

¿NUEVOS RUMBOS EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL? CONTINUIDADES Y
CAMBIOS EN CHILE DESDE EL *POLICY FRAMES ANALYSIS*:

El caso de Chile Solidario y la Reforma Previsional chilena (2000-2010).

Tesis doctoral

María Pía Martín Munchmeyer

Director: Dr. Joan Subirats i Humet

Instituto de Gobierno y Políticas Públicas IGOP
Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)

Mayo 2013

“Pero yo estaba pensando una manera de multiplicar por diez, y siempre, en la respuesta, obtener de nuevo el problema.”

(Lewis Carroll, Alicia en el País de las Maravillas)

ÍNDICE

Agradecimientos
Resumen

INTRODUCCIÓN.....	1-24
1. Antecedentes.....	1-12
2. Pregunta de investigación y Objetivos	12-14
3. Enfoque metodológico.....	14-22
4. Alcance y relevancia.....	23-24
5. Guía para el lector.....	24
CAPÍTULO I. EL APORTE DE LOS NUEVOS ENFOQUES NO POSITIVISTAS AL ANÁLISIS DEL CAMBIO EN POLÍTICAS PÚBLICAS	25-82
1.1. EL ANÁLISIS DEL CAMBIO EN POLÍTICAS PÚBLICAS.....	25-28
1.1.1. El análisis del cambio en políticas públicas desde los enfoques clásicos.	28-32
1.1.2. Las críticas a los enfoques clásicos. El desarrollo de nuevos enfoques sobre el cambio de políticas.....	33-47
a. Las críticas a los enfoques clásicos.....	33-39
b. Nuevos enfoques y cambio de políticas	40-47
1.1.3. Nuevos enfoques de análisis de políticas. Fundamentos y relevancia de la dimensión simbólica de las políticas públicas.....	48-56
a. Nuevos enfoques de análisis de políticas. Fundamentos conceptuales.....	48-52
b. Relevancia de la dimensión simbólica de las políticas públicas.....	52-56
1.1.4. Contribución del enfoque constructivista al análisis del cambio en políticas públicas.....	56-60
1.1.5. Las críticas al análisis constructivista.....	60-62
1.2. EL POLICY FRAMES ANALYSIS Y EL CAMBIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	63-83
1.2.1 Definición general del policy frames analysis.....	63-69
1.2.2. Análisis del cambio en las políticas públicas a través del policy frames.....	70-74
1.2.3. Definiciones operacionales del policy frame analysis.....	74-83
a. El policy frames analysis y la dimensión simbólica de las políticas.....	74-75
b. Contribución del policy frames al análisis de los sistemas de protección social.....	76-83
CAPÍTULO II. PROTECCIÓN SOCIAL: CONCEPTOS PRINCIPALES Y SU DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA.....	84-114
2.1. EL CAMBIO EN LOS MODELOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA, DESDE EL FRAME BIENESTARISTA AL FRAME NEOLIBERAL.....	85-90
2.2. LA IRRUPCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA Y LAS REFORMAS SOCIALES. LA TRANSICIÓN DE LOS FRAMES DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.....	91-97

2.3. PRINCIPALES DISCUSIONES SOBRE EL CAMBIO DE FRAMES EN LA PROTECCIÓN SOCIAL. LOS DEBATES SOBRE ENFOQUE DE DERECHOS, UNIVERSALIDAD Y ROL DEL ESTADO.....	97-110
2.3.1 Enfoque de derechos y rol del Estado. Orientaciones en disputa.....	97-101
2.2.2. ¿Focalización y/o universalismo?	102-110
2.4. ¿DEL FRAME NEOLIBERAL AL RETORNO DEL FRAME BIENESTARISTA? LA TRANSICIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.....	111-115
CAPÍTULO III ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS AL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN CHILE (2000-2010). EL CASO CHILE SOLIDARIO Y LA REFORMA PREVISIONAL.....	116-133
3.1. EL CONTEXTO EN QUE SE INSERTAN CHILE SOLIDARIO Y LA REFORMA PREVISIONAL: LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL (2000-2010).....	116-121
3.2. RELEVANCIA DE CHILE SOLIDARIO Y LA REFORMA PREVISIONAL EN LA PROTECCIÓN SOCIAL EN CHILE.....	122-134
3.2.1. Sistema de protección social Chile Solidario.....	122-129
3.2.2. La Reforma Previsional.....	130-134
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LOS MARCOS INTERPRETATIVOS Y CONFLICTO DE MARCOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN CHILE. LOS CASOS DE LA REFORMA PREVISIONAL Y CHILE SOLIDARIO.....	135-228
4.1. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.....	135-136
4. 1.1. CODIFICACIÓN ABIERTA. ANÁLISIS DESCRIPTIVO CASO CHILE SOLIDARIO.....	136-146
4.1.2. CODIFICACIÓN AXIAL. ANÁLISIS RELACIONAL. CASO CHILE SOLIDARIO.....	146-171
a. Análisis de axiales Chile Solidario, construidas en torno a la definición de problemas.....	147-151
b. Análisis de axiales Chile Solidario, construidas en torno a la definición de soluciones.....	151-155
c. Análisis de axiales Chile Solidario, construidas en torno a los Marcos Interpretativos.....	155-165
d. Análisis de axiales Chile Solidario, construidas en torno a los conflictos de Marcos Interpretativos.....	166-171
4.1.3. CODIFICACIÓN ABIERTA. ANÁLISIS DESCRIPTIVO CASO REFORMA PREVISIONAL.....	171-184
4.1.4. CODIFICACIÓN AXIAL. ANÁLISIS RELACIONAL. CASO REFORMA PREVISIONAL.....	185-211
a. Análisis de axiales Reforma Previsional, construidas en torno a la definición de problemas.....	185-189
b. Análisis de axiales Reforma Previsional, construidas en torno a la definición de soluciones.....	189-197
c. Análisis de axiales Reforma Previsional, construidas en torno a los Marcos Interpretativos.....	197-205

d. Análisis de axiales Reforma Previsional, construidas en torno a los conflictos de Marcos Interpretativos.....	206-211
4.3. ANÁLISIS AXIAL INTEGRADO-META DE MARCO INTERPRETATIVO Y DE CONFLICTO DE MARCOS INTERPRETATIVOS EN CHILE SOLIDARIO Y REFORMA PREVISIONAL.....	211-215
4.4. ANÁLISIS SELECTIVO DE CONFLICTO DE FRAMES INTEGRADO DE CHILE SOLIDARIO Y REFORMA PREVISIONAL.....	215-226
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES GENERALES.....	227-247
5.1. PRIMER NIVEL DE ANÁLISIS. EXPLICACIÓN DEL CAMBIO DE POLÍTICAS DESDE LA PERSPECTIVA CONSTRUCTIVISTA	228-231
5.2. SEGUNDO NIVEL DE ANÁLISIS. EL CAMBIO EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL.....	231-237
a. Caracterización de las visiones sobre el Sistema de Protección Social....	231-234
b. La perspectiva de derechos como factor de cambio.....	234-237
5.3. DESAFÍOS Y LIMITACIONES PRINCIPALES DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL RESULTANTES DEL CONFLICTO DE FRAMES.....	238-241
a. Principales desafíos de las políticas de protección social resultantes del conflicto de frames.....	237-240
b. Limitaciones del estudio.....	240-241
5.4. NECESIDAD DE FUTURAS INVESTIGACIONES SOBRE EL CAMBIO DE POLÍTICAS DESDE PERSPECTIVAS CONSTRUCTIVISTAS.....	241-243
a. Desarrollo de enfoques constructivistas de políticas públicas.....	241-242
b. Desarrollo de investigaciones sobre Sistema de Protección Social.....	242-243
REFERENCIAS.....	244-264

Lista de Cuadros

Cuadro Nº 1 Estudio de Casos Explicativo y Teoría Fundamentada.....	16
Cuadro Nº 2 Elección de Casos.....	19
Cuadro Nº 3 Modelo de Análisis.....	22
Cuadro Nº 4 Tipologías sobre el cambio de políticas.....	30
Cuadro Nº 5 Análisis del cambio de políticas y el rol de las ideas.....	41-42
Cuadro Nº 6 Enfoques post-incrementalistas.....	46-47
Cuadro Nº 7 Nuevos enfoques de la protección social en América Latina.....	94
Cuadro Nº 8 Pensiones garantizadas.....	96
Cuadro Nº 9. Evolución de las políticas sociales en Chile (1980-2010).....	119
Cuadro Nº 10. Sistema Intersectorial de Protección Social cambios realizados.....	125
Cuadro Nº 11. Características principales Chile Solidario.....	126
Cuadro Nº 12. Chile Solidario. Personas y familias en situación de extrema pobreza y/o vulnerabilidad.....	127
Cuadro Nº 13 Matriz problemas y soluciones Marco Interpretativo 1 Chile Solidario.....	156
Cuadro Nº 14 Matriz problemas y soluciones Marco Interpretativo 2 Chile Solidario.....	160
Cuadro Nº 15 Matriz problemas y soluciones Marco Interpretativo 3 Chile Solidario.....	162
Cuadro Nº 16 Análisis Axial Intra Casos: Sistema de Protección Social Chile Solidario.....	170-171
Cuadro Nº 17. Matriz problemas y soluciones. Marco Interpretativo 1 Reforma Previsional.....	199
Cuadro Nº 18. Matriz problemas y soluciones. Marco Interpretativo 2 Reforma Previsional.....	201
Cuadro Nº 19. Matriz problemas y soluciones. Marco Interpretativo 3 Reforma Previsional.....	203
Cuadro Nº 20. Análisis Axial Intra Casos: Reforma Previsional.....	209-211
Cuadro Nº 21 Dimensión simbólica de las políticas de protección social. Marco de problemas.....	221
Cuadro Nº 22 Dimensión simbólica de las políticas de protección social. Marco de soluciones.....	223

Lista de gráficos

Gráfico Nº 1 Tipología enfoques sobre el rol de las ideas en políticas públicas.....	45
Gráfico Nº2 Categoría análisis orientaciones del Sistema de Protección Social.....	82
Gráfico Nº 3. Análisis de marcos interpretativos y conflictos de marco interpretativo. Sistema de protección social en Chile.....	165
Gráfico Nº 4. Análisis de marcos interpretativos y conflictos de marcos interpretativos. Reforma Previsional.....	205
Gráfico Nº 5. Axial Integrado Marcos Interpretativos y Conflicto de Marcos.....	212
Gráfico Nº 6. Análisis selectivo integrado Chile Solidario y Reforma Previsional.....	216

ANEXOS

I. Composición política Concertación de Partidos por la Democracia.....	265
II. Sistema de Protección Social. Principales políticas y programas.....	266-267
III. Gráficas análisis descriptivo codificación abierta caso Chile Solidario.....	268-282
IV. Gráficas análisis descriptivo codificación abierta caso Reforma Previsional.....	283-310

Agradecimientos

Esta tesis ha sido realizada en un primer momento con el apoyo de la beca de la Unión Europea para estudios de doctorado Beca Alban y en un segundo momento por Becas Chile del Consejo Nacional para la Ciencia y Tecnología (Conicyt-Chile). A ambas instituciones les agradezco la posibilidad de permitirme los tiempos de dedicación a mis estudios y a la elaboración de esta Tesis.

Mis compañeros y profesores del Doctorado han sido un aliciente, un estímulo y un apoyo importante para llegar a esta etapa. También a todos los que hemos seguido este proceso desde nuestros distintos países, especialmente con Ana, Cosette, Poncho y Jorge. A este último quisiera agradecerle además las múltiples gestiones y trámites realizados para llevar a buen puerto esta tesis. Y también fueron siempre importantes los queridos amigos de este y el otro lado del charco, indispensables para mantener la energía de este proceso, como Pamela y Marco, Joan y María, Alipio y Nuri, Ferran y Aurora, Victoria y Benja, Joan Carles e Ivonne, Helena y Santi, Vicky y Marco Antonio, Patricia y Alvaro, la Vero, la Feña y Miguel, la Bea, la Clarisa, la María Eliana, Jan y Pablo, Daniela y Yuri, Paula, la Alba, con quienes pasamos tantos momentos gratos. Y ciertamente a mi familia, mis padres Eliana y Eduardo y mis hermanas y cuñados, Polín y Leo, Cecilia y Alejandro, Lolo y Pelao y a cada uno de mis sobrinos, por mantener siempre la confianza en que terminaría este proyecto.

Esta tesis ha sido un proceso de reflexión y ampliación de conocimientos que no habría podido lograr sin la conducción, confianza y capacidad intelectual de mi profesor guía, Joan Subirats.

El Instituto de Gobierno y Políticas Públicas fue un espacio de aprendizaje, de compartir conocimientos y de formación. Y quiero agradecer particularmente a Ramón Canal su siempre buena disposición y amabilidad a lo largo de estos años.

Quiero agradecer también el apoyo intelectual en las múltiples discusiones sobre los contenidos de este trabajo, de Jaime, sin el cual esta tesis no habría sido posible. Y, muy especialmente, quiero agradecer la energía, el cariño y la paciencia de nuestros hijos Ignacio, Gabriela, Tomás y Nicolás en esta travesía que emprendimos juntos por estas otras tierras.

Resumen

Esta investigación parte de la perspectiva analítica de los estudios sobre el cambio y la continuidad de las políticas públicas, poniendo como foco el ámbito de las políticas sociales. Se analiza el cambio en la orientación de las políticas sociales y su vinculación con la construcción de Sistemas de Protección Social en América Latina, considerando el caso chileno en particular, y el desarrollo de los discursos políticos en torno al cambio de orientación de las políticas.

El análisis de este cambio se realizó por medio del *policy frames analysis*, utilizando como metodología la Teoría Fundamentada (Grounded Theory) aplicada en el estudio de casos. La convergencia metodológica entre las perspectivas constructivistas de análisis de políticas públicas y el estudio de casos, permitieron comprender la dimensión simbólica de las políticas públicas y las visiones de los actores y los procesos de conflicto y negociación de *frames* presentes en el cambio de políticas. Ello sin dejar de abordar factores contextuales, indispensables al contemplar estudios de caso.

Los resultados de la investigación mostraron que se constituyen tres diferentes marcos interpretativos: uno principal (con una “visión mixta”, que combina Estado y mercado); otro complementario (con una “visión de mercado”); y finalmente uno alternativo (con una “visión centrada en el Estado”) en conflicto en función principalmente del rol del Estado y del mercado, del enfoque de derechos, de las estrategias de focalización o universalización y de la forma de entender los problemas públicos de pobreza y desigualdad. Se estableció la existencia de un conflicto de marcos interpretativos entre un polo que hemos llamado ‘cambio-bienestarista’ (marco interpretativo alternativo), con mayor rol del Estado y el gasto social, garantizando derechos, y un polo ‘continuista-neoliberal’ (marco interpretativo complementario) con predominio del mercado y mínimos sociales. El marco interpretativo principal ‘reformista-universalizador’, integra componentes de ambos, aunque con elementos más próximos al primero al enfatizar la introducción de derechos sociales. Se caracterizaron las tensiones y puntos de negociación y conflicto entre las comunidades interpretativas, estableciendo las principales dimensiones del cambio de políticas.

Esta tesis busca aportar a la discusión sobre la actual situación de cambio de las políticas sociales y la tensión entre sus orientaciones, a partir de la reconstrucción de las tres visiones sobre las políticas sociales realizadas con el análisis de *policy frames*. El análisis de las políticas sociales en el caso chileno ilustra un particular proceso de cambio en América Latina desde el predominio de las políticas neoliberales derivadas del Consenso de Washington hacia políticas que amplían el derecho a la protección social, develando las luces, sombras y áreas grises de un proceso de cambio en evolución. Así el caso de estudio se inserta en un debate más global sobre el proceso de cambio de las políticas sociales en América Latina.

Por otra parte, esta tesis explora una línea analítica de escasa investigación en América Latina, referida a la explicación sobre por qué cambian las políticas y qué elementos de continuidad sostienen. Ello desde una perspectiva que incorpora el análisis de la dimensión simbólica de las políticas y la relevancia de las ideas, valores y visiones en la conformación de problemas y soluciones. La introducción del *policy frames analysis* permite desvelar las orientaciones de los actores relevantes en el proceso decisional de las políticas públicas, y en este caso, de las políticas sociales.

INTRODUCCIÓN

1. Antecedentes

En los últimos años, en América Latina ha habido un fortalecimiento de las políticas sociales, que pasan a tener un rol central en las agendas de los gobiernos. Diversos procesos, como la estabilización de las democracias, los mejores niveles de desarrollo económico, la extensión de los Programas de Transferencia Condicionadas (PTC)¹ y las propias deficiencias del modelo asistencialista y neoliberal impulsado por los organismos internacionales a raíz del Consenso de Washington², marcan el contexto de la emergencia de una nueva agenda social en la región. Si a inicios de los noventa, las principales discusiones en América Latina se establecían en torno a los procesos de recuperación de la democracia y los desafíos marcados por el cambio desde sistemas autoritarios a gobiernos democráticos, actualmente el cambio democrático no sólo pone en la agenda los temas de inclusión política (cambios constitucionales, legales, reformas electorales, participación política, entre otros aspectos de la consolidación democrática), sino también emergen los debates sobre la inclusión de los temas sociales, referidos tanto a la superación de la pobreza como de la desigualdad.

Esta nueva agenda social es un giro respecto de las reformas neoliberales (Riesco 2007) que fueron comunes en toda América Latina (Barba, 2004), persistiendo en la actualidad muchos de sus componentes. Estas reformas promovieron cambios estructurales en los planos económico y social, que implicaron el declive del rol del Estado en los países latinoamericanos (Martínez, 2007. Draibe & Riesco, 2007). Incluso aquellos países con una vocación redistributiva universalista en sus programas sociales

¹ Los Programas de Transferencias Condicionadas, impulsados por el Banco Mundial, surgen en Brasil, México y Bangladesh y se extienden a gran parte del mundo, con presencia en prácticamente todos los países de América Latina. Buscan ampliar el acceso a ingresos monetarios condicionando las transferencias de ingresos al desarrollo de capacidades (básicamente acceso a salud y educación) de la población más pobre, especialmente enfocado en desarrollo de los niños.

² Los principales rasgos de las políticas recomendadas por los organismos internacionales de asistencia crediticia eran la centralidad de la estabilidad económica a través de: disciplina fiscal, apertura comercial, liberalización de mercados, atracción de inversiones, reducción del sector público, expansión de los sectores privados y seguridad jurídica la propiedad privada. Y en materia de políticas sociales, la aplicación de programas focalizados dirigidos a los sectores más pobres con énfasis en educación y salud. Se sostenía que una vez eliminada la intervención estatal, el intercambio mercantil promovería el crecimiento económico y distribuiría la riqueza a través del “efecto chorreo o derrame”. Por lo tanto, la desigualdad no era un tema abordable por las políticas, pero sí la superación de la extrema pobreza. Por ello se consideraba que las políticas públicas atenderían provisoriamente sólo las situaciones de privación social más extrema, o de áreas donde no era viable la participación del mercado.

(Argentina, Chile y Uruguay)³ reorientaron su matriz de bienestar incentivando el aseguramiento individual y el acceso por los propios medios, operando el Estado mediante políticas focalizadas para quienes no pudieran hacer frente a riesgos básicos (Filgueira, 2001, 2007. Martínez, 2007).

El gasto social se redujo fuertemente y se llevó a cabo una amplia estrategia de privatizaciones de empresas públicas y de servicios sociales. En ese contexto, las políticas sociales ocuparon un rol subordinado frente a las políticas económicas, y tuvieron un rol paliativo para aquellos sectores de la población sin condiciones de participar en el mercado.

Sin embargo, el modelo no dio los frutos esperados. La estrategia neoliberal no implicó el término de la pobreza y menos aún de la desigualdad, que en muchos países se incrementó. Una gran parte de la población quedó fuera de la protección social, forzando a los más pobres a depender de la familia, las redes sociales y otros mecanismos informales de provisión del bienestar (Barrientos, 2004. Martínez, 2007).

Ante esos resultados, la política, lo público y el Estado volvieron a ocupar un rol central, con una nueva generación de políticas sociales que enfatizan la necesidad de universalizar la protección social y hacer efectivos los derechos sociales (Gomariz, 2007. Molyneux 2007. Arriagada, 2006. Sotelsek, 2007. OIT, 2011. CEPAL, 2010. Ribe Robaino y Walker, 2010). Lo expone Molyneux (2007) al plantear que ha habido una recuperación del rol del Estado, que algunos analistas califican como nueva era de “bienestarismo” y de “esforzándose por conseguir el universalismo”. Asimismo, Arriagada (2006) sostiene que existe una revalorización del Estado, donde el tema de los derechos sociales cobra un rol relevante. Según señala Gomariz (2007), este giro implica que las políticas sociales hacen un viraje desde el asistencialismo como única estrategia de acción, hacia el encuadre de las políticas en el marco de derechos de los ciudadanos, orientadas a aumentar el bienestar y la cohesión social.

Esta orientación implica también una tendencia a la universalización del acceso a la protección, que confluye con el interés de los distintos organismos internacionales de establecer, un cambio desde el predominio en los '90 de la

³ Considerados como países pioneros en la extensión de la protección social, con beneficios universales de salud y educación extendidos a toda la población (Mesa Lagor, 1991)

focalización mediante la comprobación de ingresos a un enfoque ampliado más universal en la provisión del bienestar (Deacon, 2005)⁴.

Pero ¿Qué factores explican este cambio? ¿Por qué surge y cuáles son sus fundamentos? Una explicación está, como hemos expuesto, en los malos resultados en términos sociales (pobreza, equidad) de la estrategia neoliberal. Así, como argumentan Ribe Robaino y Walker (2010), la mezcla entre profundización de la democracia y bajos progresos en la cobertura de los Sistemas de Protección Social en América Latina, ha llevado al incremento de las demandas de un nuevo contrato social que provea una protección social efectiva para todos los ciudadanos.

Ello ha hecho que en muchos países se impulsen revisiones de las políticas sociales y su refundación en un amplio ámbito de iniciativas. En Chile, Brasil, Argentina y Venezuela hay debates en curso sobre la necesidad de aumentar el alcance de las políticas estatales en muchos ámbitos como la educación, el alcance de los programas de transferencias monetarias, la ampliación de la negociación colectiva, y extensión de las políticas de salud y educación (Cortés, 2008).

Entre los ejemplos de cambios, destaca la reforma de la salud en Uruguay, el plan AUGE (Acceso Universal con Garantías Explícitas) en Chile, el pionero Sistema Único de Salud (SUS) de Brasil, el seguro popular en México y la reforma de la salud en Colombia. También la reforma del sistema de pensiones y las pensiones solidarias en Chile, las pensiones universales no contributivas en el Distrito Federal de México (así como su extensión con variaciones a otros estados mexicanos) y el programa de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para adultos mayores de 70 años en localidades de hasta 30.000 habitantes, la reforma de jubilaciones en la Argentina y los beneficios de prestación continuada en el Brasil ejemplifican el fortalecimiento de la protección social (CEPAL, 2010). Además, se debe destacar la reciente creación en Argentina de la Asignación Universal por Hijo (AUH), que beneficia a trabajadores informales, desocupados y servicio doméstico. Estas son algunas muestras de cambios y movimientos que apuntan por lo menos a una inflexión significativa de la ideología neoliberal y sus orientaciones.

⁴ El impulso a la construcción de Pisos de Protección Social, por parte de diversos organismos internacionales, liderados por OIT/OMS constituyen un buen ejemplo de ello, pues se busca universalizar el acceso a la protección social (OIT, 2011). También lo es la difusión y extensión de los Programas de Transferencias Condicionadas, impulsados por el Banco Mundial.

Las democracias de América Latina se han visto desafiad as a responder a los problemas de exclusión socioeconómica, la desigualdad y la pobreza. Y las respuestas han sido diversas en términos de la intensidad y profundidad de los cambios al modelo neoliberal impuesto a la región en el período anterior.

Siguiendo lo planteado por Delamaza (2004), los tipos de caminos de los países pueden clasificarse en tres variantes, constituyente, reformista y liberal. Así, algunos países han realizado cambios constitucionales, e impuesto nuevos modelos de desarrollo, como en el caso de Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua⁵. Otros no han realizado cambios sustantivos, como en el caso de México o Colombia y se incluye Perú, donde se han priorizado las políticas contra la pobreza sin reformas sustantivas. Finalmente, algunos países del Cono Sur han optado por hacer reformas, con diferentes combinaciones según países, pero con énfasis en fortalecer el rol del Estado, generando reformas sustantivas en las políticas sociales, como en el caso de Argentina, Brasil o Uruguay. En este grupo, Chile se ubica a medio camino, pues se realizan reformas en materia social, (especialmente a partir de los gobiernos presididos por socialistas Lagos y Bachelet)⁶, dejando inalterado el modelo de políticas neoliberales (con alta participación de privados en la provisión de servicios, desregulación del mercado laboral, políticas sociales altamente focalizadas, gasto social discreto, y fuerte énfasis en el crecimiento económico).

En este marco de cambios con diversas velocidades, es interesante analizar el caso chileno, pues muestra características específicas que lo convierten en un caso que ilumine los cambios del modelo neoliberal en la región. Chile fue el país de América Latina donde se aplicaron con más intensidad y más prematuramente las recomendaciones de los fondos de financiación internacional, dejando una nueva arquitectura de la protección social con alto grado de privatización de los servicios. Por otra parte, destaca la estabilidad política, con la continuidad de la Coalición Concertación de Partidos por la Democracia, de centroizquierda, que gobernó entre

⁵ Paraguay y El Salvador, con gobierno de izquierda, han hecho cambios en la línea más reformista, y al igual que Nicaragua, presentan alta debilidad institucional y el desafío principal de superar la extrema pobreza.

⁶ Entre 1990 y 2010 se suceden cuatro gobiernos de la Coalición de centroizquierda Concertación de Partidos por la Democracia. Los dos primeros son presididos por Presidentes democristianos (Patricio Aylwin 1990-1994 y Eduardo Frei 1994-2000). Los dos segundos tienen Presidentes socialistas (Ricardo Lagos, 2000-2006 y Michelle Bachelet 2006-2010). (Ver Anexo I)

1990 y 2010⁷. La continuidad de los gobiernos permitió estabilidad en las reformas sociales emprendidas, evitando el permanente cambio de políticas y programas al cambiar de gobierno.

Por otra parte, el cambio democrático implicó la mantención de las bases del modelo neoliberal en lo económico, con una mezcla de énfasis en el gasto social, bajo el lema de ‘crecimiento con equidad’⁸. Con la recuperación de la democracia en 1990, hay una revitalización de las políticas sociales y se establece un modelo ‘híbrido’ (Castell, 2005), en que se mantienen las reformas privatizadoras de los años ’80, con fuerte énfasis del mercado y en el rol del crecimiento económico, pero con un mayor gasto social. Al dejarse prácticamente inalterado el modelo en lo económico, como señala Delamaza (2004), las políticas sociales pasaron a constituir el campo de mayor innovación del Estado.

También destacan los resultados y logros de las políticas públicas implementadas: reducción de más de la mitad de la pobreza, amplio acceso y cobertura de bienes y servicios sociales, y altos niveles de desarrollo humano. Las personas se integraron masivamente al consumo. Sin embargo, la promesa de equidad no fue realizada. Chile es uno de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo, que se refleja no sólo en inequidades en el ingreso, sino también en la calidad de los servicios, cumpliéndose la premisa de ‘pobres servicios para los pobres’ (Martner, 2010).

Finalmente, destacan las reformas sociales, en el ámbito de la educación (1996), de la creación del seguro de desempleo (2002) y su extensión (2009), la

⁷ La continuidad de las políticas públicas ha sido clave para esos logros, y ha sido posible debido a la mantención en el poder de la misma coalición de centro izquierda (Concertación de Partidos por la Democracia), que ha ganado todas las elecciones consecutivas desde la recuperación de la democracia, con cuatro Presidentes electos (Aylwin, 1990-1994; Frei 1994-2000; Lagos 2000-2006 y Bachelet 2006-2010).

⁸ Este lema acompañó la trayectoria de los distintos gobiernos de la Concertación, e implicó la mantención del modelo económico neoliberal, con una fuerte apuesta por el crecimiento económico como estrategia de desarrollo social, basada en el acceso al empleo. Chile es una de las economías más abiertas del mundo con tratados de comercio con múltiples países, alta estabilidad macroeconómica, altos índices de inversión extranjera y desregulación del mercado laboral. En materia social, se mantuvo el esquema neoliberal, en términos de incentivar la provisión privada de servicios (educación, salud, vivienda, previsión social y servicios sociales), con una amplia industria en esta área y un bajo rol regulatorio del Estado. Se mantuvo la estrategia de focalización como prioritaria, pero se impulsó un mayor gasto social, especialmente en áreas de desarrollo de capital humano (educación y salud).

creación del Sistema de Protección Social Chile Solidario (2004), la reforma de la salud AUGE (2004), la creación del Sistema de Protección a la Infancia Chile Crece Contigo (2006) y la Reforma Previsional (2008), que buscaron superar las falencias del modelo de crecimiento con equidad (Martin, 2009). Estos déficits del modelo de crecimiento con equidad se empiezan a mostrar con mayor claridad a inicios de los 2000, y la agenda de reformas sociales se impulsa con el cambio en la Presidencia con un socialista a la cabeza (Ricardo Lagos). Luego vendrá el gobierno de la también socialista Michelle Bachelet, marcando ambos importantes reformas en el ámbito social e instalando el Sistema de Protección social basado en derechos.

De este modo, se pueden establecer, entre 1990 y 2010, dos períodos en políticas sociales. El primero (1990-2000) marcado por la equidad, gobernabilidad y desarrollo en democracia y el segundo (2000-2010) con mayor centralidad de las políticas de igualdad y protección de derechos sociales. En el primer período, el Estado asume una función social activa que se traduce en un aumento del gasto social. La política social prioritariamente, se hizo cargo de la pobreza que afectaba a más del cuarenta por ciento de los chilenos. Sólo en los últimos años se avanza hacia combinar la focalización con una mayor ampliación universal a ciertos beneficios y derechos garantizados.

En el segundo, se cambió la orientación de las políticas sociales, al pasar de un enfoque basado en las necesidades a otro basado en el derecho a la protección social, garantizando derechos sociales. Progresivamente se buscó universalizar el acceso a servicios en las áreas de salud, pensión, desempleo, cuidado infantil y educación primaria. Desde un enfoque residual y temporal se pasó a constituir una protección social con perspectiva de piso, convirtiendo a la protección social en un componente permanente de la estrategia de desarrollo para el crecimiento inclusivo (OIT, 2011).

De las reformas sociales emblemáticas de ese período (2000-2010), este estudio abarca la creación del Sistema de Protección Social Chile Solidario en el gobierno de Lagos (2000-2006) y la Reforma Previsional, durante el gobierno de Bachelet (2006-2010). Las razones de la elección se fundan en que son reformas emblemáticas por su grado de innovación, impacto en otras políticas y extensión de sus beneficios. Chile Solidario es la reforma más sustantiva realizada hasta la fecha en

el componente asistencial o no contributivo de la protección social. La Reforma Previsional, a su vez, es la reforma paradigmática del componente de seguridad social, en un sistema de pensiones completamente privado, como es el caso chileno.

Chile Solidario generó un punto de partida para el proceso de cambio de las políticas sociales. Desde una visión centrada en el componente asistencial y caracterizado por políticas sectoriales, se pasó a la búsqueda de políticas y programas que incluyeran un modelo de gestión integrado, multisectorial y que incorporara una noción multidimensional de la pobreza. Este proceso implicó una transformación relevante en términos de constituirse como una política innovadora de superación de la pobreza, que enfatizaba el desarrollo de capacidades junto con el mejoramiento de ingresos (Palma & Urzúa, 2005. Villatoro, 2007. Raczyński, 2008).

Por otra parte, la Reforma Previsional mantuvo la provisión privada del sistema de pensiones, pero introdujo un pilar solidario no contributivo y solidario con énfasis en la incorporación de elementos redistributivos (Martner, 2010). También se generaron mayores regulaciones. El rol del Estado en previsión social se fortaleció con la incorporación de la noción de derechos sociales y la vinculación de las políticas sociales con la ciudadanía (Délano, 2010. Arenas de Mesa, 2010).

Estas dos reformas buscaron asentar las bases de un Sistema de Protección Social basado en derechos, que ampliara significativamente la cobertura de las prestaciones cubriendo los riesgos a lo largo del ciclo vital.

Los desafíos que abre el caso chileno se vinculan a los que se establecen en el contexto de América Latina. Al igual que muchos países de la región, Chile pareciera estar en un momento de toma de decisiones sobre alternativas de políticas públicas con respecto a los cambios requeridos en la protección social, cuya ecuación no está clara en el sentido de si planteará políticas que hagan frente a la desigualdad y la pobreza en un marco en que confluyan crecimiento económico, desarrollo social y profundización democrática.

Hay un creciente consenso en la región sobre la necesidad de reformar la desigual distribución del ingreso y la inclusión social, y la reforma de la protección social podría contribuir al logro de esos objetivos. Sin embargo, la reorientación de la intervención social del Estado lleva tiempo, y su resultado dependerá de las posibilidades de llegar a un consenso entre los diferentes actores institucionales,

incluidos los partidos políticos, sindicatos y sociales las organizaciones (Cortés 2008. CEPAL, 2010).

No están claros los caminos que tomarán estas reformas, ni la cobertura y extensión que alcanzarán las prestaciones. Tampoco si habrá cambios incrementales o reformas profundas que cambien completamente lo obrado por las reformas neoliberales. Se vislumbran grietas importantes mientras que actores y fuerzas muy poderosas internas y externas actúan en el trasfondo, impulsando cambios de rumbo (Cimoli *et al.*, 2005).

En este punto de quiebre es interesante tomar la experiencia chilena como un caso particular desde una mirada de más largo plazo. Los procesos señalados parecen constituir manifestaciones de un momento complejo, en el cual buscan desenvolverse tensiones que cruzan diversos planos y atraviesan diferentes dimensiones. Por una parte, parece coincidir con un momento de inflexión en el modelo social y la estrategia general de desarrollo del país, en un contexto que trasciende al nivel regional. Tiene todas las trazas de constituir el trasfondo general del momento, y por lo tanto el criterio principal a considerar en el momento de determinar el curso a seguir.

Este cambio constituye un proceso significativo en términos del modelo de protección social, (Draibe & Riesco, 2007a), en el sentido que existe una inflexión (no un fin) en la ideología neoliberal y sus orientaciones, en la lógica de fortalecimiento de las políticas sociales, surgiendo un nuevo Estado desarrollista del bienestar. Es necesario de investigar, pues existe un debate sobre los límites y posibilidades de esta transformación y de la introducción del enfoque de derechos en la protección social en Chile (Raczynski, 2008. Martner, 2010). Asimismo, la estrategia emergente sugiere una nueva relación entre lo público y lo privado, el desarrollo económico y la inclusión, las políticas sociales universales y la vinculación Estado ciudadanía. Aunque la noción de derechos pasa a estar en el centro de la formulación del Sistema de Protección Social, se observa en el caso chileno, el desarrollo aún en construcción, de un enfoque de protección como garantía ciudadana (Cecchini & Martínez, 2011. Raczynski, 2008).

La protección social es un tema relevante en los países en desarrollo como es el caso de Chile, y de alta conflictividad, pues la orientación que sustentan las políticas de protección están vinculadas a determinadas ‘visiones de mundo’ (que

expresan distintas ‘comunidades de interpretación’ vinculadas a las ideologías políticas) de los actores, que se establecen en torno a lo que estos definen como problemas y las vías de solución que establecen respecto de ellos. De este modo, al analizar a través de los *frames* cómo los actores definen los problemas se intenta develar los valores, intereses e ideas que se esconden muchas veces tras argumentos técnicos, estudiando la política en las políticas de protección social. Pues el énfasis se establezca en cada país, dependerá como señala Fleury (2002) de los valores compartidos que configuran la política social.

Nos adentramos en el debate parlamentario, que situamos como el momento inicial de la intervención pública, cuando no se han identificado aún con precisión las causas del problema a abordar y donde se puede registrar el proceso de consenso y disenso de los actores sobre la definición del problema a resolver.

En este estudio interesa analizar el cambio en las orientaciones de las políticas de protección social, escogiendo el análisis de *policy frames* como un abordaje adecuado, porque permite establecer las alternativas ideológicas, de valores, las ideas que están a la base de la definición de los problemas que impulsan el cambio en las políticas y las alternativas que se plantean. Especialmente, cuando, como hemos señalado, existen cambios importantes en las políticas sociales en Chile, habiendo poca claridad sobre cómo, con qué disputas ideológicas y valóricas, desde el campo político, se han configurado los problemas de la protección social, y formulado las reformas sociales. También interesa analizar si efectivamente, las reformas han implicado un punto de inflexión respecto de las políticas neoliberales o cuánta profundidad han alcanzado respecto del cambio de modelo.

Por otra parte, este estudio se incorpora a otras investigaciones ya realizadas, que iluminan este documento, al fundamentar la existencia de este cambio en la protección social en Chile y debatir sobre la dirección de este, o bien, al analizar los debates que genera. Así, desde la perspectiva de la participación y la gobernabilidad, señalando las luces y sombras de ese proceso, Delamaza (2004) muestra un giro desde el 2000 en adelante en la política social, con una intensificación de la agenda social, señalando que esta se realiza en los marcos del modelo neoliberal. Otros estudios, como el Gómez (2009) y Alvarez y Fuentes (2009) analizan el modelo neoliberal y las promesas inconsistencias del gobierno de izquierda de

Bachelet. Por su parte, Arenas y Benavides (2003) y Barrientos y Santibáñez (2009) analizan potencialidades y límites de la protección social en Chile. Castell (2005) nos muestra las características del modelo chileno y French Davis (2003) los desafíos del modelo de crecimiento con equidad en un modelo neoliberal. Por su parte, Draibe y Riesco (2007) iluminan sobre los debates sobre desarrollo económico y ciudadanía, estableciendo los nuevos cursos de la protección social en Chile. Así como Illanes y Riesco (2007) muestran la vinculación entre desarrollo y cambio social en Chile. Martner (2010) muestra las dificultades de las reformas a la protección y seguridad social en Chile, y Racsynski (2008) establece el recorrido y lecciones de la protección social durante los gobiernos de la Concertación.

En este trabajo, se aborda esta problemática desde el enfoque constructivista de las políticas públicas, utilizándolo en virtud de que permite develar las orientaciones ideológicas, políticas o valóricas que sostienen los actores que participan en la definición de los problemas y que impactan en la formulación de las políticas. En este plano analítico hay una contribución de la perspectiva constructivista, que es clave para analizar la significación de los problemas públicos y la orientación de cambio de políticas que, sin embargo, no ha sido puesta a prueba siendo necesario avanzar en ese campo.

A nuestro juicio, es relevante analizar y estudiar el cambio de políticas desde esta perspectiva, pues los análisis centrados en las ideas, como sostienen Sabatier y Schlager (2000), Schmidt y Radaelli (2004), Muller (2000) y Fischer (1993, 2003) muestran un mayor interés en estudiar el cambio como un factor central en el análisis de políticas públicas. En tanto el predominante modelo racionalista, centrado en los intereses individuales, está basado en un modelo de sociedad de mercado (Stone, 2001) no reconociendo cómo los sistemas de significados y los marcos interpretativos impactan en la forma en que los actores perciben y modifican sus intereses, y desarrollan construcciones conjuntas al interpretar la realidad (Fischer, 2003).

Por otra parte, el análisis de políticas públicas desde esta perspectiva permite según señalan Forester, (1993), De León (2006), Hager (2003a), legitimar una mayor participación de los ciudadanos para afianzar la democratización de los procesos de políticas públicas. En particular, su análisis en políticas sociales tiene poco

desarrollo, siendo necesario avanzar en la comprensión del rol que juegan los significados en la legitimación y facilitación del cambio, en la configuración de los problemas públicos y las soluciones y observar las relaciones entre poder social, inequidad y discursos sobre el bienestar (Stone, 2001. Girotti, 2001).

Finalmente, la política social está vinculada a diferentes 'visiones de mundo', es decir, a interpretaciones de 'lo social' (Lewis, 2000) y a la idea de desarrollo y ciudadanía (Dean *et. al.* 2005, 2006), que es necesario develar y analizar para comprender el camino que lleva a la configuración de determinadas políticas y no otras. Surge así la necesidad de analizar la orientación del cambio en el Sistema de Protección Social chileno, desde una perspectiva que aporte empírica y conceptualmente en dos niveles. El primer nivel refiere a la necesidad de avance y contribución desde la perspectiva analítica y metodológica constructivista para el estudio del cambio de políticas públicas. El segundo, refiere a la necesidad de estudiar la acción de los actores participantes sobre la política misma, y la comprensión por tanto de la dinámica de estructuración, estabilidad y cambio de ésta.

Desde la perspectiva analítica y metodológica constructivista para el estudio del cambio de políticas públicas, que entiende que éstas son procesos de creación y control de sistemas compartidos de significado social respecto de los problemas, así como de las soluciones, son esenciales las dinámicas de competición, negociación y diálogo de significados e interpretaciones. De forma tal, que las dimensiones intangibles o simbólicas del proceso de políticas públicas adquieren centralidad en las dinámicas que dan cuenta de la estabilidad y del cambio de una política. Tratar de explicar el cambio o bien las tendencias hacia la estabilidad ha sido un campo principal de estudio de las políticas públicas (Capano, 2009. Schlager, 2007. Stewart, 2006).

Ha habido una evolución desde, como señalan Howlett, Fraser y Cashore (2007), una 'primera ortodoxia' centrada en las lógicas incrementales o evolucionarias de las políticas públicas, hasta llegar a la 'ortodoxia actual', donde priman los análisis no centrados en el modelo de etapas, que se desarrollan desde la vertiente postpositivista, enfatizando el rol de las ideas en el desarrollo y cambio de las políticas públicas. Estos últimos, según sostienen Sabatier y Schlager (2000), Schmidt y Radaelli (2004), Muller (2000) y Fischer (1993, 2003) muestran un mayor interés en estudiar el

cambio como un factor central en el análisis de políticas. Fischer (2003) aborda la necesidad de establecer los sistemas de significado los marcos interpretativos, que impactan en la forma en que los actores perciben y modifican sus intereses, y desarrollan construcciones conjuntas al interpretar la realidad.

De esta manera, el problema de estudio queda definido por la necesidad de explorar y poner en uso y prueba el análisis del cambio propuesto por la perspectiva constructivista en el estudio de políticas públicas, desde donde explica éste desde los marcos interpretativos, específicamente los *policy frames* que están en juego en la definición de problemas y soluciones de una determinada política, concibiendo a estos como una producción relacional, que integra dinámicas de negociación y conflicto, y en las cuales se imbrican en una misma dinámica los actores, sus procesos de interacción y negociación, y las políticas, en donde los sistemas de significados (los marcos de interpretación) establecen un vínculo entre estos diversos planos. Este modelo conceptual y analítico no ha sido utilizado para analizar procesos de cambio de políticas, específicamente en el campo de las políticas sociales en América Latina.

La línea de investigación en que se ubica esta tesis refiere al modelo explicativo del cambio de políticas, desde el enfoque constructivista del análisis de políticas públicas, centrado en la definición de los problemas públicos, a partir del *policy frames analysis*, buscando con ello potenciar su discusión en Chile, altamente dominado por el análisis del ciclo de políticas y el racionalismo económico.

2. Pregunta de investigación y Objetivos

El *policy frames analysis* sugiere una ruta para analizar y entender las dinámicas de cambio y variación de las políticas, en un intento de considerar a los participantes en las políticas como elementos centrales en el análisis del cambio de éstas, teniendo en cuenta no sólo la forma en que constituyen el problema que aborda la política, sino también la forma en que definen la política pública.

El análisis parte del supuesto que existen ‘marcos interpretativos’ (*policy frames*) diferentes respecto del modelo de protección social en Chile, lo que influye en la manera cómo se enmarca el problema del déficit de protección social y las soluciones a ello. De este modo, se identifican las lógicas políticas, ideológicas, valóricas tras las representaciones que los actores sociales y políticos establecen sobre

el problema de la falta de cobertura y desigualdad en la protección social y de la formulación de las políticas que lo solucionan. Se establece un mapa de las interpretaciones explícitas e implícitas sobre el problema que surge de las representaciones que los actores socio-políticos ofrecen sobre el problema y las soluciones a éste.

Partimos el análisis de reformas que están en curso, analizando su fase de formulación, con el objetivo de develar lo que no se muestra, por lo que la pregunta central de la investigación que engloba los distintos niveles señalados refiere a ¿Cuáles son las concepciones explícitas e implícitas de los actores sociopolíticos sobre los problemas y soluciones de la protección social en Chile, que permiten comprender el proceso y la dirección del cambio del Sistema de Protección Social?

En términos específicos, se busca establecer los distintos marcos interpretativos y los procesos de conflicto y negociación de las visiones sobre la Protección Social en Chile, respondiendo a preguntas sobre ¿Cuáles son las diferencias visiones sobre los modelos de protección social a los que debe orientarse el proceso de construcción y cambio del Sistema de Protección Social chileno?, indicando específicamente ¿Cuál es el problema tal y cómo se representa?, así como ¿Qué solución se ofrece al problema?, y ¿Cuáles son los marcos interpretativos principales, complementarios y alternativos, relacionados con el cambio en el Sistema de Protección Social chileno?

Como plantea Bacchi (1999) los gobiernos y todas las personas otorgan una particular forma social a los problemas a partir de las formas en que se habla sobre ellos, y en las propuestas sobre cómo conducir y solucionar esos problemas. Los gobiernos tienen clara esta lógica y son activos en crear determinadas vías para entender cuestiones relevantes. Por ello la comprensión de los discursos que sostienen los actores sobre los problemas y las discusiones sobre estos y sus soluciones son cruciales para identificar las significaciones sobre las visiones que están en conflicto o competencia, ya que constituyen una forma de intervención política con un amplio rango de efectos.

El Objetivo General queda definido como el análisis de la dimensión simbólica de las políticas de protección social en Chile, estableciendo el conflicto de marcos interpretativos de las políticas sociales que permiten comprender el cambio y

continuidad del Sistema de Protección Social en Chile (2000 a 2010), y determinando las comunidades de interpretación presentes en los casos de Chile Solidario y Reforma Previsional.

Por su parte, los Objetivos Específicos buscan:

1.- Establecer los Marcos Interpretativos principales, secundarios y alternativos desde los cuales se define cada etapa de desarrollo de los Sistemas de Protección Social chilenos en el período de estudio.

2.- Determinar y caracterizar las comunidades de interpretación sobre protección social, estableciendo cuáles son los objetivos de las acciones de protección social, los problemas a los cuales refieren y las soluciones que buscan.

3.- Analizar los componentes de los conflictos de marcos interpretativos sostenidos en torno a la construcción del Sistema de Protección Social en Chile que explican la orientación del cambio.

