

La cuestión social y la crisis del neoliberalismo en Chile

The social issue and Chile's neoliberalism crisis

A questão social e a crise do neoliberalismo no Chile

Miguel Felipe Schlack*

RESUMEN

El siguiente artículo presenta algunas reflexiones acerca de las características de las nuevas manifestaciones de la cuestión social, fenómeno multidimensional cuyas causas derivan del actual modelo de desarrollo neoliberal. Se analiza, en consecuencia, cómo las respuestas estatales ante las desigualdades ambientales y sociales, fracasan por estar enmarcadas bajo una estructura sistémica de excesiva focalización y subsidiaridad, que tensiona las relaciones Estado-sociedad y cuyos ejemplos más recientes se hacen patentes ante situaciones como el estallido social de 2019 y la actual pandemia de COVID-19. A partir de aportes teóricos provenientes del trabajo social, en diálogo con la sociología, se plantea que la cuestión social necesita de nuevas comprensiones como medio para validar las variadas situaciones de precariedad en la sociedad chilena. Lo anterior se presenta bajo una metodología que reconoce también una mirada histórica sobre la relación entre cuestión social y modelo de desarrollo.

Palabras clave: cuestión social, desarrollo, neoliberalismo, sociedad-Estado, medioambiente, pandemia.

ABSTRACT

The following article presents some reflections on the characteristics of the social question's new manifestations, a multidimensional phenomenon whose causes derive from the current model of neoliberal development. Consequently, we analyze how the state responses to environmental and social inequalities fail because they are framed under a systemic structure of excessive

Key words: social issue, development, neoliberalism, society-states, environment, pandemic.

* Chileno. Sociólogo, académico Universidad Cardenal Silva Henríquez. E-mail: mschlack@ucsh.cl

focus and subsidiarity, which strains the relationship between state and society and whose most recent examples are evident in situations such as the social explosion of 2019 and the current pandemic of COVID-19. Based on theoretical contributions from social work, in dialogue with sociology, it is proposed that the social issue needs new understandings to validate the various situations of precariousness in Chilean society. The above is presented under a methodology that recognizes a historical look at the relationship between social issues and the development model.

RESUMO

O seguinte artigo apresenta algumas reflexões sobre as características das novas manifestações da questão social, um fenômeno multidimensional cujas causas derivam do atual modelo de desenvolvimento neoliberal. Consequentemente, analisa-se como as respostas estatais às desigualdades ambientais e sociais fracassam por estarem enquadradas sob uma estrutura sistêmica de excessiva focalização e subsidiariedade, o que coloca sob tensão a relação entre o Estado e a sociedade e cujos exemplos mais recentes são evidentes em situações como a convulsão social de 2019 e a atual pandemia da COVID-19. A partir das contribuições teóricas do trabalho social, em diálogo com a sociologia, propõe-se que a questão social necessita de novos entendimentos como meio para validar as diversas situações de precariedade na sociedade chilena. O acima exposto é apresentado sob uma metodologia que também reconhece uma visão histórica sobre a relação entre a questão social e o modelo de desenvolvimento.

Palavras-chave:
questão social,
desenvolvimento,
neoliberalismo,
sociedade-Estado,
meio ambiente,
pandemia.

Introducción¹

Comprender las actuales características de la cuestión social supone considerar los efectos de un modelo de desarrollo que, fuertemente delimitado por rasgos neoliberales, expone agudas tensiones y contradicciones como estrategia de modernización. Tales condiciones están implicando que muchas de las acciones del Estado y sus políticas públicas aún no logren revertir la desigualdad, ni tampoco constituirse como dispositivos institucionales para mejorar la cohesión social y aminorar los escenarios de tensión social. Sucesos recientes, como el estadillo social de octubre de 2019 o las limitadas respuestas estatales a la crisis sanitaria del coronavirus, exponen tal incapacidad institucional, la que remarca las falencias del Estado como actor clave del desarrollo y reconocedor de la precariedad social desde una óptica sistémica y multidimensional.

Desde el retorno a la democracia, los impactos positivos de las políticas sociales han revertido la pobreza extrema, pero no han logrado aminorar las profundas brechas de inequidad social, significando esto que el actual modelo de desarrollo y sus dispositivos institucionales aún no logran ser constitutivos de una relación Estado-sociedad que propicie un pleno ejercicio de los derechos sociales. Por tanto, el debate sobre los dilemas del desarrollo tiene plena vigencia y mantiene su actualidad en escenarios de crisis como los vividos durante este último año. Asimismo, las desigualdades proyectan un severo cuestionamiento desde la ciudadanía al Estado como actor regulador y protector, y tal desconfianza repercute también en el sistema político chileno, dando espacio así un fenómeno mayor, que expone un profundo problema de crisis sistémica institucional y que está comprometiendo seriamente la estabilidad.

Por tal razón, un análisis de la cuestión social se torna limitado desde una mirada centrada únicamente en las políticas sociales, impidiendo así comprender los desafíos que se presentan en la sociedad, y que tienen como trasfondo los últimos cuarenta años de decisiones políticas de cómo dirigir el desarrollo en Chile. Es por tales motivos

1 Este artículo surge de las reflexiones compartidas en la Cátedra de Teorías y Problemas del Desarrollo, de la carrera de Trabajo Social, Universidad Católica Silva Henríquez.

que una caracterización de los problemas de la desigualdad o asimétrica distribución de las oportunidades debe partir de una base multidisciplinar, que reconozca los aportes de la historiografía, la sociología, la ciencia política y el trabajo social.

