las relaciones de poder o poner en función el aparato público, al modo de un *actor omnisciente*. Esta figura de políticas, según Miranda, siguiendo entre otros a Jobert, “dice de la pretensión de un actor capaz de predeterminar los estados posibles y deseables de los asuntos públicos a partir de la lógica de la racionalidad instrumental de ajuste de medios a fines, desatendiendo con ello los alcances que para las *policies* comportan la creciente diferenciación social que abre la influencia en lo público a una diversidad de sistemas sociales, de organizaciones sociales y actores colectivos cuya coordinación desafía lógicas de planificación lineales e inducidas por un actor central” (Pol y soc, p. 370). Olavarría, Navarrete y Figueroa, por ejemplo, al analizar

1 Fue introducida como herramienta en las decisiones de gobierno desde comienzos de la Guerra Fría con el objetivo de apoyar y mejorar el proceso de tecnificación de las decisiones públicas.

la política de modernización pública del Estado, y a propósito de develar la manera en que se formulan las políticas públicas en el Chile actual, nos recuerdan que en su implementación tuvieron importancia superlativa el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle y, posteriormente, el líder de la oposición, Pablo Longueira. De esta manera, para ellos “la voluntad de que una idea escale en la agenda y llegue a establecerse como política pública parece estar más asociada con la voluntad de actores de poder” (p. 140). De manera crítica, se ha dicho que “concomitantemente, en visiones jerárquicas la actoría en el proceso de políticas queda reservada de manera exclusiva a la categoría dominante de *policymakers* que –parafraseando a Jesús Ibáñez (1994)- se ‘reserva el poder y distribuye la norma’; categoría perteneciente a la clase política, a las organizaciones de intereses o a la burocracia (Regonini, 1991); en cualquier caso a una ‘cima jerárquica’ de la sociedad (Luhmann, 2007)” (Miranda, p. 374).

En segundo lugar, para los analistas las políticas públicas son interpretadas como engranajes que no se encuentran necesariamente determinados por algún marco regimental mayor. Es decir que el marco estatal y el régimen político no definen de suyo las características, los alcances ni la naturaleza de las políticas. Para el sociólogo Gonzalo de la Maza, “uno de los rasgos distintivos del cambio de gobierno en Chile a comienzos de los 90’ fue la reactivación de las políticas públicas... a la hora de evaluar los impactos del período de transición, esta transformación resulta aún más significativa si se considera que no ocurrió un cambio similar en el orden constitucional ni en los lineamientos básicos del modelo económico puesto en práctica bajo la administración militar”².

En tercer lugar y en vinculación con lo anterior, este modelo analítico postula la posibilidad de desarrollar una crítica endógena de las mismas políticas públicas, es decir, analizarlas y evaluarlas a partir de sus mismos procesos de agenda, diseño, ejecución y evaluación. Dagmar Raczynski, por ejemplo, postula respecto de las políticas sociales implementadas en la década de 1990 que “los obstáculos no tienen relación al qué hacer, sino al cómo y con quiénes. Las dificultades son principalmente de implementación y gestión (economía política)”³. Y en otro texto, ahora con una mirada crítica, que tradicionalmente “el

²De la Maza, Gonzalo, “Políticas públicas y sociedad civil en Chile: el caso de las políticas sociales (1990-2004)”, p. 106. obtenido desde: redalyc.uaemex.mx/pdf/645/64504306.pdf

³Raczynski, D., “Políticas sociales en los años noventa en Chile. Balance y desafíos”, en: Jaksic, I., y Drake, P., “El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa”, LOM, Santiago de Chile, 2002, p.145. Nótese la versión tecnificada de lo que ella considera economía política.

supuesto que subyace a esto es que las políticas siguen un proceso formal, monitoreable y evaluable por los propios mecanismos diseñados para ello por organismos estatales o por sistemas autoevaluativos de las propias políticas, en forma de estrategias de *accountability* y transparencia generalmente reconocidas y aplicadas a nivel global”. El supuesto de tal análisis es que los aciertos y virtudes así como límites y falencias de las políticas públicas se pueden ubicar y desmenuzar a partir del estudio de su propio despliegue autosostenido. Por ejemplo, para Dagmar Raczyński las debilidades de las políticas sociales chilenas para incidir en la realidad de la pobreza durante la década de 1990 tuvieron como causa principal el que si bien se produjo un proceso de diseño y planificación correcto, su ejecución resultó deficitaria.

De esta manera, y en cuarto lugar, este modelo tematiza todo error, falencia o déficit en las políticas como ‘deudas’ dentro del mismo sistema, frente a las cuales deben existir nuevos y permanentes ajustes, siempre posibles, independientemente del régimen instaurado. Por ejemplo, respecto del análisis de las políticas de la década de 1990, estas siempre cargan el peso categorías del tipo “lo bueno y lo malo”.