3. Enfoque metodológico

En este estudio se usó la Teoría Fundamentada (*Grounded Theory*), como metodología para el análisis de los Marcos Interpretativos de la Política de Protección Social en Chile. Se escogió tanto por su potencialidad explicativa y fortaleza en la construcción de teoría que aporte al objeto de estudio, como por su epistemología constructivista, que muestra gran afinidad con el marco teórico escogido, de *policy frames analysis*.

Como estrategia investigativa, se utilizó el Estudio de Casos, que tiene entre sus características principales el ser un enfoque investigativo cualitativo que vincula el caso de estudio con su contexto y viceversa.

Combinaciones similares entre el enfoque de investigación cualitativa de Estudios de Casos y la metodología de la Teoría Fundamentada se han realizado en diversos campos de las ciencias sociales, con resultados muy efectivos (Stern 2007). De forma general, el estudio de casos se basa en el razonamiento inductivo. Las generalizaciones, conceptos o hipótesis surgen a partir del examen minucioso de los datos, por lo que se considera una buena herramienta para el desarrollo de la Teoría fundamentada. Esta teoría provee herramientas para alcanzar la abstracción, sin sacrificar la complejidad, permitiendo un análisis dinámico e interactivo, con conclusiones que muestran relaciones en un amplio campo de influencias (Stern 2007).

El Estudio de Casos busca mostrar la complejidad de las relaciones en casos específicos, sin separar el caso de su contexto (Yin, 2004). Y como forma de investigación, busca contribuir a la construcción y desarrollo de perspectivas teóricas (Bonache, 1999. Yin, 2004). La Teoría Fundamentada tiene precisamente como fin el construir teoría a enraizada en los datos (Strauss & Corbin, 2002. Charmaz, 2006).

Las características principales del Estudio de Casos son que permite describir exhaustivamente la ocurrencia de un fenómeno o problema dentro de un contexto definido por el investigador. De este modo Yin (1994, 2004) argumenta que el estudio de caso es una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real, especialmente cuando los límites entre los fenómenos y el contexto no son claramente evidentes. El caso es central en el enfoque, siendo definido por Neiman y Quaranta (2006:220) como “*un sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales*”. La estrategia de investigación basada en Estudio de Casos puede abarcar distintos diseños posibles y tiene por objetivo la construcción de teoría. Lo que mueve la inclusión del o los casos es la pregunta y el objetivo de la investigación, teniéndolo en cuenta como parte del diseño. Para Stake (2005), el Estudio de Casos, además de un proceso de investigación sobre un determinado problema, es el producto o resultado de dicha investigación que puede referir a uno o varios casos.

El Estudio de Casos no busca la generalización estadística, sino una generalización analítica basada en las interpretaciones de los hallazgos encontrados, incluyendo estudios comparativos con otros casos. Para Stake (2005) y Yin (1994. 2004) el Estudio de Casos aporta valor al refinamiento de la teoría propuesta y es muy importante para sugerir complejidades que pueden ser usadas en otras investigaciones.

Por otra parte, siguiendo a Charmaz (2006), los procedimientos de la Teoría Fundamentada son: la participación simultánea en la recopilación de datos y análisis; la construcción de los códigos y las categorías de análisis de los datos y no desde hipótesis preconcebidas y lógicamente deducidas; utilizando el método comparativo constante, lo que implica hacer comparaciones durante cada etapa del análisis; finalmente, avanzar en el desarrollo de proposiciones teóricas en cada etapa de la recolección y análisis de datos. El análisis de datos debe ayudar a centrar la

recogida de datos. A su vez, esta última debe servir para perfilar nuevos análisis (Strauss & Corbin, 2002).

Varias son las vinculaciones entre Estudio de Casos y Teoría Fundamentada. En primer lugar, las preguntas sobre el “cómo” y el “por qué”⁹ establecidas por Yin (2009:4) como características del Estudio de Casos son especialmente relevantes, pues llevan a investigación enfocada a generar teoría (*theory-generation*). Se trata de encontrar nuevas formas de enfocar y entender la realidad y, por tanto, proponer nuevos desarrollos conceptuales, como se propone de manera inductiva en la Teoría Fundamentada (Strauss & Corbin, 2002). Bonache (1999) considera que los Estudio de Casos explicativos son el tipo de investigación más adecuada cuando se conoce poco en torno al fenómeno a estudiar, se desea construir una teoría o se trata con alguna de las situaciones propicias para esta metodología, pues sólo a través del análisis en profundidad se pueden deducir las normas y valores.

La combinación entre Estudio de Casos y Teoría Fundamentada se realiza al incorporar el diseño de Estudio de Caso a la fase de elaboración de recolección de datos y diseño de la investigación consideradas en la Teoría Fundamentada, siguiendo con el análisis y generación de teoría propios de esta teoría. Como se aprecia en el siguiente cuadro, los puntos de encuentro entre el enfoque de Estudio de Casos y la metodología de la Teoría Fundamentada son muchos, con lo que se muestran perfectamente posibles de integrar en este estudio, en que se utiliza el estudio de caso explicativo, que busca aportar al conocimiento mediante elaboración teórica:

Cuadro Nº 1 Estudio de Casos Explicativo y Teoría Fundamentada

	Estudio de caso explicativo	Teoría fundamentada
Metodología	Se basa en metodología cualitativa	Cualitativa
Teoría	Se posiciona en las fronteras del conocimiento para contribuir a la teoría	Elaboración de teoría a partir de los datos
Enfoque	Inductivo- Interpretativo	Inductivo-Interpretativo
Muestra	Elección de casos teórico no estadístico	Muestreo teórico
Datos	Multiplicidad de fuentes	Multiplicidad de fuentes
Generalización	No	No
Análisis	Densificación datos	Densificación datos Método comparativo constante

Fuente: Elaboración propia

⁹ Cuando se pregunta qué, da lugar básicamente a estudios de casos descriptivos y/o exploratorios (Yin, 1994).

En segundo lugar, el Estudio de Casos puede abordar uno o varios casos (Stake, 2005. Yin, 2004), siendo no un método, sino un enfoque de diseño de investigaciones que se caracteriza por un examen detallado, comprehensivo, sistemático y en profundidad del caso objeto de interés (Rodríguez, Gil & García, 1999). Como señala Stake (1995), el Estudio de Casos no será definido siempre por las técnicas utilizadas sino por su orientación teórica y el énfasis en la comprensión de procesos dentro de sus contextos. No obstante, la complejidad del estudio de los fenómenos sociales requiere diferentes planteamientos y métodos para su análisis, siendo más frecuente que se centren, preferentemente, en sus características cualitativas, especialmente cuando el propósito es comprender e interpretar los sucesos en su globalidad.

En tercer lugar, en la investigación con enfoque de Estudio de Casos desde el paradigma cualitativo interpretativo el propósito no es descubrir la realidad, sino construir una cada vez más clara y sólida, que pudiese responder a la duda sistemática (Silva & Aragón, 2000. Stake, 1995, 2005). Aunque la ciencia pretende construir una comprensión universal, la comprensión que se alcanza con la investigación es hasta cierto punto única, pero comparte muchos elementos con otras comprensiones (Stake, 1995, 2005).

Finalmente, los propios estudios explicativos, según los aspectos destacados por Bonache (1999) y Cepeda (2006), que están basados en metodologías cualitativas, tratan de construir teorías a partir de las observaciones, siguiendo un procedimiento inductivo, de manera similar en sus bases a lo señalado por Charmaz (2006) respecto de la Teoría Fundamentada.

Charmaz (2006)¹⁰ apuesta por una teoría fundada constructivista alejada

¹⁰ La Teoría Fundamentada se establece como un método para “descubrir teorías a partir de los datos”. El investigador, a través del método comparativo constante debe descubrir relaciones entre los datos, existiendo una realidad en los datos. Estos supuestos son criticados por el constructivismo, principalmente por Charzman, quien sostiene que el rol interpretativo del investigador es insoslayable y hay que sincerarlo como parte del análisis, ya que ni las categorías ni las teorías surgen o emergen de los datos. Charzman enfatiza que el conocimiento es un proceso que construye el individuo cuando interactúa con su entorno y las categorías y teorías son construidas por el investigador, quien a través de la interpretación, crea la organización, explicación y presentación de los datos. Sin embargo, coinciden todos los autores en que la Teoría Fundamentada trata de descubrir y explicar, mediante una metodología inductiva, la interpretación de significados desde la realidad social, a través de elementos distintivos de esta teoría como son: la generación de teoría y el enfoque inductivo, el muestreo teórico y la saturación teórica, el método comparativo constante, los memos y la sensibilidad teórica (Vivar et al.2010)

de sus orígenes positivistas y objetivistas y la describe como una perspectiva que: i) adopta una postura reflexiva en el modo en el que conoce y representa la realidad estudiada; ii) presta más atención a las realidades empíricas; iii) no asume que los datos esperan ser descubiertos en el mundo real, ni que los procedimientos metodológicos corregirán la visión limitada de la realidad estudiada; iv) considera que los observadores no son imparciales, sino que dependen de su marco de referencia previo (experiencias, biografía, relaciones, procedimientos utilizados, etc.); v) por tanto, las categorías conceptuales emergen de la interpretación que realiza el investigador de los datos, pero no "emanan" de ellos o de nuestras prácticas metodológicas. Esta perspectiva constructivista de la Teoría Fundamentada entraña de manera muy adecuada con el *Policy Frames*, que también proviene de la corriente constructivista y, adecuándose a esta investigación, busca establecer los distintos marcos interpretativos y los procesos de conflicto y negociación de las visiones sobre la Protección Social en Chile, desde una perspectiva constructivista de las políticas públicas.

De este modo, este encuadre metodológico permite responder al objetivo general de analizar la dimensión simbólica de las políticas de protección social en Chile, estableciendo el conflicto de marcos interpretativos de las políticas sociales que permiten comprender el cambio del Sistema de Protección Social en Chile (2000 a 2010), y determinar las comunidades de interpretación presentes en los casos de Chile Solidario y Reforma Previsional.

Diseño metodológico

El diseño corresponde al de múltiples casos, diseño incrustado (Yin, 1994¹¹), en que se analizan dos o más casos con dos o más unidades de análisis. Con ello se busca la replicación lógica de los resultados repitiendo el mismo estudio sobre casos diferentes para obtener más pruebas y mejorar la validez externa de la investigación. Se analizan dos casos de cambio sustantivo en protección social: 1) Chile Solidario, del componente seguridad social del Sistema de Protección Social, del gobierno de Lagos

¹¹ Yin (1994) distingue cuatro tipos de diseño para los estudios de casos, considerando cuántos casos se decide estudiar y si se distinguen o no en el interior de éstos unidades de análisis: Tipo 1: caso único, diseño holístico (una unidad de análisis); Tipo 2: caso único, diseño "incrustado" (embedded); Tipo 3: múltiples casos, diseño holístico; Tipo 4: múltiples casos, diseño "incrustado" (embedded).

(2000-2006) y; 2) la Reforma Previsional como componente de la seguridad social, gobierno de Bachelet (2006-2010). Las unidades de análisis estarían determinadas por: el establecimiento de marcos sobre la protección social en ambos casos de estudio, la constitución de comunidades interpretativas, el establecimiento del conflicto de marcos y la elaboración de relaciones explicativas sobre la interpretación de la protección social.

Cuadro Nº 2: Elección de Casos

	Pilares de la protección social	
	Seguridad Social	Asistencia Social
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> -Programas proveen protección a lo largo ciclo vital -Protegen frente a maternidad, vejez o contingencias en el empleo (accidentes, discapacidad) -Financiada con aportes mixtos (estado, trabajadores, empleadores) 	<ul style="list-style-type: none"> -Provee apoyo a quienes están en pobreza -Financiada con impuestos
Casos seleccionados	Reforma Previsional	Sistema de Protección Social Chile Solidario
Gobierno	Gobierno de Bachelet (2006-2010)	Gobierno de Lagos (2000-2006)
Coalición	Concertación de Partidos por la Democracia	Concertación de Partidos por la Democracia
Partido Presidente	Partido Socialista	Partido Por la Democracia-Partido Socialista*
Discusión parlamentaria	SI Ley 19.949 (5 de junio 2004)	SI Ley 20.255 (17 marzo 2008) Ley 20.233 (22 julio 2009)

Fuente: elaboración propia

* Militancia tanto en el Partido Socialista y en el Partido por la Democracia, ambos progresistas.

Respecto de las fuentes de información, en un inicio se seleccionaron sólo las discusiones parlamentarias de las dos grandes instancias de cambio en materia de seguridad social y asistencia en la protección social. A medida que se avanzaba en el análisis de categorías, y siguiendo los procedimientos de selección de la Teoría Fundamentada, se optó por incorporar nuevos elementos que servirían para responder a las preguntas de investigación que iban surgiendo o desarrollándose en el análisis. Así se analizaron los documentos emanados por el conjunto de *Think Tanks*, y también los estudios y documentos provenientes de la discusión de la Comisión Presidencial de Reforma Previsional, así como los documentos aportados por la sociedad civil y academia al debate parlamentario. Estos datos fueron el material documental base de la política social en análisis, los cuales fueron entendidos como

textos, dotados de una coherencia narrativa que organiza y estructura la realidad, que permite la comprensión y explicación fiable y contextualizada de la producción y negociación de una política pública (su definición, su diseño e implementación) y de las dinámicas de las comunidades interpretativas actores sociales (técnicos y políticos) implicada como dimensión constituida y constituyente de estos marcos de política (Schön & Rein, 1994. Verloo, 2002).

Modelo y Plan de Análisis de los datos

El análisis de los datos se realizó conforme al Método Comparativo Constante propuesto por la *Grounded Theory* (Strauss & Corbin, 2002. Charmaz, 2006), que define la globalidad del procedimiento analítico de este enfoque metodológico. Consiste en someter a un análisis comparativo y sistemático cada uno de los incidentes contenidos en los datos que resulten relevante al objetivo o pregunta de estudio, combinando para ello los procedimiento o niveles de codificación: Codificación Abierta, Codificación Axial y Codificación Selectiva (Strauss & Corbin, 2002. Charmaz, 2006), con el objetivo de, por una parte, generar categorías de datos (definiendo de manera densa sus propiedades y dimensiones), y relaciones entre ellas, basándose en la detección de patrones de comportamientos repetidos y regulares en los datos. Por otra, tiene el objetivo de generar teorías pertinentes, contextualizadas y corroboradas en los datos producidos, siguiendo para ello el sistema o procedimiento de muestreo teórico (Trinidad, Carreño & Soriano 2006).¹²

La Codificación Abierta corresponde a la dimensión descriptiva del proceso de análisis, en la que los datos son fragmentados, examinados, comparados, conceptualizados y categorizados en el marco de la pregunta de investigación.

La Codificación Axial corresponde a la dimensión análisis del procesamiento de los datos, en la que se ordenan y articulan las categorías previamente desarrolladas inductivamente desde los datos y refinadas en sus

¹² El Método Comparativo Constante consiste en la comparación de semejanzas. En su aplicación se distingue cuatro etapas básicas: Comparación de incidente y categorización; Desarrollo e integración (relación) de Categorías y Propiedades; Formulación gradual de conceptualizaciones teóricas, consistentes en un refinamiento, análisis y corroboración de las relaciones sustantivas que se observan entre cada grupo pertinente de categorías; Escritura y formalización final de una teoría, como sistema de proposiciones referidas a los datos del fenómeno de estudio (Trinidad Carreño & Soriano, 2006. Charmaz, 2006).

propiedades y dimensiones. Este nivel de codificación se orienta a desarrollar modelos parciales que indiquen y representen las relaciones que se observan entre las categorías y que permiten comprender aspectos o dinámicas específicas y particulares del fenómeno en estudio.

La Codificación Selectiva corresponde a elaboración final de relaciones que permitan describir y comprender el fenómeno de estudio de manera integrada y contextual, orientándose a dar respuesta a la pregunta de investigación.

Es así el procedimiento a través del cual se escoge la o las categorías centrales, relacionándolas sistemáticamente con las otras categorías producidas en el análisis previo y que resulten relevantes, validando además dichas relaciones en los datos generados y completando aquellas categorías que requieren de mayor afinamiento y desarrollo. De manera de obtener modelos descriptivos de comprensión de los fenómenos estudiados, ricos, densos, complejos, que a la vez estén lo más cerca posible del contexto que representan (Strauss & Corbin, 2002).

Cada uno de estos niveles de codificación, sigue y tiene como guía y base el Paradigma de Codificación, en cuanto modelo que orienta respecto de los tipos de relación que podrían establecerse entre las categorías, de manera de explicar el fenómeno en estudio. El Muestreo Teórico es el procedimiento base que permite, el refinamiento y densificación de las categorías (propiedades y dimensiones) y sus relaciones en el marco (Strauss & Corbin, 2002).

Se establecieron dos niveles de análisis: intra casos e inter casos.

1) Un primer nivel de análisis Intra Casos: a) se realizó la Codificación Abierta. Se establecieron categorías y propiedades de cada caso por separado que nuclean problemas, soluciones, y valores, creencias y argumentaciones; b) en cada caso también se realizó la Codificación Axial que relaciona las categorías que configuran los Marcos Interpretativos, Comunidades Interpretativas, Conflicto de Marco interpretativo y Contextos Relevantes.

2) Un segundo nivel de análisis Inter Casos: a) se realizó la Codificación Axial, que establece los Marcos Interpretativos comunes de Chile Solidario y la Reforma Previsional, los Conflictos de Marco interpretativo, la determinación de Marcos Interpretativos Principales, Marcos Interpretativos Complementarios y Marcos Interpretativos Alternativos, estableciendo procesos de negociación y conflicto; b) Se

realizó la Codificación Selectiva estableciendo la categoría principal de Marco Interpretativo Principal que nuclea el Conflicto de marcos interpretativos, y permite entender las dinámicas que explican el cambio en el Sistema de protección Social chileno, las comunidades interpretativas relacionadas y los conflictos e interacciones que están a la base de la modulación de las políticas (ver Cuadro Nº 3). Corresponde al nivel de análisis sintético – integrado, orientado a establecer los patrones de conexión (proceso) entre condiciones, consecuencias y secuencias de acción/interacción que explican el fenómeno. Distingue de manera específica: (1) los procesos (redes o ramificaciones) de causalidades que resultan relevantes; (2) el proceso explicativo central (Categoría Central). Formula un modelo o esquema teórico (de relaciones) explicativo basado en los datos, denominado Teoría Sustantiva (Strauss & Corbin, 2002. Charmaz, 2006).

Cuadro Nº 3 Modelo de Análisis

N I V E L	Intra casos	Codificación Abierta Proceso descriptivo	Chile Solidario (CHS)	Reforma Previsional (RP)
A N Á			Categorías Propiedades	Categorías Propiedades
L I S I S	Inter casos	Codificación Axial Proceso relacional	Problemas Soluciones Marcos interpretativos Comunidad Interpretativa Conflictos Marco interpretativo	Problemas Soluciones Marcos interpretativos Comunidad Interpretativa Conflictos Marco interpretativo
		Codificación Axial Proceso relacional	Marcos interpretativos comunes CHS y RP Conflictos Marco interpretativo comunes a CHS y RP Comunidad Interpretativa Marco interpretativo Principal (MIH), Marco interpretativo Complementario (MIC) y Marco interpretativo Secundario (MIS)	
	Codificación Selectiva Proceso explicativo	Categoría principal: Bienestarismo / Neoliberalismo Conflicto de marco interpretativo para entender cambio del Sistema de Protección Social Conflictos- tensión- negociación marco interpretativo y Comunidades Interpretativas		

Fuente: elaboración propia

El procedimiento de Valdez, se realizó mediante Triangulación (Flick, 2004; Sandoval, 2002), específicamente Triangulación de Fuente, a través de la contracción constante de cada observación en los datos proporcionados por diferentes agentes y desde diferentes casos de estudio.

4. Alcances y relevancia

La tesis fundamenta su relevancia porque busca aportar con un estudio de casos a la comprensión sobre los factores que explican el cambio en las políticas públicas en el ámbito social, las cuales han sido descritas fundamentalmente desde su grado de focalización, dimensión del gasto y su eficiencia en la reducción de la pobreza, pero no desde las visiones que existen sobre la protección social. Aporta a caracterizar las principales tendencias de este cambio, develando cuáles son los diagnósticos sobre problemas y las propuestas de las comunidades interpretativas, generadas a partir de los actores sociopolíticos y su debate sobre la protección social.

En este trabajo no se analiza la implementación de las leyes tanto en términos de su aplicación como evaluación. Esta es una línea posible de continuidad para futuras investigaciones, que proyecten lo abordado en esta tesis y profundicen el análisis entre marcos cognitivos o interpretativos (*frames*) en su implementación o evaluación, analizando si ha habido una brecha entre ambas y si la direccionalidad de esta ha variado hacia algunos de los *frames* (o marcos interpretativos) en disputa.

Esta tesis se centra en el análisis del diseño de las políticas, particularmente analizando su discusión en torno a los problemas que están en el origen de éstas. Se busca aportar con evidencia empírica al análisis y explicación del cambio de políticas, situándose en los límites de la frontera del conocimiento, dado el escaso y reciente uso del análisis de marcos para este objeto de estudio. El análisis de *frames* ha sido utilizado y conceptualizado fundamentalmente en torno al análisis de las 'controversias intratables' (Rein & Schön, 1994), con desarrollo en el análisis de conflictos medioambientales (Hajer 2003. Van Hukst & Yanow, 2009) y para el análisis de la acción colectiva de movimientos sociales (Snow & Benford, 1992. 1988 Benford & Snow, 2000), con sólo un reciente desarrollo en el campo del análisis del cambio de políticas (Zittou, 2009). Utilizar Estudios de Caso, ha permitido, estudiar los casos en profundidad, en su contexto de ocurrencia, pudiendo obtener una descripción detallada (descripciones densas) de un objeto social o fenómeno, con fines de ofrecer ideas sobre eventos y comportamientos, con la potencialidad de proporcionar hipótesis analíticas para ser testadas (Stake, 2000. Coller, 2000. Sandoval, 2002).

Por otra parte, también se espera contribuir a la discusión sobre los nuevos arreglos en la provisión del bienestar en Chile. Aunque hay creciente consenso

sobre la necesidad de cambios, son necesarios mayores grados de claridad sobre su orientación. El análisis proporcionará evidencia empírica sobre modelos comprehensivos de los dinamismos y relaciones que afectan la relación de complementariedad y aporte recíproco entre los distintos Marcos Interpretativos de los actores en las políticas públicas.

5. Guía para el lector

En un primer capítulo se aborda el análisis del cambio en políticas públicas desde los enfoques clásicos del análisis del cambio de políticas, las principales críticas a este y el desarrollo de nuevos enfoques sobre el rol de las ideas en el cambio de políticas y la relevancia de la dimensión simbólica de las políticas públicas. Se pone especial énfasis en el desarrollo del enfoque constructivista y se ahonda en las bases conceptuales del *policy frames analysis* y su contribución a explicar el cambio de políticas.

En un segundo capítulo se presentan los conceptos principales sobre protección social y su desarrollo en América Latina. Se aborda la vinculación y caracterización entre protección social y derechos. Se exponen los debates sobre el rol del Estado, el enfoque de derechos y la focalización y universalización de las políticas.

En un tercer capítulo se analiza trayectoria de las políticas de protección social en Chile y su evolución hacia el Sistema de Protección Social basado en derechos. Se analizan las reformas neoliberales y sus impactos en la protección social, para luego establecer y analizar las reformas emblemáticas en seguridad y asistencia social, presentándose los antecedentes y fundamentación de los casos de la Reforma Previsional y de Chile Solidario.

En un cuarto capítulo se presentan los resultados del estudio. Se describe el diseño metodológico y plan de análisis. Se establecen los marcos interpretativos y conflicto de marcos del sistema de protección social, para comprender el cambio en el sistema de protección social chileno. Se presentan y discuten los resultados del análisis de categorías, del análisis de axiales, y del análisis de Marcos Interpretativos y de conflicto de Marcos Interpretativos presentes en la Reforma Previsional y en Chile Solidario.

Finalmente, en otro apartado, se presentan las principales conclusiones del estudio.

CAPÍTULO I. EL APORTE DE LOS NUEVOS ENFOQUES NO POSITIVISTAS AL ANÁLISIS DEL CAMBIO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

La explicación del cambio de políticas (*policy change*) es central en el análisis de las políticas públicas. El enfoque predominante o clásico ha situado las explicaciones del cambio desde el modelo de ciclo de las políticas, y desde modelos donde neopositivistas que buscan caracterizar y definir el cambio desde la racionalidad, principalmente económica, con escasa consideración del rol de las ideas en el cambio de políticas. Se abordan los nuevos enfoques no positivistas, mostrando los modelos que incorporan el rol de las ideas en el cambio de políticas.

Desde las críticas al modelo de ciclo de las políticas, se ha intensificado la reflexión sobre el rol de las ideas en el *policy change*. En este capítulo se busca mostrar el análisis del cambio en políticas públicas desde los enfoques clásicos y las críticas que se realizan desde nuevos enfoques no positivistas denominados genéricamente enfoque post positivista, por De León, (2006)¹³. Se muestra cómo el eje en las ideas ofrece una mejor comprensión de la estabilidad y el cambio de las políticas públicas. En particular se analizan las potencialidades y limitaciones de la vertiente constructivista para explicar el cambio. Se señalan las características y aportes de este último enfoque al análisis del cambio de políticas, analizando en particular los aportes desde el *policy frames*, enmarcada en la perspectiva constructivista de análisis de políticas públicas.

1.1. EL ANÁLISIS DEL CAMBIO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

El impulso al cambio o bien su resistencia, son parte de la constante movilidad de las políticas públicas es un tema central en el estudio de las políticas públicas, que los investigadores tratan de explicar, buscando las características del cambio de políticas, o bien las tendencias hacia la estabilidad (Capano, 2009. Schlager, 2007. Stewart, 2006) en un continuo que supone movimientos en las políticas, ya que el cambio es una característica inmanente e inexorable de las políticas (Capano & Howlett 2009b).

¹³ De León (2006) denomina postpositivista al conjunto de enfoques de políticas públicas centrados en las ideas, valores y creencias que tienen diferentes énfasis y apuestas conceptuales y metodológicas, pero que tienen como característica común ser críticos a la corriente hegemónica de políticas públicas basada en el ciclo de políticas públicas y su enfoque sobre la racionalidad.

Esta centralidad ha implicado una producción múltiple y variada sobre el cambio de políticas, que como señalan Capano y Howlett, (2009) y Meier (2009), dará lugar a explicaciones diversas según el ámbito (local, subnacional, global), el tiempo (diacrónicos o sincrónicos), la presencia de factores exógenos y endógenos y su interrelación, la intensidad del cambio, su extensión, o el énfasis en determinados ejes del cambio (ideas, instituciones, redes, intereses, entre otras). Los autores señalan que esta variedad ha generado una amplia producción empírica, teórica y metodológica. Pero también ha llevado a una enorme dispersión en la producción de este campo de estudio. De este modo, se observan aspectos endógenos y exógenos como factores explicativos del cambio (Berry & Berry, 2007). O bien se realizan análisis según se enfaticen determinados ejes del cambio (ideas, instituciones, redes, intereses, entre otras). Estos elementos, que permiten distintas aproximaciones al cambio de políticas han sido llamados los 'ejes' o ' motores' del cambio (Howlett, 2007. Capano & Howlett, 2009. Kay, 2009). Otras miradas señalan la importancia de establecer las 'dinámicas' del cambio, es decir, su alcance, intensidad, frecuencia y duración entre otras variables (Capano & Howlett, 2009. Carney, 2007, 2009). Otras observan el ámbito (local, nacional, supranacional) donde ocurre el cambio y los elementos internos o externos que lo gatillan (Berry & Berry, 2007).

La variedad de estudios y enfoques es amplia, producto de la naturaleza dinámica de las interacciones, procesos, instituciones políticas y actores. Dada su importancia, las teorías sobre políticas públicas consideran como uno de sus principales objetivos comprender y explicar la dinámica política y analizar el cambio de políticas (Schlager, 2007). Este es un objetivo también para los analistas de políticas públicas que buscan comprender por qué cambian las decisiones públicas, cómo varían de sector en sector o bien porqué permanecen estables, cómo impactan esos cambios y cómo difieren las consecuencias de esos cambios según los públicos implicados en las políticas. Como señala (Stewart, 2006) el comprender las razones, las oportunidades de ocurrencia del cambio y la forma cómo las políticas públicas cambian (o bien no lo hacen) es uno de los problemas de investigación centrales en materia de políticas públicas. Así, desde los inicios de los estudios en esta área del conocimiento, la pregunta acerca del cambio de las políticas ha sido central constituyéndose en un componente de la reflexión teórica y metodológica sobre las políticas públicas,

ocupando un rol principal en algunos enfoques teóricos, y secundario en otros.

La relevancia del tema del cambio de políticas ha llevado a desarrollar una producción múltiple, variada y compleja de explicaciones teóricas y de tipologías o clasificaciones. Sin embargo, como señalan Capano y Howlett (2009), aunque la variedad de miradas y énfasis ha generado un panorama variado y rico en producciones desde la teoría y la metodología, también ha llevado a una enorme dispersión en la producción de este campo de estudio. Hay una variedad innecesaria de marcos teóricos y enfoques, que incentiva el compartimentar las perspectivas y debilita el enriquecimiento de unas con otras, haciendo que la producción sobre el cambio sea aislada, incompatible y no acumulativa en términos de los resultados de las investigaciones. Los autores señalan que los problemas teóricos en el estudio del cambio de políticas necesitan ser abordados mediante una mayor producción empírica en el área.

Sin embargo, uno de los problemas de esa producción empírica es que muchos estudios sobre cambio de las políticas continúan sin explicitar o referir a las premisas metodológicas y epistemológicas en las que están ancladas (Kay, 2009. Capano, 2009). Este vacío impactaría, según señala Capano (2009) en el acrecentamiento de una innecesaria diversidad teórica, pues secciona perspectivas y no se hace cargo de la tarea de enriquecimiento teórico propia de las investigaciones científicas. En la misma línea, Kay (2009) y Real Dato (2009) señalan la importancia de analizar las bases conceptuales y epistemológicas sobre las que se asientan los estudios, lo que posibilitaría una mejor ordenación de la producción actual sobre el cambio de políticas. Capano (2009) refuerza esta línea señalando que se puede tomar un camino ecléctico, pero definiendo claramente la epistemología de la que se parte.

La discusión centrada en la naturaleza del cambio entraña con la propia evolución del análisis de políticas públicas, en donde, como señalan Howlett, Fraser y Cashore (2007) existiría una ‘primera ortodoxia’ en el análisis del cambio en las políticas que se centró en las lógicas incrementales o evolucionarias de las políticas públicas. Posteriormente, el análisis de cambios paradigmáticos de Hall marca una transición hasta llegar a la ‘ortodoxia actual’, donde priman los análisis no centrados en el modelo de etapas, que se desarrollan desde la vertiente postpositivista, enfatizando el rol de las ideas en el desarrollo y cambio de las políticas públicas.

La irrupción de los análisis centrados en las ideas, como sostienen Sabatier y Schlager (2000), Schmidt y Radaelli (2004), Muller (2000) y Fischer (1993, 2003) muestra un mayor interés en estudiar el cambio como un factor central en el análisis de políticas públicas y establecen una crítica radical al modelo de causalidad establecido en el *policy process approach* y la condición de racionalidad implícita en él.

Los enfoques centrados en las ideas, han sido profusamente desarrollados en Europa y Estados Unidos, siendo sin embargo, poco utilizados en América Latina, donde escasamente se aborda la discusión teórica y metodológica desarrollada profusamente desde los 90, en torno a las críticas al modelo dominante del ciclo de políticas (Roth, 2008). Las propuestas en torno a las ideas pueden clasificarse en el amplio marco de lo que se ha llamado, siguiendo a De León (2006), 'enfoque post-positivista' en políticas públicas, que sustenta en su seno diversos autores y corrientes, agrupados según plantean Sabatier y Schlager (2000), según el grado de centralidad de las ideas como factor explicativo en el análisis de las políticas públicas.

1.1.1. El análisis del cambio en políticas públicas desde los enfoques clásicos.

A juicio de Howlett, Fraser y Cashore (2007) y Howlett y Cashore (2009), la llamada 'primera ortodoxia dominante' para la comprensión del cambio político ha estado fuertemente vinculada al enfoque procesal y al incrementalismo de las políticas públicas derivados del modelo de Lindblom (1965)¹⁴.

El enfoque procesal ha sido tradicionalmente utilizado en el estudio de las políticas públicas y mucha de la investigación empírica en esta área del conocimiento surge del modelo de etapas (*policy process approach*)¹⁵. Desde este modelo se

¹⁴ El modelo incrementalista, llamado 'ciencia para salir del paso' por Lindblom, surge al plantear este autor que el modelo racional era poco útil para la formulación de políticas, porque sus supuestos de información exhaustiva y acuerdo en los objetivos no existen en la realidad, si no sólo en la teoría. Lindblom establece que lo normal es que existan cambios incrementales y no radicales (Parsons, 2007)

¹⁵ Este modelo sigue las fases propuestas por Anderson (1990:35, citado por Nelson, 2001) quien define el proceso de elaboración de políticas (*policy making*) como "una pauta secuencial de actividad en la cual un número de categorías pueden ser distinguidas analíticamente, aunque no de manera necesaria temporalmente. Ello incluye la identificación del problema y ordenación de la agenda, formulación de una política, adopción de una política, implementación de la misma y evaluación. Se reconoce que no es un proceso secuencial o lineal y que esas etapas se superponen y que el proceso de las políticas públicas se desenvuelve de forma continua, en múltiples direcciones. Este modelo ha posibilitado el surgimiento de una vasta literatura sobre la especificidad de cada una de las etapas, como la que refiere al proceso de formación de la agenda, al proceso de implementación de políticas y de su evaluación.

desarrollan las teorías sobre la toma de decisiones, que observan el cambio o la estabilidad de las políticas centrándose en el comportamiento de los actores políticos y los modelos de racionalidad implícitos (Zahariadis, 2007). Los análisis de cambio incremental que se mantuvieron dentro del *mainstream* del modelo de etapas de las políticas se asentaban en el análisis del tránsito de la política desde su diseño, implementación y evaluación. Las teorías sobre la toma de decisiones y la formación de la agenda, surgidas desde esta heurística, observan el cambio o la estabilidad de las políticas centrándose en el comportamiento de los actores políticos y los modelos de racionalidad implícitos. Desde el mismo enfoque procesal, las corrientes del incrementalismo, la elección racional y racionalidad limitada han avanzado dentro de este enfoque en la comprensión del cambio (Zahariadis, 2007).

Siguiendo a Howlett, Fraser y Cashore (2007), el incrementalismo es la primera ortodoxia que surge para explicar y el analizar el cambio en las políticas, condicionada por el modelo teórico y los supuestos del *policy process approach*. Las investigaciones y elaboraciones teóricas de este modelo refieren a los procesos en cada una de las etapas del ciclo, más que a explicar los factores de cambio. El incrementalismo se centró en el proceso de toma de decisiones de la última fase del ciclo, de evaluación de las políticas o también denominada terminación de las políticas (*policy termination*), al involucrar decisiones sobre la continuidad, cambio o término de una determinada política pública y un análisis de los impactos de esas decisiones.

El incrementalismo plantea que el quehacer de la acción política y el proceso mismo de toma de decisiones se caracterizan por cambios menores en las políticas y ajustes partidarios que son de naturaleza gradual. La tesis del incrementalismo defendida por Lindblom (1965, citado en Parsons, 2007), establece lo que se ha denominado la “ciencia de salir del paso”, como un patrón político de cambios graduales y paulatinos en donde surgen nuevas políticas debido a cambios menores en las políticas originales, que permiten corregir errores y reducir los riesgos de la controversia política, ya que mientras menor sea el cambio mayor será la probabilidad de que sea reversible, manteniendo el consenso necesario para la aceptación de la política y la estabilidad gubernamental. Asimismo, a principios de los años setenta, Cohen, March y Olsen (1982, citado en Parsons, 2007) proponen un modelo alternativo al de racionalidad limitada, para describir el proceso de toma de

decisiones en las organizaciones. A ese modelo se le denomina “botes de basura” (*garbage can model*) e incluye el elemento temporal en el análisis de la toma de decisiones. En este modelo, la coincidencia temporal de problemas y soluciones en las instancias decisorias de la organización es el factor más importante para explicar la toma de decisiones. Las soluciones no son diseñadas para resolver un problema en particular; por lo contrario toda organización tiene permanentemente disponible un abanico de soluciones posibles que botan en sus instancias decisorias. Esto significa que cuando un problema aparece en la agenda de la organización le es asignada una solución ya existente. La pertinencia de la solución al problema es un asunto prácticamente fortuito; de esa manera algunos asuntos son resueltos por completo y otros sólo parcialmente y otros más no resueltos; por lo que eventualmente regresan a la agenda en espera de la solución adecuada. Desde este enfoque, las organizaciones son anarquías organizadas, que se caracterizan por sus preferencias problemáticas, una tecnología difusa y una participación fluida.

Existen distintos modelos para reseñar si hay un cambio incremental o paradigmático de las políticas. Durant y Diehl (1989) establecen distintos tipos de cambios según la velocidad (lento o rápido) y la naturaleza del cambio (paradigmático o incremental). De esta manera, como se aprecia en el cuadro Nº 4, los cambios pueden ser sustantivos en un momento determinado, o bien acumularse a lo largo del tiempo.

Cuadro Nº4. Tipologías sobre el cambio de políticas

Modalidad de cambio	Velocidad del cambio	
	Rápido	Lento
Policy change (cambios paradigmáticos)	<i>Cambio paradigmático clásico</i> (gran salto en poco tiempo)	<i>Cambio paradigmático gradual</i> (gran salto, pero con movimientos lentos)
Policy variation (Cambios incrementales)	<i>Cambios incrementales rápidos</i> (modificaciones pequeñas, pero saltos rápidos)	<i>Incrementalismo clásico</i> (saltos pequeños, con movimientos lentos)

Fuente: basado en Durant y Diehl (1989)

Un análisis con mayor profundidad del proceso de cambio de las políticas, basado en el modelo procesal, fue realizado por Hogwood y Peters (1982) quienes aportan un modelo más completo de la fase de evaluación. Como plantea Parsons (2007) generan un ‘vocabulario’ o marco específico para el análisis de los cambios de políticas. Según Peters (1986), el cambio ocurre contantemente en el proceso de

políticas y puede ser resultado de la evaluación, pero más frecuentemente lo es como consecuencia de cambios en el entorno de las políticas públicas, del aprendizaje político o del desarrollo de ideas o estructuras organizacionales.

Lo que plantean Hogwood y Peters es que el cambio en las democracias occidentales suele ser consecuencia del impacto de políticas previas. Como ya había señalado Wildavsky (1969) las políticas públicas son 'su propia causa' más que algo impulsado por un problema nuevo. Por tanto, una política nueva suele surgir, como proponen Hogwood y Peters a partir de una política pública ya vigente o como superposiciones a otras ya implementadas. El cambio en las políticas públicas también puede resultar de políticas previas que se hayan modificado o que hayan empeorado sus condiciones o bajado su nivel de eficacia.

De este modo, Hogwood y Peters, (1982) generaron una tipología sobre el cambio de políticas: innovación política (la aplicación de una política nueva), mantenimiento (la modificación no sustancial de una política conservando sus características distintivas), sucesión (el reemplazo de una política por otra), y terminación (la finalización de una política). Tanto la innovación como la terminación¹⁶ son los cambios menos frecuentes y lo que se dan son procesos de innovación o mantenimiento (que implican formas de crecimiento de las políticas) o bien de mantenimiento-terminación (que implican formas de reducción de las políticas)¹⁷.

Los análisis de cambio incremental¹⁸ que se mantuvieron dentro del *mainstream* del proceso de las políticas se asentaban en el análisis del tránsito de la

¹⁶ Respecto de la terminación o fin de las políticas Bardach en *Policy termination as a political process* (1979) plantea que existen varios tipos de terminación (portazos o agonizantes lloriqueos) y actores involucrados en este (opositores, economizadores y reformistas).

¹⁷ Hay también cambios en programas u organizaciones responsables de su implementación. De la misma forma, el mantenimiento de las políticas puede devenir de cambios sensibles en los programas u organizaciones sin cambiar la orientación de la política pública ya definida (es decir, implica la adopción de cambios dentro de las organizaciones sin alterar los fines ni objetivos de la política).

¹⁸ Cabe destacar en el énfasis incrementalista, el aporte de *F. Baumgartner y B. Jones (1993)* y "La teoría del equilibrio puntuado", que descansa en la lógica del incrementalismo, en la racionalidad limitada del *decision-making* y de la estabilidad en las políticas públicas como características distintivas, aunque plantea la posibilidad de cambios más radicales. Las políticas en los Estado Unidos se caracterizan por largos periodos de estabilidad seguidos de abruptos episodios de cambio sustancial o 'puntuaciones'. Explican la estabilidad y el cambio de las políticas públicas, el rol e interacción de los subsistemas políticos, del congreso y de la institución presidencial como instancias que frenan el, pero que ocasionalmente pueden promoverlo. Los cambios llegan cuando un asunto entra a la agenda macropolítica, concentrando todo el interés haciendo posible el cambio a gran escala, suponiendo un quiebre o cambio en los grupos o monopolios que buscan la estabilidad, irrumpiendo nuevos actores.

política desde su diseño, implementación y evaluación (Parsons, 2007). Los estudios se centraron entonces en la toma de decisiones, los instrumentos, los procesos, sin analizar o considerando apenas el contexto político, económico, social y cultural donde se desarrollaban esas políticas. Esta falencia hizo que surgieran nuevos modelos críticos a esta teoría, que incorporaron el rol de las instituciones, la acción colectiva, los actores y el rol de las ideas y valores como factores condicionantes del cambio de las políticas. Es decir, para los nuevos desarrollos teóricos la visión sistémica, procesal e instrumental era insuficiente al no considerar los componentes o elementos del sistema político organizados sobre los asuntos públicos. El ciclo mostró sus limitaciones en el análisis del cambio en las políticas públicas y los esfuerzos se centraron en explicar no el proceso de las políticas, ni la existencia de las propias políticas, sino la dinámica, estructuras y subsistemas subyacentes que influyen en el desarrollo de las políticas.

En el marco de las críticas al enfoque procesal, de raíz neopositivista, surgen nuevas teorías que superan el modelo de etapas de políticas¹⁹. Estas son teorías son post-incrementales, que analizan el cambio de políticas y son teorías sintéticas, que combinan una o más teorías y se centran en instituciones, redes, procesos socioeconómicos, elección e ideas como ejes del cambio y enfocan sus esfuerzos en la formación de las políticas, en la agenda y en el *policy change* (Cairney, 2009b).

La producción de las corrientes clásicas o predominantes en el análisis de políticas públicas ha abordado parcialmente el análisis del cambio y se requiere de avanzar en el desarrollo de nociones alternativas a éstas. En el siguiente apartado se profundizará en el desarrollo de diferentes perspectivas no positivistas (tales como los post-positivistas, constructivistas y postempiricistas) y su contribución al análisis del cambio de políticas públicas.

¹⁹ Dentro de estas, el conocido trabajo de Sabatier (2007), señala como teorías destacables: el marco de coaliciones promotoras (ACF), la teoría del equilibrio interrumpido (PE), el marco de las corrientes múltiples (MS), las difusión de políticas, el enfoque de redes y el enfoque constructivista (Sabatier, 2007). Estos son modelos que logran reunir los criterios mínimos que se le exigen a una teoría científica. Son sometidos a contraste empírico, manejan múltiples variables explicativas y, aunque puedan existir elementos normativos, son, fundamentalmente, teorías positivas que posibilitan explicar el proceso de políticas públicas

1.1.2. Las críticas a los enfoques clásicos. El desarrollo de nuevos enfoques sobre el cambio de políticas.

a. Las críticas a los enfoques clásicos

Los enfoques sobre políticas públicas se estructuran en dos grandes ramas: la modelación matemática y el análisis de sistemas, orientado a las soluciones; y el estudio de la ciencia de las políticas, multidisciplinar, normativo y orientado a problemas' (Pérez, 2005). En la misma línea, Nelson (2001:807), plantea que la historia del discurso de las políticas públicas como campo de estudio se sitúa en la contienda entre dos enfoques: "En disputa se hallan las visiones acerca de la primacía de la ciencia sobre otras formas de conocimiento y el papel del juicio de valor en la solución de los problemas públicos". Aquellos que defienden el empiricismo como el mejor método para aprender acerca de las certezas políticas y por otro, los que están enfatizan el aspecto normativo y 'la política de las políticas públicas' más que el conocimiento científico.

Entre los primeros se encuentran los enfoques clásicos o predominantes centrados en el compromiso con el científicismo y desarrollado bajo predominancia de la epistemología neopositivista²⁰, y que cobró fuerza con las explicaciones sistémicas, la teoría de la elección pública (*public choice*) y su vinculación con la economía. De este modo, el abordaje basado en el comportamiento, sostenido por la escuela racional (racionalidad limitada), asumiría un papel destacado en los estudios basado en los supuestos ontológicos, epistemológicos y metodológicos (realismo, neopositivismo e individualismo respectivamente), siendo el paradigma dominante de la disciplina, que defiende la construcción de modelos explicativos empíricamente testeables, que generen explicaciones de los fenómenos a partir de relaciones de causalidad. De

²⁰ El neopositivismo sostiene que los hechos percibidos y medidos son reales y objetivos, y que pueden ser entendidos mediante la investigación empírica experimental. Para el positivista, la realidad es directamente asequible y está determinada por leyes de causalidad que pueden ser descubiertas. El investigador puede asumir una posición de objetividad frente a los hechos ("free of value") y que las hipótesis pueden ser verificadas empíricamente, de preferencia mediante el uso de la matemática. Esta corriente se renovó con el neopositivismo, que integra la crítica popperiana, admite las dificultades y límites de la perspectiva positivista, pero reafirma la posibilidad de separar en la práctica valores y hechos. El neopositivismo (en particular con la teoría del *Public Choice*) insiste en la importancia de la medición de los hechos mediante la construcción de indicadores y hace uso de una mayor formalización matemática, la cual tuvo un importante desarrollo durante estos últimos tiempos, debido a las posibilidades ofrecidas por la herramienta informática (Roth, 2008).

acuerdo con Roth (2008) este modelo se ha desarrollado aplicando el comportamiento racional de los actores al comportamiento electoral, a la competencia partidaria, los dilemas de la acción colectiva, entre otros y muchas de sus aplicaciones (especialmente las provenientes del *public choice*), están relacionadas con los modelos conceptuales y metodológicos de la economía política y la microeconomía.

En segundo lugar, la irrupción de las ideas y valores en el análisis de las políticas públicas ocurre principalmente en los '90, cuando se critica el modelo predominante, de ciclo o fases de las políticas públicas y las bases epistemológicas y metodológicas del análisis neopositivista (Sabatier & Schlager, 2000. Majone, 2001. Fischer, 2003).