Por ello, en las siguientes páginas se conceptualiza como política social al conjunto de estrategias de intervención, programas y planes que, desde el Estado, abordan los problemas sociales en Chile. Tal decisión metodológica se justifica en el hecho de facilitar la comprensión de lo que se expondrá, y mostrar los criterios analíticos que formaron parte de la cátedra.

Asimismo, se busca demostrar que la cuestión social es un ejercicio reflexivo y dinámico que se interroga sobre los problemas históricos de una sociedad, y que, desde comienzos del siglo XX, se ha constituido como un campo de debate político e intelectual articulado por diversos actores. Sin embargo, y tal como es posible reflexionar y desprender de los análisis del Estado realizados por Max Weber (1979) en su ensayo *El Político y el Científico*, es esta organización la que, por su poder y capacidad de burocratización, legitima e impone una visión sobre la cuestión social, la que es acorde a los sentidos y condiciones de un modelo de desarrollo, también entendido en la actualidad como modo de organización estructural del capitalismo.

El trabajo comienza con una breve revisión histórica de las diversas formas de abordaje de la cuestión social que se han articulado en Chile, y analizando cómo este se ha ampliado o reducido en concordancia estrecha con las características del modelo de desarrollo a lo largo del siglo XX. Posteriormente, se analizan las formas actuales de análisis de la cuestión, identificando sus aciertos y desaciertos, y cómo estos son una consecuencia de un tipo de desarrollo que actualmente es delimitado por características neoliberales y que expone signos de agotamiento.

Se espera que este trabajo sea un aporte a un debate mayor sobre los asuntos de la cohesión social, las formas institucionales de abordaje y el desarrollo chileno.

El nacimiento de una pregunta

El advenimiento de la sociedad capitalista con sus relaciones de producción y generación de riqueza generó nuevas formas de exclusión y des-

igualdad social, factores que fueron objeto de una sistemática reflexión, con la finalidad de descifrar sus complejidades y propiciar una atenuación de sus efectos dramáticos en el proceso de estructuración social desde el siglo XIX. Tal fenómeno es conceptualizable como la “cuestión social” (Rozas, 2001). Tal como afirman Corvalán-Marquez (2019) y Fine y Saad (2013), Karl Marx, en sus análisis sobre la evolución del capitalismo, abordó en profundidad tal aspecto, recalcando la relación estrecha entre el poder político del Estado, los intereses de la burguesía como clase dominante y sus vínculos con la nueva economía. Su análisis y el de otros pensadores permitieron establecer una comprensión de la sociedad moderna, sobre la base de las contradicciones y profundas tensiones que derivaban de las relaciones sociales que se formaban justamente en las sociedades determinadas por la fuerza del sistema capitalista.

Los dramáticos efectos sociales del capitalismo debieron ser abordados bajo la acción del Estado, dando inicio así a programas de asistencia que tuvieron como objetivo aminorar el costo y la tensión social generados por la intensificación del tal sistema de ordenamiento político-económico. En concordancia con las ideas de Rozas (1994), toda política social se estructura también con un criterio instrumental, el que apela a la atenuación de las conflictividades que derivan de las desigualdades con que una clase se apropia de los beneficios del trabajo y la producción. Por ello, de no considerarse tales precariedades, el conflicto social emerge y puede conllevar a una situación de crisis que obstaculiza la intensificación del capital y sus objetivos de acumulación de riquezas.

En Chile, bajo lo que fueron los proyectos de desarrollo oligárquicos de comienzos del siglo XX, la aplicación de las políticas sociales también se dispuso sobre la base de tales objetivos y condicionantes. En tal sentido, la agudización de los conflictos sociales, derivada de la intensificación de un capitalismo incipientemente industrial, estaba repercutiendo de modo considerable en la estabilidad que el sistema económico chileno necesitaba para su solvencia. Por tanto, las políticas sociales se consideraron como esenciales para materializar un proyecto de modernización coherente con los valores restrictivos y de control social auspiciados por las elites, y, tal como se ha mencionado, indispensables estos para la proyección de un sistema estructurado bajo los pilares de la incipiente producción capitalista nacional.

En concordancia con esto, Illanes (2006) sostiene que la profesionalización de la intervención social es otro de los rasgos característicos de la consolidación de la modernidad nacional, y debe ser comprendida por sus múltiples funcionalidades: la aminoración de las condiciones de miseria de las clases marginadas y la integración de este cuerpo social al proyecto nacional. Asimismo, dentro de este proceso de racionalización de la acción social, no se puede desconocer el carácter moralizador de la política social como instrumento político de supresión de una *barbarie* (Illanes, 2006) identificada en los sectores populares, y cuya existencia, tal como se señaló, tensionaba negativamente el imaginario cultural que las clases dirigentes propiciaban para el país.

Fue así como la interpretación y legitimización que prevaleció de la cuestión social fue la que se ajustaba a los intereses y pilares ideológicos de un Estado liberal-oligárquico. En tal sentido, los programas sociales fueron acordes con las ideas culturales que las elites compartían sobre la pobreza y su relación con la delincuencia o el alcoholismo. Por consecuencia, la ideología intrínseca de la intervención fue planteada desde un enfoque con marcadas directrices preventivas y reformistas, la que, a pesar de todo, supuso también importantes avances en materia de garantías sociales (Olmos y Silva, 2010).