En quinto lugar, en esta matriz “la sociedad venía siendo representada como una especie de objeto disponible (monocontextual) para ser transformado según los dictámenes de una voluntad política (buena o mala)”⁴. Para Gonzalo de la Maza “al contrario de una visión ingenua que imagina a una sociedad civil desarrollándose completamente al margen de lo que ocurre en el campo político, la trayectoria de la sociedad chilena obliga a considerar la acción estatal como de primera importancia, según la visión ya clásica de Mario Góngora”⁵.

En sexto lugar, y desde el momento en el que la sociedad emerge como un objeto disponible a ser manipulado legislativamente, “desde la matriz empirista y positivista de base de este paradigma dominante en análisis de políticas -al decir de Çelik, & Çorbacioğlu (2008)-, el *policymaker* opera con [y es observado como actuante bajo] la pretensión weberiana de ‘neutralidad valorativa’ en virtud de la cual los métodos y los instrumentos de análisis de políticas se piensan como “instrumentos neutros que pueden ser usados por analistas que son imparciales y están distanciados de los problemas de las políticas” (Çelik, & Çorbacioğlu, 2008: 18; traducción propia” (Miranda, p. 376). Esta visión ha facilitado una comprensión de la sociedad en la que deviene sustantivada (no práxica), la que, en

4 P Miranda crisis en la dsi p. 370.

5 De la Maza, Gonzalo, “Políticas públicas y sociedad civil en Chile: el caso de las políticas sociales (1990-2004)”, obtenido desde: redalyc.uaemex.mx/pdf/645/64504306.pdf

consecuencia, puede ser concebida como un mercado con potenciales “usuarios” o “destinatarios”. Así, un importante doctor en sociología ha podido decir que en las últimas décadas “se incorpora una preocupación por la eficacia y eficiencia de las políticas, y un tema de mayor profesionalización para hacer las cosas bien, teniendo en cuenta que el beneficiario último de la política pública es la gente más pobre de nuestros países”⁶. Y en otra parte que “se genera valor público en las políticas públicas al dar respuestas relevantes a las necesidades ciudadanas. Dicho simplemente: sirve o no sirve lo que se entrega en la producción de bienes y servicios... las políticas públicas deben dar respuesta a las necesidades y preferencias ciudadanas”⁷.

Finalmente, no debe extrañar que si una política pública remita a un tema o problema específico, este modelo haya tenido una preferencia por el estudio de políticas públicas acotadas o sectorializadas. Esto se traduce en el estudio monográfico alguna política o de algún programa de política específico⁸.

El que para la historiografía chilena del siglo XX el tema de las políticas públicas del siglo XX haya sido escasamente abordado dice tanto de un déficit analítico como de una impugnación a los supuestos con los que ha operado la ciencia social en relación al tópico comentado. El ensayo de una causa más específica en relación a la constatación original podría decir como sigue: en tanto que las políticas públicas fundan su estudio a partir de las acciones concretas, discontinuas y heterogéneas por parte de los gobiernos, la historiografía chilena ha privilegiado un estudio centrado en el Estado, el que ha sido comprendido tradicionalmente como una estructura estable en el tiempo, homogénea, continua y que logra controlar centralmente los procesos de producción de políticas. La comprensión historiográfica del Estado por parte de la historiografía chilena del siglo XX resultó altamente homeostática y este, homeostático a su vez.

Para la historiografía chilena, las políticas emergen como un derivado administrativo o gubernamental que resulta *a posteriori* de una matriz o primera fase de construcción propia y

⁶Oyarce, Héctor, Enfoques y tendencias en políticas públicas, en Ximena Erazo, p. 234.

⁷Oyarce, Héctor, Enfoques y tendencias en políticas públicas, en Ximena Erazo, p. 240.

⁸ Un ejemplo de este último caso, en Palma, Julieta y Urzúa, Raúl, “Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de ‘Chile Solidario’”, Colección Políticas Sociales, Unesco, Francia, 2005.

privativa del Estado o del régimen de gobierno –de ahí su énfasis en la noción de ‘construcción de Estado’, que desarrollan tanto las variantes conservadoras, cuyo ejemplo eximio representa Mario Góngora, como las más progresistas o sociales, cuyo mayor exponente ha sido Gabriel Salazar. Para este último historiador, por ejemplo, “a lo largo de toda la historia de Chile, no hemos encontrado hasta la fecha ninguna Constitución Política que se haya organizado específicamente para resolver el problema, i) del desarrollo económico, ii) la integración social igualitaria de todos los chilenos. Sí encontramos políticas sociales”⁹. En tal sentido, las políticas emergerían como componentes ‘reactivos’ en relación a lógicas estructurales. La manifestación más patente de esta interpretación es que el Estado republicano chileno ha respondido siempre frente a la maximización de los problemas sociales. Por ejemplo, para Igor Goicovic “la política social a comienzos del siglo XX tiene su origen en las movilizaciones populares, especialmente del movimiento obrero, que, al cuestionar la estabilidad del régimen de explotación, hicieron necesaria su elaboración y posterior aplicación”¹⁰. Así, no resulta extraña la lapidaria afirmación de uno de los historiadores recién reseñados: “los cientistas políticos han trabajado, disciplinadamente, en el interior del sistema, mirando todo el tiempo el interior del sistema, y desechando toda epistemología apropiada a las externalidades del mismo. En esa posición, han terminado practicando –son sus propios términos- reiterados ejercicios de “ingeniería política””¹¹.