Las críticas a los modelos clásicos apuntan al ciclo de políticas y refutan el positivismo que está a la base, por lo que se generan nuevos modelos de análisis de políticas. Las más amplias críticas las realizan Sabatier y Jenkins-Smith (1993:9)²¹ quienes, al presentar su teoría del cambio en las políticas públicas a través de las coaliciones promotoras (ACF) plantean "presentamos el marco de las coaliciones promotoras como una alternativa a la heurística de las fases, la cual ha dominado el campo, prácticamente, veinte años, como una conceptualización del proceso de elaboración de políticas públicas". Goodin, Rein y Moran, (2006) señalan que el enfoque positivista o de la alta modernidad, está condenado al fracaso o a un análisis incompleto de la elaboración o la comprensión de cómo se hacen las políticas, al aplicar explicaciones mecánicas y causales.

Sabatier (2007)²² plantea que el *policy process approach* tiene un valor heurístico y analítico, pero no explicativo porque: no es una teoría causal ya que nunca identifica factores que condicionan el proceso de la política al interior o entre las

²¹ Para Sabatier y Jenkins-Smith (1993) en el modelo de ciclo de políticas, los procesos de análisis y aprendizaje no se integran en la elaboración de políticas, donde sólo hay cabida para la atención en los intereses de los actores y sus estrategias para conseguir sus fines.

²² A juicio de Sabatier (2007) entre los 80 y 90 surgen marcos teóricos que superan la teoría del ciclo de políticas públicas, entre los que destaca: la elección racional institucional (Ostrom); Multiple Streams (Kingdon); Equilibrio puntuado (Baumgartner y Jones) ; Coaliciones promotoras (Advocacy Coalition Framework de Sabatier y Jenkins-Smith); la difusión de políticas (Berry y Berry); la construcción social en el diseño de políticas (Schneider et al.); y las Policy Networks. Estos son modelos que logran reunir los criterios mínimos que se le exigen a una teoría científica. Son sometidos a contraste empírico, manejan múltiples variables explicativas y, aunque puedan existir elementos normativos, son, fundamentalmente, teorías positivas que buscan explicar lo mejor posible el proceso de políticas públicas

etapas del ciclo; debido a la ausencia de mecanismos causales, no hay una base clara para la comprobación empírica de las hipótesis; la secuencia no ocurre en la realidad; tiene un sesgo legalista (se focaliza en las normas legales y la intención de los legisladores y directivos) y *top-down*, olvidando el rol de actores como los funcionarios de ventanilla, menospreciando además la importancia de la interacción entre la implementación y la evaluación de numerosas normas pertenecientes al mismo sector de políticas; simplifica en exceso un proceso que involucra generalmente a múltiples ciclos, propuestas de políticas y varios procesos temporales y niveles de gobierno e instancias, lo que implica que no hay un único ciclo, sino múltiples ciclos; se enfatiza el rol de la evaluación, cuando el establecimiento de la agenda o la adopción de decisiones son igualmente relevantes.

Específicamente, los nuevos enfoques plantean cuatro críticas principales a los enfoques clásicos o hegemónicos: suponen racionalidad; están basados en la existencia objetiva de problemas que hay que resolver; se establecen etapas secuenciadas de las políticas; y no explican el cambio de políticas públicas.

Respecto de la racionalidad, De León (2006) señala que muchos investigadores postpositivistas como Frank Fischer (2003), John Dryzek (1990), Hager (1993, 2003), han identificado lo que señalan como serias fallas epistemológicas, de supuestos y resultados del enfoque positivista, ofreciendo ejemplos de ello, especialmente en lo referido a la llamada ‘racionalidad instrumental’ de la que reclaman desconoce la complejidad de los problemas sociales y vuelve los análisis instrumentales y antidemocráticos.

Como sostiene Stone (2001) “el proyecto de racionalidad” implícito al modelo del ciclo secuencial de las políticas, sigue un modelo racional usado para la toma de decisiones que falla en capturar la esencia del *policy making*, que es la lucha en torno a las visiones de mundo y al plano simbólico relativo a una política, el cual en esencia se conforma como una “batalla” constante en torno a los criterios para la clasificación, los límites de las categorías y las definiciones que orientan el comportamiento y la definición misma de un problema y sus soluciones.

Respecto de la racionalidad, Braun (1999), Stone (2001), Fischer (2003) Muller (2000), Zittoun (2009) critican que los teóricos de la elección racional hayan mantenido la concepción central del interés individual como elemento que determina

el comportamiento de las personas, no reconociendo cómo los sistemas de ideas, significados y a los marcos interpretativos en general impactan en la forma en que los actores perciben y modifican sus intereses y desarrollan construcciones conjuntas al interpretar la realidad y generando cambio de políticas.

En igual sentido, Braun (1999) critica que los modelos de elección racional que subyacen al análisis de políticas desde la perspectiva del ciclo de éstas, enfaticen la existencia de un decidor objetivo, racional, cuyo interés es la maximización de beneficios, haciendo necesario el desarrollo y avance en perspectivas que integren las creencias y los valores como elementos crucial de considerar, como forma de complejizar y potenciar la capacidad de comprensión del cambio, incorporando elementos antes no considerados.

Stone (2001) a su vez, complementariamente, señala que el enfoque racionalista y economicista en el análisis del *policy making*, está basado en un modelo de razonamiento político centrado en un modelo de sociedad de mercado, que ve a la comunidad como una agregación de intereses individuales y no en un modelo de sociedad como comunidad política. En esta, la lucha de las visiones sobre lo que es de interés público, es lógicamente y temporalmente antes de la lucha individual por la distribución de bienes públicos, cobrando por tanto relevancia considerar en el análisis de políticas públicas las visiones de mundo en circulación y disputa en la sociedad. Para Stone (2001:7) “las visiones de mundo portadas por los actores están, por lo tanto, en el centro del conflicto político y son más poderosas que el dinero, los votos o las armas. Si hay acción colectiva en la política, esta no está basada en esfuerzos individuales, sino en los significados compartidos que motivan a la gente”.

De igual forma Fischer (2003) critica que los teóricos de la elección racional hayan mantenido la concepción central del interés individual como elemento que determina el comportamiento de las personas, no reconociendo como los sistemas de significados y a los marcos interpretativos impactan en la forma en que los actores perciben y modifican sus intereses, y desarrollan construcciones conjuntas al interpretar la realidad.

En tercer lugar, respecto de la definición de problemas, el modelo de ciclo de políticas parte del supuesto acceso (diagnóstico) objetivo a los problemas sociales y de causalidad directa entre problema y solución, sin mediar procesos y dinámicas

sociales en el establecimiento o en el desarrollo de respuestas y en la configuración misma de los problemas. Estos nuevos enfoques (postpositivistas, constructivistas y postempiricistas), toman distancia de las aproximaciones que conciben el proceso de políticas públicas como un conjunto de actividades para solucionar problemas, y como mecanismos de respuesta a problemas que existen objetivamente, sin asumir que los problemas y sus soluciones son construidos socialmente (Fischer, 2003).

Se destaca el rol preponderante de las ideas y la ideología (en su sentido amplio de “visión del mundo”) en los procesos de política pública. Una de las mayores preocupaciones de los enfoques interpretativos está en definir las políticas públicas como *construcción del mundo*; productoras de *visiones del mundo* (Müller, 2000, 2005). Así, cada política sería portadora de una idea específica y distintiva de un problema (por ejemplo la exclusión, el empleo, etc.); de una representación de un grupo social que permite su existencia pública (la visibilidad de los excluidos, el incentivo al empleo, etc.); y de una teoría del cambio social (Muller, 2005).

Como establecen Muller (2000), Fischer (2003) Hager (2003) Hager y Laws (2006) y Zittou (2009), el proceso de elaboración de políticas estaría determinado sustancialmente por las creencias más comunes de los actores públicos y privados involucrados. La definición de problemas es un aspecto central en estos enfoques. Los cambios de políticas ocurren a través del establecimiento de las definiciones sobre los cambios y los acuerdos sobre los significados de los problemas sociales.

Respecto de la secuencialidad de las etapas, se critica que el análisis del proceso de políticas se centre en consecución progresiva de las distintas etapas de elaboración de políticas²³. Como señala Nelson, (2001:802), las etapas tienen sesgo mecanicistas, aunque sus defensores siempre se esforzaron en rechazar ese sesgo.

Respecto del análisis del cambio de políticas, Schlager y Blomquist, (1996) y Schlager (1999) se centran en la forma cómo los actores políticos interesados interactúan al interior de las instituciones políticas para producir, implementar y evaluar políticas públicas, siendo una tipología descriptiva de las decisiones y acciones

²³ El modelo de Anderson (1990:35, citado por Nelson, 2001) define el proceso de elaboración de políticas (policy making) como “una pauta secuencial de actividad en la cual un número de categorías pueden ser distinguidas analíticamente, aunque no de manera necesaria temporalmente. Ello incluye la identificación del problema y ordenación de la agenda, formulación de una política, adopción de una política, implementación de la misma y evaluación.

de estas. Para estos autores, el enfoque procesal de políticas no ofrece *por sí mismo* explicaciones sobre el cambio, en tanto los modelos que analizan las políticas públicas desde las ideas abordan las explicaciones sobre el cambio en las políticas.

Diversos autores (Fischer, 1998, 2003. Hager, 2003a. Schlager, 1999. Sabatier & Jenkins-Smith, 1993. Rein & Schön, 1993) plantean que la creación de visiones compartidas (ideas, discursos, significados, visiones de mundo, marcos de interpretación) y la competencia con otras comunidades de opinión constituye el núcleo fundacional del proceso de políticas (*policy making*), que debe estar en el centro del análisis de políticas, y específicamente en el estudio del cambio de ellas²⁴.

Así, como plantea Fisher (2003), los teóricos de la elección racional han mantenido la concepción central del interés individual como elemento que determina el comportamiento de las personas, sin reconocer que las ideas impactan en la forma en que los actores perciben y modifican sus intereses y también ignorando la posibilidad de construcciones conjuntas al interpretar la realidad.

De este modo, este último enfoque sobre las políticas públicas sugiere una ruta diferente para entender las dinámicas de cambio y variación de las políticas, en un intento de considerar a los participantes en las políticas como elementos centrales en el análisis del cambio de éstas, teniendo en cuenta no sólo la forma en que constituyen el problema que enfrenta la política, sino también la forma en que ésta se define.

Sin embargo, el análisis del ciclo de políticas sigue siendo ampliamente utilizado por investigadores y analistas, generándose una amplia variedad de estudios empíricos. Es profusamente difundido, y persiste su hegemonía como marco primario para la comprensión del proceso de políticas públicas (Nelson, 2001).

Como plantean Sabatier y Jenkins-Smith (1993), se trata de un planteamiento que satisface a estudiosos y actores, pues los académicos encuentran la heurística de las fases adecuada porque encaja bien con los esquemas racionales

²⁴ Incluso en la vieja disputa entre actores e instituciones, el ‘institucionalismo discursivo’ plantea que el institucionalismo y el neoinstitucionalismo (racional, histórico y sociológico) han considerado a las ideas como un factor de estabilidad más que de cambio, siendo que, al contrario, el cambio institucional puede surgir de un cambio cognitivo o normativo en los valores o creencias de los actores, pues la transformación institucional se explica por la inconsistencia de los marcos cognitivos dominantes en la sociedad y la deslegitimación de la institución. La emergencia de nuevas ideas pone en duda el esquema cognitivo y puede llevar a un cambio de paradigma (Schmidt, 2008). El discurso (analizado en sus contenidos e interacciones) es central en el cambio, pues puede modificar las percepciones del problema, las preferencias de los actores y las capacidades institucionales (Radaelli y Schmidt, 2004).

propios de la disciplina. Los burócratas la encuentran atractiva porque implica una división racional del trabajo entre funcionarios y decisores políticos que legitima el papel de la burocracia en los sistemas representativos. En un sentido similar, satisface a estos últimos, los *policy makers*, al proporcionar una perspectiva del proceso de las políticas que es acorde con la teoría democrática, ya que los tomadores de decisión se inspiran en las demandas (inputs) provenientes de la sociedad.

De León (1999) plantea que el modelo de etapas de la política es 'un amigo útil', que es un modelo analítico robusto, que no ha sido reemplazado por otro mejor y que permite que la búsqueda de lo teórico sea útil en el plano operativo. También Schlager (1999:240 y 254) dice que los trabajos que buscan superar la heurística de las fases pueden canalizarse en alguna de éstas. De León y Vogenbeck (2007) apuestan por un camino ecléctico, en que confluya tanto el marco de análisis desde la lógica de las ideas como de valores con la utilidad del análisis del ciclo de políticas.

También existen algunas líneas de integración y diferenciación de las corrientes de análisis de políticas públicas. Como destaca Braun (1999), aunque la elección racional y los enfoques centrados en ideas son presentadas como opuestos, en realidad tal divergencia puede calificarse de exagerada, pues no son antagónicas, ya que la relación entre ideas e intereses se estructura en forma diferente.

Por su parte, Jobert y Muller (1987), Jobert (2004) también plantean que es necesario pensar que la organización de los intereses es una de las variables de la orientación o determinación de las políticas públicas, pero que hay que considerar con más atención el peso de las instituciones, el rol de las representaciones sociales y la variedad de las configuraciones sectoriales.

Sin embargo, se debe considerar que las vertientes constructivistas y post empiricistas del análisis de políticas públicas consideran que el ciclo de políticas debe darse absolutamente por superado, siendo reemplazado por estos nuevos enfoques (Fischer, Millery & Sydney, 2007. Hager & Laws, 2006. Zittou, 2009).

b. Nuevos enfoques y cambio de políticas

A partir de las críticas al modelo de etapas e incorporar el rol de las ideas y los valores en el proceso de cambio de las políticas, se realiza un giro fundamental respecto de los análisis previos del cambio. Como señalan Howlett, Fraser y Cashore (2007) se avanza

hacia el desarrollo de una nueva ortodoxia en el análisis contemporáneo del cambio. Según los autores, el trabajo de Peter Hall (1993) sobre los cambios paradigmáticos en políticas públicas rompe con la ortodoxia que hasta esa época reinaba en el análisis basado en el incrementalismo de Lindblom (1965) permitiendo superar el marco del proceso de políticas, para adentrarse en el análisis de las ideas en el cambio de las políticas²⁵. A partir del trabajo de Hall surge el análisis post-incrementalista, integrado por diversas corrientes.

Entre los distintos enfoques de esta nueva ortodoxia post-incrementalistas en el análisis del cambio de políticas, los que utilizan las ideas como factor explicativo del cambio, entre los cuales se pueden distinguir²⁶: a) aproximaciones débiles a las ideas, que enfatizan factores económicos e institucionales; b) aproximaciones que consideran factores cognitivos y no cognitivos en el cambio de políticas; y c) aproximaciones ‘fuertes’ a los contenidos de las ideas y que están marcadas por el énfasis de las ideas en la elaboración de las políticas públicas, como se aprecia en el siguiente cuadro.

²⁵ Hall propone la noción de paradigma para comprender los procesos de cambio en las políticas públicas, que están determinados por los factores externos al paradigma y por los actores que en dicho momento logran institucionalizar su conjunto de ideas. Hall establece tres tipos de cambios. Los de primer orden se acercan al incrementalismo y la toma de decisiones rutinaria, los de segundo orden implican desarrollo de nuevos instrumentos de la política y se mueven en dirección a la acción estratégica. Estos dos tipos de cambio son considerados como parte de un ajuste, en que se desarrollan procesos de aprendizaje permanente (social learning) que mejoran instrumentos y favorecen la toma de decisiones. Estos cambios son lo normal en la hechura de las políticas, y que no implica un cambio en los términos subyacentes de la política. El cambio de tercer orden, por el contrario, se produce cuando hay cambios externos a los cuales el paradigma vigente no puede responder (han habido procesos previos de experimentación y fallas, en la búsqueda de ajustes para las anormalidades que el paradigma vigente ya no atiende). Su cambio se produce cuando el nuevo paradigma es adoptado por el núcleo político en el poder y es institucionalizado. Para Hall los cambios de paradigmas de políticas son poco frecuentes (giro keynesiano en los años 30 y 40, giro liberal en los 80).

²⁶ Sabatier & Schlager (2000) han servido como fuente inspiradora para esta selección. Los autores establecen una amplia gama de teorías en cada uno de estos rangos, enumerando fortalezas y debilidades. Sabatier & Schlager distinguen entre las teorías débiles en factores cognitivos toda la gama del institutional rational choice (incluido el IAD de Ostrom) y las políticas comparadas (Berry & Berry, 1999). Entre aquellas en que las ideas son centrales distingue entre minimalistas cognitivos (King, 1994. Hall, 1993) y maximalistas cognitivos (Rein & Schön, 1994. Roe, 1994. Douglas, 1982. Jobert & Muller, 1987). Y entre las teorías con elementos cognitivos y no cognitivos destaca Kingdon, 1984. True Baumgartner y Jones, 2007, Schneider & Ingram, 1993 y Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

Cuadro Nº 5. Análisis del cambio de políticas y el rol de las ideas

Rol de las ideas	Autor	Descripción
Aproximaciones débiles a las ideas	Hall (1993)	<p><u>Cambios paradigmáticos.</u> Existen tres tipos de cambios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. en la utilización de los instrumentos de la política en el marco institucional y con los instrumentos existentes 2. en los tipos dominantes de instrumentos de política utilizados 3. ajustes paradigmáticos en el conjunto de los fines abstractos.
	Ostrom (1999)	<p><u>Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (Institutional Analysis and Development)</u> Tipos de cambio según los niveles de acción:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) operacional b) elección colectiva c) constitucional y d) metaconstitucional
Aproximaciones que consideran factores cognitivos y no cognitivos	Sabatier & Jenkins-Smith (1993, 2007)	<p><u>Coaliciones promotoras (Advocacy Coalition Framework)</u> Grandes cambios (en las creencias profundas) y pequeños (en las creencias secundarias). Cuatro patrones críticos permiten el cambio:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Aprendizaje orientado b) perturbaciones externas c) shocks internos (2005) d) acuerdos negociados (2005)
	Kingdon (1984)	<p><u>Corrientes Múltiples (Multiple Streams)</u> Plantea que las políticas públicas son básicamente incrementales y la oportunidad de cambio surge con las llamadas ventanas de oportunidad, que surgen cuando convergen temporalmente el <i>stream</i> del problema (información sobre características y gravedad), <i>stream</i> de la políticas públicas (ideas e innovaciones para resolver el problema) y <i>stream</i> político (elecciones y cambios en el sistema político). Esta permite a los empresarios de política pública generar cambios al insertar sus asuntos en la agenda gubernamental.</p>
	Baumgartner & Jones (1993)	<p><u>Equilibrio interrumpido (Punctuated equilibrium)</u> Fundado en el incrementalismo y la racionalidad limitada del <i>decision-making</i>, analiza las políticas en los Estado Unidos caracterizadas por largos períodos de estabilidad con cambios sustanciales o 'puntuaciones', explicados por el rol e interacción de los subsistemas políticos, del congreso y de la institución presidencial. Los cambios llegan cuando hay inestabilidad, aparecen nuevos actores y se rompe el monopolio de los grupos que buscan la estabilidad. Nuevos actores desacreditan la política pública construyendo imágenes negativas sobre ésta. Los medios de comunicación influyen en el cambio.</p>

	Schneider & Ingram (1993)	<p><u>Construcción Social</u></p> <p>Básandose en el mérito y el poder establecen una tipología de sectores que dado su saber científico y profesionalidad tienen mayor influencia en la opinión pública y gozan de mayor o menor autonomía en la formulación de políticas públicas. Los policymakers construyen la población objetivo en términos positivos o negativos, distribuyendo cargas y beneficios de acuerdo a esta. Considera las instituciones, la cultura y la distribución del poder político en las construcciones sociales y en las posibilidades de cambio de políticas.</p>
Aproximaciones 'fuertes' a las ideas.	Schön & Rein (1994)	<p><u>Los marcos interpretativos de las políticas (Policy Frames)</u></p> <p>La aproximación constructivista supone que el discurso es un acto simbólico a través del cual se construyen realidades o hechos. A través del discurso los actores dan sentido y configuran una realidad. El frame análisis se preocupa de la negociación y reconstrucción de la realidad política y social por los actores y en ese sentido es una herramienta muy útil para el análisis del policy making y del marco institucional, que requiere que los problemas sean resueltos con negociación</p>
	Jobert & Muller (1987)	<p><u>El enfoque referenciales (Référentiel)</u></p> <p>Los referenciales son sistemas de ideas que guían la acción pública en el seno de un sub-sistema (o sector) y permiten vincular el subsistema (o sector) y la sociedad. El referencial es sostenido y conducido por mediadores (profesionales, élites burocráticas y élites políticas) que permiten actuar sobre el problema y coordinar la dimensión sectorial y la global.</p>
	Roe (1994) Radaelli (1999)	<p><u>La construcción de los relatos (o narraciones)</u></p> <p>Los relatos representan la forma en que se revisten, se expresan y presentan las políticas públicas. Enfatizan el rol de los discursos y en la producción de sentido de las políticas públicas. Las cambian cuando lo hacen las preferencias sobre la acción pública que constituyen una historia plausible que una coalición utiliza en el debate político.</p>
	Douglas (1982)	<p><u>Teoría culturalista</u></p> <p>Relaciona los modos de vida, sistemas de creencias y cultura, con la acción pública y las estrategias para hacer frente a los riesgos, estableciendo una tipología (jerárquico, individualista, igualitarista y fatalista) basada en la autonomía del individuo respecto de su colectividad.</p>

Fuente: elaboración propia, a partir de Sabatier y Schlager (2000) y Sabatier (2007)

Las aproximaciones desde los enfoques de las ideas al cambio de políticas, reseñados en el cuadro anterior, remiten a lo que Torgenson (1995, citado por Nelson, 2001:847) denomina un “análisis de políticas postpositivista”, donde se aborda la

necesidad de una “comprensión política de las políticas”, tanto la conveniencia de la interpretación de los datos empíricos para conceptualizar y explorar de alguna forma su complejidad, como la exigencia de hacerlo desde una perspectiva crítica hacia la legitimidad y el contexto político y social. Un análisis de políticas, en definitiva, que presta más atención a la relación entre el gobierno, el Estado y la sociedad y también a las cuestiones normativas como líneas maestras de “una investigación que mejore las contribuciones del campo de las políticas al entendimiento del mundo y cómo cambiarlo, su objetivo principal”.

Los postpositivistas, según De León y Vogenbeck (2007) rescatan esta concepción y enfatizan que los analistas de políticas están imbricados en sus propios valores. Por ello el individualismo metodológico es inefectivo para confrontar problemas sociales complejos y que la respuesta de las élites y tecnocracias hace que el análisis sea antidemocrático, pues sólo lo pueden hacer quienes tengan ‘conocimiento científico’, siendo la objetividad inadecuada para analizar tareas políticas de por sí no objetivas, donde se juegan valores, e ideas, además de intereses.

De este planteamiento deriva la apuesta por una mayor participación en el análisis de las políticas públicas (De León, 1998. Dryzeck, 1990. Fischer, 1998, 2003), que se va a impulsar a través del “*participatory policy analysis*”²⁷ y que también va a encontrar desarrollo en la propuesta de la deliberación de políticas públicas o “*deliberative policy analysis*”²⁸ (Hajer & Wagenaar, 2003). En concordancia con estos postulados, los postpositivistas abogan por el uso de diferentes aproximaciones y epistemologías, retomando el legado de Laswell (Torgerson, 2007).

²⁷ En esta propuesta, se busca cambiar la relación vertical entre el analista experto y el ciudadano en pro de mecanismos más democráticos. Desde la opción normativa del análisis de políticas públicas, el experto debe servir como facilitador del aprendizaje público y del empoderamiento político, asistiendo a los ciudadanos en sus esfuerzos por examinar sus intereses y tomar sus propias decisiones (Fischer, 1998). Ello se ha desarrollado fundamentalmente en los últimos años en la evaluación de políticas y en los procesos de implementación y diseño, buscando además la legitimación de las decisiones públicas.

²⁸ Hajer (2003:191) define el deliberative policy analysis “a varied search for understandings of society to facilitate meaningful and legitimate political actions, agreed upon in mutual interaction to improve our collective quality of life”. Enfatiza la multiplicidad de métodos a emplear, porque la deliberación es interactiva y la discusión de las soluciones de políticas permite la legitimidad de las soluciones decididas, lo que incluye la vocación por mejorar la calidad de vida de las personas. En un contexto de vacío institucional, de ‘sociedad en red’, en el cual no existen reglas uniformes y aceptadas por todos de actuar, y donde lo ‘científico’ es parte de esa negociación la deliberación permite actuar en lógicas de redes y suplir estos vacíos. La propuesta deliberativa se instala en el análisis interpretativo que, según Hajer, puede iluminar mejor el análisis de políticas en contextos de gobernanza.

El postpositivismo tiene muchas corrientes que concurren²⁹. De León (2006) llama postpositivismo a toda la corriente, desde Hager, (1993), Hager y Wagenaar (2003), 2003) Dryzek (1990), Fischer (2003) e incluye tanto a los enfoques interpretativos y hermenéuticos como un conjunto de enfoques que vuelven a rescatar los orígenes políticos del análisis de políticas públicas (Torgerson, 2007). Este análisis surge como oposición a la corriente hegemónica del positivismo, que dominó el análisis de las políticas públicas pero con el trascurso del tiempo se van asentando distintos enfoques en los cuales la hermenéutica y el enfoque interpretativo son cruciales (Fischer & Forester, 1993) aunque existe diversidad metodológica y epistemológica (Kay, 2009. Surel, 2008. Hager & Laws, 2006).

Entre los enfoques que sustentan una aproximación centrada en las ideas como se mostró en el Cuadro Nº 5, se generan distinciones³⁰. Hager y Laws (2006), plantean que todas las investigaciones con énfasis en lo interpretativo comparten el propósito de ordenamiento de la información, con énfasis en lo cognitivo; incluye una explicación sobre cómo se efectúan los juicios u opiniones; y la finalidad del ordenamiento está vinculada a la acción. Las posturas que rescatan los elementos interpretativos van en un continuo desde la ontología individualista, en la cual el ordenamiento es visto como capacidad individual (incluso a través de creencias individuales, como en la *Advocacy Coalition Framework*, ACF), hasta el polo relacional, que describe los ordenamientos en términos de patrones de interacción social que caracterizan una situación (*frames*). Las posturas también difieren desde la aceptación

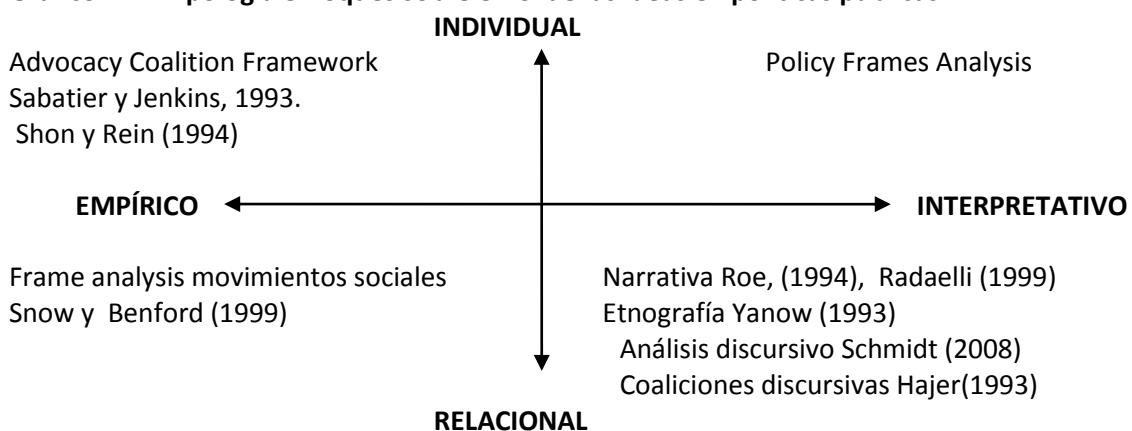
²⁹ Siguiendo a Parsons (2007) los postpositivistas, influenciados por Khun (y más adelante por Habermas), desarrollan un enfoque que enfatiza que la realidad debía conceptualizarse enmarcada en paradigmas antagónicos (Rein y Schön, 1993. Stone, 2001. Fischer y Forester, 1993). El constructivismo, influenciado por Berger y Luckman, afirma que la realidad es una construcción social y no una realidad objetiva (Spector y Kituse, 1977. Henshel, 1990). Posteriormente, influenciados por Foucault y el pensamiento crítico de Habermas, se analizan las políticas públicas sólo como modos de discurso. El conocimiento científico, avanza a partir del consenso respecto de qué es lo que se considera científico. Y ello depende del contexto histórico, social y normativo, y del poder que tengan los miembros de una determinada corriente para hacer valer sus planteamientos. De este modo, el propio investigador debe ser 'reconocido' como tal por los miembros de su comunidad que validarán sus resultados. Ello, a juicio de Fischer (1998) muestra que la separación hechos-valores no es efectiva, además que el investigador parte de supuestos y debe interpretar los datos, cuestión también subjetiva.

³⁰ Algunos analistas han desarrollado mayormente el estudio del lenguaje político, y más ampliamente de los símbolos políticos (Edelman 1988); otros se han centrado en el análisis de las metáforas (Yanow 1992, 2000), en las narraciones (Roe, 1994) y en el discurso (Hager, 2003a), muchos de los cuales no sólo son teóricos, sino que desde los casos materiales establecen fundamentos teóricos inductivamente.

del análisis empírico para crear conocimiento generalizable por la abstracción (como en el caso de las ACF) hasta posturas centradas en el debate de la práctica de las políticas (discurso/narrativa). El *policy frames analysis* se sitúa entre los dos puntos al vincular hechos, valores y acciones. Es decir, reconoce la existencia de hechos empíricos, en tanto el análisis desde la narrativa es post empiricista.

Como se señala en el gráfico 1, hay un continuo desde lo individual (capacidades y creencias) a lo relacional (interacción social en *frames* o discursos). También hay dos polos de orientaciones empíricas. La primera desde conocimiento generalizable abstraído de los contextos y la segunda enfocada en mostrar en detalle las dinámicas de las políticas en la práctica. En el polo individual-cognoscitivo están las creencias y la Advocacy Coalition Framework de Sabatier (ontología individual y generalización a través de leyes generales como epistemología). Luego en el continuo están el *policy frames analysis* de Schön y Rein (1994) pero otros escalan a explicar comportamientos colectivos e individuales como Snow y Benford (1999) en que los individuos en la interacción comparten hechos, valores, creencias y hacen generalizaciones a partir de *master frames* y ciclos de protesta. Shon y Rein no están preocupados de validar sus análisis con hipótesis. Los *frames* para ellos son parte de la epistemología de la práctica que hace que el caso sea la unidad de análisis en campos complejos. En el análisis de *frames* se opta por el pluralismo metodológico. En tercer lugar está la narrativa o discurso de Roe (1994) que enfatizan el rol de los símbolos lingüísticos sociolingüísticos o etnográficos, sin buscar leyes generales explicativas.

Gráfico Nº 1 Tipología enfoques sobre el rol de las ideas en políticas públicas



Fuente: Elaboración propia en base a Hajer y Laws (2006) y De Leon (2006)

Cuadro Nº 6. Enfoques post-incrementalistas

a) Aproximaciones que enfatizan el rol de las ideas y los contextos institucionales

Cambios paradigmáticos. Peter Hall (1993)

Hall (1993: 278 y 279) distingue tres tipos de cambios en las políticas. Los primeros consisten en una utilización distinta de los instrumentos de política, aunque sus principales objetivos y sus instrumentos sigan siendo los mismos. Los segundos reflejan una modificación de los instrumentos de política aunque sus objetivos no cambien. Ambos son procesos de *policy learning*, donde tienen un rol los expertos. Son lo normal, son incrementales e implican procesos de ajuste en el ámbito intraestatal, sin grandes alteraciones a lo instituido. Los cambios de tercer orden implican la modificación tanto de los instrumentos como en los objetivos de la política. Implican un cambio radical de una política y refieren a la dimensión normativa. El pasaje de un paradigma a otro generalmente deviene de un cambio en el núcleo de autoridad. El nuevo paradigma es adoptado por el núcleo político en el poder y es institucionalizado. Para Hall los cambios de paradigmas de políticas son poco frecuentes (giro keynesiano en los años 30 y 40, giro liberal en los 80).

Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (Institutional Analysis and Development) Elionor Ostrom (1991)

Proveniente del neoinstitucionalismo económico y enraizado en el enfoque de elección racional institucional. Estudia la dinámica de la acción colectiva condicionada institucionalmente y supone a los individuos como actores racionales que operan en entornos institucionales. Las políticas públicas son parte de la institucionalidad del entorno, que se pueden cambiar a través del comportamiento estratégico de individuos en la acción colectiva. Por tanto, el cambio de las políticas surge por la alteración de acuerdos institucionales generada en la acción colectiva. Hay tres niveles de acción: cambios operacionales dentro del marco de las reglas; acciones colectivas que cambian el marco de las reglas; y cambios institucionales (a nivel constitucional o meta-constitucional) que son cambios radicales, menos frecuentes e implican un cambio político sustantivo. El cambio de políticas es predominantemente incremental, aunque se reconoce que los actores pueden mediante la acción colectiva, generar cambios radicales en la institucionalidad.

b) Aproximaciones que consideran factores cognitivos y no cognitivos en el cambio de políticas

Coaliciones Promotoras (Advocacy Coalition Framework) Sabatier y Jenkins-Smith (1993)

El marco ACF plantea que, para influir en el proceso de las políticas, los participantes se especializan al interior de los subsistemas de políticas y conforman coaliciones promotoras (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Los sistemas de creencias que sustentan la acción colectiva están organizados en tres esferas: 1) un núcleo profundo de ideas, con creencias normativas y ontológicas básicas, y difícilmente removibles. Está institucionalizado en el sistema político y en la sociedad; protegido por las coaliciones que se sustentan en el paradigma hegemónico; 2) un núcleo de política, de un subsistema o dominio de política. Se asume que las creencias del núcleo de la política son el aglutinador fundamental de las coaliciones porque ellas representan los compromisos empíricos básicos en el dominio de especialización de las élites de la política pública. Corresponde al núcleo de un área de política, donde los aprendizajes políticos sí pueden impactar relativamente sobre proximidades de ese núcleo.; 3) se consideran los aspectos secundarios del sistema de creencias de la coalición. El aprendizaje puede operar más fácilmente en este tercer nivel que refiere a aspectos secundarios, ligados a componentes cognitivos (decisiones instrumentales).

Se identificaban como vías para el cambio político: el aprendizaje de políticas, las perturbaciones sistémicas externas, los choques internos y cambios por acuerdos concertados (Sabatier y Weible, 2007).

Corrientes múltiples (Multiple Streams) Kingdon (1984)

Postula el cambio de políticas a partir de la constitución de la agenda, donde existen tres corrientes: del problema (información sobre características, gravedad e irrupción de eventos no previstos); de las políticas públicas (ideas e innovaciones para resolver el problema); y de la política (elecciones y cambios en el sistema político, ya sea por el 'pulso o humos nacional, las campañas de presión y cambios en los puestos de poder). Cuando estas tres corrientes coinciden en el tiempo generan "ventanas de oportunidad" que permiten a los empresarios políticos la inserción de los asuntos que promueven o defienden en la agenda gubernamental. Para Kingdon los cambios en políticas públicas son básicamente incrementales, pero la oportunidad de cambio surge con las llamadas ventanas de oportunidad que permite a los emprendedores traducir los elementos de estas tres corrientes en una proposición convincente. El papel y la habilidad de los empresarios políticos son fundamentales en la inserción de asuntos a la agenda (Zahariadis, 2007)

c) Aproximaciones ‘fuertes’ a las ideas. Enfoque constructivista de las políticas públicas.

Como sostienen Schmidt y Radaelli (2004), Muller (2000) y Fischer (1993, 2003) las teorías postpositivistas muestran un mayor interés en estudiar el cambio como un factor central en el análisis de políticas públicas y establecen un giro significativo respecto de los abordajes clásicos del cambio de políticas que lo hacen parcialmente. Los enfoques centrados en las ideas y valores, que han sido llamados genéricamente postpositivistas, surgen como crítica al modelo de etapas y a la racionalidad como factor explicativo del cambio de políticas. Como plantea Kay (2009) estos enfoques refieren a la incorporación de la subjetividad de los actores políticos y permite entender el cambio de políticas como un problema hermenéutico. Sin embargo, a juicio del autor el contenido de este campo no siempre es claro, incluyendo al mismo tiempo el desarrollo de teorías diversas (cognitivismo, constructivismo, teoría crítica, socio construcciónismo), cuyo vínculo es la crítica al positivismo. Por ejemplo, aunque la aparición del enfoque de coaliciones promotoras (ACF) marca un avance significativo en los enfoques que tienen como base el rol de las ideas, creencias y valores, es criticado por los autores del denominado ‘enfoque interpretativo’ de las políticas públicas, porque mantiene elementos de causalidad y la explicación del cambio de políticas como producto de factores externos.

El enfoque referenciales (Référentiel) Jobert y Muller (1987)

El modelo del referencial se centra en el estudio de la acción pública, superando de esta manera la lógica del estudio de las políticas sólo como un ámbito propio del estado. Los cambios de políticas ocurren por el proceso de ajuste y desajuste dentro referenciales.

Los referenciales son sistemas de ideas que guían la acción pública en el seno de un sub-sistema (o sector) y permiten vincular el subsistema (o sector) y la sociedad. El referencial es sostenido y conducido por mediadores (profesionales, élites burocráticas y élites políticas) que permiten actuar sobre el problema y coordinar la dimensión sectorial y la global.

El cambio en el referencial ocurre cuando hay un nuevo sistema de explicación e interpretación del problema (de una nueva formulación del problema), de nuevas soluciones (apoyadas sobre nuevas relaciones causales), de nuevas normas (que modifican la representación de lo que es deseable) con –generalmente– un cuestionamiento de la jerarquía de los grupos y actores colectivos del sector e, incluso, una modificación de las fronteras del sector (Muller, 2005).

Los marcos interpretativos de las políticas (Policy Frames) Schön y Rein (1994)

Es parte de la aproximación constructivista a las políticas sociales. Tienen su origen en la literatura sobre el asentamiento de la agenda política y en la teoría de los movimientos sociales. Un marco (*frame*) se considera un esquema interpretativo que estructura el significado de la realidad. El estudio de los ‘marcos interpretativos de política’ en que se analiza la reestructuración de las posiciones y discursos de los actores sociales y políticos que negocian sobre la identificación y alternativas de solución de un problema. En el *policy frames* se identifican los marcos dominantes y aquellos en conflicto entre sí en el discurso sociopolítico. Estos marcos se constituyen para dar sentido a diferentes situaciones, atribuir culpas o causalidades y sugerir líneas de actuación. La dimensión simbólica de las políticas y la construcción de problemas y causalidades las políticas es esencial para la posterior implementación de éstas, pues se construyen realidades o hechos. A través del discurso los actores dan sentido y configuran una realidad. El frame análisis se preocupa de la negociación y reconstrucción de la realidad política y social por los actores y en ese sentido es una herramienta muy útil para el análisis del policy making y del marco institucional, que requiere que los problemas sean resueltos con negociación

El enfoque narrativo (Roe 1994. Radaelli, 1999)

Se inserta en el giro constructivista de las políticas, con alto interés en el rol de los discursos en la actividad política. Los relatos tienen un orden causal y temporal: las historias tienen un principio, un desarrollo y un fin, y cuentan algo que nos hace comprensible la realidad social. Esta producción de sentido (“**meaning making**”) es la principal función de las narrativas. Los relatos parten con el trabajo de Roe (1994), quien propone identificar los relatos de pp dominantes en un conflicto y ofrecer un meta-relato alternativo. Las críticas a la ambigüedad de este enfoque son similares, así como la falta de comprobación empírica y vinculación con estructuras institucionales y sociales. Radaelli (1999) establece mejoras al enfoque y propone analizar los relatos en base a describir la situación problemática, establecer los argumentos sobre las causas de su aparición y establecer predicciones sobre lo que ocurrirá si no se realizan determinadas acciones además de establecer propuestas para una estrategia de acción pública alternativa que mejore

Fuente: Elaboración propia

1.1.3. Nuevos enfoques de análisis de políticas. Fundamentos y relevancia de la dimensión simbólica de las políticas públicas

a. Nuevos enfoques de análisis de políticas. Fundamentos conceptuales

Puede establecerse que las aproximaciones no racionalistas de análisis de políticas públicas consideran al menos tres rasgos distintivos y sustantivos: 1) La relevancia de una comprensión política de las políticas públicas, y muy ligado a ello, la necesidad de rechazar el rol o concepción del analista y del análisis como un sujeto / proceso ‘neutro’, y eximido de posiciones valóricas; 2) la importancia de la definición del problema y su incidencia crucial en el desarrollo del proceso de desarrollo de la política; 3) el rol de las ideas y valores en el proceso de políticas públicas y como factor de cambio de éstas.

En primer lugar, esta aproximación al análisis de política se caracteriza por una “comprensión política de las políticas”, tanto respecto de la conveniencia de la interpretación de los datos empíricos para conceptuar y explorar de alguna forma su complejidad, como respecto de la exigencia de hacerlo desde una perspectiva crítica hacia la legitimidad y el contexto político y social (Nelson, 2001).

Respecto del énfasis en la democracia, se rescata el legado de Laswell que puso a la disciplina avanzando hacia “la ciencia política de la democracia”, por lo que según Fischer (1998, 2003), De León (2006) y Hager & Laws (2006), la relación entre analistas, policymakers y ciudadanos debe volver a ser un intercambio democrático.

Sin embargo, la participación de los ciudadanos en y su rol en el *policy making* muchas veces se ha criticado por ser ‘demasiado costoso en términos de tiempo o muy problemática, pues mayores actores dificultan la posibilidad de llegar a acuerdos o lograr consensos. También, como señalan Fischer (2003) y De Leon (2006), se privilegian los acuerdos tecnocráticos antes que la participación de ciudadanos sin conocimientos acabados respecto de temas complejos. Los expertos deben tener una relación colaborativa/participativa con los ciudadanos³¹.

³¹ Asimismo, según señala Nelson (2001), Dror (1971) plantea la experiencia gubernamental como la práctica realmente capaz de protegernos frente a un cientifismo no testado políticamente e inútil para procesar y tomar decisiones políticas. Otro autor seminal Wildavsky (1979), plantea la conveniencia de alejarse de las preocupaciones y concepciones tecnocráticas para abordar el análisis de las políticas desde una perspectiva más creativa, como “un arte y una habilidad” y un proceso de interacción y aprendizaje social. Por su parte, Schön (1983) se alinea claramente contra la “racionalidad técnica” del

Goodin, Rein y Moran, (2006:5) apoyándose en los planteamientos de Wildavsky (1979), plantean que el análisis de políticas es normativo y valórico. Al recomendar unas políticas o modos de políticas se opta y hay necesariamente un componente normativo y frecuentemente prescriptivo también. Ello implica que el análisis de políticas públicas también es normativo, orientado a la acción y basado en la persuasión “*These apparently commonplace observations—that policy studies is a ‘persuasion’ that aspires to normatively committed intervention in the world of action—pose powerful challenges for the policy analyst*” (pag. 6). Una vía para combinar estos distintos énfasis sobre cómo la persuasión es esencial en los estudios de policymaking y de políticas públicas es a través del ‘giro argumentativo’ *argumentative turn*, y el análisis de discurso en los movimientos de estudios críticos de las políticas *critical policy studies movement*, como plantean Fischer y Forester (1993), Hager (1995) y Hager y Wagenaar (2003).

De este planteamiento deriva la apuesta por una mayor participación en el análisis de las políticas públicas (De León, 1998. Dryzeck, 1990. Fischer, 1998, 2003), que se va a impulsar a través del “*participatory policy analysis*” y que también va a encontrar desarrollo en la propuesta de la deliberación de políticas públicas o “*deliberative policy analysis*” (Hager & Wagenaar, 2003).

De tal forma, el modelo deliberativo de políticas públicas extiende el objetivo de análisis más allá del logro de la eficiencia técnica en las instituciones gubernamentales, para incluir las necesidades y los intereses políticos del conjunto de la comunidad. El análisis de políticas públicas busca, según señala Forester, (1993), legitimar una mayor participación de los ciudadanos para afianzar la democratización de los procesos de políticas públicas. Lo que cobra aun más relevancia en un contexto cambiante de *policy making*, propio de las sociedades modernas, en donde la *expertise* científica es también parte de procesos de negociación (Hager, 2003a).

Respecto de la neutralidad de investigador, Fischer y Forester (1993), sostienen que en la medida que hay tensión entre el conocimiento experto y la democracia, y entre la tecnocracia y la participación de los distintos grupos sociales, plantear que la conversión del analista de políticas en un científico ‘neutral’, que tiene

enfoque tecnocrático y a favor de una práctica del análisis mucha más interpretativa y crítica respecto a los instrumentos del poder y las situaciones de conflicto y lucha que hay tras las políticas.

la verdad objetiva sobre las políticas, incentivó la consolidación de élites tecnocráticas, alejadas de la política y los ciudadanos.

En esta misma línea Hager (2003a) plantea que, ante problemas complejos, en donde la información es ambigua y poco clara y por más que exista información, su procesamiento por parte del analista implica una elección sobre cómo analizar, que no es neutral. Según el autor hay dos opciones, querer la claridad total, que es a lo que juega el racionalismo económico o los neopositivistas y mostrar una ‘verdad’, o bien hacerse cargo de esa ambigüedad y mostrar los elementos que están a la base de esta. Es lo que hace el esquema interpretativo, y en general la corriente post empíricista de los enfoques postpositivistas.

En segundo lugar, todas las corrientes del denominado post positivismo (constructivismo y postempirismo) rescatan la definición del problema como un elemento esencial para comprender el proceso de elaboración de las políticas públicas, asumiendo que “elaborar una política no significa únicamente resolverlos problemas; ello implica igualmente constituir y definir los problemas” (Anderson, 1978, citado por Vlassopoulou, 1999). Las definiciones predominantes caracterizan al proceso de políticas públicas como un conjunto de actividades destinadas a la solución de problemas. Sin embargo, estos enfoques van a cuestionar la lógica racionalista en políticas públicas al señalar, que las políticas públicas no son mecanismos de respuesta a problemas que existen objetivamente, sino que los problemas y sus soluciones son construidos socialmente (Fischer, 2003).

Ello porque, en el debate público lo que prima no es necesariamente el criterio de racionalidad, ni la consistencia técnica o científica de la solución propuesta, sino la capacidad de persuasión, que es característica de la actividad política. Definir los contornos de un problema implica establecer las posibilidades de su resolución. Por tanto definir el problema es fundamental. El debate se genera sobre las ideas y alternativas para resolver este problema, donde prima quien tiene mayor legitimidad o capacidad de convencer, y legitimar sus posiciones ante la ciudadanía y ante el resto de los actores que interactúan sobre el problema. El debate público es característico de la democracia, pues se busca construir mayorías para impulsar una propuesta de política pública. Es en ese juego de poder, de ideas, de construcción del problema y sus soluciones es donde debe estar el acento en el análisis de las políticas públicas.