Asimismo, en el marco de un modelo estructural de limitada capacidad democrática, las políticas sociales pueden analizarse como un instrumento de control de una clase sobre otra, exponiendo un fenómeno de dominación social imperante desde el Estado y el control burgués. Sin embargo, y como se expondrá en el siguiente apartado, durante la primera mitad del siglo XX hasta comienzos de la década de los setenta, el concepto de la “cuestión social” se ampliará, dando paso así a nuevas políticas sociales que serán consideradas como esenciales para lograr mayor bienestar social y legitimizar un nuevo modelo de desarrollo nacional como instrumento que desarrolle una modernización capitalista.

La ampliación de un entendimiento

A pesar de sus diferencias normativas y perspectivas de cambio económico-social, los proyectos de desarrollo emprendidos desde comienzos de la década de los treinta hasta el quiebre democrático en 1973, se caracterizaron por la validación del Estado como actor preponderante

y rector del desarrollo nacional. En la década de los treinta, el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones tuvo como fin avanzar y consolidar una estructura económica capitalista más compleja y autosuficiente, lo que requirió por tanto de la puesta en práctica de una nueva relación sociedad-Estado (Moulián, 1997), para proporcionar mayores garantías sociales y que es caracterizada por Larrañaga (2010) como propia de una tendencia de la política social chilena, que extendió la seguridad social hacia nuevos grupos sociales, ampliando las prestaciones en aspectos como la salud o la educación. Es posible inferir, entonces, que el Estado reconoció nuevos elementos conformadores de la cuestión social y elaboró políticas sociales cuyos objetivos también estuvieron dirigidos a generar mayor integración social y estabilidad, abordando así también el costo social que supondría la gestación de un nuevo tipo de capitalismo nacional. La solvencia de tal proyecto requirió una política redistributiva que se articuló a través de una mayor regulación capital-trabajo, junto a mayor presencia estatal en la entrega de los servicios sociales.

Sin embargo, esta etapa presentó sus propias lógicas de clausura, excluyendo a aquellos grupos marginados y no poseedores de capital organizativo, como ocurrió con el campesinado y el cuerpo obrero-poblular no asalariado. Rengifo (2017) sostiene que la institucionalización de la seguridad social en Chile al amparo de los gobiernos radicales se conformó como un sistema segmentado, en el que, si bien las coberturas se presentaban como universales, el impacto de estas variaba según el grupo social al cual eran destinadas. Por consecuencia, tal condición “universal, pero desigual” (p. 399) de las políticas sociales permite aseverar que la denominación más precisa para caracterizar a tal periodo del desarrollo nacional corresponde a la un “Estado de seguridad social” (p.397), en desmedro de una categorización de Estado de bienestar como la utilizada por Olmos y Silva (2010), que resulta más propicia para describir los tipos de Estado-nación de la Europa de la posguerra².

2 Los proyectos desarrollistas europeos de Estado de bienestar presentaron otras condiciones y formas de concreción de la seguridad social, basadas en una mayor universalidad de las prestaciones sociales como herramientas institucionales para facilitar mayor integración social (Esping-Andersen, 1993).

En tal sentido, Moulián expone que, en Chile, la integración del cuerpo popular organizado a las redes de beneficencia se basó únicamente en “las ventajas como modalidad de incorporación de los sectores populares al sistema de dominación” (1997, p. 82), para, de tal forma, propiciar también dinámicas de control social que generaran las condiciones de estabilidad que un sistema capitalista necesita (Rozas, 2002).

Sin embargo, y sin desconsiderar avances como el aumento de la movilidad social (Larrañaga, 2010), el impacto global de las políticas sociales fue insuficiente para estabilizar el sistema y permitir niveles prósperos de igualdad. En tal sentido, si en los países centrales del capitalismo avanzado los sistemas de bienestar se sustentaban en una mayor necesidad ideológica de integración social-política, en Chile el factor conductor del periodo fue más bien la reproducción del modelo industrializador (Moulian, 1997).

Se ha sostenido que el periodo que muchos comprenden como “desarrollismo”, y que se inicia con el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, pretendía el desarrollo e independencia económica nacional; sin embargo, para la década de los sesenta, su fracaso quedó de manifiesto y se expresó, por ejemplo, en la limitada especialización económica del país y la conflictividad social derivada de una falta de integración y de la perpetuación de la dominación social de una clase sobre otra (Cardoso y Faletto, 1977).

Fue por tanto así que nuevas estrategias de desarrollo se impulsaron a través de los gobiernos de la Democracia Cristiana y la Unidad Popular. La raíz evidentemente anticapitalista de estos proyectos nacionales chocó con las condiciones de subdesarrollo de la estructura económica y social de Chile, generando así tensiones y obstáculos que tampoco propiciaron las condiciones para lograr el desarrollo nacional esperado (Moniz-Bandeira, 2008). Sin embargo, fue durante tales gobiernos que las representaciones de la cuestión social se ampliaron, permitiendo así legitimar e integrar a la acción social del Estado, a los segmentos sociales que habían sido excluidos de los sistemas de seguridad social durante los años de la Industrialización por Sustitución de importaciones y el desarrollismo. En esos gobiernos se propiciaron agendas sociales cuyos focos eran la redistribución y justicia económica, entendidas estas como los medios para superar la desigualdad y la

explotación social (Olmos y Silva, 2010), así como impulsar un cambio estructural de las relaciones sociales, como condicionante que tenía por fin formar un nuevo desarrollo, alejado de los parámetros del capitalismo.