¿Qué riesgos o posibilidades otorga a la historiografía el poner más atención al análisis hecho por los sociólogos y los cientistas políticos?

Si bien “ya es un tópico que la diferenciación social pertenece al patrimonio teórico de la sociología”, “la diferenciación no designa la desagregación de un todo (la sociedad) en sus partes (sistemas, organizaciones, individuos) sino la “unidad de lo diferente” (Miranda. P. 372), cuestión que no parece operar en tales análisis; antes bien, parecieran partir de una “diferencia de la unidad” en la que esta aparece tachada o aproblematicada. Esto naturaliza, y

9 Salazar, Gabriel, “La educación de la juventud como una educación para el cambio”. En otro texto nos dice que el equivalente del régimen político es la Constitución política del Estado. Ver Construcción de Estado en Chile, p. 13.

10 Goicovic, Igor, “Del control social a la política social. La conflictiva relación entre los jóvenes populares y el estado en la historia de Chile”, en: Última Década, Viña del Mar, 2000, pp. 103-123, p.105.

11 Salazar, Gabriel, Construcción de estado en Chile: la historia reversa de la legitimidad, Propositiones, Vol. 24, p. 98.

por lo tanto oculta, el lugar de lo unitario –del origen, del fundamento- del modelo político y social, cercenando las posibilidades de un análisis global. Asimismo, en la medida de que las políticas públicas son comprendidas como sistemas endógenos, conducen al menos a una doble reducción analítica. Por un lado, conduce a interpretar las políticas como el resultado de la acción de agentes específicos que determinan conscientemente todos los resultados de su accionar, lo que conduce a un *aggiornamento* del individualismo metodológico. Por otro lado, conduce a interpretar que la población involucrada y objeto de intervención, es un depósito inerte de la ejecución tecnicada del actuar político en el ámbito específico. Esto implica una naturalización de la sociedad.

No es por acaso que lo público se ponga entre paréntesis. El punto axial que se expresa en el nuevo esquema es que la

“realidad no se impone nunca por sí misma a la conciencia, sino que lo hace siempre a través de su conceptualización. Es decir que el contexto social sólo comienza a condicionar la conducta de los individuos una vez que éstos lo han conceptualizado o hecho significativo de alguna manera, pero no antes y, por tanto, que las condiciones sociales sólo devienen estructurales y empiezan a operar como un factor causal de la práctica una vez que han alcanzado algún tipo de existencia significativa, y no por su mera existencia material”¹².

En este modelo, la “mera existencia material” de lo social aparece –la frase misma lo devela- como principio formal, disponible para que los individuos, poco extrañamente capacitados para conceptualizar, lo insuflén de sentido, es decir, de “realidad”. Lo público, el espacio de gestión de lo social, sería él mismo una ilusión de la ingeniería evocativa del individuo y su maquinaria conceptual. En tal contexto, lo público –mejor expresado, su oclusión- ha de entenderse como una especie de empalizada contra toda tentativa de deliberación colectiva; un campo ideologizado al cual ha de atenerse toda praxis histórica. Sería la expresión de una renovada claudicación histórica; aquella de la *utopía nihilista* de la que nos habla Hinkelamert, en la que, “no hace falta preocuparse de la realidad, porque el automatismo del mercado se encarga de ella al producir la identidad utópica de intereses particulares y generales. Estamos en presencia de una utopía que no inspira acciones. En este sentido, no se debe intervenir en la realidad para no poner en peligro las fuerzas sanas del mercado autorregulado. Es así que ha emergido una de las utopías más nefastas del siglo XX –la utopía nihilista- que opera a partir de una dialéctica maldita: la realidad está mejor respetada, si ni siquiera se la toma en cuenta”.

Dentro de las posibilidades, permite, en primer lugar, tensionar las interpretaciones que, a fuerza de reiteración, tienden a desarrollar cuerpos doctrinarios apriorísticos. En segundo

12M.A Cabrera, *Historia, lenguaje y teoría de la sociedad*, Madrid 2001, p.48.

lugar, superar el análisis de estructuras rígidas sin por ello caer necesariamente en una explicación nomotética y plana de los actores de políticas, devolviendo a los sujetos de la acción histórica capacidad de desenvolvimiento social y político. En tercer lugar, relevar o considerar diferentes niveles de temporalidad en la acción histórica: uno en el que el cambio encuentra posibilidades cotidianas de operacionalización histórica (coyuntural), y otro en el que la temporalidad contextualizada opera como marco motorizador o coaccionante de las acciones de los sujetos sociales (estructural).