La definición del problema es un foco principal de análisis de una política pública y de comprensión del cambio en ella, en cuanto como señalan Stone (2001), Fischer y Forester (1993) y Vlassopoulou (1999), los procesos de políticas son una lucha constante acerca de los criterios para la clasificación y definición de problemas, en donde la interpretación subjetiva de experiencias comunes, el marco conceptual en el que se encuadran el análisis y definición de los problemas y sus soluciones, y las ideas que guían y subyacen a cada uno de estos aspectos son cruciales para entender las características y la constitución de los significados compartidos de los actores, y de las dinámicas que motivan su actuación y posicionamiento ante la política.

Atkinson (2000) plantea que para analizar las respuestas de las políticas es necesario entender los 'problemas' a los cuales la política responde. Es decir, porqué y cómo una determinada faceta de la realidad se convierte en problema. Preguntarse cómo se construye un problema implica también analizar la solución a este. Más aún, la construcción del problema y su solución envuelve el desarrollo de una particular narrativa discursiva (una historia) sobre la evolución y las causas del problema.

En tercer lugar, y muy interrelacionado como los aspectos ya señalados, las corrientes denominadas postpositivistas se definen por el rol crucial que asignan en el análisis de políticas públicas a las ideas y los marcos interpretativos y discursivos desde los cuales se constituyen el proceso de políticas y el cambio de éstas.

La relevancia de las ideas en políticas públicas, según este enfoque se relaciona con que éstas juegan un papel independiente en el proceso de las políticas, conformándose como el medio fundamental en que se expresan los conflictos políticos, y expresando la estructura de relaciones sociales entre los actores y entre estos y su contexto.

Como plantea Stone (2001) la comunidad política está conformada por ciudadanos que viven en un entramado de interdependencias, lealtades y asociaciones, en las cuales las preferencias individuales no están 'dadas' sino que se van conformando a partir de visiones de mundo contextualizadas e históricamente situadas. En ese sentido los discursos se van creando, y son una creativa y valiosa función de la existencia social. Las ideas, que están a la base de los discursos, se mueven entonces al centro del análisis de las políticas públicas, pues las políticas son una lucha de ideas constante en torno a los criterios para la clasificación, los límites de

las categorías, y la definición de ideales que guíen la manera de comportarse de la gente (Stone, 2001). Para esta autora, en la dinámica de una política se da de manera permanente un proceso de competencia entre grupos sociales para tratar de imponer definición del problema que porta cada uno, y lo que normalmente se plantea como la búsqueda de los actores de la “verdadera” causa del problema, es en realidad la luchan por influir en la elección de la opción que será escogida como guía de la acción, que en lo fundamental opera como una lucha o contienda por el control del juego y por la repartición de las responsabilidades. Así una política pública refleja una opinión sobre el problema que satisface a una fracción de los actores interesados. De allí que un cambio, una redefinición de la política y de sus líneas de acción sea factible si hay cambios en las relaciones de fuerza entre los actores o en el contexto.

La formulación de políticas se basa en argumentos estratégicamente diseñados, que expresan ideas que están en lucha por su primacía, de forma que son las ideas políticas que se expresan en argumentos que favorecen diferentes opciones para resolver los problemas sociales (Fischer 1998, 2003). Los distintos modos de definición de los problemas reflejan ideas y argumentos que compiten sobre cuál es la interpretación con más poder para establecerse como criterio (Stone, 2001).

De forma tal que su análisis nos permite acceder y comprender la dinámica de actores y contextos que dan cuenta de una política y sus proceso de cambio. Las ideas hacen posible compartir significados y supuestos que motivan a las personas a la acción y a la lucha individual sobre causas colectivas (Rein y Schön, 1993). Las ideas son instrumentos de persuasión y legitimación de la acción política, y son a la vez los marcos cognitivos que estructuran y guían la acción política (Majone, 1997).

Estos enfoques proporcionan así una aproximación de análisis de políticas públicas y del cambio que resalta la interrelación de estas políticas con el contexto político al que pertenecen. Diversos autores Zittoun (2009), Kay (2009), Marston (2004), Schmidt y Radaelli (2004) Stewart (2006) y Muller (2005), consideran los factores contextuales (económicos, políticos o sociales) como parte de un escenario complejo, en que buena parte de la capacidad de los gobernantes depende de la existencia de un gran conjunto de ideas y propuestas, que se traducen en políticas públicas que configuran una determinada orientación de éstas, una intencionalidad normativa. Los estudios en esta línea han aportado más alternativas interdisciplinarias

e innovaciones en el estudio de las políticas. Desde esta perspectiva por tanto se formula una concepción distinta y alternativa al análisis de las políticas públicas.

b. Relevancia de la dimensión simbólica de las políticas públicas

Fischer (2003) plantea que el proceso de políticas públicas en sí mismo se constituye como un proceso de creación y control de sistemas compartidos de significado social sobre estos problemas y sus soluciones, en el cual son esenciales las dinámicas de competición, negociación y dialogo de significados e interpretaciones. Las dimensiones intangibles o simbólicas del proceso de políticas públicas, serían tan o más importantes que los aspectos tangibles, como la distribución de bienes y servicios públicos.

Las políticas públicas, en tanto herramientas y acción, tienen una dimensión material y otra simbólica, como herramientas de cambio que se articulan con las formas de pensar de una sociedad e impactan en las condiciones de vida de las personas. En este sentido, las políticas públicas construyen y reconstruyen las legitimidades sociales, sobre los cambios necesarios o el mantenimiento del *statu quo*, sobre lo que es justo o injusto, lo que favorece a determinados grupos, buscando mantener la cohesión social, a través de la articulación de un discurso coherente para el conjunto de la sociedad, que dote a las acciones públicas de legitimidad ante el conjunto de la sociedad. En ese sentido, las políticas públicas implican un llamado a los actores para que participen del proceso y es, también, un análisis de la realidad social, a partir de la cual es posible ver la distribución del poder y el rol de los actores.

Los análisis de políticas públicas desde los post positivistas subrayan la importancia del juego entre los universos simbólicos, marcos de referencia, sistemas de creencias, valores y modelos culturales en el proceso de definición de problemas, de configuración de agendas y de diseño de las políticas. Asimismo, señalan el impacto de la definición del problema en la implementación de las políticas.

Como señalan Ibarra *et al.* (2002) y Subirats *et al.* (2008) se debe analizar tanto la dimensión sustantiva (“¿cómo resolver el problema público?”) como la dimensión institucional (“¿qué actores intervienen, con qué recursos y en base a qué reglas institucionales?”) en cada etapa del ciclo de las políticas³², en las que estas dos

³²En Subirats *et al.* (2008) las etapas del ciclo de políticas públicas son: 1) definición del problema público; 2) programa político-administrativo (decisiones legislativas o reglamentarias); 3) acuerdo

dimensiones están presentes. Los resultados sustantivos e institucionales de una etapa de una política pública tienen una influencia directa sobre las etapas subsiguientes³³.

Fischer (2003) plantea que no se debe separar la dimensión simbólica e instrumental de las políticas públicas. La vertiente hegemónica considera que las políticas consisten en iniciativas concretas para resolver problemas reales. La vertiente post empiricista no niega la materialidad de las políticas públicas, sino que asume que ellas también son entidades simbólicas. Siguiendo esta orientación Majone (1997) investiga los recursos dialógicos (evidencias y categorías retóricas) empleados por los autores para defender alternativas de políticas. Para él, esos actores son productores de argumentos: cuanto más convincentes son esos argumentos, más chances tienen los actores de alcanzar sus objetivos. Para Majone, el análisis tradicional, que él llama decisional, subestima la importancia de la comunicación y de la persuasión en la formulación e implementación de políticas. El supuesto de un decisor unitario y la visión instrumental del proceso decisorio serían las principales limitaciones de este análisis (Majone, 1997:15-20).

Por su parte, Ibarra *et al.* (2002) señalan que más recientemente, las fases tienen a considerarse como dimensiones analíticas que pueden operar de forma simultánea o parcialmente solapada en tres dimensiones:

- Dimensión simbólica o conceptual, que corresponde al proceso de construcción del problema, explicitación de las demandas, elaboración de discursos apoyados en determinados valores, marcos cognitivos y sistemas de creencias y, finalmente, a la conformación de agendas públicas de actuación.
- Dimensión sustantiva: corresponde al proceso de formulación de políticas y toma de decisiones. Es decir, es la fase donde se negocian los contenidos y

político-administrativo (competencias, responsabilidades y recursos);4) planes de acción (prioridades y localización de la implementación); 5) actos formales de implementación (actividades y decisiones administrativas de aplicación); 6) enunciados evaluativos.

³³ Cabe señalar la propuesta realizada por Jobert y Muller (1987:47) quienes sostienen en cambio que las políticas públicas operan a través de códigos, de modelos de referencia que aseguran la continuidad de su acción y que tienen una triple dimensión; una dimensión cognitiva que se refiere al marco simbólico conceptual, a los elementos de interpretación de las fuerzas que determinan la evolución probable del sector y de la sociedad. Una segunda dimensión es normativa y define los valores y principios que informan la concepción de las intervenciones. Y una tercera dimensión es instrumental o institucional y refiere al conjunto de principios de acción que buscan orientar la acción pública (en función del saber y de los valores).

opciones de fondo de las políticas y se formalizan por medio de decisiones jurídicamente respaldadas.

- Dimensión operativa: corresponde al proceso de implementación. En él se ponen en marcha los mecanismos de producción de servicios, programas y proyectos. Lejos de una concepción técnica de esta dimensión, en ella pueden abrirse nuevos espacios participativos ligados tanto a la gestión de recursos como a la evaluación de ciertos aspectos, con el consiguiente rediseño de políticas.

Por su parte, los constructivistas realzan la importancia del análisis de la dimensión simbólica y la conformación del problema. Aunque rechazan la idea de las fases y ciclo, las dimensiones analíticas son utilizadas (Ibarra *et al.* 2002).

Según Fischer (2003), los diferentes relatos que se contraponen en el proceso de políticas públicas representan diferentes diagnósticos sobre las causas de los problemas y de los responsables de crearlos y los responsables de solucionarlos. Ellos defienden (implícita o explícitamente) determinada forma de ver las cosas y promueven iniciativas de políticas consistentes con esa visión. En ese sentido las historias naturalizan determinada representación del mundo y prescriben modelos de comportamiento. También funcionan como 'atajos cognitivos' para posicionar actores y prácticas institucionales en uno de los dos lados en competición. Para Fischer el análisis de las historias, ligadas a un tema de política muestran lo que está en juego y explicitan las posiciones de los actores.

El desarrollo, producción y disputa de significados que conforman a una política pública resulta fundamental para comprender la toma de decisiones y la formación de convicciones y el desarrollo de acciones entre participantes y observadores del proceso deliberativo. De manera que estos sistemas de significados se vinculan a las acción consecuente de los actores, a la participación y acción de estos sobre la política misma, y la comprensión por tanto de la estructuración de una determinada política, resultando de esta manera claves y cruciales para analizar la génesis y desarrollo de una política, así como su procesos de cambio (Fischer, 2003).

De este modo, estos nuevos enfoques (postpositivista, constructivista y postempírico): 1) se constituyen como una importante y consistente alternativa a los desarrollos hegemónicos o clásicos para el análisis de políticas y del cambio; 2) no

obstante, la aplicación empírica de estos postulados en el estudio del cambio en políticas específicas es aún incipiente, siendo por tanto necesario acumular evidencia de su aplicación e investigar la capacidad de comprender el cambio de las políticas que tiene esta perspectiva.

1.1.4. Contribución del enfoque constructivista al análisis del cambio en políticas públicas.

Como sostienen Schmidt y Radaelli (2004), Muller (2000) y Fischer (1993, 2003) las teorías constructivistas muestran un mayor interés en estudiar el cambio como un factor central en el análisis de políticas públicas y establecen un giro significativo respecto de los abordajes clásicos del cambio de políticas que lo hacen parcialmente.

Como señala Stone (2001), en la dinámica de una política se da de manera permanente un proceso de competencia entre grupos sociales para tratar de imponer la definición del problema que porta cada uno, y lo que normalmente se plantea como la búsqueda de los actores de la “verdadera” causa del problema, es en realidad la luchan por influir en la elección de la opción que será escogida como guía de la acción, que en lo fundamental opera como una lucha o contienda por el control del juego y por la repartición de las responsabilidades. Así una política pública refleja una opinión sobre el problema que satisface a una fracción de los actores interesados. De allí que un cambio, una redefinición de la política y de sus líneas de acción sea factible si hay cambios en las relaciones de fuerza entre los actores o en el contexto.

La formulación de políticas se basa en argumentos estratégicamente diseñados, que expresan ideas que están en lucha por su primacía. Son las ideas políticas que se expresan en argumentos que favorecen diferentes opciones para resolver los problemas sociales (Fischer 1998, 2003). En este proceso los distintos modos de definición de los problemas reflejan ideas y argumentos que compiten sobre cuál es la interpretación con más poder para establecerse como criterio (Stone, 2001).

De forma tal que su análisis permite acceder y comprender la dinámica de actores y contextos que dan cuenta de una política y sus proceso de cambio. Las ideas hacen posible compartir significados y supuestos que motivan a las personas a la acción y a la lucha individual sobre causas colectivas (Rein & Schön, 1993, 1996). Las

ideas son instrumentos de persuasión y legitimación de la acción política, y son a la vez los marcos cognitivos que estructuran y guían la acción política (Majone, 1997).

Kay (2009) señala que actualmente hay una creciente promoción e influencia de la aproximación interpretativa en los estudios sobre el cambio en las políticas. Estos enfoques refieren a la incorporación de la subjetividad de los actores políticos y permite entender el cambio de políticas a partir del reconocimiento del contexto y la naturaleza de los significados, estudiando las formas en que se construyen y defienden los significados, en el marco de discursos disímiles y en competencia.

Entre los aportes del enfoque interpretativo al análisis del cambio de políticas está el que permite incorporar nuevas dimensiones analíticas, a partir del énfasis en la comunicación intersubjetiva, como un elemento central de cualquier análisis del cambio de política. Desde este enfoque se plantea que para entender cualquier proceso de cambio de políticas es necesario entender cómo los agentes comprenden e interpretan las acciones de otros agentes. En este enfoque sostiene que las ideas expresadas y las creencias de los agentes del proceso político tienen impactos sobre sus actitudes y permiten forjar una interpretación compartida sobre el significado de la política (Fischer 2003. Hager & Wagenaar, 2003).

De esta aseveración proviene un segundo aporte del enfoque interpretativo del cambio de políticas. Según Kay (2009), permite una mayor densidad o espesor en la descripción del contexto de la formulación de políticas: las diferentes instituciones, actores e ideas. Esto es lo que la mayoría de estudios académicos hacen, pero la ventaja de este enfoque es que pone de manifiesto que la política tiene una función expresiva, así como una función instrumental al responder a preguntas como: ¿qué políticas implican cambios de acuerdo a diferentes instituciones, actores e ideas? El enfoque interpretativo de cambio de políticas enfatiza la resolución de preguntas como ¿cuál es el significado de la política pública? ¿Para quién tiene importancia? ¿Cuándo, cómo y por qué cambia su significado?

En tercer lugar, este enfoque entiende el cambio de políticas como un problema interpretativo, lo que implica una preocupación por conocer las vías en que los actores en el proceso político otorgan sentido e interpretan su contexto y la política al interior de éste (Fischer, 2003. Stone, 2001. Muller, 2000, 2005). El contexto,

político, social, cultural, económico, que puede influir en sus perspectivas. Es decir se analiza la comprensión del individuo en su contexto más amplio.

Como señala Kay (2009), el enfoque interpretativo coloca la dinámica de la interacción en el acuerdo y los significados compartidos entre los responsables políticos influyentes y los textos de política, la política y los instrumentos y recursos materiales empleados como pieza central de su análisis del cambio de políticas. La relación entre las declaraciones objetivas de cambio de las políticas y su comprensión es un área de gran potencial en estudios de política.

Los análisis interpretativos permiten analizar los conflictos entre los significados atribuidos a las políticas, lo que genera *policy frames*, que permiten establecer conjuntos de creencias y actitudes, con elementos tanto cognitivos como de evaluación que son regularmente identificados como factores importantes en el cambio de políticas. Diversos autores (Fischer, 1998, 2003. Hager, 2003a. Schlager, 1999. Sabatier & Jenkins-Smith, 1993. Rein & Schön, 1993) plantean que la creación de visiones compartidas (ideas, discursos, significados, visiones de mundo, marcos de interpretación) y la competencia con otras comunidades de opinión es el núcleo fundacional del proceso de políticas, debiendo estar por tanto en el centro del análisis de políticas, y específicamente en el estudio del cambio de éstas.

El enfoque interpretativo y, particularmente el análisis constructivista, otorgan una nueva dimensión sobre el cambio de políticas que se realiza en marcos de acuerdo y de significados compartidos entre los agentes de las políticas.

El cambio de políticas que se centra en los contenidos de las políticas públicas, en los problemas de agencia y facilita el entendimiento del cambio desde una perspectiva que vincula dinámicamente y de manera interdependiente el contexto. Como plantea Solomon (2006) los constructivistas enfatizan la idea de que las estructuras sociales están socialmente construidas y suelen preferir una teorización más inductiva e interpretativa que deductiva y explicativa. Los principales cimientos teóricos de esta corriente provienen de la sociología tanto clásica (Durkheim y Weber, citados por Solomon, 2006) como moderna (Berger & Luckman, citado por Solomon, 2006) para explicar la formación de las identidades e intereses de los actores y el papel de las instituciones en las dinámicas de cooperación y conflicto.

El enfoque constructivista es definido como el “que se esfuerza en

entender a las políticas públicas como la expresión de marcos cognitivos y normativos que constituyen sistemas de interpretación de la realidad en el seno de las cuales los distintos actores públicos y privados pueden situar sus acciones" (Muller & Surel 1998:47). Este enfoque subraya el papel de las ideas y de las representaciones en la formación (y sobre todo en la definición) de los problemas que acaban siendo objeto de la acción pública y que explican el cambio en las políticas públicas (Subirats *et al.* 2008). El rasgo distintivo de esta corriente de pensamiento es que pone el acento en los principios generales, la argumentación y los valores que definen "una visión del mundo" que acaba reflejándose y/o produciendo la política pública.

Esto complementa y amplía las taxonomías existentes del cambio de política donde los objetos de la política – (su base jurídica, sus diversos textos, los diferentes instrumentos de política utilizados y los recursos asignados) son seguidos y analizados en el transcurso del tiempo. Estas dos dimensiones del cambio de política (lo subjetivo y los objetos de políticas) pueden funcionar de manera independiente, pero la mayoría de las veces co-varían en el tiempo e interactúan entre sí (Kay, 2009. Muller, 2000).

El enfoque constructivista de las políticas públicas³⁴ se constituye en una importante y consistente alternativa para el análisis de políticas y del cambio, frente a los desarrollos hegemónicos centrados en el modelo de etapas y la racionalidad clásicos. Aporta un enfoque no lineal del cambio, centrado en las ideas, valores y creencias de los agentes, y en los contenidos de las políticas. No obstante, la aplicación empírica de estos postulados en el estudio del cambio en políticas concretas y específicas es aún incipiente, siendo por tanto necesario acumular evidencia de su aplicación e investigar la capacidad de comprender el cambio de las políticas que tiene esta perspectiva.

Este enfoque establece que el cambio de políticas públicas es un problema

³⁴ Muller (2000) establece una distinción entre el enfoque cognitivista de las políticas públicas y el enfoque discursivo que establece la preeminencia de los elementos simbólicos y retóricos en la determinación y aplicación de las políticas públicas. El análisis cognitivista de las políticas públicas se sostiene en un constructivismo moderado (no todo es construido) que pone por delante la función política en relación a los procesos de expresión de intereses y, más en general, a los procesos de cognición a nivel de los individuos. Muller difiere del análisis discursivo que está más centrado en la retórica y la importancia de los elementos simbólicos de lo discursivo que en el *policy-making* y el análisis de políticas.

hermenéutico, que requiere un enfoque interpretativo (Kay, 2009. Fischer 2003. Zittoun, 2009). Ello porque los cambios de políticas ocurren a través del establecimiento de las definiciones sobre los cambios y los acuerdos sobre los significados de los problemas sociales a través del tiempo.

La producción en el campo de las ideas como factor relevante en el cambio de políticas ha mostrado, a partir de inicios de los 90, la necesidad de avanzar en el desarrollo de nociones alternativas. Uno de los enfoques que ha mostrado un amplio desarrollo y capacidad de respuesta frente a nuevos problemas sociales provenientes de la ecología, los estudios de género, los estudios sobre movimientos sociales, entre otros fenómenos característicos de sociedades complejas, es el enfoque interpretativo (Hajer 2003, 2003b. Fischer, 2003). Esta aproximación ha mostrado su utilidad en el contexto de creciente complejidad de los problemas que enfrentan las sociedades modernas, que obliga a plantearse políticas públicas que satisfagan simultáneamente criterios de equidad, eficiencia y manejo responsable de los recursos económicos, con valores como el resguardo de la equidad, la libertad o el respeto al medio ambiente. Objetivos que muchas veces son contradictorios o bien no compatibles. La tensión entre opciones de política requiere de analistas que consideren la existencia de entramados más complejos que se articulen en búsqueda de soluciones a las problemáticas imperantes.

1.1.5. Las críticas al análisis constructivista

Las principales críticas del enfoque constructivista permiten dilucidar la capacidad de esta aproximación para estudiar el cambio en las políticas públicas y sitúan el debate respecto de los límites y desafíos de esta aproximación.

Las críticas se centran en refutar la primacía de las ideas, la incorporación de los valores y se intensifican cuando los análisis no incorporan los cánones de investigación científica y metodológica hegemónica. Es decir, se exige la comprobación empírica de hipótesis, ojalá mediante técnicas estadísticas y matemáticas. De otro modo, especialmente las vertientes postempiricistas, centradas en la narrativa, no se consideran como un aporte al conocimiento³⁵.

³⁵ Entre los postpositivistas esta polémica se gatilla por las críticas a Sabatier (1999) por considerar como teorías del proceso político, sólo las que tenían evidencia empírica, no incorporar la producción

Las críticas respecto del rol de las ideas varían desde el considerar que no tienen un rol significativo frente a factores como: grupos, instituciones, intereses y variables socioeconómicas. O bien se reconoce su importancia, pero se restringe el término a una de sus acepciones, como noción de ideología. Finalmente, la postura ecléctica asocia las ideas a una gran variedad de procesos cognitivos que se refieren a valores, elementos expresivos, marcas identitarias, ideologías o creencias sobre temas relacionados con políticas públicas (John, 1998).

John (1998:157) plantea amplias críticas a esta corriente. Para él, entender las políticas públicas como una 'disputa entre discursos' transforma a las propias políticas en formas discursivas, lo que evidencia una sobrevaloración de las ideas en ese tipo de análisis. Sin embargo, hace la distinción entre autores más radicales y menos radicales, en términos de la autonomía de las ideas o de los discursos para determinar las políticas públicas. John critica particularmente a Yanow, quien habría reducido el proceso de políticas públicas a la construcción de sistemas de significado. En ese sentido, la formulación e implementación de políticas equivaldría a una 'manufactura de símbolos' (nombres de los programas, rituales, etc.), ya que Yanow no menciona los condicionantes o consecuencias materiales de ese proceso. Para John (1998:158) bajo ese prisma 'las nociones de causa y efecto desaparecen y todo se vuelve interpretación', y los discursos actuarían como 'variables causales independientes'

Según el autor, las corrientes constructivista y postempiricista, centradas en el lenguaje no serían capaces de explicar, la formulación e implementación de las políticas públicas, debido a la negación de la objetividad en el conocimiento social y de la existencia de una realidad extra discursiva a ser investigada por medio del método científico (John, 1998:166). Coinciendo con Sabatier (1999, 2007), el primer modelo explicaría, sería capaz de establecer relaciones causales, en tanto el segundo permitiría más bien la comprensión. Ambos afirman la posibilidad con limitaciones, de conocer objetivamente la realidad (a pesar de los límites de la percepción y de la cognición humana); elaborar leyes universales que expliquen el proceso de las políticas públicas;

europea y dejar fuera los aportes constructivistas. Sabatier edita una nueva versión en 2007 que incluye el construcción social (Schneider & Ingram y De León) y el análisis de Networks realizado por dos europeos (Kriese and Adam). Sin embargo, Sabatier mantiene los criterios de comprobación empírica.

y elaborar y testear hipótesis teóricas por medio del método científico.

Braun y Busch (1999) critican las perspectivas sólo centradas en las narraciones, por las dificultades de distinguir entre ideología y relatos (o narraciones) de políticas públicas. También plantean que hay una ambigüedad cuando hay marcos claros de problemas, pero soluciones vagas, especialmente no estando claro el vínculo con la estructura. En esa línea, Sabatier (1999, 2007) John (1998), Muller y Surel (1998) plantean que el análisis de las ideas, debe realizarse considerando además otros aspectos que influyen en el proceso, tales como la elección individual, las variables institucionales, los patrones de asociativismo político, las variables socioeconómicas, que requieren ser incluidas en los modelos explicativos de las políticas públicas. Estos autores plantean que el tiempo de considerar sólo los intereses en el *policy making* ha quedado atrás, que las concepciones, discursos, creencias y normas definen este proceso. Ese sería el principal mérito de los abordajes multidimensionales, que emergen con fuerza a partir de las críticas al neopositivismo.

Según Weimer (1998) los analistas post empiricistas (en particular menciona a Dryzeck, y Fischer) hicieron una importante contribución al señalar las limitaciones del enfoque empircisita. Sin embargo, al abandonar el empirismo, han mermado su capacidad analizar las políticas. Si el post empiricismo rechaza todas las ciencias sociales empíricas, como fatalmente contaminadas por las actuales relaciones de poder, está minando la capacidad de investigación empírica para demostrar la superioridad de algunas teorías y métodos sobre los demás en contextos específicos.

Sin embargo, como señala Hager (2003) las críticas al enfoque constructivista y postempiricista de análisis de políticas públicas refieren a la amplia dispersión de trabajos en una extensa variedad de *journals* y publicaciones, siendo difícil la tarea de sumarlas y sistematizarlas en una sola aproximación, para una mayor institucionalización del enfoque. A juicio del autor, una de las razones de ese vacío de institucionalización del enfoque postempiricista es que los estudios se centraron en desarrollo de la metodología y la discusión con la vertiente hegemónica, sin observar la simbiosis entre la metodología y la organización política. El análisis crítico de las políticas (que asume la naturaleza inherentemente contextual del conocimiento) sin embargo, es más consistente con la situación contemporánea de las democracias en que el poder está disperso, hay ambigüedad en las instituciones y una creciente

influencia de los poderes transnacionales. En definitiva, este nuevo análisis, pese a esta falencia, según el autor, es más consistente con el análisis de la gobernanza y con la distribución del poder en sociedades contemporáneas.

1.2. EL POLICY FRAMES ANALYSIS Y EL CAMBIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.2.1 Definición general del *policy frame analysis*

Inspirados por la construcción de paradigmas científicos de Kuhn y por la obra de Berger y Luckmann sobre la construcción social de la realidad, Schön y Rein (1994) desarrollan el concepto de marcos de políticas o *policy frames*. El concepto se aplicó en los 70 al análisis de políticas públicas por Schön y Rein, en su obra seminal, *Frame Reflection* (1994). En las ciencias políticas el *frame analysis*, como señalan Benford y Snow (2000) ha tenido un explosivo incremento en los estudios empíricos a partir de 1998, especialmente en lo relacionado con el estudio de los movimientos sociales.

También, como señalan Fischer (2003), Hajer y Wagenaar (2003) y Yanow (2007), aunque el análisis de marcos genera condiciones conceptuales e instrumentales para el análisis interpretativo de políticas públicas, en el estudio de políticas no se dispone de un desarrollo similar al que ha habido respecto de movimientos sociales (con los trabajos de Benford y Snow y de Gamson) y de los medios de comunicación (Edelman, Elder y Cobb). Habiéndose desarrollado trabajos principalmente en las políticas de género con el proyecto Mageeq y los desarrollos en esa línea realizados por Verloo (2006), Bustelo y Lombardo, (2005), así como en el campo de la disputa, resolución y negociación de conflictos medioambientales (Hajer, 2003. Van Hukst & Yanow, 2009).

El análisis de marcos tiene su origen en los trabajos de Goffman (1974)³⁶ en el campo de la sociología y el análisis de las interacciones, en que señala los marcos como un principio de interpretación “which governs the subjective meaning we assign to social events” Goffman (1974:10-11, citado por Fischer, 2003). En otras palabras, los

³⁶ Goffman plantea que toda “experiencia” y “toda actividad social” puede contemplarse desde varios frames (o encuadres), que se relacionan entre sí, se remiten unos a otros y se utilizan como “modelos” unos respecto de otros. Estos frames permiten organizar la experiencia, lo cual se realiza a partir de una multiplicidad de frames, que se vinculan con las percepciones de las personas implicadas en cada una de las situaciones producidas (Fischer, 2003).

marcos son las estructuras básicas cognoscitivas donde se establecen los significados que damos a los eventos sociales.

El análisis de marcos se convierte en una vía para investigar la organización de la experiencia, así como las predisposiciones a la acción, lo que permite conectar las percepciones o significados sobre un problema con la actividad política. *“How is the issue selected, organised, and interpreted in order to make sense of a complex reality? The framing of an issue supplies guideposts for analysing, knowing, arguing and acting”* (Fischer, 2003: 143). Los marcos son las metáforas, representaciones simbólicas y claves cognitivas que modelan comportamientos y ayudan a evaluar acontecimientos. De esta forma, los marcos son dinámicos y múltiples, cambian constantemente, ya que en cada momento histórico se producen interpretaciones diferentes de la realidad. Surgen marcos que compiten entre sí. Los actores construyen un problema político determinado a través de unos marcos, en los cuales se integran los hechos, valores, teorías e intereses. Estos actores discrepan no sólo en los marcos de política, sino incluso en la naturaleza de sus desacuerdos.

Por tanto, los *policy frames* no son descripciones, sino construcciones o representaciones específicas que dan significado a dicha realidad y estructuran la comprensión de la misma. Es una forma de organización de los problemas, que les confiere forma y coherencia. Implican la construcción de un problema y su solución, por un grupo o una comunidad. Definir los marcos permite construir socialmente una situación, definir lo que hay de problemático en ella y sugerir una serie de acciones apropiadas para hacerle frente. Los autores ponen el acento, para construir los marcos interpretativos de políticas, en las controversias que generan, ello porque este enfoque parte de la premisa que hay múltiples significados e interpretaciones en el proceso de formular políticas públicas (Bustelo & Lombardo, 2005).

En el campo del análisis interpretativo de las políticas públicas el análisis de marco de políticas se suma y se vincula a un conjunto de métodos que exploran el *policy process* en lo que Stone (2001) llamó ‘la lucha por las ideas’. El *policy frames* se sitúa en el plano simbólico al plantearse como un marco interpretativo de la política. Es decir, un principio de organización que transforma la información fragmentada o casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye implícita o explícitamente, una solución (Verloo, 2001:11). El método de estudio de los

marcos interpretativos de política busca identificar los marcos dominantes, que pueden estar en conflicto, los discursos de los diferentes actores políticos, para determinar qué marcos se construyen que confieren un significado a los eventos, atribuir causalidad y determinar soluciones a los problemas públicos (Bustelo & Lombardo, 2005).

Una primera línea de investigación se desarrolló en los 70, aplicado al análisis de políticas públicas. Inspirados por la construcción de paradigmas científicos de Kuhn y por la obra de Berger y Luckmann sobre la construcción social de la realidad, Schön y Rein (1994) desarrollan el concepto de *policy frames* (marcos de políticas)³⁷, en que se analizan los marcos o *frames* que permiten construir socialmente una situación, definir lo que hay de problemático en ella y sugerir una serie de acciones apropiadas para hacerle frente. Los autores ponen el acento en las disputas al construir los marcos interpretativos de políticas. Ello porque este enfoque parte de la premisa que hay múltiples significados e interpretaciones en el proceso de formular políticas públicas (Bustelo & Lombardo, 2005).

Una segunda línea investigación sobre marcos fue desarrollada en los años '80, a partir del análisis de los movimientos sociales con la obra de Snow y Benford (1988) y posteriormente de Gamson 1992, (Benford & Snow 2000). Estas investigaciones se han centrado en explicar la acción colectiva a través de los marcos de políticas.

En las ciencias políticas el *frame analysis*, como señalan Benford & Snow (2000) ha tenido un explosivo incremento en los estudios empíricos a partir de 1998, especialmente en lo relacionado con el estudio de los movimientos sociales.

En el campo de análisis de políticas públicas, como señalan Fischer (2003),

³⁷ Schön & Rein, en su obra seminal, *Frame Reflection* (1994), establecen el policy frames analysis para tratar lo que los autores denominaron las 'controversias intratables. Estas controversias sobre políticas públicas son intratables, porque llegan a un punto ciego, sin solución, ya que cada bando lucha por imponer sus propias ideas. Una controversia de políticas, es decir, una polémica generada por tres causas: a) un mismo marco genera diferentes cursos de acción; b) misma acciones responden a diferentes marcos de referencia y c) un mismo marco cambia con el paso del tiempo, lo que hoy los actores que intervienen en la formación de la agenda entiende o valoran de tal o cual problemática no corresponde a lo que más adelante se plantearán esos mismo actores. Las controversias son posibles de subsanar en la medida que las actores explicitan y comprenden sus propios frames de acción, y develando cual es el "interés, valor, motivación, recursos y afinidades, que anima a los actores en la confrontación y que constituye el fundamento de sus actuaciones", lo que permite salir del juego de la confrontación (Schön & Rein, 1994)

Hajer & Wagenaar (2003) y Yanow (2007), Verloo (2006), Bustelo y Lombardo, (2005) el análisis de frames ha permitido el desarrollo del análisis interpretativo de políticas públicas, especialmente en el campo de la disputa, resolución y negociación de conflictos medioambientales, de género y estudios de gobernanza.

Esta perspectiva sitúa el análisis de las políticas públicas desde su consideración como estructuras de creencias, apreciaciones y percepciones. Se entiende que a través del *policy frames* los actores definen los problemas, se establecen diagnósticos, se generan soluciones. En el contexto social específico estas tareas cognitivas generan preguntas sustantivas, referidas a las responsabilidades sobre esa situación o problema, las intervenciones que son posibles o aceptables y qué se puede hacer sobre esa situación o problema (Fischer 2003).

Se enfoca en los procesos de negociación y reconstrucción de la realidad política y social por los actores y es una herramienta muy útil para el análisis del *policy making* y del marco institucional, que requiere que los problemas sean resueltos con negociación. Se parte de una perspectiva relacional, en que los marcos interpretativos de las políticas responden a los procesos de (re)construcción y negociación de la realidad por parte de los distintos actores (Triandafyllidou & Foutiou, 1998).

Esta perspectiva sitúa el análisis de las políticas públicas desde su consideración como estructuras de creencias, apreciaciones y percepciones. A través del *policy frames* se definen los problemas, se establecen diagnósticos, se generan juicios y se llega a conclusiones. En el contexto social específico estas tareas cognitivas generan preguntas sustantivas, referidas a las responsabilidades sobre esa situación o problema, las intervenciones que son posibles o aceptables y qué se puede hacer sobre esa situación o problema (Fischer 2003).

Un marco se considera un esquema interpretativo que estructura el significado de la realidad. Definir los marcos permite construir socialmente una situación, definir lo que hay de problemático en ella y comprende las líneas de acción derivadas y que otorgan sentido a una situación problemática definida (Schön & Rein, 1994). Es decir, los marcos de políticas influyen en la determinación y definición de los problemas públicos, a partir del diagnóstico en que se ancla. A su vez, al establecer un pronóstico del problema, establece las líneas de posibles soluciones para cambiar la situación-problema. Los marcos de políticas establecen una postura sobre las

alternativas de acción y las consecuencias de adoptar una solución u otra. Se debe destacar que los marcos son establecidos por determinados actores, que impulsan determinados marcos de problemas y soluciones definiendo las potencialidades y viabilidad de la alternativa que estos actores plantean.

Los marcos tienen entonces, al menos dos funciones: organizan la experiencia y toda suerte de conocimientos implicados en la acción relativa a ésta: *"We see policy options as resting on underlying structures of belief, perception and appreciation which we call frames"* (Schön & Rein, 1994: 23). Por tanto, los marcos de políticas no son descripciones, sino construcciones o representaciones específicas que dan significado a dicha realidad y estructuran la comprensión de la misma. Es una forma de organización de los problemas, que les confiere forma y coherencia. Implican la construcción de un problema y su solución, por un grupo o una comunidad. Definir los marcos permite construir socialmente una situación, definir lo que hay de problemático en ella y sugerir una serie de acciones apropiadas para hacerle frente. Los autores ponen el acento, en las controversias que generan, ello porque este enfoque parte de la premisa que hay múltiples significados e interpretaciones en el proceso de formular políticas públicas (Bustelo & Lombardo, 2005).

De este modo, el análisis de marcos es un proceso dinámico en que se transforma la información para que sea (re) interpretada. A través de este se definen los problemas, se establecen los diagnósticos, se observan los juicios. Analizados estos en el contexto social específico donde han sido generados se establecen las responsabilidades atribuidas sobre esa situación o problema, las intervenciones que desde allí se derivan y que son posibles o aceptables (Fischer 2003).

En ese sentido, el análisis de marcos se preocupa de la negociación y reconstrucción de la realidad política y social por los actores y en ese sentido es una herramienta muy útil para el análisis del *policy making* y del marco institucional, que requiere que los problemas sean resueltos con negociación. Se parte de una perspectiva relacional, en que los marcos de las políticas responden a los procesos de (re)construcción y negociación de la realidad por parte de los distintos actores como señalan Triandafyllidou y Foutiou, (1998).

Por tanto, los marcos de políticas no son descripciones, sino construcciones o representaciones específicas que dan significado a dicha realidad y estructuran la

comprensión de la misma. El análisis de los marcos se concibe como el estudio de los 'Marcos Interpretativos de política' en que se analiza la reestructuración de las posiciones y discursos de los actores sociales y políticos que negocian sobre la identificación y alternativas de solución de un problema. En el análisis de marcos de políticas se identifican los marcos dominantes y aquellos en conflicto entre sí en el discurso sociopolítico. Estos marcos se constituyen para dar sentido a diferentes situaciones, atribuir culpas o causalidades y sugerir líneas de actuación.

En este sentido, y partiendo del supuesto que toda interpretación sobre la realidad social es negociada por los distintos actores participantes, el análisis de marco de políticas permite analizar las distintas etapas en la negociación de la política pública y los vectores que orientan el diseño e implementación de éstas. Así, se puedes analizar el cambio de estos marcos interpretativos de las políticas en función de los efectos producidos por la composición de actores.

En este enfoque, la construcción y definición del problema es esencial y la consideración del rol que juegan las ideas ya sea como lucha por el poder o como argumentación va a transcurrir a lo largo del ciclo de las políticas públicas, tanto en su diseño, como implementación y evaluación.

Este análisis permite estudiar la dimensión simbólica de las políticas. En la dimensión simbólica es donde el análisis de marco de políticas muestra su mayor potencialidad, pues permite trazar el mapa semántico en qué se inscribe la política pública, analizando cómo se concibe su ejecución y qué modelos normativos subyacen a la misma. Como señala Fischer (2003), los marcos en las políticas públicas son vistos como las formas simbólicas en que las experiencias de los actores son canalizadas y organizadas.

Es decir, los marcos forman parte de la conceptualización sobre los problemas sociales y cómo se construyen historias sobre éstos (Rein & Schön 1993, 1996; Schön & Rein, 1994) permitiendo conocer o interpretar estas historias, así como también los esquema de interpretación para la acción que establecen (Benford & Snow, 2000). Se conforman comunidades de interpretación que sugieren ciertas acciones y no otras y, en función del mismo relato, una cierta predicción sobre el cambio de la situación actual en el futuro, cuando se hayan implementado las políticas (Radaelli, 2000). En consecuencia, como plantean Fischer y Forester (1993:2) el

análisis de política públicas no puede ignorar que los procesos de políticas son una lucha constante acerca de los criterios para la clasificación y definición de problemas, la interpretación subjetiva de experiencias comunes, el marco conceptual en el que se encuadran los problemas, y las definiciones de ideas que guían las formas en que los actores generan significados compartidos que motivan su actuación.

Desde la perspectiva constructivista de las políticas públicas se ha entendido que las ideas, valores y creencias tienen un rol relevante no sólo en la definición del problema y diseño de las políticas, sino que también en la implementación y evaluación de las políticas. De este modo, la dimensión simbólica de las políticas públicas impacta sobre las dimensiones sustantiva y operativa de ésta.

Atkinson (2000) plantea que la definición y construcción de un "problema" contiene dentro de sí la «solución» a este problema. Por otra parte, la construcción de un "problema" (y su solución "inmanente") implica el desarrollo de una narrativa discursiva particular (una "historia") que retrata la evolución y las causas del problema. Los 'frames' tienen dos funciones básicas: a) organizan las experiencias y constituyen los sesgos de las acciones. En otras palabras, representan las visiones de los actores y sus estilos de actividad y; b) los actores construyen los problemas y sus soluciones en base a diferentes interpretaciones y actúan en consecuencia.

Fischer (2003) sostiene que cada idea relacionada con la política es un argumento o conjunto de argumentos, para favorecer diferentes maneras de ver el mundo. Esas visiones requieren ser explicitadas, pues se crean y constituyen en parte de la estrategia política. Por tanto, la política es también una construcción social y es el resultado de la competencia entre distintas visiones sobre un problema y sus soluciones. Se deben explorar los distintos marcos interpretativos de las políticas, analizando la narrativa de las políticas y su argumentación como una opción del análisis interpretativo de las políticas.

Visto como un enfoque conjunto teórico y metodológico, el análisis del marco tiene el potencial para reunir una variedad de investigadores sociales interpretativas y constructivistas y otros que trabajan en diversas áreas sustantivas de la política y las políticas públicas (Van Hukst & Yanow, 2009).

1.2.2. Análisis del cambio en las políticas públicas a través del *policy frames analysis*

Los modelos dominantes en la ciencia política contemporánea han identificado diferentes factores condicionantes en la lógica del cambio en las políticas públicas que son las tres grandes líneas argumentales que pueden explicar tanto el surgimiento como la varianza: ideas, instituciones e intereses. Esos tres conceptos resumen las tradiciones analíticas fundamentales, que se contraponen a una visión simplista de que las políticas son el resultado de la agregación de las preferencias políticas de los ciudadanos (Sanz Menéndez, Cruz-Castro & Romero, 2001).

Una amplia diversidad de estudios se ha centrado en estudiar entonces los elementos que influyen en el cambio y variabilidad de las políticas públicas, ya sea desde los cambios en las reglas institucionales, en los intereses individuales, y más recientemente en las ideas y los marcos discursivos, a través del análisis de marcos. La lógica centrada en los intereses, ya sea desde el pluralismo o desde el racionalismo, racionalismo limitado y racionalismo económico también han considerado el cambio desde la perspectiva evolucionaria.

Algunos autores como John (2003) han considerado las ideas como una forma de expresión de intereses y enfatizado el cambio desde la perspectiva evolucionaria. Desde el institucionalismo se ha puesto el acento en el cambio revolucionario, especialmente a través de las teorías de cambio de paradigma de Hall. Sin embargo, tanto la perspectiva neoinstitucional (histórico, racional y sociológico), como el pluralismo han considerado el rol de las ideas como un factor de estabilidad más que de cambio³⁸. El análisis del cambio y variación en las políticas públicas centrado en las ideas y el estudio del discurso es reciente y acentúa los cambios en la dimensión simbólica de las políticas como elemento central. En enfoque del cambio de políticas públicas centrado en las modificaciones en los marcos de referencia y en las prácticas discursivas deriva de la perspectiva constructivista de análisis de las políticas

³⁸ Sin embargo, la perspectiva del ‘institucionalismo discursivo’ plantea que el institucionalismo y el neoinstitucionalismo (racional, histórico y sociológico) han considerado a las ideas como un factor de estabilidad más que de cambio, siendo que, al contrario, el cambio institucional puede surgir de un cambio cognitivo o normativo en los valores o creencias de los actores, pues la transformación institucional se explica por la inconsistencia de los marcos cognitivos dominantes en la sociedad y la deslegitimación de la institución. La emergencia de nuevas ideas pone en duda el esquema cognitivo y puede llevar a un cambio de paradigma (Schmidt, 2008). El discurso (analizado en sus contenidos e interacciones) es central en el cambio, pues puede modificar las percepciones del problema, las preferencias de los actores y las capacidades institucionales (Radaelli & Schmidt, 2004).

públicas que otorga a las ideas un rol central en el cambio y variación de las políticas.

De este modo, el enfoque constructivista sobre la cuestión del cambio en las políticas públicas sugiere una ruta diferente para analizar y entender las dinámicas de cambio y variación de las políticas, en un intento de considerar las ideas, valores y marcos interpretativos de los participantes en las políticas como elementos centrales en el análisis del cambio de éstas, teniendo en cuenta no sólo la forma en que constituyen el problema que aborda la política, sino también la forma en que definen la política.

En ese sentido, como plantea Zittoun (2009), la cuestión del cambio como tal no desaparece sino que se recomponen. La producción de discurso tanto sobre el cambio como sobre sus causas es considerada como una actividad fundamental para los actores quienes tratan de influir en otros actores para transformar las políticas públicas. Desde este punto de vista, el enfoque discursivo ofrece una alternativa frente a las tradicionales visiones positivistas sobre el cambio en las políticas públicas. En lugar de interrogarse por la existencia y las causas del cambio de políticas, el análisis del discurso permite analizar la producción de los actores del cambio de políticas como un elemento esencial para instalar una nueva acción pública. El interés principal de esta perspectiva, es conocer cómo los participantes producen esta identificación con el cambio en las políticas y definen los problemas y sus soluciones, tratando de influir en otros actores para transformar las políticas públicas.

Desde la perspectiva constructivista no se busca identificar los factores causales del cambio de políticas ni los objetivos de este cambio, como muchos analistas de la dinámica de las políticas públicas han estudiado (Kay, 2009). Se trata de analizar cómo los participantes producen discursos sobre el cambio y conforman coaliciones para conducirlo en una dirección u otra. Como plantea Douglas (1998) los actores actúan según comunidades de pensamiento o según Yanow (1996) y Fischer (2003) en comunidades de interpretación, o como coaliciones discursivas (Hajer 2003), entendidas como grupos que comparten una cierta proporción de marcos y de preferencias de políticas.