Atomización neoliberal y reducción de lo público

Las reformas acontecidas durante la dictadura cívico-militar chilena generaron una drástica reducción de la responsabilidad del Estado en la administración de la seguridad social. Asimismo, las lógicas neoliberales, como nueva estrategia de generación y acumulación de riqueza, fueron acompañadas de una intensa privatización de los activos económicos del Estado. Estos cursos de acción fueron acompañados de una profunda desigualdad social, modificando además radicalmente la institucionalización de la relación Estado-sociedad (Olmos y Silva, 2010) que se había construido también como principio de la modernidad chilena.

El proyecto de desarrollo de las décadas de los setenta y de los ochenta constituyó una radicalización del capitalismo chileno, bajo el supuesto de que el neoliberalismo, con su centralidad en el mercado, la preponderancia de la iniciativa privada y la reducción del Estado, conllevarían a la prosperidad social y al equilibrio macroeconómico del país (French-Davis, 2003). Por consecuencia, se daba comienzo así a la articulación de un nuevo tipo de organización de la sociedad basada en el mercado, la subsidiaridad y el debilitamiento de la relación capital-trabajo, facilitando el desmoronamiento de muchas seguridades y garantías sociales que caracterizaron el desarrollo chileno anterior (Boccardo y Ruiz, 2015).

A su vez, servicios sociales como la educación fueron gestionados por instituciones articuladas bajo las lógicas del mercado, en el entendido de que el desarrollo chileno requeriría del retroceso del aparato público para propiciar así un incremento de la calidad de vida y la estabilidad financiera del sistema. Por tanto, bajo aquel marco estructural, el rol del Estado como propiciador de seguridad operó exclusivamente hacia aquellos segmentos en situación de extrema pobreza e incapaces de acceder por sí solos a las opciones del mercado. Este hecho marca una fuerte focalización de la política social, en la que también primaron los parámetros de la asistencia y la beneficencia, en desmedro de

una representación basada en los derechos ciudadanos (Olmos y Silva, 2010).

Por ello, la representación y legitimización de la cuestión social que primó en esas décadas, asumió que los problemas sociales, como la pobreza, eran un costo social pasajero e inherente a las reformas neoliberales, y que sería aminorado por la intensificación del crecimiento económico. Es decir, la superación de la pobreza sería lograda por medio de una proliferación de la privatización económica y con un Estado subsidiario como elemento de la nueva modernización chilena.

La subsidiaridad, como otro principio estructurante del modelo de la dictadura, generó también nuevas condicionantes para la clase media nacional, propiciando así una profunda mercantilización de sus formas de reproducción social, basadas exclusivamente en su capacidad de pago y endeudamiento (Boccardo y Ruiz, 2015). Como ejemplo de lo mencionado se encuentra el sistema de capitalización individual (AFP) o el incremento de la educación particular subvencionada³, factor este que también explica el actual debilitamiento de la educación pública como eje de integración social (Cox, 2012).

Hacia comienzos de la década de los ochenta y como respuesta a la profunda crisis económica, con una pérdida del 16,4% del PIB, se iniciará un nuevo ciclo de privatizaciones, primando una enajenación a precios inferiores al valor real de las empresas. Tales medidas gatillarán una pérdida para el Estado de activos en comunicaciones y energía, lo que, junto a un incentivo para la presencia de capitales externos en las industrias agro-exportadoras, inaugurarán un nuevo ciclo de la economía chilena. En síntesis, el desarrollo del periodo se caracterizó también por lograr un crecimiento económico promedio del 7%, pero con una marcada desigualdad social, la que será abordada y reducida una vez recuperada la democracia chilena y bajo otra representación de la cuestión social; una nueva en muchos aspectos, sin embargo, con algunos elementos de abordaje del régimen autoritario.

3 El financiamiento directo a educación estatal será disminuido, y reemplazado por un sistema de subvención directa del Estado por alumno a las iniciativas privadas.

Avances y contradicciones del nuevo Chile

Desde el retorno a un sistema democrático, en la década de los noventa, una de las prioridades en materia de política social ha sido la atenuación de los efectos sociales que ocasionaron las reformas neoliberales. Las nuevas políticas sociales dirigidas a la superación de la pobreza y a la generación de igualdad, fueron también depositarias de un nuevo parámetro-representación de la cuestión social, permitiendo así avanzar hacia un sistema político que integra la noción de derechos a la acción pública del Estado (Olmos y Silva, 2010).

La particularidad de este hecho radica en que se confecciona una nueva relación Estado-sociedad como elemento también de importancia para la consolidación democrática de la sociedad, y la consecuente validación ciudadana del Estado. Como fue indicado, las nociones de derechos y responsabilidades ciudadanas asumen relevancia como criterio orientador de las políticas sociales, logrando así una superación de aquellos principios de beneficencia y asistencialismo que primaron en la ayuda social durante la dictadura.

La agenda pública de las últimas décadas ha reducido significativamente la precariedad extrema, presentándose, según Sanhueza (2008), una correlación entre crecimiento económico y disminución de la pobreza, gracias además a una tecnificación en su diseño y aplicación, y a mayores criterios de eficiencia en la medición de sus impactos (Robles, 2013). Constituyen por tanto estos factores una parte importante también de lo que se puede comprender como “modernización del Estado” y que, como se mencionó, han generado efectos positivos en el abordaje de la cuestión social. Asimismo, la política social, hasta la fecha, ha expandido sus objetivos, incluyendo aspectos como infancia, inmigración, protección de la mujer o participación ciudadana, demostrando esto una amplitud de repertorios que extienden la acción del Estado más allá de los tradicionales problemas estructurales de la carencia y la desigualdad.

Sin embargo, todas estas acciones sociales emprendidas desde el Estado han demostrado una limitada capacidad institucional y económica para superar la desigualdad entre las clases sociales, lo que se torna contradictorio con un discurso que plantea la solidez de los objetivos del desarrollo chileno (Maldonado, 2011). También es asumible que la excesiva focalización de la política social y la subsidiaridad to-

davía presente, han excluido de los sistemas de bienestar a un amplio sector de las clases medias, proyectando así situaciones de inestabilidad sociopolítica, que pueden ser interpretadas como la materialización de un profundo cuestionamiento al actual modelo de desarrollo y a los pactos de la Transición (Mayol, 2019).

Tales características de la política social, en el actual marco de desarrollo, demuestran los impedimentos institucionales para extender los sistemas de seguridad social y afrontar los actuales y futuros escenarios de precariedad socioeconómica, como los experimentados ahora, por ejemplo, producto de la pandemia de COVID-19. Asimismo, situaciones como esta revelan que, a pesar de los logros en materia macro-económica, el modelo económico e institucional se muestra en tensión con los principios de justicia e igualdad de oportunidades, que deberían ser integrativos de un régimen democrático liberal como el chileno (Araya y Gallardo, 2015).

Si bien se ha avanzado en participación democrática (Heiss, 2020), aun así muchas de las condiciones estructurales iniciadas en el periodo autoritario continuaron, e incluso algunas se intensificaron, sobre todo en el terreno de la economía (Boccardo y Ruiz, 2005). El incremento de las privatizaciones y la consecuente integración de Chile a una globalización, principalmente desde su dimensión neoliberal (Chonchol, 1999), han generado dinamismo económico, pero mediante prácticas que intensifican el extractivismo de los recursos naturales e intensifican la desregulación laboral; fenómenos que gatillan una serie de nuevas conflictividades que cuestionan los reales impactos de la relación Estado-sociedad que se han construido durante estas últimas tres décadas.

La prosecución de estos aspectos como continuadores de los pilares del modelo económico de los ochenta representa un particular fenómeno de legitimación y adhesión programática a los cambios estructurales acontecidos en el periodo autoritario (Garretón, 2012), y que en la actualidad se muestran incompatibles como sustento estructural para abordar de mejor forma la cuestión social del siglo XXI y definir una sociedad con mayor correspondencia entre los intereses sociales y económicos en Chile.

En síntesis, la estrategia de cambio de la sociedad chilena de las últimas décadas se ha basado en la ampliación de los derechos ciudada-

nos, la reducción de la pobreza y la intensificación de las condiciones de mercado. Pero tal situación expone las fisuras de la estrategia de modernización imperante en la actualidad y revela también las contradicciones evidentes del modelo de desarrollo actual. Los elementos del mercado han sido constitutivos de muchas de las dimensiones del sistema de seguridad social actual, generando así también situaciones de fuerte segmentación y desigualdad social.

Como ejemplo de lo mencionado, desde los años noventa ha aumentado la subvención escolar en desmedro de un aumento del gasto público en este ámbito. Este factor ha producido un debilitamiento de la educación pública y ha segmentado fuertemente la matrícula escolar, de la mano de un sólido mercado de la educación (Bellei, 2007) que ha intentado ser revertido con la Reforma Educativa del segundo gobierno de Michelle Bachelet (Gonzales y Espinoza, 2017), y que aún exhibe problemas en su implementación y aceptación como consenso y política pública estratégica.

Otro ejemplo de contradicción es la precariedad económica producto de un sistema de pensiones, el cual es administrado por instituciones privadas de gestión (AFP), basado exclusivamente en pilares de la capitalización individual, en desmedro del ahorro colectivo como principio de solidaridad y responsabilidad social.

Son estas condiciones estructurales, como principios contrapuestos del desarrollo social, las que no logran dar forma a un mejor abordaje de las manifestaciones de la cuestión social chilena, y que, como se entiende en este ensayo, dan muestras de un problema de cognición y evaluación de la realidad por parte del Estado chileno. Es necesario mencionar que estas características exponen los costos que ha significado la radicalización de mantener el costo de la reproducción social en la capacidad de consumo y pago de los ciudadanos (Boccardo y Ruiz, 2015), en desmedro de un rol más preponderante del Estado bajo criterios de solidaridad y universalidad de las prestaciones sociales.

Respecto de estas tensiones, Germani (1970), en su análisis de las sociedades en transición al desarrollo, expone que son las contradicciones e incongruencias de los proyectos modernizadores los que definen las características estructurales de una sociedad. Por consecuencia, la actual vía de desarrollo chileno refleja su condición de tensión

entre sus dimensiones sociales y económicas, exponiendo a la vez la debilidad de aquella narración que, mantenida y puesta en circulación por el Estado y las elites económicas, defiende la supuesta solidez del actual modelo de desarrollo como estructura propiciadora de estabilidad, oportunidad y seguridad social.