Fischer (2003) sostiene que cada idea relacionada con la política es un argumento o conjunto de argumentos, para favorecer diferentes maneras de ver el mundo. Esas visiones requieren ser explicitadas, pues se crean y constituyen en parte de la estrategia política. Por tanto, la política es también una construcción social y es el

resultado de la competencia entre distintas visiones sobre un problema y sus soluciones. Afirma que las políticas públicas pueden entenderse como 'discursos sobre políticas' y se deben explorar los distintos marcos interpretativos de las políticas, analizando la narrativa de las políticas y su argumentación como una opción del análisis interpretativo de las políticas.

Especificamente, el concepto de marcos es utilizado para entender el contexto de la situación que define y da forma a la comprensión de los actores sobre el problema que aborda la política (Fischer, 2003). Se desagregan y exploran los marcos relacionados con una política pública específica, (Bustelo & Lombardo, 2005. Triandafyllidou & Fotiou 1998. Verloo 2006). Los actores utilizan Marcos Interpretativos competitivos o convergentes para la interpretación, atribución y construcción social, de forma que se favorezca y legitime su posición con respecto a una política pública. Por otro lado, el análisis permite demostrar cómo interpretaciones y perspectivas competitivas pueden llevar al diseño de políticas públicas diferentes. En su conjunto, el análisis de marcos ofrece una mejor percepción del proceso de diseño de políticas públicas que una valoración exclusivamente por sus resultados.

La noción de análisis de marcos de políticas pone el énfasis en las dinámicas competitivas sobre las ideas, que se expresan en la conformación de determinados marcos. Como plantean Schön y Rein (1994:13) *"ver los problemas, las políticas y las situaciones políticas en formas diferentes y contradictorias, que encarnan los diferentes sistemas de creencias y prescripciones relativas a la acción"*. En algunas circunstancias la competencia entre marcos de políticas puede producir la sustitución del marco previamente establecido por otro marco nuevo. En otras circunstancias, se observa un proceso de redefinición del marco de políticas como resultado de la transformación de los límites de la política. Los marcos tienen sus raíces en las organizaciones e instituciones que los promocionan y los conflictos sobre políticas pueden dar lugar a conflictos entre los actores institucionales que defienden o que promueven los marcos en conflicto. Pero las instituciones también proveen de foros de políticas, los cuales sirven como vehículos para debates más generales.

Estos marcos conectan a los actores con las políticas y a su vez con otros actores al construir un relato común que da origen a una comunidad de

interpretación³⁹, que se consolida, difunde y comunica en relación con otra comunidad que sustenta un Marco Interpretativo contrario o distinto. Estos marcos se establecen en un contexto de confrontación, que es el que impulsa el cambio de políticas y que resulta en su continuidad, cambio o transformación menor.

Como señalan Van Hukst y Yanow (2009), el análisis de marcos no tiene que estar limitado al estudio del contenido de los marcos en relación a un asunto específico. Mirado en un sentido amplio, desde los enfoques interpretativos, los análisis de marcos, se unen a un amplio y creciente grupo de métodos que exploran el *sense making*, mediante estudios empíricos de políticas públicas y otros aspectos de la vida política. Desde este punto de vista, la interpretación de las políticas se realiza a través de la lucha por las ideas, como se establece y la configuración de un sentido compartido (Stone, 2001). De este modo, puede afirmarse que el análisis del marco de políticas es parte de la investigación interpretativa en políticas públicas. Es un enfoque analítico y un método de investigación, y como tal, ha sido elaborado en una forma particular de método de investigación interpretativa.

Como plantean Schön and Rein (1994:13) "ver los problemas, las políticas y las situaciones políticas en formas diferentes y contradictorias, que encarnan los diferentes sistemas de creencias y prescripciones relativas a la acción". En algunas circunstancias la competencia entre marcos de políticas puede producir la sustitución del marco previamente establecido o dominante, por otro nuevo. En otras circunstancias, se observa un proceso de redefinición del marco de políticas como resultado de la transformación de los límites de la política. Los marcos tienen sus raíces en las organizaciones e instituciones que los promocionan y los conflictos sobre políticas pueden dar lugar a conflictos entre los actores institucionales que defienden o que promueven los marcos en conflicto.

Pero las instituciones también proveen de foros de políticas, que sirven como vehículos para debates más generales. Como plantean Fischer y Forester (1993:2) el análisis de política públicas no puede ignorar que los procesos de políticas son una lucha constante acerca de los criterios para la clasificación y definición de

³⁹ Referida según los énfasis en el análisis de políticas públicas, como comunidades de pensamiento (Douglas, 1998), comunidades de interpretación (Yanow, 1996. Fischer, 2003), o como coaliciones discursivas (Hajer, 2003), entendidas como grupos que comparten una cierta proporción de frames y de preferencias de políticas.

problemas, la interpretación subjetiva de experiencias comunes, el marco conceptual en el que se encuadran los problemas, y las definiciones de ideas que guían las formas en que los actores generan significados compartidos que motivan su actuación.

El *policy frames* es especialmente adecuado para analizar el proceso de cambio cuando se aplica a los conflictos o controversias políticas que pueden ser especialmente difíciles de resolver a través de los métodos tradicionales de la política pública (como el análisis costo-beneficio), porque se sustentan en diferentes visiones del mundo e interpretan la realidad a través de lentes contradictorios o en competencia.

1.2.3. Definiciones operacionales del *policy frame analysis*

a. El *policy frames analysis* y la dimensión simbólica de las políticas

El *policy frame analysis* tiene por objeto establecer un mapa de las interpretaciones explícitas e implícitas sobre un problema de política que surge de las representaciones que los actores socio-políticos ofrecen sobre el problema y las soluciones a éste.

El marco permite así dar cuenta y estudiar la realidad social implicada en una política pública a través del análisis de dos procesos complementarios, el nombrar ('naming') y el enmarcamiento ('framing'). Ambas, estudiadas como una dinámica de mutua constitución permite conocer y estudiar cómo las políticas hacen calzar el marco construido con la situación.

El proceso de 'enmarcado' ('framing') de un determinado problema social conduce a la identificación y representación de una determinada perspectiva, con unas precisas características y unos concretos protagonistas. Este proceso es paralelo y simultaneo al proceso de nombrar ('naming'), con lo que, en el acto de nombrar, se construye realidad en tanto que se visibilizan ciertas parcelas del entorno y, se enfatizan sucesos o acontecimiento para desvanecer otros (Rein & Schön, 1993: 153).

Para Rein y Schön, (1993:198-199) enmarcar (*framing*), entendido como dar un significado, supone interpretar un hecho relevante o sus condiciones, de forma que faciliten la movilización, de aquellos que potencialmente pueden apoyarla y desmovilizar a sus oponentes. Según Rein y Schön el proceso enmarcador contiene tres elementos: un diagnóstico de una situación problemática, una solución a este

problema y una llamada a la acción. Según los autores, es a través de estos dos procesos (nombrar y enmarcar) que las historias hacen un salto normativo desde los datos a las recomendaciones, de los hechos a los valores.

A su vez el análisis de los *policy frames* permite comprender los diversos niveles de mapas de interpretación implicados en una política. Las visiones sobre los problemas son formadas a partir de discursos en que intervienen múltiples actores, sin una unidad férrea de contenido, lo que aumenta el riesgo de inconsistencias. En los términos de Fischer (2003), las visiones sobre los problemas y respuesta ante estos pueden ser interpretadas como subsistemas simbólicos insertos en sistemas simbólicos más abarcadores. En el nivel micro, ellas expresan los argumentos de los actores sobre un tema dado de política; en el nivel macro, se relacionan con la orientación del colectivo, institución o grupo cultural al que pertenecen.

Siguiendo esta línea, el conflicto entre marcos está en el núcleo de la deliberación sobre políticas. Los participantes de ese conflicto lucharán por establecer su visión, y esa conquista les dará beneficios materiales y simbólicos. Con todo, los marcos están en un proceso constante de redefinición, dado que el posicionamiento de los actores varía según el contexto institucional, político y social, relacionado con el tema de la política. Los cambios en ese contexto generan la oportunidad (o necesidad) de encontrar nuevas formas de enmarcar ese tema.

Para Fischer (2003) el conflicto de marcos sería el eje del proceso de políticas públicas. En este trabajo, el concepto de marco es utilizado de forma próxima a la concepción de Fischer (2003), refiriéndose a las visiones de mundo que se manifiestan en el proceso de políticas públicas, por medio de la disputa entre argumentos de actores individuales y colectivos.

Fischer(2003), en relación al inherente carácter interpretativo de los problemas públicos y la necesidad de incluir en la investigación de políticas públicas la subjetividad presente en los objetivos, y los motivos e intenciones de los actores, resalta la importancia de analizar el contexto en que se sitúan los actores, como parte crucial del *policy frames analysis*.

Del análisis realizado se concluye que es necesario considerar en los análisis de políticas públicas las interpretaciones y visiones que tengan los actores socio-políticos sobre el problema de política y las soluciones a éste. Esta perspectiva

es especialmente adecuada para analizar las políticas sociales, según se establece en el siguiente acápite sobre la contribución de esta perspectiva de análisis de política pública en el estudio de los sistemas de protección social y aporta nuevas perspectivas al estudio de esta área, frecuentemente dominada por análisis desde la economía.

b. Contribución del policy frames al análisis de los sistemas de protección social

Los sistemas de protección social están insertos en determinados modelos de provisión de bienestar, que resultan de los acuerdos sociales, económicos y políticos en torno a cuánto bienestar proveer y a quienes. Estos acuerdos se expresan en un conjunto de políticas sociales que varían según los contextos históricos, valóricos, políticos, institucionales de cada país. De este modo, no existe un solo sistema de protección social y, como señala Beland (2005), las políticas sociales resultan de la compleja trama que involucra, entre otros, las ideologías dominantes, los valores socialmente consensuados, los conflictos de intereses, los arreglos institucionales, los conocimientos y técnicas de actuación propios a cada sector.

Asimismo, como añade Fleury (2002), aunque la política social se exprese como una decisión gubernamental, tiene como fundamento una construcción colectiva de un principio de justicia que posibilita a los gobernantes la elección de valores como igualdad, solidaridad etc. y el establecimiento de prioridades y metas. Cada sociedad genera los consensos que dan fundamento a las decisiones políticas orientadas por valores compartidos. Titmuss (1981), señala que para concebir qué es sustantivamente una política social resulta crucial situarse y tener en cuenta el contexto de valores respecto de qué es lo justo, cuáles son los caminos para conseguir mayor justicia, desde dónde se definen y jerarquizan los problemas sociales que una sociedad asume resolver y ante los cuales desarrolla actuaciones públicas.

La suposición de valores compartidos, sin embargo, no desconoce el conflicto entre diferentes intereses que convergen en la constitución de las políticas sociales. En consecuencia, el campo de las políticas sociales es atravesado por las luchas y enfrentamientos de diferentes fuerzas sociales, en el proceso de constitución, mantenimiento y contestación de los proyectos de dirección hegemónica de cada sociedad (Fleury, 2002. Stone, 2001). Incluso, como señala Stone (2001), aunque haya consenso sobre estos, la discusión sobre su significado concreto es fuente de

conflictos, pues el significado de las políticas nunca es literal o autoevidente, dada su ambigüedad constitutiva y porque la deliberación sobre políticas se basa en procesos de representación simbólica, con diferentes interpretaciones posibles⁴⁰. Los estudios del cambio en la política implican la necesidad de estudiar los marcos de competencia dentro de este campo. Como señala Steensland (2008) al analizar en los medios de comunicación, en el cambio en los *policy frames* sobre el bienestar, los actores pueden tener un marco compartido, bajo cuyo ‘paraguas’ expresan las diferencias.

Según señala Stone (2001), los bandos en conflicto generan diferentes representaciones de lo que está en juego y buscan convencer a sus interlocutores de la legitimidad de sus argumentos. La disputa sobre las representaciones ocurre en medio de un debate en tres dimensiones: objetivos, problemas, y soluciones. Los objetivos refieren a ideas que expresan valores como equidad, justicia, seguridad y libertad. Los problemas refirieren a la distancia entre el *statu quo* y los objetivos.⁴¹ Las soluciones serían “*resoluciones temporales del conflicto de interpretaciones*”, materializada en las políticas públicas, vistas por Stone como intervenciones en la realidad social, o sea tentativas deliberadas de cambiar el *statu quo* (Stone, 2001: 11-12).

Analizar las definiciones y conceptualizaciones sobre el bienestar que están a la base de las orientaciones de cambio, resaltando el factor ideológico y político en las propuestas del cambio o reforma del Estado de Bienestar es central (Powell & Hewitt, 1998). Los debates sobre la perdurabilidad de los Estados de Bienestar como sobre su retraimiento no pueden resolverse sin recurrir a los ideales de bienestar, a las

⁴⁰ Stone (2001) propone la noción de *paradoja*, que refiere a la coexistencia en el proceso de políticas públicas, de significados mutuamente excluyentes por la lógica formal. El concepto hegemónico de racionalidad excluye esas paradojas del campo de visión del analista. Con base en la noción de paradoja propone un modelo de raciocinio metafórico, según el cual los individuos utilizan metáforas y analogías para procesar la información y comunicar significados. La autora parte del supuesto que la cognición humana funciona mediante categorización e interpretación. Ella apunta que el raciocinio metafórico tiene un sentido estratégico, pues envuelve objetivos de carácter político: persuadir a los interlocutores sobre un tema en discusión y representar diferentes de la disputa política y de las reglas para la resolución de conflictos, que serían básicamente *conflictos de metáforas*. Y metapolítico, pues Stone sustituir el modelo de sociedad de mercado por el de *comunidad* (*polis*). La *polis* sería un conjunto de comunidades políticas, definidas como grupos de personas que viven bajo las mismas reglas y estructuras de gobernanza y que tendrían objetivos distintos a los de sus miembros individuales. De esta manera Stone rompe con la perspectiva individualista, al poner el acento en los vínculos, en las emociones y tradiciones y harían parte de manera voluntaria o impuesta de ciertas comunidades.

⁴¹ Las formas de definición de los problemas se basan en distintos mecanismos de interpretación. Stone identifica los símbolos, números, historias causales, intereses y decisiones. Los instrumentos para cambiar el *statu quo* son los sistemas de inducción, las reglas, los derechos y los poderes (Stone, 2001).

normas, las percepciones y las expectativas sobre éste (Beland, 2005). Como plantea Moreno (2007) la dimensión de los valores sociales cobra una decisiva importancia como guía para institucionalizar las políticas sociales y asegurar su financiación.

El análisis de la protección social debe estar en la búsqueda de atribución de significados y contenidos a valores y orientaciones normativas que definen el ámbito del campo social, así como las posibilidades y límites de las estrategias de diferentes actores. El diferencial en el peso de los intereses involucrados va a atribuir a las políticas sociales características distintas, configurando modelos más o menos inclusivos o excluyentes de sistemas de protección social. Es a través del proceso decisario de formulación y diseño de las políticas y de los mecanismos generados para su implementación combinados a los recursos asignados para esto que los intereses sociales se materializan en prácticas concretas de regulación, provisión, financiamiento y evaluación, creando las condiciones reales de inclusión y exclusión.

Como señalan Gallego y Subirats (2010), las políticas públicas, desde su dimensión simbólica, referida a producción de discursos y significados, sustentan principios valoricos que implican o no el reconocimiento formal de derechos, que condicionan la experiencia social, la subjetividad de los beneficiarios según lo ubiquen en lugares determinados dentro del universo simbólico de la sociedad. Estos discursos también implican su dimensión sustantiva referida a las estructuras de gestión y gobernanza, a la carga de actores integrados, al contenido de las políticas y las formas de intervención e implementación de ellas, vinculada a la extensión e intensidad de la cobertura de prestaciones ofrecida, es decir a su dimensión operativa. En los términos de Fischer (2003), las visiones sobre la protección social pueden ser interpretadas como subsistemas simbólicos insertos en sistemas simbólicos más abarcadores. En ese sentido, no pertenecen a ningún grupo o individuo en particular, pudiendo ser empleados por cualquier actor político y social.

El cambio en los sistemas de protección social requiere ser analizado en torno a las ideas que los sustentan. Estas están en constante flujo, pues la acción política es motivada por las ideas, el propósito y los objetivos articular las personas a desarrollar estrategias que tienen efectos de retroalimentación más arriba forma a sus ideas originales (Beland 2005).

Adicionalmente aparecen nuevos temas y actores sociales que amplían el campo de acción de las políticas sociales. Ello requiere de análisis interdisciplinarios, que consideren la multiplicidad de factores que influye en la significación de determinadas situaciones como problemas sociales y las formas de abordarlo.

En ese sentido se deben considerar los cambios en la articulación del bienestar, desde un rol central y dominante del Estado a una mayor configuración de actores, (*welfare mix*). Tradicionalmente los estudios sobre los Estados de Bienestar y las políticas sociales derivadas de éste se han centrado en la acción del Estado como proveedor del bienestar, donde las políticas sociales son de corte universal y administradas por el Estado para facilitar el progreso económico y social (Dean *et al.*, 2005, 2006). Sin embargo, progresivamente se consolida un 'agregado social' (*social mix*) -compuesto por los sectores Estado, mercado, familias y voluntariado o 'tercer sector'- en la provisión de servicios sociales y de bienestar a la ciudadanía con una mayor complejidad de actores en la provisión del bienestar (Moreno, 2007. Dean *et al.*, 2005. Powell & Hewitt, 1998). Las interrelaciones entre estos actores, requieren de análisis que profundicen en estas dinámicas, cuestión a la que no puede responder exclusivamente el análisis económico o positivista como señalan Fischer (2003) y Hager (2003 b) Hager y Wanegaar (2003), Stone (2001).

La importancia de las dimensiones políticas, culturales y sociales en la política social, son crecientemente centrales para entender las formas contemporáneas del poder, las relaciones sociales y la inequidad. En política social hay poco desarrollo sobre el rol que juega el lenguaje en la legitimación y facilitación del cambio en las políticas sociales y la importancia de los significados y discursos en la política social, que permiten observar las relaciones entre poder social, inequidad y discursos sobre el bienestar. Ello es contradictorio con el hecho que la política social está estrechamente vinculada a diferentes 'visiones de mundo', es decir a interpretaciones de 'lo social' (Lewis, 2000) y a la idea de desarrollo y ciudadanía (Dean *et. al.* 2005, 2006).

Las políticas sociales responderían a determinadas visiones de mundo y se sitúan en un campo de amplio debate. Stone (2001) establece que los conflictos distributivos son los principales temas de controversia entre sujetos sociales y políticos, situándose en la dicotomía liberalismo/conservadurismo social. La posición

en este conflicto tiene que ver con las ‘visiones de mundo’ de los actores, es decir, con las imágenes de la sociedad y del Estado que estos sustentan y el significado que atribuyen a valores propios de la cultura. La base normativa de los sistemas distributivos determinaría en gran medida, las reglas de distribución impulsadas por éstos. Los temas que involucran la distribución se establecen en torno a los ítems a ser distribuidos, los beneficiarios y los procesos de distribución, existiendo tres ámbitos de decisiones que determinan modelos distintos: la manera de definir el objeto de la distribución y el valor que le otorgan los sujetos sociales y políticos; la selección de beneficiarios en base a determinados criterios o principios; y la forma en que se distribuirán los recursos (con participación pública, privada, mixta).

Girotti (2001) también enfatiza la importancia de las visiones de mundo en la protección social, pues las sociedades deciden qué hacer respecto de los sujetos desprotegidos, dependiendo de la jerarquía de valores y significados atribuidos a cada momento histórico. Ello explica porqué los modelos de protección social se relacionan con determinadas matrices político ideológicas situadas históricamente (liberal-meritocrática, liberal democrática y socialdemócrata). También Hager (2002) plantea que esas matrices delimitarían el campo discursivo en el cual estas corrientes se sitúan.

En ese sentido, Steensland (2008) establece el cambio en los *policy frames* responde a la co-evolución tanto de actores como de ideas y que ambos deben analizarse conjuntamente. No hay una concepción única e inalterable en torno al desarrollo y la política social. Desde fines del siglo pasado el tratamiento de estos temas se ha complejizado, produciéndose una variedad de planteamientos y discusiones que contrastan significativamente con los antes existentes. Estas discusiones están permeadas por relaciones de poder. En la arquitectura asimétrica del poder, son las ideas de los actores hegemónicos las que se generalizan e impactan las agendas de desarrollo (incluidas las sociales), a partir del establecimiento de una amplia gama de relaciones entre los actores implicados que van desde la disputa hasta el acuerdo. Situación ésta que permite hablar del complejo y conflictivo camino en el continuo proceso de construcción y reconstrucción de ideas de desarrollo y política social, en escenarios globales de interacción de actores locales, nacionales y transnacionales.

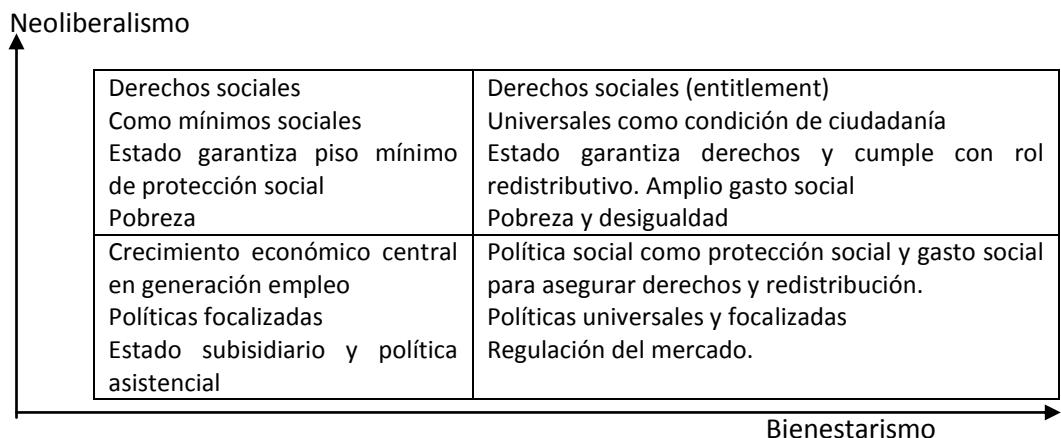
De allí que, los ejes que atraviesan el presente trabajo se centran en la concepción de desarrollo y de política social y en los actores involucrados en las definiciones de problemas y soluciones. Como plantea Bacchi (1999) los gobiernos y todas las personas otorgan una particular forma social a los problemas a partir de las formas en que se habla sobre ellos, y en las propuestas sobre cómo conducir y solucionar esos problemas. Los gobiernos tienen clara esta lógica y son activos en crear determinadas vías para entender cuestiones relevantes. Por ello la comprensión de los discursos que sostienen los actores sobre los problemas y las discusiones sobre estos y sus soluciones son cruciales para identificar las significaciones sobre las visiones que están en conflicto o competencia, ya que constituyen una forma de intervención política con un amplio rango de efectos. Como plantea Bacchi (1999), la dimensión simbólica de las políticas requiere una mayor atención que la que recibe habitualmente en las investigaciones. La observación de la autora se aplica al caso chileno, donde ha habido escasos estudios que analizan esta dimensión de las políticas. El estudio de las visiones de los actores sobre la protección social, en los dos casos que van a analizarse en esta tesis, el caso del Sistema de Protección Social Chile Solidario (2004) y el de la Reforma Previsional (2008), ilustran los conflictos, sobre las definiciones de problemas, sus causas y cursos de solución. Ambas se implementaron mediante leyes, después de la discusión parlamentaria. El uso del *policy frames* en este caso, permitirá develar los discursos implícitos que sustentan las divergencias sobre la orientación de las políticas.

La protección social es un tema relevante en los países en desarrollo como es el caso de Chile, y de alta conflictividad. El uso del *policy frames analysis* tiene como virtud que permite explicar el cambio en el Sistema de Protección Social en Chile como un proceso de conflicto, tensión y negociación entre las dos grandes corrientes en que se han debatido las reformas de la protección social. Entre quienes sustentan posiciones de estabilidad (y, por tanto de mantención de las reformas neoliberales impulsadas desde el Consenso de Washington en adelante) y quienes buscan romper este modelo ya radicalmente o bien manteniendo algunos de sus elementos.

Los dos polos interpretativos que se analizarán en los casos de estudio refieren al debate de dos categorías centrales: el neoliberalismo y el bienestarismo y las formas de entender el debate entre categorías en tono al rol del Estado y del

mercado, del enfoque de derechos, de las estrategias de focalización o universalización y de la forma de entender los problemas públicos de pobreza y desigualdad.

Gráfico Nº 2 Categoría análisis orientaciones del Sistema de Protección Social



Fuente: Elaboración propia

Esas visiones en competencia se analizan en dos casos para el caso chileno (Chile Solidario y Reforma Previsional) y permiten ilustrar las grandes áreas de debate en torno a cuánto mantener del modelo neoliberal y qué cambiar. A través de las concepciones de los actores parlamentarios y sociales, esta investigación tiene el afán de entender los marcos interpretativos de los actores de estas reformas, sus valores, fundamentos, concepciones de políticas, negociaciones y debates, pues estos van a incidir y conformar la constitución de los componentes más relevantes de la asistencia social (caso Chile Solidario) y de la seguridad social (caso Reforma Previsional) del Sistema de Protección Social en Chile. Al usar los *policy frames*, se pudieron establecer, como se desarrolla en extensión en el capítulo IV de análisis de resultados, las ‘visiones’, una ‘continuista-liberal’, orientada a la permanencia del modelo, otra ‘reformista-universalista’, con elementos de cambios más bienestarista y de continuidad y una tercera orientada al cambio del modelo ‘cambio-bienestarista’. También se describen las luchas de poder entre quienes sustentan *frames* en conflicto sobre en la formulación de la política pública, y la definición de problemas que requieren acción pública.

De este modo, se pueden establecer las líneas de cambio y continuidad en materia de reformas a las políticas públicas de protección social, entendiendo las visiones de los actores que participaron en su diseño. El análisis de *policy frames*

resultó de gran utilidad para establecer las miradas en torno a particularmente, en torno a tres dimensiones que surgen como las más relevantes del análisis inductivo de los datos: rol del Estado, rol del mercado y enfoque de derechos como expresión de ciudadanía. Así, los análisis desarrollados permiten establecer y describir los dilemas que atraviesa Chile, respecto de la profundidad y extensión de las reformas a realizar en materia de protección social.

Cabe señalar que la discusión sobre los cambios a las reformas impulsadas por los organismos de financiación en toda América Latina, es parte de la agenda de reformas impulsadas en los últimos años en toda la región. Es relevante poner la discusión sobre Chile Solidario y sobre la Reforma Previsional, en este marco contextual, pues muchos cambios, como Chile Solidario, son similares a otros de la región. En la actualidad, estos mismos organismos han impulsado con mucha fuerza los Programas de Transferencia Condicionada, como Chile Solidario, que 20 años después de su implementación, van a impulsar importantes debates sobre la necesidad en los países de fortalecer las políticas de salud y educación. Pero no sólo eso, sino que se va a poner en el debate la necesidad de configurar derechos a partir de los accesos a bienes y servicios sociales que garantizan los Programas de Transferencia Condicionada. De este modo, se va a abrir una discusión renovada en la región sobre los derechos sociales y la instalación de sistemas de protección social. Asimismo, diversos países han impulsado la creación de pilares no contributivos que extienden la seguridad social a quienes estaban excluidos de ésta. Ello es abordado en el siguiente capítulo, poniendo especial énfasis a los debates generados en diversos países de América Latina sobre la protección social y las reformas a impulsar.

CAPÍTULO II. PROTECCIÓN SOCIAL: CONCEPTOS PRINCIPALES Y SU DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

En este capítulo se analizan los conceptos de protección social y su contextualización en América Latina, desarrollando un análisis descriptivo de los modelos de protección social en la región, examinando el rol de los organismos internacionales en su configuración, la implementación de los programas de transferencia condicionada, y las reformas en seguridad social. En ese marco, se encuadra la discusión realizada en Chile en torno a los cambios en asistencia social (Chile Solidario) y en seguridad social (Reforma previsional) en el contexto del debate más general sobre los *frames* de las políticas sociales en América Latina. Debate que abordaremos utilizando el instrumental analítico desarrollado en el capítulo anterior. Específicamente, se analizará el Sistema de protección Social en Chile, dando cuenta de sus principales avances y desafíos. La intención de este capítulo es resaltar los aspectos esenciales que se vinculan con los objetivos de la tesis, dando cuenta del debate y tendencias de la protección social en América Latina y de cómo se reflejan éstas en el caso particular de Chile.

A la luz de las reformas en protección social realizadas en la región en los últimos años, ha surgido una reciente literatura aborda estas transformaciones. Existen distintas visiones sobre los significados e implicancias de este cambio. Ya sea que se encaminen a la constitución de un nuevo ‘bienestarismo’ con mayor empoderamiento de los ciudadanos a través de la garantía de derechos, o bien que impliquen el establecimiento de mínimos sociales expresados como derechos, pero que continúan con la línea de focalización y sin implicar un nuevo modelo de bienestar. Draibe y Riesco, (2007b) plantean que aunque muchos de los cambios de los 1980 a 1990⁴² prevalecen y en los primeros años del s. XXI, hay una inflexión (no un fin) en la ideología neoliberal y sus orientaciones, en la lógica de fortalecimiento de las políticas sociales, surgiendo a juicio de los autores, un nuevo Estado desarrollista del bienestar en América. Este nuevo paradigma reemplazaría al Consenso de Washington y acabaría con la pretensión del neoliberalismo de ser la única manera válida de pensar,

⁴² Las privatizaciones de empresas y servicios (como la previsión), la introducción del sector privado en la salud y educación, la mundialización de la economía, el énfasis en la focalización, los equilibrios macroeconómicos, entre otros, son reformas que prevalecen.

y un único esquema aplicable a toda la región. Y según se consolide la orientación de las reformas en políticas sociales configuradas en un Sistema de Protección Social, pueden conducir a reformas minimalistas que se concentren en la generación de redes de protección para los más pobres (Serrano, 2005. Sojo, 2007). O bien a la instalación de Sistemas de Protección Social fundados en la ciudadanía y sus derechos (CEPAL, 2006. Barba 2007).

Con el fin de contextualizar los cambios en Chile en la discusión de los *frames* a nivel de la región es que en este capítulo se aborda en primer lugar el cambio en los modelos de protección social desde sus inicios hasta la implantación de los *frames* del modelo neoliberal. En una segunda sección se aborda la transición desde esos modelos a la configuración de *frames* donde la protección social vuelve a ser el eje. En una tercera sección se analizan las principales discusiones presentes en la literatura en torno a la focalización universalidad y enfoque de derechos. Finalmente, y desde la perspectiva analítica aquí adoptada, se establecen los principales *frames* de las reformas a la protección social en América Latina.

2.1. EL CAMBIO EN LOS MODELOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA, DESDE EL *FRAME* BIENESTARISTA AL *FRAME* NEOLIBERAL.

La protección social ha sido vinculada principalmente al desarrollo de “*public actions taken in response to levels of vulnerability, risk and deprivation which are deemed socially unacceptable within in a given polity or society*” en que, en base a un acuerdo social, la sociedad decide qué riesgos cubrir y con qué nivel de protección (Conway, de Haan & Norton, 2000). En la misma línea Viana y Levcoitz, (2005:17) plantean que “la protección social consiste en la acción colectiva de proteger a los individuos contra los riesgos inherentes a la vida humana y/o asistir necesidades generadas en diferentes momentos históricos y relacionadas con múltiples situaciones de dependencia”.

Como señala Girotti (2001), la protección social ha estado asociada a lo largo de la historia, a asegurar las necesidades individuales y familiares, que pueden ser satisfechas por la intervención de una pluralidad de actores, públicos y privados, capaces de proveer sobre títulos diversos y grados variados de eficacia la tutela y el sustento de los más débiles. De este modo, la protección social se ha expresado en programas y sistemas de seguridad social y en políticas sociales para disminuir la

pobreza y la inequidad. Estas políticas varían en cada país, por sus condiciones contextuales y acuerdos políticos y socioeconómicos específicos respecto de la protección social. Sin embargo, diversos autores (Mejías & Franco, 2007. Filgueira, 1998, 2007. Martínez 2007. Gough & Wood 2004. Draibe & Riesco, 2006), establecen algunos patrones comunes respecto de la evolución en América Latina de los Sistemas de Protección Social, desde modelos centrados en los *frames* bienestaristas hacia el *frame* neoliberal.

El cambio se realiza desde el *frame* bienestarista, que tenía como norte la universalización de derechos bajo el modelo de Estado Social (Mejías & Franco, 2007), buscando emular los modelos de Estado de Bienestar europeos (Draibe & Riesco, 2007. Filgueira, 2007) que primó en América Latina entre 1930 y 1970-80 en el marco del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), como un modo particular de política “keynesiana” (Riesco, 2007), que contempló un fuerte rol del Estado que permitió el desarrollo de políticas de corte universal, aunque limitadas a sectores urbanos y con cobertura preferente a los sectores integrados al mercado de empleo formal, (Filgueira, 1998. Mesa-Lago, 1991. Barrientos, 2004). Entre los logros de los modelos más exitosos (Chile, Argentina, Uruguay), estuvo el desarrollo de un modelo de prestación de beneficios altamente estratificado (que beneficiaba a trabajadores formales y grupos corporativos) junto con el desarrollo de políticas de acceso universal a la salud y educación como derechos sociales (Filgueira, 1998). Estos países lograron los mayores niveles de cobertura de las políticas sociales en la región, al ser países pioneros (Mesa Lago, 1991)⁴³. A partir de los años 70 el modelo que atribuía al Estado un rol central en la distribución de bienes sociales enfrentó desafíos que pusieron en cuestión su supervivencia (Mejías & Franco, 2007).

⁴³ Mesa-Lago (1991), establece una primera clasificación de Estados de Bienestar en América Latina. Según su evolución histórica del gasto social, sus etapas de desarrollo, la magnitud y cobertura del gasto social y la extensión de las prestaciones establecidas, establece tres grandes grupos: *a) países pioneros* (Chile, Brasil, Argentina, Cuba y Uruguay) con protección social desde los años 20, con cobertura universal (70 a 80% de la población) en servicios de protección social básicos, pero con alta estratificación en la calidad y acceso de los mismos, y déficit estructural en materia de recursos y gastos; *b) países intermedios* (Costa Rica, Ecuador, Perú, Panamá, Paraguay, Colombia, México y Venezuela) con protección social desde los '40, con altos gastos, pero coberturas medianas (entre 20 y 45 % de la población). Sólo Costa Rica, logró universalidad y un modelo de protección social maduro; *c) países tardíos* (República Dominicana, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Haití y Honduras) empezaron en los años cincuenta y sesenta a generar sistemas de seguridad social. Baja cobertura (sólo para los de mayores ingresos), escasos servicios y debilidad institucional.

En términos generales, el modelo de protección social latinoamericano bajo el *frame* bienestarista se expandió incluso hasta finales de los '70 (Barrientos, 2004. Filgueira, 1998, Mesa Lago, 1991). Ese modelo garantizaba tres tipos de prestaciones: asistencia de salud a nivel básico, (atención primaria y materno -infantil), jubilaciones y pensiones y beneficios por accidentes del trabajo (Brasil, Venezuela y México instauraron seguro de desempleo). También se extendió universalmente la educación primaria. Hubo hegemonía del modelo de seguro social basado en el trabajo formal y la familia tradicional, con fragmentación de la calidad de los servicios y con un gasto social deficitario y regresivo. Aunque se extendió la cobertura de la protección, se mantuvieron las posiciones de la sociedad salarial (Fonseca, 2006. Draibe & Riesco, 2006. Barba 2004).

En los años '80 este ciclo de la política social se quiebra, no sólo en América Latina, sino también en Europa donde, como señalan Herrera y Castón, (2003), se pone fin al pacto keynesiano. La reestructuración industrial y cambio tecnológico, hicieron inviable el pleno empleo y limitaron la capacidad económica del Estado y su gasto social, (Moreno & Serrano, 2007. Draibe & Riesco, 2006).

A raíz de la crisis del modelo sustitutivo de importaciones, se genera como alternativa el llamado Consenso de Washington, que impuso el modelo de protección social en América Latina bajo el *frame* neoliberal. Cabe destacar que la alternativa del *frame* neoliberal fue literalmente impuesta en la región, bajo la extensión de las dictaduras militares que proliferaron en la región. Particularmente, en el caso chileno, el modelo se impuso con más fuerza y de manera más ortodoxa, gracias a la influencia de los llamados 'Chicago boys' en las élites del gobierno militar (Huneuss, 1998).⁴⁴

Este modelo, según describen Mejías y Franco (2007) se caracteriza por las diversas formas de interacción de los individuos (ciudadanos que automáticamente adquieren la connotación de clientes) en amplios mercados donde los bienes, servicios y valores sociales se convierten en mercancías, con vendedores privados cuyo único interés es la rentabilidad económica bajo el principio de la libre competencia. En este

⁴⁴Los Chicago Boys conformaron la tecnocracia impulsora de las reformas neoliberales impulsadas en la dictadura de Pinochet. Fueron economistas con postgrado en la Universidad de Chicago, formados por Milton Friedman, que aplicaron las políticas neoliberales de privatizaciones y reducción del gasto fiscal.

modelo, el consumidor tiene la opción de elegir de acuerdo con su capacidad de compra, pues parte del supuesto de que todos los individuos tienen ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades en un mercado que les ofrece una variada gama de bienes y servicios.

Las orientaciones comunes del largo predominio de las políticas del Consenso de Washington⁴⁵ han sido un rasgo común a toda América Latina. La reestructuración de la protección social se realizó en base a las directrices de privatización, descentralización, capitalización y focalización (Silva e Silva, *et al.* 2004. Barrientos, 2004). Se sustituye el modelo keynesiano desarrollista por uno neoliberal que disminuyó la cobertura e impacto de la protección social, promoviéndose reformas económicas y estatales que implicaron el declive del bienestar en la región cambiando el tipo de desarrollo socioeconómico que ellos promovían (Riesco, 2007).

Los sistemas de protección social en América Latina sufrieron profundas transformaciones a raíz de las reformas estructurales bajo el *frame* neoliberal, impulsadas por los organismos de financiación internacional en los años '80 y '90. Diversos autores (Mesenguer, 2004. Mesenguer & Giraldi, 2008, Riesco, 2007) destacan el rol preponderante de estos en las políticas de la región. Las políticas de base universalizadora y centradas en derechos fueron reemplazadas mayoritariamente por políticas focalizadas como respuesta a situaciones de pobreza, pero también como medidas de reducción de gasto social, privatizaciones y manejo macroeconómico.

La agenda de los organismos internacionales instaló lo que Barba (2004) denomina el modelo “*residual deslocalizado*”. Residual por la predominancia del mercado y los equilibrios macroeconómicos a los que se subordina la política social. Deslocalizado, porque funciones que antes eran estatales —como el diseño, financiamiento y evaluación de programas sociales— son realizadas por las instituciones financieras (BID, BM, que son los que tienen preeminencia en lo social).

⁴⁵ Los principales rasgos de las políticas recomendadas por los organismos internacionales de asistencia crediticia eran la centralidad del logro de la estabilidad económica a través de la apertura comercial, liberalización de mercados, atracción de inversiones, reducción del sector público, expansión de los sectores privados. Y en materia de políticas sociales, la aplicación de programas focalizados dirigidos a los sectores más pobres. Se sostenía que una vez eliminada la intervención estatal, el intercambio mercantil promovería el crecimiento económico y distribuiría la riqueza a través del “efecto chorreo o derrame”. Por lo tanto, la desigualdad no era un tema abordable por las políticas, pero sí la superación de la extrema pobreza. Por ello se consideraba que las políticas públicas atenderían provisoriamente sólo las situaciones de privación social más extrema, o de áreas donde no era viable la participación del mercado.

Para Barrientos (2004), este régimen queda mejor descrito como *informal-conservador*, dado que en él la mayoría de la población se vio excluida del sistema de seguridad social, por su posición en el mercado de trabajo. El autor establece que, en las últimas dos décadas, América Latina pasó de un régimen de bienestar conservador-informal (similar al modelo corporativo), a otro liberal-informal. Liberal, porque el énfasis se ha puesto principalmente en el mercado; e informal, porque son las familias y redes sociales los principales mecanismos de protección.

Así países con vocación redistributiva universalista (Argentina, Chile y Uruguay) reorientaron en la década de los 80 su matriz de bienestar hacia políticas de corte focalizado y condicional, influidos por los preceptos neoliberales del Consenso de Washington (Filgueira, 1998, 2007. Martínez, 2007)⁴⁶. En el marco de las reformas del sector social iniciadas en América Latina, los sistemas de bienestar se rediseñaron, con la privatización total o parcial del financiamiento y provisión de servicios, la concentración de recursos estatales en el financiamiento y, a menudo, la provisión de servicios para los pobres; esta última, con una lógica que privilegia el subsidio de los servicios esenciales basado en el análisis del costo-beneficio y en nuevos mecanismos de selección para llegar a sectores sociales focalizados. Ello implicó un creciente rol del mercado en la provisión de bienestar. Como señala Messenguer (2004), hubo una masiva difusión de estas políticas en América Latina, con una fuerte impronta en la privatización de servicios.

La implementación del *frame* neoliberal en las políticas sociales estuvo vinculada, según plantea Gomariz (2007) a un cambio del conjunto de las políticas públicas. Como señalan Barba (2004), Barrientos (2004), Martínez (2007) y Draibe y Riesco (2006), lo que hubo fue más que un cambio en las políticas sociales. Hubo un cambio en la orientación de los Regímenes de Bienestar, que en América Latina pasaron a caracterizarse como regímenes de carácter básicamente residuales, con una fuerte predominancia del mercado sobre el conjunto de políticas. En este contexto Martínez (2007), Gough y Wood (2004) y Draibe y Riesco (2006), señalan que las familias y redes de apoyo adquirieron un rol protagónico en el bienestar de sus miembros, ante la falta de mecanismos públicos de cobertura de protección social.

⁴⁶ Una primera es el Modelo de Sustitución de Importaciones (1930 a 1970-80); la segunda es la instalación del Consenso de Washington, y la crisis del modelo neoliberal abre la tercera generación de reformas.

En ese contexto de reformas, las políticas sociales transitaron a ocupar un rol subordinado frente a las políticas económicas, y a tener un rol paliativo para aquellos sectores de la población que no estuvieran en condiciones de participar en el mercado. De este modo, se caminó desde la lógica de derechos a la lógica de la carencia y de la asistencialidad. Como señala Molyneux (2007) las políticas macroeconómicas se volvieron hegemónicas y las sociales atendían temporalmente situaciones de privación social extrema o intervenían donde no era viable la participación del mercado. Bajo esta impronta se instalaron las redes mínimas de protección social (Mesa Lago, 2000) o ‘safety nets’ tales como los programas de acción social (PAS), en Costa Rica y México; los Fondos de Emergencia Social (FES) en Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Perú y Uruguay; los Fondos de Inversión Social (FIS) en Bolivia y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile, impulsados fundamentalmente por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Agencia Interamericana de Desarrollo (AID). Esas redes, caracterizadas por su ánimo mitigador y paliativo, no lograron la protección amplia de la seguridad social integral ni alcanzaron a enfrentar todas las dimensiones del riesgo. Según Sojo (2004), surgen como una propuesta global de política social con una combinación público-privada, en la cual las responsabilidades estatales en materia de bienestar social se circunscriben al combate contra la pobreza y donde el aseguramiento contra los riesgos adquiere una dimensión individual, desvirtuando el carácter solidario de la seguridad social.

Los resultados de este cambio de *frames*, según muestran diversos autores (Draibe & Riesco, 2009. Filgueira, 2007. Barrientos, 2004. Barba, 2004), derivó en que las políticas de ajuste estructural y la consecuente liberalización económica causaron crecientemente mayor vulnerabilidad, pobreza y desigualdad. Los supuestos del *frame* neoliberal de que una vez eliminada la intervención estatal, el intercambio mercantil promovería el crecimiento económico y distribuiría la riqueza a través del “efecto chorreo o derrame”, no se cumplieron. Así, la apuesta por el mercado, la minimización del Estado, el ajuste, la primacía de las políticas asistenciales y el exclusivo énfasis en la focalización implicaron lo que CEPAL (1996) llamó la década perdida de América Latina, caracterizada por el estancamiento económico, la pesada carga de la deuda externa y el aumento de la pobreza (en 1980 el 35% de los hogares eran pobres, en 1990 era el

41%). Entre 1980 y 1990, como señala Boron (1999), la pobreza empeoró como resultado de la crisis y las políticas de ajuste, deshaciendo la mayor parte de los progresos logrados en materia de reducción de pobreza durante los años '60 y '70 y se incrementó la desigualdad de ingresos en la mayor parte de la región.

2.2. LA IRRUPCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA Y LAS REFORMAS SOCIALES. LA TRANSICIÓN DE LOS *FRAMES* DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.

Diversos autores (Gomariz, 2007. Molyneux 2007. Arriagada, 2006. Sotelsek, 2007. Abel & Lewis 2002) realizan una revisión de las políticas sociales aplicadas en América Latina, desde los años '80 hasta ahora, analizando las distintas etapas de este proceso. Desde distintas aportaciones, estos autores señalan que, después de décadas de experimento neoliberal, la política, lo público y el Estado vuelven ahora a ocupar un rol central, con lo que se inaugura una nueva generación de políticas sociales.

Como plantea Molyneux (2007), después del fracaso del Consenso de Washington, se inician las políticas de “ajuste con rostro humano”, o del consenso post-Washington. Ante los magros resultados de las *safety nets*⁴⁷, (redes mínimas de protección social) del Banco Mundial, en la eliminación de la pobreza (Abel & Lewis, 2002), hay un re-direccionamiento de las políticas sociales de los organismos internacionales, en el marco del Post Consenso de Washington y surge la propuesta de Manejo Social de Riesgo (Holzmann & Jorgensen, 2000) y los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) (Barba, 2004. Britto, 2008) que buscaban no sólo otorgar subsidios sino vincularlos al desarrollo de capacidades. La estrategia de reducción de pobreza tanto del BID como del Banco Mundial se centró en mejorar el acceso de los pobres a los mercados (a través del consumo y mejores ingresos) y a las oportunidades. Así ocupa un rol central la creación de capital humano mediante la mejora de las habilidades de los pobres, cambiando la distribución de los activos,

Entre mediados y fines de los '90, hay un aumento significativo del gasto

⁴⁷ Definidas como “conjunto de intervenciones compensatorias, que incrementan el ingreso y otros activos, mediante transferencias focalizadas, y que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables ante desastres naturales o problemas creados por la acción humana, como por ejemplo, las transiciones económicas” (Graham, 1994, citado por Cohen & Franco, 2006, pp 31)

social per cápita y en relación con el PIB en América Latina y un impulso a la política social. Los PTC se instalan entre 1990 y 2000, en toda la región bajo el impulso del Banco Mundial y del BID (Fonseca, 2006. Cohen & Franco, 2006. Bastaglia, 2009. Britto, 2008. Filgueira 2007. Veras Soares & Britto, 2007). También lo hacen en África, Asia y América del Norte, (Barrientos & Hume, 2008)⁴⁸ y son claves en reimpulsar las políticas sociales (Molyneux, 2007. Barrientos & Hume, 2008), siendo respuestas más comprensivas y permanentes de políticas públicas en el ámbito social. Entre los de más amplia cobertura están Bolsa Escola/Familia en Brasil y Progresa/ Oportunidades, México⁴⁹, que han movilizado el interés regional y global sobre la política de protección social (Britto, 2008)⁵⁰. Los PTC se han diseminado, se han ido constituyendo en instrumentos centrales en las políticas de reducción de la pobreza en América Latina (Rawlings, 2005. Morley & Coady, 2003).

Para Barrientos y Santibañez (2009) representan un quiebre con las políticas paliativas y compensatorias de los '80 y '90, al centrarse en la multidimensionalidad e intergeneracionalidad de la pobreza. Los programas regulares y fiables de asistencia social basados en las transferencias de ingresos⁵¹, pero que en un grado creciente combinan el acceso a servicios básicos y la inversión en el desarrollo humano, alcanzan ahora a una proporción considerable de la población

⁴⁸ Así lo muestran las experiencias Subvención de Apoyo Infantil en Sudáfrica, iniciada en 2003 con cobertura a 7.2 millones de niños; el Sistema de Garantía del nivel de vida mínimo en China iniciado a finales de los años 1990 y cuya cobertura alcanzaba 22.4 millones de personas; el Programa Oportunidades de México, iniciado en 1997, que cubre a más de 5 millones de familias; el Programa Bolsa Familia en Brasil con una cobertura de 12 millones de familias; el Esquema de Garantía de Empleo Nacional Rural de la India con cobertura el 2008 de 26 millones de familias, entre otros. En el caso de Asia, África y América Latina, ver Barrientos & Hulme (2008).

⁴⁹ Progresa cubre a un 25 por ciento de la población y Bolsa Familia a un 16 por ciento, en tanto Chile, Colombia y Jamaica tienen una cobertura de 4 a 9 por ciento, CEPAL (2006).

⁵⁰ Los PTC se iniciaron en los '90, en Brasil con Bolsa Escuela, programa complementario de la universalización de los servicios educativos y en México el programa Progresa, concebido originalmente como mecanismo de emergencia social. Estos evolucionaron gradualmente hacia programas de cobertura amplia de apoyo a través de la transferencia condicionada de ingresos a los sectores más pobres (Oportunidades en México y Bolsa Familia en Brasil) y luego se aplicaron al resto de países de la región.

⁵¹ Los PTC tienen como antecedente los Programas de Rentas Mínimas (PRM) implementados en Europa para asegurar rentas a las familias que no contaran con niveles mínimos de protección social. Los PRM progresivamente han incorporado condicionalidades a su entrega, de manera similar a los PTC, aunque más asociados a la reinserción laboral (Fonseca, 2006).

pobre. Las transferencias monetarias asociadas a condicionalidades o compromisos que los beneficiarios deben cumplir y referidos principalmente a educación y salud (Villatoro, 2007. Bastagli, 2009).

Así se atacan las causas de la pobreza y se mitigan sus efectos (Milazzo & Grosh, (2008). Con ello se busca aunar dos criterios que no siempre han ido de la mano: eficiencia y equidad (Ravallion, 2003), mitigando el costo de las inequidades no resueltas y mejorando la estructura de oportunidades (UN 2005 citado por Hailú & Veras Soares, 2008). También hay razones de eficiencia al potenciar las estrategias de focalización (De Janvry & Sadoulet, 2006).

Barrientos y Santibañez (2009), Filgueira (2007) plantean que es una nueva forma de asistencia social que surge en América Latina, que han ido ampliando sus objetivos, vinculándose crecientemente a la institucionalidad de la protección social, como un componente esencial de las estrategias de desarrollo económico social, y una forma de vincular crecimiento económico con desarrollo humano. Los PTC han mostrado su impacto en el mejoramiento del consumo e ingresos de los más pobres, así como en los indicadores de salud, nutrición y educación (Rawlings & Rubio, 2005. Cohen & Franco, 2006. CEPAL 2006. Hailú & Veras Soares, 2008. Villatoro, 2008). En términos de impacto en la disminución de la desigualdad algunas evaluaciones muestran resultados positivos, (Hailú & Veras Soares, 2008. Soares *et al.*, 2007. Villatoro, 2007)⁵². Sin embargo, no queda claro si efectivamente cambian la movilidad de los más pobres, rompiendo el círculo intergeneracional de la pobreza (Barba 2004. Fonseca, 2006. Villatoro 2008. Pérez, Veras Soares & Hirata, 2008), y si implican un reconocimiento de ciudadanía de los más pobres (Barba, 2004. Serrano, 2005. Martínez & Voorend, 2008).

Los PTC varían en función de los arreglos institucionales, la estrategia de ejecución y los modelos de gestión y financiamiento (Fonseca, 2006. Britto, 2008. Veras Soares & Britto, 2007. Cohen & Franco, 2006. Villatoro, 2007, 2008).

⁵² No obstante el peso de las transferencias entregadas por los programas es muy pequeño en relación a los ingresos totales de las familias, estas fueron responsables del 21% de la disminución de la concentración distributiva en México y Brasil y del 15% de la caída en Chile. La diferencia se explica por la amplia cobertura de los programas en Brasil y México y sus mejores subsidios, versus la escasa extensión del chileno y los bajos montos de las transferencias monetarias. En Brasil y México los CCT son el segundo determinante en la caída de la desigualdad entre 1994 y 2004. En el caso de Chile, no tienen una contribución relevante en las dinámicas de desigualdad. (Soares *et.al.* 2007).

Asimismo, Fonseca (2006) señala que la discusión sobre los Sistemas de Protección Social surgen de la implementación de estos programas que establecieron las condiciones de 'ingreso', pero fueron teniendo problemas crecientes para las condiciones de 'egreso', pues se requería una mejor combinación entre asistencia y promoción, que permitiera el aseguramiento ante los riesgos a lo largo del ciclo vital.

De este modo, como se aprecia en el siguiente cuadro Nº7, existen distintas características de los enfoques de la protección social que se han ido constituyendo bajo el impulso de los PTC, bajo el cual se pueden agrupar los países.

Cuadro Nº 7. Nuevos enfoques de la protección social en América Latina

Enfoques	Características principales	PIB per capita*	Gasto Público social 2007/2008 (%PIB)	Grupos de países
Protección como asistencia y acceso a la promoción	Políticas no contributivas focalizadas en los pobres (PTC),	1,975	10,2	Ecuador, Perú, Guatemala, Bolivia Honduras, Paraguay, Rep. Dominicana, El Salvador
Posición intermedia entre asistencia y Acceso a la promoción y garantía ciudadana	Políticas no contributivas focalizadas en los pobres (PTC), incorporando otras políticas de protección social no contributiva (focalizadas o universales, en pensiones y salud). Se busca articular de manera progresiva los distintos componentes	5,320	11,8	Colombia, México, Panamá
Protección social como garantía ciudadana	Transferencias y prestaciones no contributivas y creciente articulación entre políticas de protección social no contributiva y contributiva e busca conformar sistemas integrales y coordinados de protección social	6,601	18,6	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ceccini y Martínez (2009) y Cepal, (2010)

*Cepal (2010), dólares 2000

Para responder a estas rutas críticas de salida, los modelos de PTC han cambiado. Los creados en los '90 se centraron en la tríada clásica del capital humano (educación, salud y alimentación). Pero, a partir de los 2000, se ha buscado la articulación de los PTC en redes de protección más amplias y la agregación de una mayor diversidad de sectores (empleo, capacitación laboral, seguridad social,

dinámica familiar, etc.) (Bastaglia, 2009. Barrientos 2010).

Soares *et al.* (2007), Valencia Lomelí (2008), Bastagli (2009), Rawlings (2005) coinciden en señalar que los alcances de los PTC requieren ubicarse en el marco de la política social en general y de los regímenes de bienestar nacionales. Las prioridades reflejan también distintos marcos conceptuales. Enfatizar el corto plazo y aliviar efectos de las crisis económicas o prevenir pérdidas de capital humano están modulados desde un enfoque de manejo de riesgos donde la función de la protección social es entregar herramientas (o seguros) a las familias para enfrentar las crisis económicas.

Según expresa Valencia Lomelí (2008), existe un debate sobre si los PTC se realizan en el marco de un paradigma de política social minimalista o residual, focalizado en la población más pobre logrando mayor eficiencia de la acción pública⁵³. O bien son un paso para integrar los PTC con las instituciones de seguridad social para superar la tradicional segmentación sectorial y construir ciudadanía (Barrientos, 2012). Asimismo se debate respecto de la generación de derechos en los PTC. Diversos autores (Istuani, 2007. Barba 2007, Palma & Urzúa, 2005. Serrano 2005. CEPAL 2006), plantean dotar del principio de ciudadanía a los programas de transferencias de ingresos. Según Ceccini & Martínez (2009), los países que han logrado mayor articulación de los PTC en Sistemas de Protección Social, han incluido enfoque de derechos, por lo cual existiría una tendencia, cuando maduran los sistemas, a garantizar el derecho a la protección social.

En este punto cobra relevancia la articulación de los PTC con la protección social. Ello porque no es lo mismo tener programas centrados en la extrema pobreza que un sistema articulado de protección social, con distintos pisos o niveles de protección, que combinen lo contributivo y lo no contributivo. Como se observa en el siguiente cuadro, muchos países, con distinto nivel de renta, han hecho esfuerzos por incorporar población que estaba excluida de la seguridad social, mediante la combinación de subsidios y de garantías de pensiones mínimas.

⁵³ Los PTC mantienen complementariedad con las políticas económicas, pues son muy focalizados y baratos en términos del gasto, (ninguno de los programas excede más del 0,35 por ciento del PIB según Cepal, 2006). Sin embargo, las diferencias entre el gasto de los países es alta. En Brasil y México alcanza un 0,5% del PIB en tanto en Chile es de 0,01 % (Soares et. al 2007).

De este modo, junto con los PTC, hay una expansión notable de la asistencia social en la región. Barrientos (2012) ilustra la extensión a gran escala de los PTC (Oportunidades en México y Bolsa Familia en Brasil, 25% hogares y Bono de Desarrollo de Ecuador alcanza a alrededor de 40%), se expanden una serie de programas de pensiones no contributivas, como una forma más tradicional de asistencia social (como se ilustra en el cuadro Nº8), en Bolivia se instala la Renta dignidad, en Chile la Pensión Básica Solidaria, en Brasil las pensiones rurales, y en Argentina y Uruguay se garantiza una pensión mínima contributiva más pensión asistencial en caso de no obtener dicho mínimo. Asimismo, se reforman programas de transferencias a la niñez en Uruguay como las Asignaciones Familiares en Uruguay y la Asignación Universal por Hijo en Argentina AUH, ambas de corte universal y destinadas a padres desocupados, en la economía informal o en el empleo doméstico con salario menor al salario mínimo y con condicionalidades de controles de salud y asistencia escolar para los hijos.

Cuadro Nº 8 Pensiones garantizadas

País	Características de Garantía de pensiones mínimas
Argentina	Garantía de beneficio mínimo en programa contributivo Programa asistencial
Bolivia	Beneficio Universal Básico Uniforme (Renta Dignidad)
Brasil	Garantía de beneficio mínimo en programa contributivo Pensiones rurales Programa asistencial
Chile	Garantía de beneficio mínimo en programa contributivo Beneficio Universal (Pensión Básica Solidaria)
Uruguay	Garantía de beneficio mínimo en programa contributivo Programa asistencial

Fuente: Elaboración propia en base a Schwartz (2011), ILO

Esta extensión de coberturas va acompañada, como muestra CEPAL (2012), de un crecimiento del gasto social. En América Latina y El Caribe, el gasto social como porcentaje del PIB subió de 11,2 en 1991-1992 a 18,6 en 2009-2010. Asimismo, la participación del gasto social en el gasto público total, pasó de 45,7 a 62,5 respectivamente. En el análisis del gasto público social por países, Barrientos (2012) muestra que El Salvador aumentó la prioridad macroeconómica del gasto público social en más del 300% (del 2,9% al 13% del PIB); Colombia, el Ecuador, Guatemala, Nicaragua, el Paraguay y la República Dominicana duplicaron GPS en decenio. Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Honduras, Jamaica, México y Perú

aumentaron un 50% o más. En contraste, el incremento en Chile, Panamá y, especialmente, Trinidad y Tobago fue poco sustantivo en los últimos 20 años. Sin embargo, como señala este autor, la expansión de los programas sociales se ha realizado con un crecimiento de la asistencia social con coaliciones con poco margen para transformar las políticas macroeconómicas o las políticas del mercado de trabajo, que siguen la orientación del *frame* neoliberal impuesto años atrás.

Sin embargo, estos cambios abren una serie de discusiones en términos de la tensión entre focalización y universalización, el rol del Estado y del mercado y la introducción del enfoque de derechos. Algunas de las principales tensiones de esa discusión se presentan en el siguiente acápite, relevando su importancia para el cambio de los *frames* de las políticas de protección social en la región.

2.3. PRINCIPALES DISCUSIONES SOBRE EL CAMBIO DE *FRAMES* EN LA PROTECCIÓN SOCIAL. LOS DEBATES SOBRE ENFOQUE DE DERECHOS, UNIVERSALIDAD Y ROL DEL ESTADO.

2.3.1 Enfoque de derechos y rol del Estado. Orientaciones en disputa

La protección social basada en derechos, cobertura de necesidades o protección ante los riesgos forman parte de todos los sistemas de protección social. Los derechos basados en riesgos o necesidades son elementos que no siempre se complementan y muchas veces entran en contradicción (Munro, 2008).

En el caso de la política social latinoamericana, estos enfoques reflejan por una parte, la tensión entre visiones más bien centradas en la protección ante los riesgos donde los derechos no son una variable central sino el aseguramiento de ingresos y por otra parte, la visión más centrada en el bienestar, con políticas universales, fundadas en derechos (Sojo, 2007). Estas tensiones van a reflejarse en el debate sobre qué tipo de políticas sociales generar en América Latina y qué rol van a cumplir los derechos, no ya como mecanismos discursivos, si no con condiciones de exigibilidad.

Como plantea Dean (2007), los derechos humanos son construcciones sociales y no verdades inmutables, por lo que resalta la importancia de los recursos discursivos sobre los derechos de bienestar en las políticas sociales. En la región, el

enfoque de derechos se ha planteado como alternativa al modelo residual y asistencialista impulsado con las reformas neoliberales de los organismos de financiación internacional (Barba, 2004. CEPAL, 2006 y 2007. Filgueira, 2006).

En este contexto de cambios, el reconocimiento del contexto y la naturaleza de los significados de los derechos sociales en la protección social muestran la necesidad de analizar con una aproximación interpretativa, el proceso de las políticas sociales, estudiando las vías en que los actores sociales construyen y defienden significados. El punto de partida de esta perspectiva es considerar el proceso de las políticas públicas como una acción comunicativa estructurada en base a discursos competitivos, en los cuales hay resultados dispares para los diferentes participantes de las políticas.

El enfoque de derechos sociales y económicos se complementa con el enfoque de necesidades, pues a la base de muchos derechos sociales se encuentra la satisfacción de necesidades básicas. El enfoque basado en las necesidades destaca la importancia moral y práctica para los pobres y no pobres por igual de eliminar (o al menos aliviar) la pobreza, que implican la reivindicación moral y económica de medidas de protección social. Las políticas sociales que hacen efectivos los derechos sociales ponen ciertos bienes básicos al alcance de muchos, teniendo como mínimo la garantización a todos los ciudadanos de sus necesidades básicas (Añón, 1994. Pritchett, 2005. Banco Mundial 2008). Esto ocurre al constituir determinadas prestaciones en derechos, con el efecto que una persona puede subsistir sin una dependencia absoluta en relación con el mercado, existiendo una cierta “autonomía” de éste, pues las necesidades básicas están cubiertas al ser concebidas como derechos. La satisfacción de las necesidades básicas se legitiman a través del derecho y son definidas como “aquellos situaciones o estados predicados de una persona y que tiene un carácter insoslayable para ella, que provocan un estado de sufrimiento o daño grave para la persona” (Añón 1994:287). Es decir, los derechos sociales serían una función de las políticas sociales e irían a la par con el desarrollo de los niveles de bienestar que una sociedad garantiza a sus ciudadanos (Herrera & Castón, 2003. Raczyński & Serrano, 2005. Piron, 2004).

Por otra parte, el enfoque de riesgos está más asentado en la economía y enfatiza los fallos del mercado, específicamente en la incapacidad de los mecanismos

de seguros comerciales y de base comunitaria para garantizar la cobertura contra todo tipo de riesgos, muchas veces debido a las asimetrías de información o a información incompleta. Estos tres discursos surgen en gran parte de distintas tradiciones intelectuales, y tienden a darse en paralelo, con escasos puntos de intersección, en que se apoyan mutuamente y puntos contradictorios. La lógica de derechos sociales como mínimos de subsistencia están vinculados a al enfoque del desarrollo humano, sostenida por el Banco Mundial. El discurso del desarrollo humano substituye los derechos sociales, ya sea que estos se asienten en la condición de ciudadano o en la de trabajador, por los programas focalizados. Este discurso minimista promueve una sociedad donde el creciente número de pobres y excluidos debe tender sólo a mínimos, con el riesgo de naturalizar la desigualdad, pues no se ponen en cuestión los mecanismos básicos que producen la pobreza, y se promueven políticas sociales y económicas que aumentan la desigualdad social y mantienen a una mayoría creciente de pobres en los mínimos o en el denominado umbral de ciudadanía (Alvarez, 2005).

Dean (2007) subraya que, en el contexto de la crisis del Estado de bienestar y el surgimiento del pensamiento de la nueva derecha se genera un consenso en torno a la idea de la condicionalidad de los derechos de bienestar, en el sentido de que 'no hay derechos sin responsabilidades' (Giddens, 1998:65, citado por Dean, 2007), que se ha extendido no sólo en los países desarrollados, sino a los en desarrollo. Como sostienen Dean, Cimadomore & Siquiero (2005) los apoyos sociales en los países en desarrollo se condicionan a la búsqueda de empleo, a llevar los niños al colegio o a los controles de salud, o a seguir ciertas pautas de conducta, entre otras. En ese marco, la función de la política social ya no es la de distribuir los recursos o de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, sino el facilitar que las personas gestionen individualmente sus riesgos.

CEPAL, (2006, 2007), Abramovich (2006) y Ferrajoli (2004), señalan que el enfoque de derechos implica mayores grados de desmercantilización, pues está asociado a la universalización. Implica un mayor gasto social para que política social no sólo cubra a los extremadamente pobres y establezca grados de solidaridad entre prestaciones contributivas y no contributivas, asegurando las necesidades básicas para todos y un rol más fuerte del Estado. El enfoque de acceso a los derechos pone el énfasis en la capacidad de asegurar los derechos colocando esta responsabilidad al

nivel de los poderes públicos. La decisión de priorizar tal o cual derecho y de qué forma es materia de decisión política que se refleja en la agenda de las políticas públicas y en su orientación. Por tanto, la lógica que siga una determinada estrategia en una sociedad dependerá de los consensos, los recursos financieros y humanos, la institucionalidad, la voluntad política, lo que influirá por tanto en la implementación de determinadas políticas públicas promotoras o no de derechos políticos y sociales.

En América Latina, dados los contextos de desigualdad y exclusión social, las demandas por derechos específicos ponen en la agenda pública los grandes problemas distributivos, pues reclamar los derechos de indígenas, discapacitados, mujeres, e infancia, que engrosan las filas de los más pobres, vincula también con reclamar derechos sociales. El enfoque sobre los derechos de estos grupos se ha insertado en el debate más amplio de la política social y ha abierto nuevos desafíos, dilemas, debates y exigencias operativas al sistema de protección social.

Estos debates, presentes en América Latina suceden también en los países desarrollados. Los criterios de acceso y elegibilidad a prestaciones y servicios sociales, la generosidad de estas o el refuerzo de las condicionalidades para la activación laboral y los incentivos del bienestar para aquellos grupos que evitasen la 'dependencia' sin contraprestaciones de la protección social' son algunos de los debates generados en torno al enfoque de derechos en políticas sociales (Rodríguez Cabrero, 2007). Ello en el marco de la necesidad de crecimiento económico y equilibrios fiscales.

En líneas generales, el enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado (Abramovich, 2006. Ferrajoli, 2004).

Las políticas de asistencia social están asociadas a la transformación del discurso social, que vincula la asistencia con la 'activación' hacia el empleo (Arriba & Aust, 2004). Los derechos crecientemente se condicionan al trabajo o a actividades en pro de conseguir empleo (demostrar que se ha buscado empleo, asistir a cursos de capacitación, etc.) que realicen las personas. Los derechos han sido reemplazados por oportunidades, principalmente derivadas del mercado laboral (Dean, 2007. Gilbert & Terrell 2005). La tendencia hoy en día es integrar a los pobres a la economía de mercado y ofrecer servicios sociales a través de mecanismos de mercado, donde la política social se reforma con un enfoque de la protección con: i) énfasis en la inclusión

social, que significa que las personas han de trabajar para recibir prestaciones sociales; ii) la prestación de servicios sociales se hace ahora a través de un uso extendido del mercado; iii) esta tendencia ha sido acompañada por un mayor uso selectivo de los servicios sociales y beneficios de ingresos focalizados y; iv) tendencia a distanciar las nociones de bienestar de la noción de ciudadanía (Gilbert & Terrell 2005).

Quienes son contrarios a esta tendencia señalan como alternativa asegurar condiciones mínimas de vida a toda la población sin que los derechos estén atados a la condición de empleo, mediante el ingreso ciudadano incondicional, para cuyo acceso se requiere sólo la condición de ciudadano, siendo un derecho universal e incondicional: el Ingreso Básico Universal⁵⁴ (IBU) (Van Parijs, 1996. Lo Vuolo, 2004) como un ingreso universal y para todos los ciudadanos, que no exige ningún tipo de condición o contraprestación para ser beneficiario y que se otorga a individuos como un derecho por ser miembro de una sociedad. Otra propuesta alternativa al IBU es la de garantías del trabajo (*job guarantee*), que plantea se fundamenta en hacer efectivo el derecho al trabajo. El Estado tiene la responsabilidad de proporcionar empleo remunerado, - con condiciones salariales y laborales dentro de los mínimos de lo que se considera un “trabajo decente”⁵⁵ - a toda la población apta para trabajar que no pueda encontrar un puesto dentro del mercado laboral (Pérez & Rey Pérez, 2007). Con la garantía de trabajo se establece reciprocidad, siendo la pertenencia social vinculada al trabajo. Se busca la protección por el Estado frente al desempleo y precariedad laboral.

El enfoque de derechos en la protección social y las recientes tendencias a su incorporación en América Latina, son un tema complejo, cuya discusión no está resuelta. Las sociedades latinoamericanas han experimentado transformaciones aceleradas y profundas, cuyas consecuencias en el proceso de integración social son significativas y generan nuevas demandas en términos del enfoque de derechos en la

⁵⁴ El ingreso básico universal se define como: “*Un ingreso básico es un ingreso pagado por el gobierno a cada miembro pleno de la sociedad. a) incluso si no quiere trabajar. b). Sin tener en cuenta si es rico o pobre. c). Sin importar con quién vive. d). Con independencia de la parte del país en la que viva*” (Van Parijs 1996: 56).

⁵⁵ El objetivo de esta propuesta es el care work, ya que las personas harían efectivo su derecho al trabajo y éste tendría consecuencias positivas para la sociedad, ya que serían empleos vinculados a la asistencia social, el cuidado de las personas mayores y menores, tareas complementarias en escuelas públicas, limpieza de parques y zonas públicas, etc. El Estado asumiría estas tareas que carecen de interés económico, pero tienen altos beneficios sociales.

protección social. El tema de los derechos humanos es uno de los aspectos principales abordados por las actuales reformas de la protección social en América Latina. La democratización y la transformación estructural que, en materia económica y social, están experimentando estas sociedades, parecieran conducir a plantearse seriamente el problema de la extensión de la ciudadanía. Este desafío genera exigencias de diversa índole ante las demandas ciudadanas de mayor protección social.

2.2.2. ¿Focalización y/o universalismo?

Mientras que en los años 1960 y 1970, la orientación era hacia las políticas universalistas, desde la década de 1980, la balanza se ha inclinado hacia la focalización, tanto en países desarrollados como en desarrollo (Mkandawire, 2005). Como plantea Gilbert (2001: 18) *“over the last decade (1990s) many social welfare policies have been redesigned to narrow the scope of recipients by targeting benefits through means tests, income tests, claw-back taxes, diagnostic criteria, behavioral requirements, and status characteristics”*. En los países en desarrollo este cambio ha estado condicionado por el contexto macroeconómico y las ayudas internacionales y la centralidad de la pobreza en el discurso político. Fue un cambio de paradigma, que se realizó en América Latina bajo las exigencias de los organismos de financiación internacional (Mesenguer, 2004).

Implicó un cambio estratégico al cambiar la universalidad de los programas por la focalización y la subsidiariedad como principio articulador de la política social. En un marco de ajuste económico, ello llevó a un menor gasto social y la concentración de los recursos en los más pobres. Se impulsó la privatización de los servicios y se confió en el crecimiento económico como factor de redistribución de ingresos. Ello implicó un cambio en la relación Estado- sociedad. La focalización tecnificó y despolitizó la política social, quebrando la solidaridad en el financiamiento del gasto social y el Estado redujo su acción al incorporar privados en la provisión de servicios sociales, dirigidos a individuos y familias y no a los sujetos organizados, debilitándose los principios de ciudadanía (Ivo, 2005. Sojo, 2007). La focalización estableció la provisión de bienes en base a la carencia y no a los derechos, lo que es calificado de ‘reduccionismo’ (Sojo, 2007); ‘minimismo’ (Alvarez, 2005) o negación de derechos (Cardarely & Rosenfeld, 1998. Pautassi, 2003. Ivo, 2005).

La intención era mitigar los síntomas de la pobreza y no combatir sus causas (Fonseca, 2008). La pobreza no disminuyó, sino todo lo contrario, y a mediados de los años '90 las críticas a la focalización motivarían el cambio de ese concepto (Sojo 2007). La propuesta de Manejo Social del Riesgo (MSR) impulsada por el Banco Mundial buscó mantener la focalización mediante la reducción de riesgos para la población más pobre a lo largo del ciclo vital, que es la base conceptual de los PTC. Así se define la protección social como "intervenciones públicas para: (i) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y (ii) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza". El planteamiento asume como realidad que "la eliminación de la brecha de pobreza mediante transferencias fiscales hoy en día está más allá de la capacidad fiscal de la mayoría de los países clientes del Banco" (Holzmann &Jorgensen, 2000:3). Las críticas al MSR plantean que es una propuesta reducida al ámbito del aseguramiento, que socava el principio de solidaridad (puesto que los riesgos son una responsabilidad individual), subestima los problemas de equidad derivados del aseguramiento de mercado y recorta drásticamente el ámbito sectorial enfatizando con una responsabilidad pública mínima en materia de protección social (Sojo, 2007).

Esta vinculación entre la focalización y la estrategia neoliberal en la región ha llevado a plantear la dicotomía entre ésta y la universalización, minimizando las posibilidades de sinergias y complementación (Medeiros, 2007).

Al polarizar la discusión se debate entre dos estilos de política, se tiende a identificar a priori la universalización con la garantía de derechos sociales y de integración económica, social y política para todos y la focalización con residualismo, cuando la discusión relevante es el criterio de equidad y los principios de justicia social que se quieren implementar a través de la política social, a partir de los cuales se establecen las características institucionales definitorias del modelo de bienestar al que se quiere apostar. Las sociedades enfatizan el universalismo o la focalización en relación a otras políticas compatibles con esta elección y que son constitutivas del régimen de políticas sociales y económicas deseadas (Mkandawire, 2005).

A grandes rasgos, las políticas de redistribución de recursos pueden ser analizadas en base a dos de sus características principales: su población objetivo y los requisitos para acceder a los recursos. Idealmente, en los extremos se encuentran las

políticas de corte universal (para toda la población) y de corte focalizado (aquellas que se concentran en una parte de la población). Sin embargo, hay distintas concepciones de lo que implica cada una de estas opciones, sus deficiencias y complementariedades.

La focalización se caracteriza, en cierta medida, por ser la oposición a las políticas universales, aunque su definición es imprecisa. Como apunta Sojo, (2000) es un vocablo indeterminado y carente de rigor ya que se usa para denominar una amplia gama de políticas y programas, (redes de protección para la extrema pobreza; transferencias de ingresos; programas asistenciales de corte tradicional; programas de transferencias monetarias condicionadas; y programas vinculados o no con lo sectorial).

Actualmente el concepto de focalización está impregnado por diversos sentidos y se sitúan en la discusión entre universalización versus focalización, (en que existiría una ruptura con la noción de solidaridad que estructura la protección social) o bien entre universalización más focalización (como extensión de los derechos sociales al romper con el vínculo entre contribución y beneficios sociales).

En Silva e Silva, *et al.* (2004) distingue la concepción neoliberal y conservadora de la focalización, que defiende acciones de protección social compensatorias, insuficientes y discontinuas, direccionadas hacia la extrema pobreza y la concepción progresista o redistributiva de la focalización, que recomienda la discriminación positiva de los grupos que requieren políticas que superen sus inequidades o también suponen el re-direccionamiento de recursos a programas para grupos vulnerables con el objetivo de promover su inclusión social. Para esta autora, la segunda concepción, al contrario de la primera, no se opone a la universalización de los derechos sociales y no niega la responsabilidad del Estado en la cobertura, calidad, continuidad y suficiencia de los servicios, lo que supone la superación y no sólo el alivio de la pobreza. En oposición al neoliberalismo, las políticas sociales no se subordinan a las económicas.

Existen al menos tres motivos principales para implementar políticas focalizadas. En primer lugar, se cree que es el mejor medio para reducir al máximo la pobreza. En segundo lugar, tomando en cuenta las restricciones presupuestarias, es decir partiendo de la base de que se cuenta con un presupuesto reducido, es un método más barato que una política de corte universal. Finalmente, este tipo de política resuelve de un modo beneficioso para los más pobres el costo de oportunidad

dado por la disyuntiva entre la cantidad de beneficios que cubre la intervención y el nivel de las transferencias. Idealmente, si acotamos las transferencias a los sectores menos favorecidos, tendríamos la posibilidad de otorgarles transferencias más importantes que si la distribución fuera universal (Coady *et al*, 2004:5)

Paes & Carvalho, (2004) distinguen la focalización ‘débil’ es decir, dar prioridad a los más carentes (conformar una lista de beneficiarios en orden de prioridades), que no contradice las políticas universales y la ‘fuerte’ que es restrictiva en el tamaño del Estado y otorga asistencia sólo a los más carentes. Fonseca (2008) tiene una concepción similar, pero las denomina concepción sustitutiva y concepción complementaria respectivamente. La primera se opone a las políticas universales y en la segunda permite asignar más recursos a los más pobres mejorando su acceso a derechos, lo que fortalece la universalidad.

Respecto de la universalización, es utilizada indistintamente para describir el tamaño y cobertura de los beneficios como para describir los Estados de Bienestar y los programas de bienestar (Rothstein, 2002 citado por Theodoro & Delgado, 2003), por lo que se ha usado como sinónimo de políticas universales se encuentran los modelos de Estado de Bienestar social demócrata (Esping- Andersen 1993) o institucional (Titmuss, 1981). Es una definición amplia que es definida en virtud que los programas universales cubren a toda la población sin considerar la capacidad de pago de los individuos. Bajo este esquema todos los individuos reciben en promedio la misma suma en la forma de dinero, o servicios públicos subsidiados, independientemente de sus ingresos (Rothstein, 2002 citado por Theodoro & Delgado, 2003). Está vinculada a la noción de ciudadanía y la expansión de derechos sociales, siendo la ciudadanía y no la necesidad la que identifica los beneficiarios de la protección social (Theodoro & Delgado, 2003). Las políticas universales son inseparables del principio de solidaridad, según el cual el sistema de prestaciones y derechos es financiado por los miembros de la sociedad con aportes proporcionales según su capacidad económica (Sojo, 2004, 2007).

Las críticas al universalismo (Rothstein, 2001 citado por Theodoro & Delgado, 2003), plantean que se genera dependencia de las ayudas estatales. Ello desfavorece el crecimiento económico y merma el sentido de responsabilidad ciudadana; incrementa el déficit fiscal, pues los programas universales suponen costos

altos que obligan mayores impuestos que puede afectar la economía y son regresivas. El argumento es que el mercado es más eficiente que el Estado en la provisión de recursos, sin necesidad de altos impuestos.

Según Bergh, (2004:750-751), algunos definen universalidad en términos de nivel de beneficios y otros en base al grado de cobertura de esos beneficios. Esto causa problemas, ya que la elección entre el nivel de beneficios es distinta de la elección de qué grupos serán cubiertos por esos beneficios. El nivel de beneficios puede ser bajo y cubrir a toda la población, o bien puede ser más alto y cubrir sólo a un segmento (por ejemplo, a la infancia). No hay claridad sobre cuál es más universal. La solución más fácil es discriminar por cobertura y no por nivel de ingreso. Los programas en donde los beneficios son independientes del ingreso (pero posiblemente condicionado a una serie de características personales) podría ser denominado ingreso universal. Los programas donde los beneficios son condicionados sólo sobre el ingreso personal podría ser llamado grupo universal.

El debate entre los autores ilustra las variantes del universalismo: el universalismo clásico, el universalismo focalizado (o focalización universalista) y el universalismo básico. El universalismo clásico sustenta que la protección social debe expandirse en términos de prestaciones y derechos y cubrir a todos los ciudadanos (Theodoro & Delgado, 2003). El universalismo focalizado y el universalismo básico son modificaciones de esa visión original, que incorporan la tesis de la restricción de recursos presupuestarios y el imperativo de tratar desigualmente a los menos aventajados. El universalismo focalizado, defendido por Fonseca (2008) y Silva e Silva, *et al.* (2004) admite que los más pobres deben ser priorizados en las acciones de protección social, que debe servir como trampolín para su inclusión social. El universalismo básico propone garantizar un piso mínimo a todos los ciudadanos. El universalismo básico busca preservar las orientaciones de las políticas bienestaristas de los años de postguerra (el principio de universalismo, el enfoque en derechos de ciudadanía y la exigencia de calidad en las prestaciones sociales), pero en un contexto marcado por las reformas realizadas en los años '80 y '90. La universalización también puede ser entendida como "acceso mínimo a los servicios sociales indispensables para la supervivencia del ciudadano" (Camargo, 2007).

Los argumentos a favor de la focalización plantean que es más eficiente al

asignar recursos a quienes más lo necesitan, y con mayor impacto en la equidad, superando el problema de la regresividad de las políticas universales. Sin embargo, las políticas universales demuestran un mayor impacto redistributivo. Es lo que Korpi y Palme (1998:681), llamaron «la paradoja de la redistribución» *“The more we target benefits at the poor only and the more concerned we are with creating equality via equal public transfers to all, the less likely we are to reduce poverty and inequality”*. Al analizar los sistemas de protección social de los países industrializados, establecieron que el efecto redistributivo total del gasto público social es mayor en países con sistemas universales que en aquellos que aplican criterios de focalización (particularmente los anglosajones). Es decir, las sociedades que se inclinan hacia las políticas sociales universalistas tienen menos desigualdad que aquellos que prefieren la focalización⁵⁶. De acuerdo con estos autores, una de las razones fundamentales para ello es el fuerte apoyo político de las clases medias al gasto público social en los países con sistemas más universales, esencial para obtener el respaldo de dichos sectores a los elevados niveles de tributación necesarios para financiarlos.

Quienes abogan a favor de la focalización, plantean que es la mejor alternativa siempre y cuando se logre proporcionar más recursos hacia la población objetivo determinada de lo que se podría hacer mediante otro criterio de asignación (Coady, *et al* 2004:2). Sin embargo, la focalización puede ser regresiva cuando los más pobres reciben menos recursos de lo que recibirían si se redistribuyera mediante una asignación aleatoria (Coady, *et al* 2004:3). Cuando la asignación total a los subsidios se reduce, disminuye el aporte tributario y se genera el que "Beneficios significaba exclusivamente para los pobres a menudo terminan siendo pobres beneficios" (Sen 2003). Así Korpi y Palme (1998) observan que los países que más focalizan tienen asimismo presupuestos más reducidos. Por otra parte, como anota Mkandawire (2005) los costos institucionales y administrativos de la focalización tienden además a socavar las políticas universales, cuya calidad decae.

⁵⁶ El argumento esgrimido por Korpi y la Palma es que las instituciones de bienestar también actúan como variables interviniéntes, la configuración de las coaliciones políticas que eventualmente determinar el tamaño y la naturaleza redistributiva del presupuesto nacional mediante la definición de intereses e identidades de los ciudadanos, las opciones racionales que hacen y las formas en el cual esta es probable que se combinan para la acción colectiva.

La focalización conlleva costos derivados de: distorsión de información, distorsión de incentivos, estigma social, costos administrativos, y sustentabilidad política y mantenimiento de la calidad (Sen 2003). En los mecanismos de selección de beneficiarios se debe considerar que, como lo argumenta Sen (2003:56) los pobres no son sujetos pasivos que ‘reciben’ los beneficios de determinado programa, sino que son ‘activos’, porque acomodan la información en su propio beneficio (subdeclarando para recibir beneficios o al contrario, sobredeclarando para no ser estigmatizado). De este modo, según Cornia y Steward (1995) se producen los errores de tipo I (inclusión de quienes no forman parte de la población objetivo) y de tipo II (exclusión de potenciales beneficiarios).

La creencia que la focalización es la única política de los programas sociales en la lucha contra la pobreza va perdiendo fuerza. Como plantea Mkandawire (2005), la mayoría de los gobiernos tienden a tener una mezcla de políticas universales y focalizadas. Pero, en los países más exitosos, la política social ha sido universal y la focalización se ha utilizado como un instrumento para hacer efectiva la universalidad. Esto es lo Skocpol (1990) llama "la orientación dentro del universalismo", en el que los beneficios adicionales son dirigidos a los grupos de bajos ingresos en el contexto de un diseño de políticas universales (Skocpol 1990). La focalización cumple una función complementaria, ya que “no es una política social, sino una condición que, bien aplicada, hace más eficaz la universalización de los programas sociales” (CEPAL, 2000:81, y en general, 80-87). No existiría un conflicto entre la universalidad de derechos y la focalización. Como sostienen Paes y Carvalho (2004), lo importante es la provisión de los derechos y, en ese caso focalizar el gasto en los más pobres permite que todos tengan acceso al bien o servicio: los más pobres con recursos públicos, los más ricos con recursos propios y los grupos intermedios con recursos privados complementados con recursos públicos.

Ivo (2005) y Theodoro y Delgado (2003) sostienen, al contrario, que la focalización disocia la protección social de los derechos y al centrarse en la reducción de la pobreza, profundiza las desigualdades. Para estos autores, la política social inclusiva es universalista. La equidad no se logra con la focalización sino con políticas redistributivas y mayor gasto social. Brito (2005) señala que la focalización, al segmentar entre pobres y entre estos y los no pobres destruye los fundamentos de

solidaridad institucional y profundiza las fracturas sociales. Como señalan Theodoro y Delgado (2003), al diluirse la comprensión de las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad, se opta por una intensificación del conflicto sobre la base de la distribución, que contrapone a los pobres desprotegidos a los menos pobres.

El hecho que las propuestas de focalización reduccionista (no vinculable a la universalización de derechos) hayan seguido su curso. El MSR plantea una focalización contrapuesta a la universalidad, al enfatizar el rol del Estado sólo hacia los más pobres, el aseguramiento individual en el mercado ante los riesgos, y conformar una estrategia de política social que dispone una responsabilidad pública mínima en materia de protección social, deposita el financiamiento y la prestación de los demás servicios relacionados con el bienestar social en manos privadas y reitera la desestimación del principio de solidaridad del financiamiento (Sojo, 2004).

Como plantea Ocampo (2008) el debate en América Latina, sobre cómo vincular focalización y universalización ha resurgido y coloca en tensión las concepciones sobre política social, pues la universalización demanda un incremento de los ingresos tributarios. La demanda por 'reglas de salida' de los desafía la posibilidad que los PTC, de por sí focalizados sean un puente hacia programas universales. De otro modo pueden quedarse sólo como programas de MSR y seguir con la senda de una focalización excluyente. De allí la importancia que supone la conjunción y combinación de estos ejes (incondicionalidad/condicionalidad; universalidad/focalización) como formas alternativas de entender las políticas redistributivas.

La condicionalidad, especialmente en los PTC es vista como una salida a los conflictos entre focalización y universalización, en el sentido que establecen beneficios para población más pobre (focalización), pero condicionalidades para el acceso a programas universales, que se sustentan en el precepto de "derechos con responsabilidades". Es una tendencia muy marcada en diversos países hacia la implementación de políticas. Esto es, la implementación creciente no sólo de test de recursos (*means-tested*) políticas de redistribución de recursos, sino sobre todo de la exigencia y requerimientos de contraprestación que deben cumplir todos aquellos que deseen acceder a ciertos beneficios condicionales (Standing, 2002).

Las políticas condicionales se fundamentan en la crítica a las conductas de dependencia que generan las políticas bienestaristas incondicionales, con un sistema

de incentivos contraproducentes a la “independencia de los ciudadanos”, que favorece la pobreza persistente de ciertos grupos (Mead, 1997). Mead, aboga por la imposición de un esquema de bienestar condicionado al trabajo, que no sólo sientan las bases de una situación justa de intercambio, sino que además sirven al mismo tiempo como una institución de formación de capital humano al estar vinculada frecuentemente al desarrollo de habilidades para el trabajo (educación, capacitación). De este modo, la condicionalidad sentaría las bases para una ciudadanía más responsable y menos dependiente de la ayuda estatal (Mead, 1997). En un argumento contrario, Goodin (2004) sostiene que la condicionalidad es indeseable ya que tiene efectos en la libertad e integridad de sus beneficiarios. Lejos de ser una medida que mejora las capacidades, habilidades y el sentido de la responsabilidad de sus beneficiarios, las políticas condicionales se traducen en obligaciones que terminan por generar un fenómeno de estigmatización, reforzando la exclusión social.

La focalización y la condicionalidad están a la base de los defensores de la idea de “trabajar para obtener bienestar” (*work to welfare*). En este modelo las políticas sociales deben imponer a sus beneficiarios condiciones y contraprestaciones por los beneficios que reciben del Estado (Mead, 1997). Al contrario, quienes defienden los esquemas incondicionales y universales de distribución de recursos proponen la necesidad de garantizar de un modo universal, ciertos beneficios a cada uno de los ciudadanos, sin tomar en cuenta su estatus socio-económico, y sin exigirle ningún tipo de contraprestación a cambio (Ingreso Básico Universal).

La discusión sobre la condicionalidad no se ha desarrollado suficientemente en América Latina. Sin embargo, se advierte en la literatura sobre estos cambios, la dificultad de vincular la lógica universalista, y de constitución de ciudadanía a través de derechos en los PTC. Así también se advierten dificultades en establecer el rol del Estado y la magnitud de las reformas a emprender para ‘deshacer lo andado’ y cambiar las lógicas neoliberales de las políticas de protección social.

Hemos mostrado que las estrategias del bienestar implementadas en América Latina, basadas en la extensión de los derechos contributivos y en una red asistencial insuficiente, han generado exclusiones e ineficiencias y se han revelado como respuestas inadecuadas para enfrentar los nuevos riesgos, vulnerabilidades e inestabilidad que enfrentan los ciudadanos en la actualidad, principalmente en el

ámbito del empleo y en el de la familia. Ello ha traído como consecuencia nuevas discusiones sobre la selectividad y el universalismo en la provisión de políticas sociales. En especial hoy día se debate sobre la instalación de Sistemas de Protección Social, y el rol que en estos juega la construcción de ‘redes o mallas de seguridad’ de protección social, de acceso universal y centradas en derechos. La discusión va más allá incluso, como se muestra en el siguiente apartado, pues se relaciona con el cambio del *frame* neoliberal que ha primado durante años en la región.

2.4. ¿DEL *FRAME* NEOLIBERAL AL RETORNO DEL *FRAME* BIENESTARISTA? LA TRANSICIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.

A raíz de los cambios señalados desde el *frame* neoliberal, en América Latina se genera una discusión sobre los cambios necesarios y su direccionalidad. Aunque en América Latina no se desarrolló suficientemente el Estado de Bienestar, como en los países europeos, gran parte del debate actual en la región, parte de la discusión entre Estado de Bienestar y modelo neoliberal (Mejía & Franco, 2007)

Standing (2002) sostiene que hay una creciente crítica al modelo neoliberal y a la supeditación de la política social a la económica, impulsándose un mayor refuerzo de la política social hacia políticas más expansivas. Stallings (2002) plantea que los economistas, que estuvieron en el *mainstream* neoliberal, están de acuerdo en que debe aumentarse el gasto social y que las políticas sociales y económicas deben ir de la mano para reducir los efectos de la inequidad y la inseguridad en la región.

Las críticas al *frame* neoliberal llevan a la discusión sobre la necesidad de re-direccionalizar las políticas sociales desde el asistencialismo impulsado por el neoliberalismo, a políticas que consideren la multiplicidad de riesgos que sufren las personas, familias y comunidades a lo largo del ciclo vital y las condiciones cambiantes de vulnerabilidad a que se ven sometidos (Hardy, 2004. Fonseca 2006. Britto, 2008). Estas propuestas de renovación y mejoramiento de las políticas sociales, están vinculadas con distintos *frames* sobre la protección social y las concepciones sobre la cobertura de riesgos a lo largo del ciclo vital y los derechos sociales.

En este contexto, diversos autores sostienen que han surgido nuevos enfoques que plantean el desarrollo y el progreso social en términos de derechos (Sotelsek, 2007. Gomariz, 2007. Arriagada, 2006. Barba 2004), lo que daría nacimiento

a una “tercera ola” de reformas⁵⁷, que han absorbido el lenguaje de la igualdad, la ciudadanía y la participación. Molyneux (2007) plantea que ha habido una recuperación del rol del Estado, que algunos analistas califican como nueva era de “bienestarismo” y de “esforzándose por conseguir el universalismo”. Gough y Wood (2004)⁵⁸ plantean que los países del Cono Sur de América Latina, con buenos resultados en el bienestar de la población, tendrían potencialidad para avanzar hacia Estados de Bienestar, (con alta desmercantilización), dado su alto nivel de desarrollo humano, gasto público y baja dependencia de los flujos internacionales.

En esa línea se plantea Arriagada (2006), pues existe una revalorización del Estado, donde los derechos sociales cobran un rol relevante. Señala Gomariz (2007), que este giro implica que las políticas sociales hacen un viraje desde el asistencialismo como única estrategia de acción, hacia el encuadre de las políticas en el marco de derechos de los ciudadanos, orientadas a aumentar el bienestar y la cohesión social.