Medio ambiente y la cuestión social

La evidente contradicción a la cual se aludía, se despliega también en lo referente a la relación sociedad-naturaleza imperante. Si bien el Estado chileno ha creado una institucionalidad ambiental desde la cual se han concretado importantes acciones, como la adhesión a los compromisos de mitigación y adaptación del Cambio Climático de Naciones Unidas. Sin embargo, desde la década de los noventa se ha incrementado la sobreexplotación de los recursos naturales del país, gatillando nuevas manifestaciones de la cuestión social. Nuevas desigualdades que se expresan, por ejemplo, en la inequidad en el acceso a un recurso ecosistémico de primera necesidad, como el agua, o que toma forma también en la marcada conflictividad territorial que generan los proyectos mineros de inversión privada, vulnerando así, en muchos casos, la seguridad territorial-comunitaria.

Estos “principios contrapuestos” en asuntos ambientales (Blanco y Fuenzalida, 2013), como se señalado, proyectan nuevas situaciones de precarización económica en amplios sectores sociales, situaciones que, en muchos casos, no logran ser aminoradas por las regulaciones ambientales que contempla la institucionalidad chilena actual. Tal fenómeno expone asimismo que las dinámicas de desarrollo nacional aún no se muestran suficientes para incorporar lo que, desde Beck (1998), se entiende como “modernidad reflexiva”, y que esgrime la necesaria adecuación que debe tener el Estado y los actores económicos para asumir y gestionar los riesgos socioecológicos de manera sustentable y acorde a la fragilidad ecológica de la biosfera.

El resguardo ambiental, para ser efectivo, requiere de una transición hacia una nueva estructura económica, que haga plausible la incorporación de energías renovables no convencionales y el desarrollo de actividades productivas bajas en carbono. Si bien el Estado chileno ha comenzado a materializar tales acciones, estas aún no han sido conducentes a una política que agilice la descarbonización de la

matriz energética y que, por consecuencia, revierta el daño socioambiental en las llamadas “zonas de sacrificio”. Por tanto, el impacto de iniciativas loables, como la Política Nacional de Cambio Climático, debe fortalecerse y ser constitutivo de un nuevo modelo de desarrollo, que propicie el resguardo ecológico del territorio y proyecte principios como justicia ambiental y seguridad alimentaria (De Castro, Hogenboom y Baud, 2015).

La trascendencia de los asuntos medioambientales, entre los cuales se encuentra un aspecto esencial como el ya señalado cambio climático, deben conducir asimismo a una concretización de una nueva relación sociedad-naturaleza (Geary, 2015). Tal implicancia necesita una reevaluación de las nociones prevalecientes de bienestar material para promover un *saber ambiental* (Leff, 1994), que reconozca la condición finita de los recursos naturales y proyecte las coordenadas para cuestionar patrones de comportamiento como el sobreconsumo (Elizalde, 2009), y haga plausible la articulación de una nueva racionalidad.

El cumplimiento de estos factores no debe conceptualizarse y concretarse desde una dimensión únicamente económica del desarrollo, como expone Jiménez (1995) en sus reflexiones sobre Ecología Económica y Humanismo Ecocéntrico. Es necesario, por tanto, la invención de nuevas políticas sociales que incorporen los criterios ecológicos como propios de una modernización que genere *saber ambiental*, facilitando así una reciprocidad entre los intereses sociales y económicos de una sociedad con necesarios equilibrios ecológicos (Leff, 2011), de una sociedad altamente vulnerable a los efectos territoriales del cambio climático (Schlack, 2019).

En Chile, la política social no ha incorporado plenamente los efectos del deterioro ambiental como objetivo de intervención ni ha vinculado los tradicionales problemas de la carencia y la desigualdad hacia los lineamientos ecológicos. Tal hecho demuestra que las formas prevalentes de abordaje de la cuestión social se agotan también ante las magnitudes de los asuntos socioambientales y, por tanto, demandan nuevas formas de comprensión social, las que para su operacionalidad práctica necesariamente requieren de un cambio en las actuales directrices del desarrollo chileno, y también de las formas con que se integra Chile al actual proceso de globalización mundial.

Son precisamente tales factores los que demandan también una ampliación de un debate sobre las formas prevalecientes de la modernización chilena, que fueron constitutivas de las reflexiones que surgieron durante el transcurso de la cátedra de Teorías y Problemas del Desarrollo. Para finalizar, es de utilidad mencionar que, tal como la concepción que legitima el Estado sobre la cuestión social se ha presentado como movable desde comienzos del siglo XX, es en la actualidad necesario expandir sus significados. Esta acción, para tener efecto conducente a una sociedad más integradora, debe concretarse desde un cambio en las condiciones estructurales del desarrollo chileno.

Conclusión

Se ha expuesto que la cuestión social constituye una reflexión y comprensión de los problemas sociales, cuya particularidad es permitir la construcción de estrategias de acción para abordar sus manifestaciones, las que toman forma a través de instrumentos institucionales como son las políticas públicas o las normativas ambientales y laborales. En la relación entre cuestión social y políticas públicas, el factor mediador como catalizador de sentido y concreción no deriva exclusivamente de una agenda social, sino más bien de las características de un modelo de desarrollo como marco estructural que regula la economía y las relaciones Estado-sociedad. Por tanto y, como se ha expuesto, la correspondencia entre cuestión social y acción estatal logra mejor comprensión y análisis desde un marco conceptual que caracteriza los aciertos y nudos críticos de un modelo de desarrollo como estrategia de modernización para una sociedad.