Este nuevo discurso ha implicado, según Serrano (2005) y Filguera, (2007) políticas que abandonaran el modelo neoliberal de supremacía del mercado y subordinación de las políticas sociales a la economía, hacia la configuración de un nuevo Estado social, con fuerte énfasis en la construcción de sistemas de protección basados en derechos. Estos nuevos enfoques plantean el desarrollo y el progreso social en términos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (DESC) (Sotelsek, 2007. Gomariz, 2007. Arriagada, 2006. Barba 2004).

⁵⁷ Una primera, generación de políticas sociales es la que primó en el período del Modelo de Sustitución de Importaciones (1930 a 1970-80) con fuerte rol del Estado, políticas universales, aunque limitadas a sectores urbanos y con cobertura preferente a los sectores integrados al mercado de empleo formal. La instalación del Consenso de Washington, rompe con la lógica ‘bienestarista’ del modelo de sustitución de importaciones que primó desde el 50 hasta mediados de los ’70 y luego. La crisis del modelo neoliberal (y los cambios derivados del llamado Post Consenso de Washington) abre las críticas a la supremacía del mercado y la subordinación de las políticas sociales a la economía. Las políticas públicas retoman la apuesta por un rol más preponderante del Estado y por la construcción de sistemas de protección social basados en derechos.

⁵⁸ Al analizar el modelo de bienestar en Asia, África y América Latina, Gough y Wood establecen una nueva tipología. Los *Estados de bienestar*, que corresponden a todos los modelos de Esping-Andersen a los que añade dos modalidades propias de países no desarrollados definidos por altos niveles de informalidad en la provisión del bienestar y en los niveles de seguridad que otorgan a su población: *Regímenes Informales de Seguridad*, característicos de los países asiáticos y latinoamericanos, donde pueden potencialmente ser considerados regímenes estatales de bienestar los países del Cono Sur de América Latina, de Europa Central, Kenya, Algeria, Túnez y Tailandia y; *Regímenes de Inseguridad*, característicos de países africanos.

Por su parte, Pautassi (2007), sostiene que en América Latina los gobiernos, la sociedad civil y el campo de la protección internacional de los derechos humanos crecientemente reconocen y promueven una agenda prioritaria vinculada a la necesidad de dotar a las estrategias de desarrollo y a la política pública en general de un marco de derechos. Barba (2004) plantea que el interés por los derechos sociales surge con la recuperación de las democracias y el fracaso de la estrategia neoliberal y que las cumbres y conferencias internacionales, como la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague (1995), y fundamentalmente la Cumbre del Milenio en Nueva York (2000) y la elaboración de los Objetivos del Milenio, buscan trascender la tendencia a considerar la reducción de la pobreza y el crecimiento económico en órbitas distintas que las de la ciudadanía y los derechos sociales (DESC), que, para este autor deben ser un pilar de cualquier agenda social que se proponga la región. Asimismo Deacon (2005), plantea que, en el caso de las organizaciones internacionales hay un giro desde los 90 en que se focalizaba mediante comprobaciones de ingresos y se centraba en los *safety nets*, se vuelve ahora a reconocer la importancia de las políticas universalizadoras para el bienestar de la población.

El debate sobre los PTC y su articulación en sistemas de protección social no se limita a alternativas polares entre neoliberalismo (focalización e ingreso mínimo universal) y universalismo (derechos sociales, alto gasto social) sino que incorpora la heterogeneidad de los regímenes de bienestar latinoamericanos (Filgueira 2007. Barba, 2007. Riesco, 2007) y los caminos para avanzar hacia el reconocimiento y vigencia de los derechos sociales (CEPAL, 2006), de una manera sostenible social, política y financieramente (Filgueira *et al.* 2005).

Sin embargo, diversos autores (Cohen & Franco, 2006. Villatoro, 2007, 2008. Sojo, 2007. Serrano 2005) advierten sobre el riesgo de considerar los PTC como el eje central de desarrollo de la política social. El riesgo es, como expresa Sojo (2007) fomentar el reduccionismo en política social, al circunscribir la responsabilidad pública sólo a políticas focalizadas en los pobres, enfatizando la respuesta individual para asegurarse contra los riesgos y desestimando el principio de solidaridad en la diversificación de riesgos. La autora plantea además que, en ese contexto, la dimensión de la ciudadanía y el bienestar, quedan rezagados.

Villatoro (2007) plantea que la discusión sobre el tema del egreso se

encuentra cruzada por los distintos enfoques y discursos que dan sentido a la política social. Así, quienes abogan por considerar las transferencias de renta como un derecho ciudadano, cuya continuidad debiera estar garantizada, señalan que respondería a una exigencia ética que cumple con los principios del sistema internacional de protección de los derechos humanos y constituiría un paso importante para la afirmación de un estado de bienestar social (Suárez & Libardoni, 2007)⁵⁹.

Para Fleury (2002), estas discusiones reflejan las particulares disputas entre actores sobre un proyecto social, que se estructura en determinadas funciones, diseños operacionales y dinámicas relationales de actores sociales. De forma tal que las políticas sociales un campo de lucha, de conflicto de poder entre actores que hace parte constituyente de la dinámica de estabilidad y cambio de una sociedad, así como en la institucionalidad de ésta (Fleury, 2002). Como señala Danini (2009) de manera permanente se debate acerca de problemas y soluciones, de cursos de acción y de responsabilidades respecto de la política social, los problemas que aborda o debe abordar y las soluciones (o la pretensión de imponerlas). En esta discusión se entrelazan orientaciones y perspectivas políticas, casi siempre mediadas por la pretensión de validez de enfoques teóricos y metodológicos. Por tanto, la conformación de los sistemas de protección social dependerá de los marcos conceptuales y contextuales, así como de la fuerza de los actores para generar pactos sociales, políticos y económicos sobre el alcance de la protección social.

Esta afirmación ilustra bien el marco de incertidumbre sobre los alcances de este cambio de *frame* neoliberal que plantean Draibe y Riesco, (2007a) quienes sostienen que, aunque muchos de los cambios de los años '80 y '90⁶⁰ prevalecen, en los primeros años del s. XXI, hay una inflexión (no un fin) en la ideología neoliberal y sus orientaciones, en la lógica de fortalecimiento de las políticas sociales, surgiendo un nuevo Estado desarrollista del bienestar en América Latina. Ello en línea con la formulación del mayor énfasis otorgado por Naciones Unidas a las políticas sociales. La

⁵⁹ Las autoras señalan que las transferencias son vistas por las beneficiarias como un derecho o como una dadiva del gobierno, según sea su grado de escolaridad y el grado de modernización del municipio donde opera el programa. A menor desarrollo del nivel educacional e institucional la percepción de dadiva es mayor.

⁶⁰ Las privatizaciones de empresas y servicios (como la previsión), la introducción del sector privado en la salud y educación, la mundialización de la economía, el énfasis en la focalización, los equilibrios macroeconómicos, entre otros, son reformas que prevalecen.

estrategia emergente (que está lejos de completarse), sugiere una nueva relación entre desarrollo económico e inclusión, políticas sociales universales y una nueva relación entre lo público y lo privado en el marco de nuevos espacios económicos regionales (Draibe & Riesco, 2007b). Este nuevo paradigma acaba con la pretensión neoliberal de ser la única manera válida de pensar, y un único esquema aplicable a toda la región ‘one-size-fits-all’. En el caso chileno, como sostienen Illanes y Riesco (2007), aunque no se cambian las bases del modelo neoliberal que privilegia el crecimiento económico, se realizan esfuerzos por recuperar las instituciones del bienestar, con mayor gasto público. Actualmente, por primera vez se cuestiona el modelo neoliberal. Las críticas se centran en la desigualdad y el exclusivo foco en la focalización. La sociedad genera presión política para un nuevo modelo más democráticamente inclusivo (Illanes & Riesco, 2007) Asimismo, sostienen Gough y Wood (2004a), la presencia del Estado, principalmente en educación y salud; los menores niveles de pobreza; el crecimiento económico y; el alto Índice de Desarrollo Humano, convierten al país en un potencial Estado de Bienestar.

Por tanto, de los análisis realizados a partir de los diversos autores presentados, se puede establecer que factores contextuales en América Latina han abierto nuevos escenarios ante el agotamiento del esquema neoliberal, asistencialista. La apuesta por el mercado y la reestructuración de la seguridad social agravaron las desigualdades en el acceso a la protección social y los déficits de cobertura. Una gran parte de la población quedó fuera de la protección social, forzando a los más pobres a depender de la familia, las redes sociales y otros mecanismos informales de provisión del bienestar. El fracaso de las ‘*safety nets*’, como solución a los problemas de pobreza y desigualdad ha obligado a buscar nuevas formulaciones de políticas de protección social. En ese marco, los organismos de financiación han impulsado Programas de Transferencia Condicionada, que han dado un nuevo impulso al componente asistencial de la protección social.

En el siguiente apartado se analiza el contexto de cambios descritos en los casos de dos reformas sustantivas a la protección social: la reforma de Chile Solidario y la Reforma de Pensiones y se establecen los principales factores que permiten o limitan la ampliación de la cobertura de la protección social a sectores de la población que tradicionalmente se han visto excluidos de esta.

CAPÍTULO III ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS AL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN CHILE (2000-2010). EL CASO CHILE SOLIDARIO Y LA REFORMA PREVISIONAL.

En este capítulo se presentan los antecedentes de los dos casos de estudio, Chile Solidario y la Reforma Previsional. Se enfatiza en el análisis de los factores contextuales de cambio de políticas públicas en que se insertan los casos que serán estudiados y se explicita la relevancia de los casos de estudio en el contexto del sistema de protección social en Chile. De este modo, en este apartado se muestra el resultado de las reformas, para en el siguiente capítulo explicar cómo se llegó a la actual configuración de las reformas y cuáles fueron los *frames* que predominaron.

Se establecen los principales elementos y características de la trayectoria de las políticas de protección social en los gobiernos de la coalición gobernante entre 1990 y 2010. Estos van a permitir entender la trayectoria del cambio de las políticas que dan origen y permiten el surgimiento de los casos analizados. Esta presentación de antecedentes permite establecer cómo estos dos casos en estudio, el Sistema de Protección Social Chile Solidario y la Reforma Previsional, se articulan con el análisis de cambio de *frames* desde la perspectiva analítica constructivista de las políticas públicas, que permiten entender las ideas, valores y orientaciones del proceso de cambio del modelo neoliberal implementado en Chile y América Latina a partir de los fundamentos del Consenso de Washington, como se ha expuesto en el capítulo anterior. En segundo lugar, se exponen los antecedentes fundamentales de diagnóstico que establecen la definición de problemas que preceden a las reformas y se muestran las soluciones implementadas. En esta sección se explicita la relevancia de estudiar la Reforma Previsional y el Sistema de Protección Social Chile Solidario como casos de reformas sustantivas de las políticas sociales en Chile.

3.1. EL CONTEXTO EN QUE SE INSERTAN CHILE SOLIDARIO Y LA REFORMA PREVISIONAL: LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL (2000-2010)

La trayectoria de las políticas sociales en Chile muestra el avance desde las políticas sectoriales y focalizadas hacia la construcción del Sistema de Protección Social basado en derechos. Este recorrido establece que existen tres fases en la política social chilena, en consonancia con lo señalado en los capítulos anteriores respecto de las trayectorias seguidas por el conjunto de países en América Latina. Se aprecian, por tanto: una primera etapa de reformas centradas en el Consenso de Washington en los

80; una segunda etapa en democracia, donde se inician reformas a la protección social en el marco de la instalación del modelo de ‘crecimiento con equidad’; una tercera etapa en los 2000, a partir de la instalación del Sistema de Protección Social. El modelo de privatización y focalización implementado en los ‘80, se revisa en 1990 a partir del mayor énfasis en la política social entre los 90 y 2000, y a partir del 2000 se impulsan las bases para la creación del Sistema de Protección Social.

La trayectoria de las políticas de protección social está marcada por las reformas de los ‘80⁶¹. Las reformas neoliberales reseñadas por Barba (2004) y Barrientos (2004) para el conjunto de América Latina se implementaron con particular fuerza en Chile durante la dictadura militar (1973–1990). Los principales cambios en la trayectoria de las políticas sociales en Chile se produce con la primera agenda de reformas en los ‘80, en que bajo el influjo del Banco Mundial, (Mesenguer, 2004. Barrientos, 2004) se implementaron políticas de ajuste que redujeron sustantivamente el rol del Estado, e incentivaron el rol de los privados, siendo Chile un ‘caso extremo de las experiencias neoliberales’, dado el amplio espectro de reformas y privatizaciones (empresas, salud, educación), entre las que destaca la reforma al sistema de pensiones, que privatizó totalmente el sistema (Mesa-Lago, 2002).

Como plantea Raczyński (2008), se cristalizó un modelo de desarrollo neoliberal en el plano económico y autoritario en el plano político. Congruente con los principios de subsidiariedad del Estado, los esfuerzos se orientaron a “desmontar el Estado”, traspasando al mercado y al sector privado el máximo de las decisiones y responsabilidades, y parte de las instituciones y responsabilidades de gestión de la política social. Ello en línea con el minimalismo del Estado al que hacen referencia Abel y Lewis (2002). De este modo, las políticas sectoriales se condicionaron por la trayectoria de las políticas de focalización, que debilitaron y desmantelaron las políticas universales y que se centraron en la entrega de bienes y servicios en la lógica de la carencia y no de los derechos (Sojo, 2007. Raczyński & Serrano, 2005).

Se generaron profundos cambios en la provisión de servicios sociales que

⁶¹ Las reformas en materia de políticas sociales que se instalaron en Chile durante la dictadura y que introdujeron como características principales, la participación del sector privado y privatización de servicios, reducción del gasto social y una alta focalización de las prestaciones sociales, desmantelaron el rol que el Estado tenía y dieron preeminencia al mercado, subordinando completamente las políticas sociales al mercado

perduraron en la actualidad (privatizaciones y dualización de los servicios sociales), que muestran la estrategia en políticas sociales desde el inicio de la democracia hasta ahora, con ribetes de continuidad y cambio (Draibe & Riesco, 2009).

Con la recuperación de la democracia en 1990, la estrategia seguida es la de “crecimiento con equidad” siendo el énfasis en el crecimiento el principal elemento de continuidad y la equidad (mayor gasto social) el de cambio (Serrano & Raczyński, 2005. MIDEPLAN, 2006. Martín 2009).

El modelo asistencialista y privatizador de los 80 se mantuvo y se combinó con políticas sociales que pasan a formar parte sustantiva de la estrategia de desarrollo. Se establece según Castell (2005), un modelo ‘híbrido’, que mantiene las reformas privatizadoras de los ‘80, con fuerte énfasis del mercado y en el rol del crecimiento económico, pero con un mayor gasto social, que permite pasar de un modelo autoritario excluyente a uno democrático inclusivo. Según Raczyński (2008), French Davis (2003), y Barrientos (2004), se estableció un acuerdo político para mantener el crecimiento económico como elemento principal del desarrollo, aplicando sesgos correctivos a la desigualdad de ingresos aumentando el gasto social (gracias a una reforma tributaria) como parte sustantiva del ‘crecimiento con equidad’. Paralelamente, se mantuvieron los equilibrios macroeconómicos, y el impulso al crecimiento vía internacionalización económica (Raczyński, 2008. Raczyński & Serrano, 2005. Hardy, 2004).

Esta nueva combinación de políticas, según Arenas y Benavides (2003) se orientó básicamente a reducir la pobreza y cubrir las necesidades básicas de los grupos más vulnerables frente a *shocks* externos. Se apostó al crecimiento económico, pero con énfasis en políticas para los más pobres (Barrientos, 2004. Martínez, 2007).

A partir de los ‘90 se inician graduales procesos de *desmercantilización* especialmente en salud y educación (Martínez, 2007). Entre 1990 y 2010 se va a triplicar el gasto en salud y educación, considerados los dos pilares claves en la estrategia social, y se generan nuevas políticas de capacitación y empleo (implementándose reformas laborales que apuntan a mejorar las condiciones salariales, laborales y de sindicalización). Se crea una nueva institucionalidad social, con nuevos ministerios y servicios vinculados a la creación de nuevos programas

sociales tendientes a mejorar las condiciones de los llamados grupos vulnerables⁶².

Las estrategias ya no van a ser sólo focalizadas, sino que se van a combinar las universales con políticas selectivas hacia lo que se va a denominar, los grupos prioritarios o vulnerables (mujeres, infancia, adulto mayor, discapacitados y etnias) (MIDEPLAN, 2004. Martin 2004).

Cuadro Nº 9. Evolución de las políticas sociales en Chile (1980-2010)

	Modelo privatización y focalización (1980)	Revisión modelo (1990-2000)	Sistema basado en derechos (2000-2010)
Enfoque	Centralidad mercado	Crecimiento con equidad	Más equidad. Acento en Estado
Estrategia	Privatización de bienes y servicios	Complementariedad económica y social	Más regulación. Garantizar derechos (público/privado)
Rol del Estado	Minimalismo de lo social, políticas subsidiarias y focalizadas	Estado rol más activo (regulación/políticas y programas sociales)	Ampliación reestructuración y eficiencia gasto social. Nuevos programas (Auge, Chile Solidario, Reforma Previsional y Chile Crece Contigo), Seguro de Desempleo Obligatoriedad 12 años escolaridad Aumento cobertura pre-escolar
Gasto social	Reducción gasto social	Reforma tributaria	Tributos específicos para financiar programas (Auge y Chile solidario) Royalty
Políticas hacia la extrema pobreza	Reducción extrema pobreza Pago de la deuda social	Reducción extrema pobreza Grupos vulnerables Reforma educacional	Políticas en el marco de derechos. Integrales Red Protege. Preocupación por pobreza y desigualdad

Fuente: elaboración propia.

Entre 1990 y 2010 se establecen dos períodos en políticas sociales. El primero (1990-2000) marcado por la equidad y desarrollo en democracia. El segundo (2000-2010), de protección de derechos sociales.

En el primer período que va de 1990 a 2000, el Estado asume una función

⁶² Al instalarse el primer gobierno democrático (1991-1994), se crean el Ministerio de Planificación (ministerio social), el Servicio Nacional de la Mujer SERNAM, el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), la Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI), el Fondo Nacional de Solidaridad (FOSIS) y el Fondo Nacional de Discapacidad (FONADIS) y, posteriormente, en el segundo gobierno (1994-2000) se crea el Servicio del Adulto Mayor (SENAMA). En 2011 el Ministerio de Planificación se reestructura mediante la Ley Nº 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social. FONADIS se transforma en un Servicio (SENADIS).

social activa que se traduce en un aumento del gasto social. Durante los 90 el objetivo prioritario fue pagar la “deuda social”⁶³. Este período está, a grandes rasgos, marcado por: una caída importante de la pobreza e indigencia, las políticas de reparación y pago de la deuda social, la creación de una institucionalidad en el área social, la centralidad de la educación a través de la reforma respectiva y la creación de programas sociales específicos, destinados a grupos vulnerables. A partir del año 1990, se agregaron sucesivas transformaciones en los dispositivos de ayuda y seguridad social, fortaleciendo las políticas sociales, con prioridad en aliviar la pobreza que afectaba, a inicios de los 90, a más del cuarenta por ciento de los chilenos (Martin, 1998).

En la segunda etapa, a partir del 2000, se inician las reformas que van a ser el soporte principal del sistema de protección social (creación del seguro de desempleo, del Sistema de Protección Social Chile Solidario, Reforma de Salud, Reforma Previsional, ampliación de educación preescolar, obligatoriedad de 12 años de escolaridad, creación de Chile Crece Contigo) (Ver Anexo Nº II). El énfasis está puesto en las reformas y la progresiva construcción, durante el gobierno de Bachelet (2006-2010) de un Sistema de Protección Social basado en derechos.

Las reformas en la protección social realizadas en la última década buscan en primer lugar, ampliar significativamente la cobertura de las prestaciones incorporando como noción eje la cobertura de riesgos a lo largo del ciclo vital. En segundo lugar, la protección se extiende al conjunto de la ciudadanía, abarcando no sólo a los extremadamente pobres, sino también a los grupos vulnerables pobres y no pobres, apuntando a mejorar la calidad, oportunidad y equidad en el acceso a los servicios para la realización de sus derechos. La noción de garantías pasa a estar en el centro de la formulación del Sistema de Protección Social. Se observa en el caso chileno, por tanto, el desarrollo aún en construcción, de un enfoque de protección como garantía ciudadana (Cecchini & Martínez, 2011. Martin, 2009).

Se establece así, durante el gobierno de Bachelet “un Sistema de Protección Social, que acompañe a las personas a lo largo de su ciclo vital, protegiendo sus primeros pasos, asegurando el acceso a oportunidades de educarse y trabajar,

⁶³ La deuda social está referida a los déficits acumulados durante la dictadura en infraestructura, equipamiento, recursos humanos y orientación de políticas públicas, especialmente en educación, salud, vivienda, red asistencial y demás sectores sociales.

cubriendo los riesgos de enfermedad e invalidez y garantizando una vejez digna". A su vez define que "la construcción de este sistema, con sus expresiones en empleo, educación, salud, vivienda y previsión es un objetivo prioritario y articulador "de su gobierno (Bachelet, 2010). Este sistema⁶⁴ construye en base objetivos complementarios: (i) proteger a las personas a lo largo del ciclo vital, diversificando programas desde la primera infancia a la vejez; (ii) ampliar la protección social universalizando prestaciones, pero manteniendo la focalización en los más pobres; (iii) la protección social como deber del Estado y como derecho de los ciudadanos; (iv) cambio en la gestión del Estado, con gestión pública en red, privilegiando la sinergia, integralidad y el foco en el ciudadano, articulando políticas de empleo, educación, salud, vivienda y previsión social⁶⁵.

Estos elementos constituyen un cambio respecto de las políticas anteriores, especialmente por la inclusión del enfoque de derechos. Raczyński (2008) plantea que, de modo incipiente y acotado a algunas instituciones el discurso va a: pasar de una visión de la población como beneficiario/receptor de programas a la de ciudadano con derechos, deberes y responsabilidades personales o colectivas; de la entrega de bienes y servicios a la expansión de capacidades; pasar de una participación restringida y puntual a una activa, gestionaria y propositiva; de la atención individual y de ventanilla a un apoyo a las organizaciones y la asociatividad y vinculación de sectores pobres y vulnerables con redes de apoyo y asistencia técnica. Sin embargo, no hay un consenso sobre lo que implica un enfoque de derechos, lo que ha repercutido en lógicas contradictorias en los mismos programas que son el eje del nuevo sistema de protección social chileno.

⁶⁴ Denominado de este modo a partir del gobierno de Bachelet (2006-2010)

⁶⁵ Michele Bachelet, (2006), Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2006.

3.2. RELEVANCIA DE CHILE SOLIDARIO Y LA REFORMA PREVISIONAL EN LA PROTECCIÓN SOCIAL EN CHILE.

3.2.1. Sistema de protección social Chile Solidario

El contexto nacional que propicia el surgimiento de Chile Solidario es la constatación, a inicios del 2000 de la existencia de un núcleo de pobreza extrema refractaria al impacto de las políticas sociales y crecimiento económico. Cuatro antecedentes originan la creación de Chile Solidario: 1) el diagnóstico a del estancamiento en la reducción de la indigencia que se produjo a partir de 1996, (5,6% población) lo que implicó replantear la estrategia de focalización hacia los sectores de extrema pobreza; 2) déficits de focalización ya que los beneficios sociales eran percibidos en mayor medida familias pobres no indigentes; 3) un diseño de la oferta pública en función de la demanda, haciendo depender su acceso del nivel de información y de una vinculación institucional y/o comunitaria, que no tienen los extremo pobres; y 4) el foco de intervención era los individuos, sin que se integraran las prestaciones.

Ese núcleo duro de pobreza se calculó eran 225 mil familias, que representaban un 5,6% de la población nacional, para las que las políticas implementadas habían tenían un escaso efecto (Palma & Urzúa, 2005). Para abordar estas familias se crea en el año 2002 el programa Puente, que parte como un piloto para luego convertirse en una estrategia más amplia de intervención a familias en condición de pobreza. De este modo, en 2004 se consolida como sistema de protección mediante la Ley Nº19.949⁶⁶ que crea el Sistema de Protección Social a la Vulnerabilidad y Extrema Pobreza Chile Solidario. Esta ley no promulga solamente un programa, sino que sienta las bases de un sistema más amplio de protección social, incluido un sistema integrado de información social y la coordinación de la oferta pública para la población más pobre y vulnerable (Palma & Urzúa, 2010).

Desde su inicio, Chile Solidario es concebido como una forma de garantizar derechos, de lo cual da cuenta su lema fundacional “Chile Solidario: un puente entre la familia y sus derechos”, pues las familias acceden a través del programa Puente a la

⁶⁶ La ley Nº 19.949 del 5 de Junio de 2004, que establece un Sistema de Protección Social para familias en situación de extrema pobreza denominado “Chile Solidario”, formaliza y le da marco legal a la iniciativa que se venía desarrollando desde el año 2002.

oferta pública, pudiendo hacer efectivos y exigibles sus derechos. Chile Solidario cambia el abordaje de la pobreza y vulnerabilidad desde el enfoque sectorial a uno multidimensional, lo que implicó un cambio en el modelo de gestión hacia el trabajo en red y la institucionalidad de la política social hacia los más pobres. Asimismo, los subsidios, que hasta antes de Chile Solidario se otorgaban por cuotas o cupos, se establecen como un derecho garantizado para los beneficiarios del programa, cambiando así la lógica de acceso a las prestaciones monetarias y asegurando una mejor focalización de éstas.

Chile Solidario surge en el contexto de la instalación en toda América Latina de los Programas de Transferencias Condicionadas. En el caso chileno, Chile Solidario como política preferente para el abordaje de la extrema pobreza, fue diseñado para ir más allá de un programa de combate a la extrema pobreza, sino que se buscó que articulara un Sistema de Protección Social en Chile, con el objetivo del aseguramiento ante los riesgos a lo largo del ciclo vital y la sustentabilidad en el tiempo de la superación de la pobreza. Como señala Bastagli (2009)⁶⁷, en el caso chileno, hay un esfuerzo por institucionalizar un sistema de protección social, donde se integren el conjunto de programas dirigidos a la población más pobre y/o vulnerable.

Barrientos y Santibañez (2009) destacan el cambio en las políticas antipobreza que representa Chile Solidario al: estar integrado a otros programas contra la pobreza, lo que exige coordinación de los procesos financieros, organizativos y políticos por varios organismos públicos con una mayor demanda institucional a los organismos públicos; establecer una base conceptual en la multidimensionalidad de la pobreza y en el enfoque de las capacidades. La pobreza se entiende como importante déficit en el bienestar y las acciones se extienden más allá de los indicadores puramente monetarios. Para los autores, el marco conceptual que subyace a Chile Solidario se debe más a la comprensión multidimensional e inter-generacional de la pobreza que a las perspectivas de Manejo Social de Riesgos.

El sistema de protección social Chile Solidario se articula en red, para cubrir

⁶⁷ En el caso de Chile, Brasil y México la coordinación se realiza a través de los ministerios sociales y no en unidades creadas especialmente para la administración del programa. En Chile es el Ministerio de planificación, en Brasil el Ministerio de Desarrollo Social y en México el Ministerio de Desarrollo Social. En todos estos casos los esfuerzos han sido por instalar los PTC en el rediseño de la política social y su institucionalidad a mediano y largo plazo. (Bastagli, 2009)

a la población pobre y vulnerable, mediante la vinculación de instituciones y mecanismos de gestión que otorguen una respuesta integrada. Los programas que lo integran tienen en común el énfasis en el acompañamiento psicosocial para facilitar la conjunción entre los activos de personas y familias y la estructura de oportunidades derivada de la oferta pública, que permitan la mitigación y enfrentamiento de los riesgos sociales. La acción del sistema se sitúa conceptualmente en el enfoque de pobreza asociado al riesgo, con la orientación de enfrentar no sólo la pobreza transitoria, sino una reducción duradera de la pobreza (MIDEPLAN, 2009).

El sistema se justifica también por la necesidad de abarcar no sólo a los más pobres sino a quienes sufren vulnerabilidades⁶⁸ y que no pueden cubrir en el mercado, los riesgos asociados a estas. La ‘visibilidad’ de los grupos vulnerables puso de manifiesto la necesidad de combinar las políticas universales con aquellas focalizadas en estos grupos. Como plantea MIDEPLAN (2009) se vuelve a poner énfasis en la universalidad de las prestaciones de la mano con la perspectiva de derechos a la hora de pensar en las características esperadas de un sistema de protección social ampliado. Ello, pues se garantizan derechos a toda la población y se pone énfasis en el acceso a estos derechos de la población más vulnerable.

En el contexto latinoamericano, señalan Cohen y Franco (2006) hay dos enfoques dominantes en las estrategias de superación de la extrema pobreza en la región: uno basado en incentivos, originado en la teoría económica, que asume que es posible introducir cambios de manera indirecta (Oportunidades de México) y otro psicosocial, que busca alterar el funcionamiento de la familias, para así cambiar el comportamiento de sus miembros (Chile Solidario). Según Veras Soares y Britto (2007) Chile Solidario es el programa inspirador de la tercera generación de PTC, pues enfatiza el componente psicosocial y trabajar conjuntamente con las familias para que encuentren ‘salidas’ a la pobreza. Implica también la integración con otras políticas y

⁶⁸ La vulnerabilidad se define como “un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad de un individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas” (Busso, 2001) o bien como “una configuración particular, negativa, resultante de la intersección de dos conjuntos: uno definido a nivel ‘macro’, relativo a la estructura de oportunidades, y otro a nivel ‘micro’, relativo a los activos de los actores” (Filgueira, 2001). La condición de vulnerabilidad excluye a los individuos de las dinámicas sociales. Si bien la exclusión refiere al debilitamiento de los vínculos de pertenencia del individuo a la comunidad y la vulnerabilidad a las condiciones de éstos de ser afectados negativamente por los riesgos, ambos enfoques se encuentran en las dificultades de los vulnerables de ser incluidos en la estructura de oportunidades y alcanzar la inclusión social.

programas en el marco de una estrategia de desarrollo más amplia, que haga sustentable la superación de la pobreza.

El Sistema de Protección Social Chile Solidario contempla, como se señala en el siguiente cuadro, un conjunto de medidas, que implican cambios en la medición y abordaje de las personas más pobres (mejorar la focalización con un nuevo *means test*, mejoramiento de ingresos, establecimiento de condicionalidades y apoyo psicosocial), a la vez que implica cambios en la propia institucionalidad pública (reorganización de recursos, garantía de derechos, metas comunes entre instituciones y usuarios y generación de redes locales de oportunidades).

Se adoptan estrategias tanto de protección como de promoción de capacidades para prevenir y mitigar los riesgos y vulnerabilidades de las familias más pobres. Se crean transferencias condicionadas y la figura del apoyo psicosocial para cumplir las condicionalidades. Se plantea la articulación de la oferta pública focalizada en estas familias, para lo cual Chile Solidario se constituye como Sistema de Protección Social, dando el impulso inicial al enfoque de protección y promoción social en el marco de un sistema de protección social para los más vulnerables.

Cuadro Nº 10. Sistema Intersectorial de Protección Social cambios realizados

Objetivo	Medidas
Mejorar la focalización	Creación de la Ficha de Protección Social* como sistema de identificación y selección de beneficiarios
Corresponsabilidad (o condicionalidades)	Establecimiento de mínimos que deben ser cumplidos por los participantes que adhieren a éstos a través de un contrato o compromiso
Apoyo psicosocial	Intermediación entre estructura de oportunidades y necesidades realizado por un agente que acompaña a los usuarios con atención personalizada que permite acercar a los beneficiarios a redes, potenciando sus capacidades
Reorganización de recursos públicos	Generación de un sistema coordinado de oferta pública, haciendo coincidir varias prestaciones, de manera simultánea en un mismo usuario
Garantización de derechos	Creación de Red Protege** con información pública sobre derechos y accesos garantizados a lo largo del ciclo vital y según pertenencia a Chile Solidario
Metas comunes para instituciones y usuarios	Los mínimos sociales y subsidios garantizados se constituyen en los umbrales básicos de la protección social
Mejoramiento de ingresos	Subsidios (transferencias monetarias) garantizadas y en el caso de Puente, se adiciona el Bono de Protección Social
Red de oportunidades a nivel local y central	Se crean diferentes redes de intervención, tanto a nivel local como central (Red Protege) y un único sistema de información social (Sistema Integrado de Información Social)

Fuente: elaboración propia

*Reemplaza a la Ficha Cas II, inspirada en la noción de carencias (NBI) y una medición estática de pobreza por la Ficha de Protección Social centrada en vulnerabilidades y riesgos.

** Red Protege creado en 2008 como sistema coordinado de prestaciones y subsidios garantizados a lo largo del ciclo vital en educación, salud, vivienda, previsión, empleo, y acceso a Chile Solidario y Chile Crece Contigo).

Chile Solidario se establece como una red de seguridad de ingresos y acceso garantizado a servicios básicos. El programa Puente pasa entonces a constituirse en la entrada al sistema Chile Solidario y en el conjunto de acciones orientadas al acompañamiento familiar de las familias seleccionadas para éste. En el tiempo, la cobertura efectiva del programa Puente superó esta meta, incrementándose de 126.271 hogares en 2005, a 332.995 en 2008, equivalentes al 6,8% de la población nacional y al 51,7% de la población pobre (Robles, 2011).

Cuadro Nº 11. Características principales Chile Solidario

Tipo de Programa	Transferencias Condicionadas
Año de inicio	2002
Objetivos	Erradicar la extrema pobreza y reducir la vulnerabilidad
Componentes	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo psicosocial personalizado - Transferencias monetarias asociadas a cumplimiento de compromisos - Subsidios garantizados, entendidos como derechos - Acceso preferente a programas de promoción (educación, salud, vivienda, empleo, capacitación, etc.)
Focalización	La selección se hace en función de estas se encuentran por debajo del nivel de ingreso requerido. Chile Solidario se focaliza en las personas y familias en situación de extrema pobreza. Este programa garantiza el cumplimiento de 53 prestaciones sociales en siete ámbitos de derecho: a la salud, a la educación, a la vivienda, al trabajo, a la ciudadanía y a la cultura.
Origen	Estancamiento en la reducción de la extrema pobreza Necesidad institucional ventanilla única
Beneficiarios	225.073 familias en extrema pobreza. Se amplía a adultos mayores que viven solos, personas en situación de calle (homeless) y familiares de encarcelados. En 2006 cubría a 290 mil familias y más de un millón de personas
Condisionalidad	Incentivos a la demanda de servicios por beneficiarios, quienes deben cumplir con condicionalidades o mínimos sociales pactados.
Institucionalidad	Modelo centralizado en Ministerio de Planificación (Mideplan), que realiza convenios con otros servicios y con Municipalidades. Estas últimas crean las Unidades de Intervención Familiar. Institucionalización de un sistema de protección social
Gasto	0.1% PIB/año
Evaluación	Chile Solidario está en constante monitoreo y evaluación, realizándose esta última fundamentalmente a través de financiamiento e impulso de organismos de financiación internacional.

Fuente: Elaboración propia en base a Mideplan (2004, 2009). Cohen y Villatoro, (2006) y Serrano (2005).

Chile Solidario partió con las familias extremo pobres (Programa Puente)⁶⁹,

⁶⁹ Puente es el programa de mayor cobertura. Trabaja con familias (y lo hace principalmente con las mujeres) para la superación de la extrema pobreza. Busca: a) apoyar en el plano psicosocial a las familias en extrema pobreza para promover el desarrollo de sus propias potencialidades, transformándolas en sujetos más autónomos; b) acercar a las familias indigentes a los servicios y beneficios sociales disponibles en la red territorial; y c) crear condiciones mínimas para asegurar que los miembros más vulnerables de las familias tengan oportunidades de mejorar su nivel de vida.

y amplió su cobertura a otros grupos: adultos mayores que viven solos (Programa Vínculos), personas en situación de calle (Programa Calle) e hijos de personas privadas de libertad (Programa Caminos), que vinculan condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Hay también, explícitamente, un fortalecimiento del rol del Estado en la protección de las familias más pobres (programa Puente) y de los colectivos más vulnerables (adultos mayores en programa Vínculos, homeless en programa calle e infancia en programa Caminos), además de un foco preferente en la primera infancia dada su alta efectividad en el quiebre de la reproducción intergeneracional de la pobreza. En todos estos programas se asegura el acceso a sus beneficiarios a prestaciones básicas de la red social, estableciendo además un incentivo monetario o bono y la firma de un compromiso con los beneficiarios para que realicen determinadas acciones relacionadas fundamentalmente con educación y salud de los hijos. En Chile Solidario se establece un 'piso' mínimo de prestaciones⁷⁰, sin explicitación (en términos de promesa o compromiso) de un avance hacia un mayor 'techo' de los beneficios.

Cuadro Nº 12. Chile Solidario. Personas y familias en situación de extrema pobreza y/o vulnerabilidad

Programa	Año	Cobertura 2006-2009	Beneficiarios	
Puente	2002	193.436	Familias en situación de extrema pobreza	
Vínculos	2005	23.489	Adultos mayores de extrema pobreza que viven solos	
Calle	2006	7.584	Personas en situación de calle (homeless)	
Caminos	2008	2.169	Niños de familias con adultos privados de libertad	

Apoyo psicosocial + Transferencias monetarias y acceso a programas

Fuente: Elaboración propia en base a Mideplan (2009)

El objetivo central de estas ampliaciones fue consolidando las bases de un Sistema de Protección Social de carácter integral, destinado a proteger a las chilenas y chilenos desde la cuna hasta la vejez, y a potenciar sus oportunidades de desarrollo. Sin embargo, resulta particular, dado lo relevante y eficaz que ha sido esta política en el Programa Chile Solidario, que diversos estudios concluyan que el programa ha tenido un rendimiento débil y ha generado una situación de dependencia de ingresos

⁷⁰ El programa Puente, de Chile Solidario establece 79 condiciones mínimas cuyos participantes se comprometen a cumplir en 7 ámbitos: salud, educación, vivienda, empleo, ingresos, relaciones familiares e identificación (registro civil).

por parte de las familias participantes, lo que ha minado los esfuerzos por mejorar las dimensiones subjetivas de la pobreza⁷¹ (Larrañaga, Contreras & Ruiz Tagle, 2009. Hoces de la Guardia, Hojman & Larrañaga, 2011).

Por otra parte, Chile Solidario no ha considerado como parte de su trabajo el tema comunitario y asociativo. La intervención es a la familia, sin crear vías entre las familias en situación de pobreza, el Chile Solidario trabaja con una familia aislada del barrio y la comunidad (Palma & Urzúa 2005).

La protección social, basada en derechos, establecía una articulación de las diversas políticas, servicios, bienes y programas sociales para enfrentar los riesgos sociales vinculados a la Inestabilidad laboral, los bajos ingresos, la enfermedad y el envejecimiento. Ello se logra con la promulgación en 2009 de la ley 20.379 que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social Chile Solidario que da solidez y estabilidad jurídica y de recursos a un sistema de garantías exigibles por la ciudadanía en dos áreas clave: la protección de la infancia y la lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad⁷².

En los cuatro programas de Chile Solidario, la estrategia de intervención es la misma: generar una estrategia de atención integral, mediante la incorporación de apoyo psicosocial, acceso preferente a programas y servicios sociales y las transferencias monetarias (subsidios garantizados y bono de protección social en el caso de familias del programa Puente).

La condición de pobreza es considerada un problema multidimensional, caracterizada por bajos ingresos monetarios, escasa dotación de capital humano, débil capital social, y alta vulnerabilidad ante eventos como enfermedades, accidentes, cesantía y otros (Larrañaga, Contreras & Ruiz Tagle, 2009). Y la forma de abordarla es

⁷¹ En 2011 se envió al Congreso el proyecto de ley que crea el Ingreso Ético Familiar, una iniciativa del gobierno de Piñera (centroderecha, 2010-2014), que busca aumentar los incentivos al empleo, particularmente femenino, de quienes integran los programas Chile Solidario, generando también incentivos a logros educacionales de los hijos, endureciendo las condicionalidades, y aumentando los ingresos transferidos sujetos al cumplimiento de condicionalidades.

⁷² El Sistema Intersectorial de Protección Social está conformado por dos grandes pilares: los programas vinculados a Chile Solidario (CHS) y el programa de atención a la primera infancia Chile Crece Contigo (CHCC). Posteriormente, en 2008 se crea un nuevo programa dirigido a la infancia (CHCC), que se vincula a Chile Solidario, a través de la ley N° 20.379⁷² que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social, como fundamento base de articulación de un piso de protección para la población más pobre. El sistema de protección social tiene así una legalidad ‘fuerte’, con recursos financieros sean integrados en el presupuesto anual del Ministerio de Planificación, lo que permite su consolidación institucional y debilita su dependencia del gobierno de turno⁷².

mediante la incorporación a las redes sociales, mejorando su conocimiento sobre la oferta pública disponible y posibilitando su acceso a una mejor calidad de vida. De este modo, Chile Solidario es un plan que se orienta y sustenta en los siguientes principios rectores: a) una apuesta por la igualación de capacidades básicas de la población; b) considerar a los sectores más vulnerables como titulares de ciertos derechos dentro de los que se incluye el de ser asistido; c) integralidad de las acciones; d) una apuesta por la equidad y manejo de la vulnerabilidad; e) tomar la familia como núcleo de desarrollo humano, y; f) fomentar el desarrollo local y participación ciudadana (MIDEPLAN, 2004:17-19).

Un aspecto característico del Sistema de Protección Social es la existencia de servicios especializados de apoyo psicosocial a los usuarios, lo que desde sus inicios ha sido considerado un eje estratégico del modelo de intervención promovido por un concepto amplio de protección social, basado en el fortalecimiento de capacidades para un desenvolvimiento autónomo de las personas en las redes de servicios. De esta forma, los respectivos beneficiarios del sistema deben contar desde el principio del servicio de apoyo psicosocial con un profesional a cargo de generar procesos motivacionales con las familias y apoyar su disposición y compromiso al cambio (MIDEPLAN, 2009a).

En los fundamentos de este sistema intersectorial se plantea que la conceptualización de la pobreza basada principalmente en el déficit de ingresos es insuficiente para abordar la complejidad de ésta y los nuevos mecanismos de exclusión social. Se consideran otras carencias que explican o acompañan la incapacidad para satisfacer autónomamente las necesidades básicas, como la falta de capacidades, de capital social, de poder, la escasez de capital simbólico y otros elementos sociales y culturales y políticos. Esas condiciones generan exclusión social, impiden la participación plena en la sociedad y merman la exigibilidad de los derechos (MIDEPLAN, 2009). En ese marco, la pobreza se entiende como privación de ciudadanía, ya que los más pobres no cuentan con los mecanismos a los beneficios y mecanismos de pertenencia como sujetos integrantes de una comunidad.

3.2.2. La Reforma Previsional

Durante la dictadura, en 1980⁷³ el sistema de protección social, sufrió una transformación radical, pasando de un sistema de reparto a uno de cotización individual y administrado por el sector privado, en el que todos los trabajadores debían cotizar un 10% de su renta, destinando estos recursos a cuentas individuales manejadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las que a su vez cobraban comisiones por costos administrativos y seguros. (Arenas de Mesa, LLanes, & Miranda, 2006. Arenas de Mesa, 2010).

Como señala Arenas de Mesa (2010:20) “de esta manera, las pensiones pasaban a depender de las contribuciones acumuladas en las cuentas individuales por los trabajadores durante el período laboral; el retorno de las inversiones de los fondos de pensiones; los factores actuariales (expectativas de vida) por género; y el número, edad y expectativa de vida de los dependientes”.

La Reforma Previsional, fue diseñada e implementada en el gobierno de Bachelet (Arenas de Mesa, 2010)⁷⁴ siendo parte del programa de gobierno. En el primer año de gobierno, en 2006 la Presidenta Bachelet creó un panel de expertos, (Comisión Asesora Presidencial)⁷⁵, a cargo del diseño de la Reforma Previsional. Esta Comisión, tenía como función generar un informe que “revise la situación del sistema

⁷³ Durante la dictadura de Pinochet (1973-1989), guiados por la lógica neoliberal y, con el impulso de los llamados “Chicago Boy’s” (elite técnico-política, proclive a Pinochet, seguidora de los postulados de Milton Friedman), se realizan a inicios de los 80, cuando se aprueba la Constitución de 1980, una serie de privatizaciones en materia social. Estas serían llamadas las 7 modernizaciones e incluyeron en materia social, la privatización de la salud, la previsión, la educación y las reformas laborales. (Diario La Nación Chile, 5 de abril de 2009).

⁷⁴ La trayectoria de la Reforma Previsional es: Compromiso en el programa de gobierno; elección de Bachelet e inicio del Gobierno 11 marzo 2006; Creación Comisión Asesora Presidencial de Reforma Previsional (o Comisión Marcel, quien fue su presidente), 17 marzo 2006; Entrega del Informe Comisión Marcel 06 julio 2006; Instalación del Comité de Ministros: 13 julio 2006; Presentación del Proyecto de Ley al Congreso 19 diciembre 2006; Aprobación Cámara de Diputados: 29 agosto 2007; Aprobación Senado: 09 enero 2008; Publicación de la Ley en Diario Of.: 17 marzo 2008.

⁷⁵ Estas Comisiones, compuestas por expertos de distintas sensibilidades políticas y a actores de la sociedad civil (a través de audiencias o de participación directa, operaron como mecanismos alternativos de deliberación en la etapa inicial de la formulación de alternativas de reforma de políticas públicas. Lo distintivo de las Comisiones en el gobierno Bachelet se debió a su explicitación como instancia para ampliar la participación ciudadana en políticas públicas. En el área social durante Bachelet, se crearon las Comisiones Asesoras Presidenciales de: Reforma Previsional que terminó con la Ley Nº 20.255 de Reforma Previsional; de la Infancia, que terminó con la Ley Nº 29.379 que creó el Programa Chile Crece Contigo; y el de Trabajo y Equidad que terminó con las leyes Nº 20.338 de subsidio al empleo y Nº 20.328 que amplía el seguro de cesantía (Aguilera, 2009)

previsional chileno, identificando sus fortalezas, debilidades y desafíos, y propone un conjunto integrado de reformas destinadas a mejorar su capacidad para cumplir de manera eficaz, oportuna y eficiente a sus objetivos” (CAPRP, 2006: 3). Realizó su propuesta en base a estudios ya realizados y la opinión de distintos actores sociales (Délano, 2010). Se realizaron audiencias con representantes de organizaciones sociales, representantes del mundo laboral, empresarial, de las industrias de Administradoras de Fondos de Pensiones, de seguros y bancos, organismos internacionales e institutos de estudio y expertos⁷⁶. Es relevante destacar la exclusión de los partidos políticos en la Comisión, para según Arenas de Mesa, (2010)⁷⁷, evitar cualquier consideración ideológica.