Como se demostró, las políticas sociales han variado a lo largo de la historia chilena y sus movimientos se entrelazan con los distintos entendimientos sobre la cuestión social. Las actuales manifestaciones de la cuestión social y sus formas de abordaje se dan forma en un escenario complejo y que revela las incongruencias del actual modelo de desarrollo neoliberal, el que ha sido presentado desde un discurso homogeneizador, como la estrategia de modernización necesaria para que Chile genere oportunidades, supere la pobreza y aminore las desigualdades.

Los fenómenos presentados en este ensayo revelan que la cuestión social adquiere nuevas dimensiones que no son abordadas por las he-

ramientas de seguridad social del Estado. Como ejemplo de esto, se han analizado aspectos como la desigualdad socioambiental, la segmentación escolar y la utilización de instrumentos de mercado en las entregas de garantías constitutivas del bienestar social. También se ha expuesto que la excesiva focalización de la política pública impide una redistribución más equitativa de las oportunidades, y sus indicadores de fracaso han quedado de manifiesto por la actual pandemia de coronavirus en el país.

Estas situaciones revelan, en muchas ocasiones, un problema de comunicación, cuya responsabilidad recae en un Estado que no logra legitimizar ni validar estas nuevas expresiones de la precariedad. Por consecuencia, el factor que debe vincular de mejor forma la actual cuestión social y la política social es el conocimiento, y desde ahí es plausible también encontrar los indicadores de la crisis de confianza que se presenta actualmente entre la ciudadanía, la política y las instituciones del Estado. En tal sentido, los mecanismos y directrices del Estado muestran debilidad como dispositivos de análisis sobre las implicancias de las nuevas desigualdades en la sociedad.

Sin embargo, estas tensiones y nudos críticos presentados no se agotan únicamente en un factor como podría ser la falta de mejores políticas sociales con criterios de mayor universalidad, protección socioambiental, derechos indígenas y enfoque de género. Las incongruencias expuestas dan cuenta de un problema mayor que, como hemos visto, adquieren su explicación en la caracterización del actual modelo de desarrollo. Es la estrategia de generación de riqueza y las formas de relación entre sociedad y Estado las que presentan fallas, impidiendo así un mejor abordaje de lo social y, a la vez, propiciando efectos negativos, que dan cuenta también de lo dificultoso que es aún lograr la construcción de una estrategia de cambio social que se presente como pertinente para los diversos actores presentes en la actual sociedad chilena.

Asimismo, lo que se entiende por “política social” debe ser depositario de una nueva concepción sobre las necesidades humanas y las formas de concreción del bienestar, como medios que hagan plausible validar los nuevos aspectos que exponen la desigualdad en Chile. En tal sentido, las ideas de Amartya Sen son permitentes, ya que de ellas se desprende que la estrategia de desarrollo debe generar las condiciones

objetivas y subjetivas para que los ciudadanos puedan materializar sus capacidades. Lo expuesto indica que las líneas de acción que se ponen en funcionamiento desde el Estado deben movilizar un capital asociativo y colectivo. Las ventajas de esto respaldan que fenómenos como la pobreza deben ser gestionados de tal manera; sin embargo, la política social chilena aún no avanza plenamente en tal dirección, a pesar de la existencia de programas públicos que intentan asumir este desafío como principio articulador de la realidad.

Tal como se expuso, es desde los últimos años que el debate sobre las características que debe asumir el desarrollo chileno ha sido intenso, exponiendo a la vez las fallas sistémicas que este presenta y generando una línea de pensamiento que relaciona la política social con las características que muestra el modelo de desarrollo. No obstante, el mundo político aún no ha consensuado una estrategia de cambio acorde con las características de la cuestión social del presente, lo que se expresa en, por ejemplo, las dificultades que ha significado poner en funcionamiento un nuevo Estado social de derechos, como aparato institucional que permita avanzar hacia una relación Estado-sociedad, y que las expectativas y demandas de las ciudadanas y ciudadanos sean consideradas.

Por consecuencia, existe una relación de correspondencia entre una visión limitada de la cuestión social, que se agota ante la magnitud de sus manifestaciones y las condiciones económicas y sociales que el mismo modelo de desarrollo ocasiona, y que, como se demostró, obstaculizan asimismo un mejor abordaje de lo social. Entonces, es el modelo de desarrollo la estructura que determina los lineamientos de lo social, lo económico y lo cognitivo.

Las evidencias y reflexiones presentadas han expuesto tal argumentación, y desde ahí debe formarse un debate académico bajo los imperativos de colaboración y de democracia. En este sentido, las formas de comprensión de la cuestión social han variado, y cabe entonces una reflexión que necesariamente exponga la viabilidad de un cambio en la dirección del desarrollo chileno; de lo contrario, la estabilidad social y política puede verse nuevamente convulsionada como ocurrió con el estallido social de 2019.

Bibliografía

- Araya Rosales, A. y Gallardo Altamirano, M. (2015). El Modelo Chileno desde una ética de justicia y de igualdad de las oportunidades humanas. *Polis*, 14(40), 265-287.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Bellei, C. (2007). Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia. *Pensamiento Educativo*, 40(1), 285-311.
- Blanco Wells, G. y Fuenzalida, M. (2013). La construcción de agendas científicas sobre cambio climático y su influencia en la territorialización de políticas públicas: reflexiones a partir del caso chileno, en J. Postigo (Ed.) *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas. Una vinculación necesaria* (pp. 77-102). Santiago de Chile: ICAL.
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1977). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Corvalán Marquez, L. (2019). Carlos Marx, en J. I. Ponce (Compilador). *Marx 200 años: Impactos y vigencias en el siglo XXI*. (pp.15-58). Valparaíso: América en Movimiento ediciones.
- Cox, C. (2012). Política y Políticas educativas en Chile 1990-2010. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 13-42.
- Chonchol, J. (1999). *¿Hacia dónde nos lleva la globalización?: Reflexiones para Chile*. Santiago de Chile: LOM.
- De Castro, F., Hogenboom, B. y Baud, M. (2015). *Gobernanza Ambiental en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Fine, B. y Saad-Filho, A. (2013). *El Capital de Marx*. Ciudad de México. Fondo de Cultura Económica.
- French-Davis, R. (2003). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: Tres décadas de política económica en Chile*. Santiago de Chile: CEPAL-LOM.
- Cordero, L. (2010). La ruta del rediseño de la institucionalidad ambiental, en E. Aliste y A. Urquiza (Compiladores). *Medio Ambiente y Sociedad* (pp. 117-154). Santiago de Chile: Ril Editores.
- Elizalde Hevia, A. (2009). ¿Qué desarrollo puede llamarse sostenible en el siglo XXI? La cuestión de los límites y las necesidades humanas. *Revista de Educación*, número extraordinario, 53-75.

- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnanmin.
- Garreton, M. A. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago de Chile: Editorial Arcis-CLACSO.
- Geary, M. (2016). Debatiendo el concepto de valor público en el marco de las políticas ambientales, en A. Lampis (Ed.) *Cambio ambiental global, Estado y valor público: la cuestión socioecológica en América Latina, entre justicia ambiental y "legítima depredación"* (pp. 27-44). Bogotá: CLACSO.
- Germani, G. (1970). *Sociología de la modernización*. Buenos Aires: Paidós.
- González, L. y Espinoza, Ó. (2017). Educación superior bajo el segundo gobierno de Michelle Bachelet. Varios autores. Bachelet II: *El difícil camino hacia un Estado demócrata social de derechos* (pp. 168-183). Santiago de Chile: Sur Ediciones.
- Gudynas, E. (2011). El nuevo extractivismo progresista en América del Sur. Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones. Varios autores. *Colonialismos del siglo XXI. Negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina* (pp. 75-92). Barcelona: Icaria Editorial.
- Heiss, C. (2020). *¿Por qué necesitamos una nueva constitución?* Santiago de Chile: Aguilar.
- Illanes, M. A. (2006). *Cuerpo y Sangre en la política: La construcción histórica de las visitadoras sociales 1887-1940*. Santiago de Chile: LOM.
- Jiménez, L. (1995). Economía ambiental o economía ecológica, en A. Martínez, J. *Ecología política* (pp. 129-141). Barcelona: Icaria.
- Larrañaga, O. (2010). Las nuevas políticas de protección de social en perspectiva histórica. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*.
- Leff, E. (1994). *Ciencias sociales y formación ambiental*. Barcelona: Gedisa.
- Leff, E. (2011). Sustentabilidad y racionalidad ambiental: Hacia otro programa de sociología ambiental. *Revista Mexicana de Sociología*, 73(1), 5-46.
- Maldonado Gruss, C. (2011). Política pública de pobreza en Chile: Nuevas formas discursivas de legitimizar la desigualdad du-

- rante los gobiernos socialistas de Lagos y Bachelet, en Varios autores. *Desigualdad, legitimación y conflicto* (pp. 291-314). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Mayol, A. (2019). *Big Bang. Estallido Social 2019*. Santiago de Chile: Ed. Catalonia.
- Moulián, T. (1997). *Chile Actual: Anatomía de un mito*. Santiago de Chile: LOM.
- Nisbet, R. (2009). *Formación del pensamiento sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Moniz-Bandeira, L. (2008). *Formula para el caos: La caída de Salvador Allende*. Santiago de Chile: Debate.
- Oficina de Cambio Climático y División de Recursos Naturales, Residuos y Evaluación del Riesgo (2014, 21 de julio). *Plan de adaptación al cambio climático en biodiversidad*. Informe. Recuperado de <http://www.mma.gob.cl/1304/articulos>
- Olmos, C. y Rodríguez, S. (2010). *El rol del Estado chileno en el desarrollo de las políticas de bienestar*. Santiago de Chile: Serie Indagación Expansiva.
- Ruiz, C. y Boccardo, G. (2015). *Chilenos Bajo el Neoliberalismo; Clases y conflicto social*. Santiago de Chile: Ediciones y Publicaciones el Buen Aire.
- Robles, C. (2011). El sistema de protección social en Chile: Una mirada desde la igualdad. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3907-sistema-proteccion-social-chile-mirada-la-igualdad>
- Rozas, M. (2001). *La intervención profesional en la relación con la cuestión social: El caso del Trabajo Social*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Sanhueza, Francisco (2008). Reflexiones sobre la desigualdad en Chile y memoria histórica. *Revista Encrucijada Americana*, 2(2), 1-16. Recuperado de: <https://repositorio.uahurtado.cl/handle/11242/4726>.
- Schlack, M. (2019). Hacia un modelo de gestión local del cambio climático. *Revista de Sociología*, 34(1), 61-80.
- Weber, M. (1979). *El Político y el científico*. Madrid: Alianza.