La propuesta del CARPR (2006) abarcó los siguientes objetivos:

- Universalizar la cobertura del sistema previsional, generando garantías que permitan tener una continuidad en los ingresos y una vejes digna.
- Aumentar la tasa de reemplazo de las pensiones de un 44% que es lo actual a un 70% con la Reforma. En esta misma línea, también se plantea reducir la dispersión en la tasa de reemplazo.
- Generar beneficios para el ingreso per cápita de pobreza, garantizando una autonomía suficiente para poder llevar las necesidades básicas.
- Sostener los resultados en el futuro. El fortalecimiento de los pilares de la reforma y la inclusión de sistemas de transparencias permitirían mantener la Reforma en el tiempo.

Sin embargo, “*las propuestas no llegaron al nivel de detalle requerido para un proyecto de ley, y de hecho hubo diferencias entre las conclusiones del Consejo y las que incorporó finalmente la Ley 20.255 de Reforma Previsional. La medida más importante de las que planteó el Consejo no acogida posteriormente en el proyecto de ley que el Ejecutivo envió al Parlamento fue la de igualar gradualmente en los 65 años*

⁷⁶ Respecto a la recopilación cualitativa, durante las primeras cinco semanas la CAPRP se dedicó exclusivamente a hacer audiencias. A estas participaron las 72 organizaciones más importantes en materia previsional. También asistieron académicos y expertos (a favor y en contra de la Reforma) destacados a nivel internacional y familiarizado en materia previsional chilena, acudiendo al CAPRP. A este grupo se sumó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Arenas de Meza, 2010).

⁷⁷ Arenas de Meza fue Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en el gobierno de Bachelet, figura clave en la vinculación con la CAPRP. El presidente de la CAPRP fue Mario Marcel, quien había sido Director de Presupuestos durante el gobierno de Lagos, siendo Arenas de Meza su segundo de a bordo.

la edad de jubilación de hombres y mujeres.” (Losada, 2010: 26). El proyecto fue entonces elaborado por la Comisión de Ministros tuvo una aprobación unánime de la Comisión, incluso mejor de lo planteado puesto que se mejoró el Aporte Previsional Voluntario (APV) para la clase media mejorando así la calidad del servicio y manteniendo los 65 años de edad como inicio del programa previsional.

Uthoff (2009) sostiene que había tres razones para la reforma: 1) los cambios demográficos y transformaciones en el mercado laboral (envejecimiento y precariedad laboral), que repercuten en la insuficiente densidad de las cotizaciones (por cada 10 años trabajados los hombres cotizan 6 y las mujeres poco más de 4); 2) la insuficiencia en los beneficios, puesto que 7 de cada 10 pensionados hacia el 2004 recibían una pensión inferior a los ciento catorce mil pesos. Además las estimaciones indicaban que más de la mitad de los pensionados obtendría un beneficio inferior al 40% de sus ingresos mensuales y un 65% de las mujeres junto al 33% de los hombres obtendría tasas de reemplazo inferiores al 40%; 3) los efectos fiscales, ya que sin reforma, la mitad de las personas aseguradas en un sistema de pensión iba a necesitar de financiamiento público.

Como resume Délano (2010), existían problemas de una cobertura menor a la esperada, el alto esfuerzo fiscal, los déficits en la competencia en la industria y los elevados costos elevados para los afiliados, junto con un impacto en la inversión productiva muy limitada.

La Reforma Previsional establece un sistema basado en tres pilares fundamentales: 1) un Pilar Solidario, constituido por una Pensión Básica Solidaria, constituida como un derecho garantizado y universal para las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional y que cumplan los requisitos determinados por la ley⁷⁸. Hasta la reforma, estas pensiones eran pensiones asistenciales (parte de la red de subsidios a las Estos requisitos están referidos fundamentalmente a acreditar pobreza de ingresos.personas más pobres) otorgadas con discrecionalidad, según disponibilidad presupuestaria; 2) El segundo pilar es un Aporte Previsional Solidario, complemento entregado por el Estado que aumenta las pensiones de las personas que lograron reunir fondos en algún régimen previsional, pero que reciben una pensión de bajo monto, asegurando que nadie reciba menos de

⁷⁸ Estos requisitos están referidos fundamentalmente a acreditar pobreza de ingresos.

150 dólares mensuales; 3) El tercer Pilar es el Voluntario, cuyo propósito es facilitar, apoyar e incentivar el ahorro no obligatorio para la vejez que se suma al Pilar Contributivo de capitalización individual, al que se le están introduciendo mejoras con el propósito de incrementar la competencia y transparencia del sistema. Esta reforma incorporó otras medidas específicas que se hacen cargo de inequidades de género y dificultades de inserción laboral de jóvenes (bono por hijo⁷⁹ y subsidio a la contratación de jóvenes).

La mayor novedad de la reforma y su impacto en términos de derechos es el establecimiento del pilar no contributivo de las jubilaciones más allá del universo de personas indigentes. La implementación del pilar solidario producto de la Reforma Previsional, ha permitido incorporar progresivamente al sistema de pensiones a la población más vulnerable, especialmente mujeres⁸⁰. Ello, en base al diagnóstico generalizado de que la vulnerabilidad de las personas de edad que no pueden obtener ingresos requiere de algún sistema de pensiones básicas al margen de la contribución en la vida activa, pues tanto razones de equidad como de incertidumbre fiscal, de incentivo a la sub declaración de ingresos en el contrato de trabajo o directamente a la informalidad de la relación laboral, justificaban un cambio en el sistema vigente desde el año 1980, que contemplara por lo menos este aspecto (Martner, 2010),

Según la Fundación de la Superación de la Pobreza (2010), la Reforma Previsional es un avance significativo, transcendental en el sistema previsional chileno, que ahora construye un umbral social garantizado para todos los chilenos.

Finalmente, respecto de los resultados de la Reforma, en términos

⁷⁹ Se establece un Bono por hijo nacido vivo o adoptado (aumento de un 20% del fondo para mujeres con 2 hijos que coticen por 10 años o más); se establece la separación por sexo del Seguro de Invalides y Sobrevivencia (SIS) y se iguala en 65 años, para hombres y mujeres, la cobertura de dicho seguro; se establece la compensación económica previsional en caso de nulidad o divorcio; Se incluyen nuevos beneficiarios de pensión de sobrevivencia e la mujer: el cónyuge no inválido y al padre de hijos de filiación no matrimonial que viva a expensas de la mujer; Se aumenta la remuneración mínima imponible para efectos de seguridad social de los trabajadores de casa particular. Con la Pensión Básica Solidaria desaparecen los requisitos de número de años de cotizaciones, beneficiando a las mujeres del 60% de la población.

⁸⁰ Entre junio de 2008 y diciembre de 2009 el porcentaje de personas mayores de 65 años cubiertas por una pensión no contributiva aumentó de 23,9% a 51,1% en diciembre de 2009 (Arenas de Mesa 2010). En términos absolutos, el número de personas que actualmente recibe pensiones solidarias se ha incrementado en 38 puntos porcentuales en relación al momento previo a la puesta en marcha de esta reforma (junio de 2008) y se ha duplicado, si se toma en consideración el número de pensiones asistenciales que se entregaban en 1990 (Robles, 2011).

financieros se trató de “*la reforma social de mayor envergadura fiscal*” de los últimos 20 años, con un efecto fiscal anual total equivalente a 1,41% del PIB en el año 2025. Para resguardar la disciplina fiscal y su financiamiento sostenible se creó el Fondo de Reserva de Pensiones (Arenas de Mesa, 2010). Se estima que la cobertura total del sistema de pensiones solidarias crecerá desde 600.000 beneficiarios en 2008 a 1,2 millones en 2012 y 2,0 millones en 2025. De cada tres beneficiarios, cerca de dos serán mujeres y en el 2025 serán sobre 60% del total (Arenas de Mesa Illanes, & Miranda, 2006). Hoy, cerca de un 80% de la Pensión Básica Solidaria es para mujeres.

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LOS MARCOS INTERPRETATIVOS Y CONFLICTO DE MARCOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN CHILE. LOS CASOS DE LA REFORMA PREVISIONAL Y CHILE SOLIDARIO

4.1. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

A continuación se expondrán los análisis correspondientes a la Codificación Abierta, Codificación Axial y Codificación Selectiva. Estos fueron realizados siguiendo los pasos de la Grounded Theory vistas en el apartado dedicado al modelo analítico. Las discusiones parlamentarias y los aportes a éstas que realizan los Think Tanks, constituyen el cuerpo de datos a analizar. Los textos fueron fragmentados, examinados, comparados, conceptualizados y categorizados en el marco de la pregunta de investigación.

El primer paso consistió en recoger una serie de códigos, que se extraen a partir del texto. Los códigos se agrupan, mediante la comparación de semejanzas, en categorías, que tipifican, clasifican y describen los fenómenos en términos de propiedades. Este proceso corresponde a la Codificación Abierta, que es la fase descriptiva del proceso de análisis, en la que los datos son fragmentados, examinados, comparados, conceptualizados y categorizados en el marco de la pregunta de investigación (Strauss & Corbin, 2002). En este estudio se desarrollaron un total de 34 categorías, (14 del caso Chile Solidario y 20 del caso Reforma Previsional), las que son presentadas por medio de: la definición de sus propiedades y dimensionalidad, mediante una descripción general de cada una de estas. En tanto los diagramas integrados para cada una de estas categorías serán presentados en Anexo III, que surgen de las categorías teóricas examinadas en el primer capítulo, en las bases conceptuales del análisis de *frames* y de las políticas de protección social.

Un segundo paso fue ordenar y relacionar las categorías que emergieron del análisis inductivo de los textos. Este proceso corresponde a la Codificación Axial que busca desarrollar modelos de relaciones entre las categorías, que permitan comprender las dinámicas de relación, que describen el fenómeno en estudio (Strauss & Corbin, 2002). En cada caso de estudio (análisis intra casos), se agruparon y relacionaron las categorías en función de su referencia a Problemas, Soluciones, Marcos Interpretativos (*frames*) y Conflicto de Marcos Interpretativos, lo que permitió obtener la configuración de las visiones sobre la protección social, sostenidas por los

distintos actores del debate parlamentario tanto en el caso Chile Solidario como en el caso de la Reforma Previsional. Los análisis axiales que se realizan en cada caso se van integrando sucesivamente, de manera que los análisis de Problema y Solución, expresan el análisis de Categorías de Significados que se realizó en el nivel de Codificación Abierta. A la vez que el análisis axial de Marco Interpretativo integra los de Problema y Solución. Tres dimensiones se relevan del análisis: el enfoque de derechos, el rol del Estado y el rol del mercado, que se reflejan en la constitución de marcos interpretativos y sus conflictos. Así como también el de Conflicto de Marcos Interpretativos integra el de Marcos Interpretativos. Una vez realizado esto, se estableció un nivel meta o análisis integrado de los dos casos (Chile Solidario y Reforma Previsional), estableciendo niveles meta de Problemas, Solución, Marcos Interpretativos y Conflictos de Marcos Interpretativos.

Un tercer paso estuvo en la Codificación Selectiva, que corresponde a la elaboración final de relaciones que permitieron describir y comprender las visiones sobre protección social de manera integrada y contextual. A partir de la configuración de los marcos interpretativos obtenidos en la Codificación Axial, se establecieron los conflictos de marcos interpretativos y de delimitaron los marcos interpretativos principales y secundarios, inter casos, integrando los análisis de Chile Solidario y de la Reforma Previsional. Ello para comprender las dinámicas que generaron una determinada orientación de las políticas analizadas, fruto del conflicto y negociación de los actores del debate parlamentario. En este análisis además se establece los Marcos Interpretativos que subyacen a la forma final de implementación de las políticas analizadas, rotulándolos como Marco Interpretativo Principal (MIP); Marco Interpretativo Complementario (MIC) y Marco Interpretativo Secundario (MIS).

4.1.1. CODIFICACIÓN ABIERTA. ANÁLISIS DESCRIPTIVO CASO CHILE SOLIDARIO.

Descripción general

Este análisis da cuenta de la construcción de categorías vinculados a la descripción y conceptos principales contenidos en las discusiones parlamentarias de Chile Solidario. Específicamente se generan 14 categorías las cuales son descritas una a una con sus respectivas propiedades (analizadas en extensión en Anexo III).

Categoría 1. Multidimensionalidad de la pobreza

La estrategia de Chile Solidario tiene como eje central la consideración de la multidimensionalidad de la pobreza, que implica un cambio en la oferta pública, al considerar variables diferentes al ingreso en la definición de la pobreza. Esta categoría se define en términos de seis propiedades específicas.

- La pobreza tiene diversas causas: la condición de aislamiento y desvinculación de los extremo pobres de la oferta pública, lo que implica que no acceden a beneficios sociales; falta de ingresos; reproducción intergeneracional de la pobreza; desigualdad y exclusión social; falta de oportunidades para desarrollar capacidades.

- Cambios en la oferta pública que debe abordar carencias múltiples mediante soluciones integrales con una nueva institucionalidad que supere las respuestas homogéneas y sectorizadas para adaptarse a las necesidades de los sectores más pobres. La oferta pública no debe centrarse sólo en ingresos, sino también en desarrollo de capacidades, para lo cual se establecen condicionalidades y derechos mínimos garantizados.

- Desarrollo de políticas no centradas en lo asistencial. Se incorpora la estrategia de Manejo Social de Riesgo, que se centra en las vulnerabilidades y no exclusivamente en pobreza de ingresos.

- Estrategia de desarrollo de capacidades, central en la perspectiva de multidimensionalidad de la pobreza, que se desarrolla mediante el cumplimiento de mínimos sociales referidos a mejorar esas capacidades, fundamentalmente de salud y educación en niños para evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza y también fortalecer el empleo para lograr autonomía de los subsidios.

- Considerar el nivel familiar como eje de intervención, y el entorno de posibilidades y limitaciones en que se desenvuelven esas familias. Hay menos énfasis el nivel grupal comunitario o colectivo.

- Considerar las vulnerabilidades requiere de nuevos instrumentos de focalización, pues los existentes se centran sólo en carencia de ingresos. Necesidad de un instrumento de focalización flexible a las demandas de las familias.

Categoría 2. Crecimiento económico más inversión social

La referencia al crecimiento económico más inversión social es una estrategia que busca superar las políticas del 'chorreo' y establecer un rol del Estado que cumpla con objetivos de crecimiento económico combinado con inversión social. Esta categoría se define en términos de dos propiedades específicas.

- El crecimiento económico es una condición necesaria, pero no suficiente para superar la pobreza. Ha perdido fuerza como apuesta única de superación de la pobreza, pues no ha reducido la extrema pobreza. Esta requiere de abordajes integrales, multidimensionales y no sólo políticas compensatorias que operan preferentemente ante crisis económicas, transfiriendo ingresos monetarios.

- Aumento del gasto social, para la reducción de ingresos y desigualdades.

Ello entraña con el valor de la política social como justicia distributiva, que mediante su acción disminuye desigualdades y también con el valor de la política social como factor de desarrollo, especialmente en su rol de desarrollo de capital humano y social.

Categoría 3. Condicionalidades para cumplir mínimos sociales

El Sistema de protección social Chile Solidario implica transferencias en dinero y condicionalidades, que están diseñadas como mínimos sociales. Hay corresponsabilidad que implica una exigencia tanto para las familias, que firman un contrato para su cumplimiento, como para el Estado, que debe adecuar su oferta de programas y servicios para que las familias puedan cumplir estas condicionalidades. Un profesional de apoyo psicosocial acompaña a las familias en el cumplimiento de las condicionalidades, consideradas como derechos sociales mínimos. Esta categoría se define en términos de cuatro propiedades específicas.

- Mínimos sociales como: eje de innovación de la oferta pública en términos; cambios en la gestión, que debe generar ofertas específicas para los extremo pobres; evaluación de cumplimiento de mínimos (53 condiciones).

-Mínimos sociales como piso de protección social no contributivo, de aplicación universal y progresivo, por lo que el Estado debe asumir un rol proactivo de protección social y de coordinación de la acción pública.

- Mínimos sociales movilizan recursos y oportunidades a nivel local. El cumplimiento de las condicionalidades obliga a la acción multinivel. El marco normativo es el valor de la igualdad de oportunidades y de la equidad.

-Mínimos garantizados como derechos. Desde el Estado se garantiza el acceso a servicios (salud, educación, previsión) y subsidios monetarios y familias puedes exigir el cumplimiento de los mínimos.

Categoría 4. Condicionalidades como promoción y alternativa al asistencialismo

La estrategia de Chile Solidario considera la incorporación de condicionalidad en las transferencias, como un elemento de promoción social, vinculado al desarrollo de capacidades y que rompe con la lógica asistencialista. Esta categoría se define en términos de tres propiedades específicas.

- Problema de generación de dependencia del asistencialismo que desincentiva la generación de ingresos autónomos vía participación en el empleo. La condicionalidad de las transferencias y el que sean decrecientes evitan aquello. Valoración del cumplimiento de compromisos que condicionan las prestaciones.

- Generar condicionalidades para la promoción de capacidades. Condicionar los beneficios monetarios a acciones que realice la familia para el uso de las oportunidades disponibles, generando condiciones de autonomía, que evitan la dependencia asistencial. Condicionalidad y temporalidad de los beneficios monetarios, permiten aumento de ingresos y de capacidad de consumo de las familias. Ambas aumentan el bienestar de las familias.

- Desarrollo de capacidades que implica la activación de recursos personales y familiares, fortaleciendo la agencialidad de las familias y la habilitación de sus miembros mediante la dinámica psicosocial.

Categoría 5. Estrategia de desarrollo de capacidades

La estrategia de Chile Solidario tiene como eje central la incorporación del desarrollo de capacidades en las familias como un factor que, por un lado potencia la inclusión social de estas, y sus miembros y, por otro lado, como un factor de protección ante los riesgos que las familias extremadamente pobres deben afrontar. Esta categoría se define en términos de tres propiedades específicas.

- Potenciar las capacidades como factor de inclusión social, lo que se traduce en varias dimensiones: empoderamiento; protección ante vulnerabilidades que influyen en la pobreza; vinculación con el desarrollo humano; establecimiento de una atención integral personalizada en áreas prioritarias que potencian la inclusión social.

- Estrategia de desarrollo de capacidades como la forma de activar recursos y capacidades tanto de las familias. En base al desarrollo de intervención en el plano familiar, que contribuye a la cohesión y restitución del bienestar familiar y la capacidad de protección de sus miembros. Estrategia no considera intervención comunitaria. Componente contractual moviliza a las familias y la red institucional para el logro de los mínimos sociales. La activación de recursos se relaciona con acciones de nivelación del capital humano de las familias y sus miembros, mediante el establecimiento de tareas y metas a cumplir. Hay un valor de la política social como desarrollo de la autonomía y autodesarrollo familias pobres.

- Capacidad de respuesta de las familias y personas ante los riesgos sociales. Implica desarrollo capacidades. La política social oscila entre la orientación de manejo social de riesgo y el desarrollo de capital humano y social.

Categoría 6. Oferta pública integrada en sistema de protección social

La estrategia de Chile Solidario tiene como eje central la consideración de la multidimensionalidad de la pobreza, que implica un cambio en la oferta pública, al considerar variables diferentes al ingreso en la definición de la pobreza. Esta categoría se define en términos de seis propiedades específicas.

- Exigencia de integralidad y superación de respuestas homogéneas y sectorizadas. Oferta pública debe adaptarse a las necesidades de los sectores más pobres y abordar carencias múltiples combinando ingresos y capacidades. Dada la amplitud de ámbitos de carencias la oferta pública se dirige a hacer factible el cumplimiento de los mínimos requeridos en las condicionalidades del programa.

- Acercar la oferta pública a los extremadamente pobres, implica un fortalecimiento de la acción del Estado en la superación de la condición de aislamiento y desvinculación de éstos.

- Necesidad de mejorar la oferta pública, creando un programa específico

para los extremo pobres, como lo es el Puente, mejorando también la pertinencia de la oferta públicas a las necesidades de este sector, restituyendo el ejercicio de derechos. Estas acciones se enmarcan en la colaboración entre el Estado y el Tercer Sector.

- Dificultades de acceso a la oferta pública, relacionadas con factores institucionales y dispersión programática, la desvinculación entre lo promocional y lo asistencial, las inequidades entre municipios que generan desiguales estructuras de oportunidades según el territorio donde se viva. Hay fallas en el proceso de selección de beneficiarios, con déficits de focalización.

- Valorización de la existencia de una red institucional de servicios públicos y de un Sistema de Protección Social que permite el ejercicio de ciudadanía y de superación desigualdad de oportunidades. Finalmente, se valoriza la integración a una red social.

- Estado proactivo, que permite prevenir riesgos sociales y disminuir vulnerabilidades con oferta intencionada y mecanismos de búsqueda de destinatarios.

Categoría 7. Acompañamiento psicosocial para cumplimiento de mínimos

La estrategia de Chile Solidario tiene como un componente central e innovador, la creación de la figura de un acompañamiento psicosocial a las familias de extrema pobreza, que incentiva el cumplimiento de mínimos tanto de las familias como desde la oferta pública, cumpliendo este profesional un rol de apoyo psicosocial que ejerce de vínculo entre las familias y la oferta pública. Esta categoría se define en términos de dos propiedades específicas.

- Rol de acompañamiento psicosocial como agente de vinculación con la oferta pública. Este rol permite, en términos de la acción del Estado, diagnosticar riesgos y vulnerabilidades, potenciar el cambio institucional, intermediar con las instituciones para hacer posible el logro de las condiciones mínimas. Este acompañamiento facilita el diálogo con el conjunto de la red y los niveles implicados, mediante una intervención personalizada que fortalece las capacidades de las familias y mejora gestión pública. Para las familias, las vincula con la estructura de oportunidades y moviliza recursos tanto públicos como de la familia a través de una estrategia que aborda la multidimensionalidad de la pobreza.

- Acompañamiento psicosocial como estrategia de intervención familiar

que rompe el aislamiento y promueve capacidades personales y familiares como proceso de transformación en múltiples dimensiones asociadas a las condicionalidades generando intermediación con el Estado para el uso de las oportunidades disponibles.

Categoría 8. Progresividad de derechos. De mínimos a Derechos Sociales, Económicos y Culturales (DESC)

El Sistema de Protección Social Chile Solidario se declara con enfoque de derechos. Se establece que el ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales (DESC), se pueden realizar de una manera progresiva, partiendo desde la definición de mínimos hacia el conjunto de derechos considerados en el ámbito de los DESC. Los mínimos sociales condicionados que deben cumplir las familias son considerados el piso de derechos, pero no su techo, ya que se considera una ampliación de derechos garantizados en el Sistema de Protección Social. Esta categoría se define en términos de cinco propiedades específicas.

- DESC como marco ético que orienta las políticas del Sistema de Protección Social, referido a una opción política y normativa con enfoque de derechos y sujetos a la normativa internacional de derechos humanos, que contribuye a la realización de los derechos sociales, operacionalizándolos. En los DESC confluyen valores como la dignidad humana y el rechazo a la caridad, el valor de la justicia en la protección social y el valor de la solidaridad.

- Rol de los derechos como elementos que fortalecen la cohesión social al contribuir a la realización de los derechos de los excluidos. Por otra parte, el enfoque de derechos se vincula a las políticas de bienestar e inclusión social.

- Derechos sociales en Chile Solidario entendidos como derechos mínimos de protección social garantizada por el Estado, establecidos con condicionalidades referidas a la satisfacción necesidades básicas y la posibilidad de acceso al mercado de los más pobres. Avance en términos de constitución de ciudadanía de los más pobres.

- Gradualidad del derecho al desarrollo social, en que, hay objetivos de corto y largo plazo, encaminados al cumplimiento de los DESC. Con el piso de protección se avanza desde la focalización de los mínimos en los sectores excluidos a la progresividad universalista del conjunto de derechos contenidos en los DESC.

- Integración de la dimensión de derechos en la protección social. El Estado garantiza derechos condicionados a los más pobres, en el marco del objetivo de

cumplimiento de los DESC.

Categoría 9. Crecimiento Económico eje superación pobreza

El crecimiento económico se establece como una condición indispensable y eje central en la superación de la pobreza. Este rol es más relevante que la acción del Estado a través de los programas sociales, incluido el Sistema de Protección Social Chile Solidario. Ello, pues derivado de las lógicas del modelo neoliberal, el Estado tiene un rol secundario y complementario al mercado, que a través del crecimiento económico es el principal elemento de disminución de pobreza. Esta categoría se define en términos de dos propiedades específicas.

- Relevancia del crecimiento económico, que genera oportunidades para que las personas, a través del mérito individual, progresen. Contribuye a la igualdad de oportunidades y es fundamental para el desarrollo económico y social del país. La pobreza se explica por falta de ingresos y empleo, que derivan de bajas tasas de crecimiento. Por tanto, la solución a la pobreza es mayor crecimiento económico.

- Ante las fluctuaciones de la economía y las crisis económicas, el rol del Estado es generar políticas anticíclicas. Las políticas de asistencia social deben reducir los impactos de las crisis en los ingresos de los más pobres, generando impactos positivos en la estrategia del crecimiento económico, en la que todos ganan (ricos, pobres, gobiernos, trabajadores, empresarios). Las políticas procíclicas actúan como apoyo temporal para impedir movilidad en la pobreza hacia mayores grados de intensidad.

Categoría 10. Autonomía del mercado y riesgo de clientelismo

En esta categoría la acción del Estado se entiende más beneficiosa para los sectores más pobres, en la medida que se reduce y se deja actuar de manera más autónoma al mercado, generándose mayor crecimiento económico. Esta categoría se define en términos de dos propiedades específicas.

- Autonomía, en que se prioriza la implementación descentralizada de las políticas públicas. Se entiende que la institucionalización del Sistema de Protección Social es estatismo y amenaza la descentralización. En tanto la orientación del Estado debe ser básicamente subsidiaria, externalizada (con mayor rol de los privados) y

descentralizada. En este marco, el nivel central tiene un rol de supervisión, asesoría y evaluación. En tanto el nivel local administra y ejecuta programas de pobreza. Hay una alta valoración de la participación y gestión a nivel municipal y de los alcaldes versus autoridades nivel central. Se impulsa menos Estado y más actores privados.

- Riesgos de clientelismo que generan distorsiones en el mercado y alto riesgo uso electoral por alcaldes y gobierno. En el caso de Chile Solidario ello ocurre especialmente con la contratación de monitores o apoyos familiares. La centralización aumenta riesgo de politización y clientelismo que se ven limitados por la tecnificación de la focalización, y la participación de los privados.

Categoría: 11. Gestión descentralizada de políticas sociales

En esta categoría se aboga por la gestión descentralizada de las políticas sociales y las ventajas que el nivel local tiene frente al nivel central en el diagnóstico e intervención con la población más pobre. Se define en términos de dos propiedades específicas.

- Ventaja de una gestión descentralizada, más cercana a los usuarios o población objetivo de los programas contra la pobreza. Se aboga por mayor injerencia municipal en los programas y políticas sociales, dada la consagración en la Constitución Política de la República del valor de la autonomía municipal. Otro factor destacado es que la Ley de municipalidades consagra participación de la sociedad civil. Dada la condición de multidimensionalidad de la pobreza, la oferta puede ser más heterogénea a nivel municipal respecto del nivel central. Los municipios logran un mejor ajuste que el nivel central entre necesidades y oferta pública.

- Continuidad del modelo neoliberal de descentralización, que quedó inconcluso en los 80, pues se realizó parcialmente en salud y educación. Se plantea la continuidad del modelo descentralizador de los 80 en las políticas contra la pobreza. Se valorizan las reformas de los 80, el rol subsidiario del Estado y la participación de privados en política social. Se establece que el Estado central concentra funciones con efecto regresivo y que el rol central de MIDEPLAN en el Sistema de Protección Social Chile Solidario contradice espíritu descentralización de los 80.

Categoría 12. Crítica a la noción de grupos vulnerables

El Sistema de Protección Social Chile Solidario define no sólo la pobreza, si no la

vulnerabilidad como categoría central de definición de los grupos objetivos de la política. La categoría de grupos vulnerables es criticada. Esta categoría se define en términos de dos propiedades específicas.

- Centralidad de los ingresos como factor determinante de la pobreza, como criterio medible, que permite definir subgrupos, gradientes y movilidad y evaluar en base a estadísticas comparables basadas en línea de pobreza. Se reconoce que la pobreza dura no es permeable a los programas convencionales, por lo que el aumento de ingresos se sostiene en educación y empleo. Las mediciones sobre pobreza de ingresos facilitan articular políticas sociales en torno a la superación de las carencias.

- Críticas a la definición de grupos vulnerables, pues los individuos con múltiples vulnerabilidades no pueden ser clasificados en varios grupos vulnerables, con lo cual se sesgan las intervenciones. Privilegian a unos pocos, siendo que la vulnerabilidad no siempre es pobreza, pues hay grupos vulnerables con alta incidencia, pero poco representativos de la pobreza a nivel nacional. La vulnerabilidad está centrada en una variable cuando la pobreza es multidimensional. Finalmente se plantea que la focalización según grupos vulnerables excluye a personas que no ajustan a ellos.

Categoría: 13. Valoración técnica de eficiencia de focalización por ingresos

En esta categoría se valora la focalización por ingresos como la forma más adecuada, eficiente y eficaz de selecciona a los beneficiarios de Chile Solidario. Esta categoría se define en términos de cuatro propiedades específicas.

- Valoración técnica de la focalización, como criterio central para determinar beneficiarios que garantiza el valor de eficiencia y eficacia.

- Focalización según ingresos reduce los frecuentes errores de focalización, especialmente de inclusión ya que hay estadísticas confiables. Una buena focalización mejora la adecuación de los subsidios asistenciales a quienes más lo requieren.

- Focalización ayuda a la eficiencia de los programas, al permitir más recursos para los más pobres, con mayor eficiencia en el gasto público y su distribución.

- Valoración de la gestión eficiente. La gestión municipal permite más

eficiencia y eficacia, al mejorar la focalización, valorándose la participación y gestión a nivel local. Se valora la fiscalización externa, independiente de la ejecución, como la mejor forma de implementar programas.

Categoría 14. Subsidiariedad del Estado e incorporación de agentes privados

El Sistema de Protección Social Chile Solidario refiere a una nueva institucionalidad y mayor rol del Estado. En esta categoría se establece la importancia de reforzar el rol subsidiario del Estado ante el crecimiento económico y la necesidad de incorporar al sector privado en la implementación de programas y políticas sociales. Esta categoría se define en términos de tres propiedades específicas.

- Continuidad modelo subsidiario, en que el Estado tiene un rol menor ante el mercado, con la subsidiariedad como eje central de las políticas sociales, y con los municipios a cargo de la implementación y distribución de la red de subsidios. Se valora la continuidad del modelo neoliberal implementado en los 80 con mayor protagonismo de la administración local, y participación de privados en los servicios.

- Participación de la sociedad civil en las políticas de pobreza, que permite mejorar, a través de diagnóstico de sus organizaciones, la focalización de los programas sociales. Valoración de las metodologías de intervención en pobreza de las organizaciones de voluntariado a quienes se les puede externalizar la ejecución de programas. Lo que se busca es menos Estado y más Tercer como una vía de financiación o de allegar recursos a los programas sociales.

- Participación del sector privado en las políticas contra la pobreza, ya que tiene una mejor gestión que el Estado, y opera como elemento de neutralización del clientelismo. Se establece como positiva la privatización del financiamiento y acción en pobreza. Hay una valoración del mundo privado y de las organizaciones de la sociedad civil versus el Estado. Por otro lado, hay una valoración de la financiación privada de la política y de la acción de los privados en los programas de pobreza.

4.1.2. CODIFICACIÓN AXIAL. ANÁLISIS RELACIONAL. CASO CHILE SOLIDARIO

Este nivel corresponde al análisis relacional, orientado al desarrollo y elaboración de las vinculaciones que se observan desde los datos, entre cada fenómeno y categoría descrita en la fase de análisis anterior, que resultaron relevantes para dar cuenta de las

dinámicas y procesos que conforman las condiciones contextuales de fenómeno principal distinguido en virtud del problema y pregunta de estudio. Así como también, las estrategias de acción e interacción y sus consecuencias sobre el fenómeno de estudio, siguiendo los niveles analíticos distinguidos por el Paradigma de Codificación de la Teoría Fundamentada.

Especificamente, se desarrollan cuatro análisis axiales, presentándose a continuación cada uno de ellos por medio de la exposición de una descripción general de las relaciones analizadas, acompañadas de cuadros sintéticos y un diagrama sobre las visiones de los actores respecto de la protección social, las que se derivan y basan directamente en las categorías, propiedades y dimensionalidades presentadas en el análisis descriptivo de la Codificación Abierta.

a. Análisis de axiales Chile Solidario, construidas en torno a la definición de problemas

Descripción General

Este análisis se realiza a partir de la relación entre Categorías sobre los problemas que originan la necesidad de intervención pública de Chile Solidario. Los problemas están vinculados al diagnóstico que está a la base de la opción por un determinado tipo de acción y que se conforman como condiciones intervinentes que hacen parte del contexto del origen de Chile Solidario.

Especificamente, se constituyen cinco axiales en torno a los problemas que expresan distintas visiones de los actores que participan en el debate parlamentario sobre las causas y dimensiones de la pobreza que originan la creación de Chile Solidario.

Problema 1: Pobreza Extrema como fenómeno multidimensional relativo a oportunidades, capacidades y respuesta pública

Un problema que se configura en el marco de los sentidos debatidos es el de la pobreza extrema como un fenómeno resistente a las políticas tradicionales basadas en el crecimiento económico y de corte asistencial basada en subsidios, en el cual inciden causas múltiples tres tipos de niveles o dimensiones generales.

Una primera dimensión relativa a la asimetría de oportunidades, inequidad

y formas de organización social no inclusiva que limitan la inserción e integración social de determinados grupos de sujetos. Que se expresa en la idea de inclusión social y la equidad o la igualdad de oportunidades.

Una segunda dimensión relacionada con el déficit en la disponibilidad de capitales sociales, en el desarrollo de capacidades y competencias en los sujetos y de manera importante en las familias, en donde operan mecanismos de reproducción inter generacional de las condiciones generadoras de la pobreza. Referida a una mirada técnica de las causas inmediatas y directas de la mantención de la extrema pobreza en el marco de la solución de los problemas generales de oportunidades.

Una tercera dimensión que refiere a las fallas en la formas, organización de las políticas de pobreza, su focalización y la forma de acceso de los programas a los sujetos, que se expresa muy bien en la idea de la necesidad de cambio en la oferta pública y la propuesta del desarrollo de una intervención en la red de servicios. Es quizás esta la noción distintiva y que más se relaciona con la estructura y forma que tiene el programa. En ella es quizás en donde radica la principal novedad y foco diferencial de este programa y la apuesta principal de abordaje.

A la base de estas tres consideraciones está además la idea de que los problemas de la extrema pobreza -indigencia no se relaciona sólo o de manera principal con la dinámica económica o con el crecimiento económico. La idea básica acá es que el crecimiento económico no basta para resolver este problema.

En relación con esta distinción respecto del problema también se ubican un conjunto de otras consideraciones relacionadas y que precisan y puntualizan en la noción de problema construido. Tales como la necesidad de superar las respuesta asistenciales en políticas de pobreza y la necesidad de integrar en ellas dimensiones promocionales, lo que se concreta en la idea de superara la dualidad asistencia promoción.

La necesidad de centrarse y darle relevancia al desarrollo de capacidades, como un componente promocional central. Así como también el tema de las condicionalidades para superar el énfasis asistencial.

La necesidad de buscar nuevas formas de focalización que vayan más allá de definición de sectores o grupos y que avancen hacia una focalización más fina que suponga un acceso y personalización de los vínculos de intervención y que considere a

la familia y no sólo a los individuos, así como también considere dimensiones socioculturales.

Problema 2: Tendencia a mayor intervención del Estado en desmedro de la descentralización y de la injerencia del nivel local y la sociedad civil

Un segundo problema configurado que se distingue desde las categorías de significado debatidas y negociadas en las discusiones parlamentarias y en los Think Tanks, refiere al protagonismo y la tendencia de crecimiento en responsabilidad y tamaño que adquiriría el Estado central en materia intervención en pobreza extrema.

La idea básica refiere a los riesgos e inconveniencia de 'Más Estado', o lo que podríamos llamar también la tendencia estatista y centralista manifestada en un crecimiento en magnitud y en relevancia de las atribuciones del Estado en general, y en este caso, particularmente en materia de construcción e implementación de programas dirigidos a la pobreza extrema. Se significa y valora esta tendencia como un problema en relación a las siguientes distinciones:

Primero, se considera que la concentración de funciones y autoridad técnica del Estado central en la política y los programas de pobreza extrema tendría como efecto un retroceso en la descentralización de la política social desarrollada y en la que se había avanzado desde los 80 en adelante, establecida en ordenamientos legales como la ley de municipalidades y la autonomía del nivel local.

Segundo, el desarrollo de Estado central y el aumento de atribuciones en la gestión y el desarrollo del programa Chile Solidario, se define como problema en relación a que supone una pérdida de centralidad y capacidad de acción de los gobiernos locales (los municipios) en el abordaje de los problemas sociales, y en particular en este caso, la pobreza extrema. Desde este punto de vista se genera un problema en cuanto son los municipios, sus cuerpos técnicos y su organización política la que mejores condiciones tiene para realizar un trabajo eficiente y focalizado.

Tercero, esta tendencia en que el Estado central asume más responsabilidades, se dimensiona como problema en cuanto supone un pérdida de relevancia de la sociedad civil, conformada por las organizaciones sociales y los organismos técnicos privados, así como también la empresa privada en el enfrentamiento de los problemas sociales. Se pierde de esta manera la experiencia de la sociedad civil que está cerca del problema y que ha trabajado en su abordaje

(ONG's) así como también se pierde la capacidad de apoyo y generación de recursos que tiene la empresa privada.

Cuarto, la participación principal y protagónica del Estado central supone además riesgos o problemas relacionados con el uso clientelar y de utilización política de los programas, de pobreza en este caso, que éste implementa.

Quinto, el crecimiento del Estado central supone pérdida de eficiencia de este en cuanto el desarrollo de una burocracia, la pérdida de focalización de las acciones y la pérdida de pericia y conocimiento directo (pericia y conocimiento) de aquellos agentes y actores de la sociedad civil y los gobiernos locales, que por su cercanía con los sujetos afectados contarían con mejores condiciones para la implementación de acciones directas en el enfrentamiento de problemas sociales en los contextos en que los problemas surgen.

Como contexto de sentido desde donde se amalgama y se estructura este problema o la jerarquización de este problema tiene que ver con el valor del rol subsidiario del Estado y la centralidad que tiene la participación de la sociedad civil entendida como gobiernos locales, organizaciones civiles y sector privado, ello a su vez en el marco de una valoración, por consiguiente, de la descentralización del Estado.

Problema 3: Pobreza extrema como falta de ingresos como efecto de la pérdida de dinamismo del crecimiento económico

Un tercer problema que se configura es el reconocimiento de la pobreza dura como fenómeno caracterizado centralmente por niveles bajos de ingresos, causado por fases de pérdida de dinamismos en el crecimiento económico, que no alcanza suficiente desarrollo para asegurar nivel de ingresos adecuados para la población, y que requiere de respuestas de asistencia del parte del Estado focalizada según niveles de ingreso.

A la base de este problema hay una noción de la pobreza como un problema centralmente de ingresos. Es decir, como un fenómeno básicamente de carácter económico que supone una noción distante y crítica a la de grupos vulnerables, en cuanto ésta noción supone la consideración de dimensiones socioculturales que no siempre se asocian a problemas de ingresos, generando distorsiones en la necesaria focalización de la intervención de Estado, y con ellos

afectando la eficiencia de éste.

Subyace a la tipificación de éste problema una noción de política social de extremo pobreza de carácter anticíclica que busca asistir las necesidades de los sujetos afectados por pérdida de ingresos en fases de bajo crecimiento económico.

Problema 4: Visión predominante de pobreza como falta de ingresos y carencia que fomenta la asistencia y no los derechos sociales que fortalecen la participación ciudadana y la noción de ciudadanía

La visión mayoritaria sobre la pobreza se asocia a la falta de ingresos, lo que es consecuencia del tipo de mediciones con que se elabora el diseño e intervención de las políticas sociales, que corresponde al establecimiento de línea de pobreza.

Esta orientación está centrada en una visión de los beneficiarios de las políticas sociales como sujetos que tienen necesidades que deben ser cubiertas para asegurar la subsistencia de quienes se encuentran en situación de pobreza. Ello refuerza la noción de carencia, como eje central de las intervenciones públicas, que bajo este prisma se concentran en políticas asistenciales para cubrir esas carencias, siendo además políticas focalizadas. La noción de carencia involucra además una negación de las capacidades, activos y potencialidades de las personas y sus comunidades para superar la pobreza.

Por su parte, la noción de derechos sociales como eje central de las políticas y las intervenciones sociales rescata la idea de ciudadano con derechos, que son exigibles y cuyo acceso debe estar garantizado por el Estado. La pobreza se analiza como una ausencia de derechos. La responsabilidad del Estado es central ya que, junto con un mayor gasto social, debe también tender a desarrollar y potenciar las capacidades y activos de las personas para superar su condición. Estos activos no son sólo individuales o familiares, sino que involucran también los activos de la comunidad, como el capital social y la capacidad de participación ciudadana.

b. Análisis de axiales Chile Solidario, construidas en torno a la definición de soluciones

Descripción General

Este análisis da cuenta de las relaciones entre Categorías respecto de las soluciones que son necesarias de implementar desde Chile Solidario. Las soluciones están

vinculadas a los distintos *frames* de los actores sobre el tipo de intervención pública que se debe realizar.

Especificamente, se constituyen cinco axiales en torno a las soluciones que expresan los actores que participan en el debate parlamentario sobre las formas de intervención de Chile Solidario que contribuirían a solucionar las condiciones de pobreza de los beneficiarios de éste.

Solución 1: Mínimos garantizados y desarrollo de capacidades como integralidad y superación del asistencialismo en el enfrentamiento de la pobreza extrema

Desde los significados presente en el debate parlamentario y Think Tanks, se puede distinguir la configuración de una solución que enfatiza en términos generales dos ejes. Por una parte la integralidad de las intervenciones acorde con la multidimensionalidad de los problemas, y por otra superación del asistencialismo como una consideración técnica del límite de estas maneras de enfrentar los problemas sociales y en particular la pobreza y extremo pobreza.

El primer eje se visualiza en la consideración relativa a la generación de condiciones mínimas múltiples, de carácter económico a través de subsidios, junto e integrada con acciones dirigidas a la promoción de capacidades, entendidas como capitales sociales y culturales, y focalizadas en la familia.

El segundo eje que enfatiza respuestas que vayan más allá de relaciones asistenciales y que suponen cambios en la forma de la oferta pública (en términos de los grados de integración sistémica, de red, institucionalización, y proximidad y personalización del acompañamiento de ésta) en la consideración que se integre la asistencia con la promoción, el cambio y la reformulación de la focalización, en la orientación de aseguramiento de mínimos por derecho, el énfasis en condicionalidad temporal de las acciones y los beneficios.

En el marco de estos dos ejes se estructura una lógica de solución conformada por las siguientes específicas orientaciones de acción: Centralidad del logro de condiciones mínimas universales múltiples como objetivo y estrategia de la intervención; la condicionalidad y temporalidad de las prestaciones se plantea como una alternativa al asistencialismo, que pone el foco en el desarrollo de capacidades; la exigencia a los usuarios de cumplir con condicionalidades implica también exigencias

de cambio en la forma de oferta pública, que debe ser garantizada; hay exigibilidad de mínimos que corresponden a los usuarios por derecho; se establece una estrategia de acompañamiento profesional para el cumplimiento de condicionalidades.

Solución 2: Descentralización a nivel municipal con participación del Tercer Sector con rol regulador del Estado

Una solución que se configura es la estructuración de una respuesta dirigida e implementada desde recursos técnicos, y de gestión a nivel local (los municipios), con participación directa de la sociedad civil y con la implicación de la empresa privada. En esta, el Estado central juega roles de carácter fundamentalmente evaluativo, de supervisión y financiación. No se implica directamente en la provisión y ejecución de la acción. El fundamento de esta solución se instala sobre la base del respeto de un principio de subsidiaridad, según los principios de descentralización de la política social que se impuso en las orientaciones definidas para esta en las reformas de los 80, que básicamente son una continuidad del modelo neoliberal de descentralización

Se plantea que la empresa privada tiene una mejor gestión que el Estado, que la participación de privados en programas sociales opera como elemento de neutralización del clientelismo. Se establece como positiva la privatización del financiamiento y acción en pobreza. Hay una valoración del mundo privado y de las organizaciones de la sociedad civil versus el Estado. Por otro lado, hay una valoración de la financiación privada de la política y de la acción de los privados en los programas de pobreza.

Solución 3: Focalización como modalidad principal de una política social eficiente, subsidiaria, complementaria al esfuerzo individual, y 'corresponsable' (condicionada) con acción preponderante de los privados.

La política social debe orientarse según estrictos principios de focalización por ingresos y según necesidades socioeconómicas, como criterio de eficiencia de la acción pública hacia los grupos más pobres.

Entendiendo esta acción como una respuesta preferentemente ante crisis económicas y en el entendido que la principal acción ante la pobreza extrema debe apuntar a la potenciación del crecimiento económico. Es decir las políticas sociales, y fundamentalmente las que implican transferencias monetarias deben ser siempre una

acción temporal y estrictamente focalizada según ingresos. La temporalidad es fundamental para evitar el asistencialismo. En tanto la focalización permite controlar el gasto y canalizar los recursos a quienes más lo necesitan.

Por ello se busca incentivar el empleo como factor principal de solución de la pobreza, recurriendo a la solución asistencial quienes no puedan insertarse en el mercado de trabajo.

Solución 4: Focalización para privilegiar la acción pública en los más pobres y en una perspectiva progresiva y permanente de universalizar derechos, con un rol preponderante del Estado.

La política social se entiende con un rol de generar progresivamente la universalización del goce de los derechos sociales, por lo que la focalización es aceptable como mecanismo para brindar oportunidades a los más pobres, pero no como fin en sí mismo. Se entiende que la pobreza o las situaciones de vulnerabilidad están más bien relacionadas con condicionantes contextuales y con los sistemas sociales, más que con conductas individuales.

La política social no sólo es indispensable ante las crisis económicas como mecanismo de disminución de los efectos de éstas sobre los más pobres, sino que tiene un rol de activación económica y como una estrategia que entrega solución en derechos y asistencia social.

Solución 5: Universalización de los beneficios sociales como derechos en base a un mayor gasto social como elemento prioritario de la política social en la redistribución de ingresos, con un rol preponderante del Estado.

La política social se entiende con un rol no sólo de disminución de la pobreza, sino también en función de lograr mayores condiciones de equidad, de redistribución de ingresos y de superación de las desigualdades. La focalización como estrategia prioritaria de entrega de recursos no es consistente con estos objetivos, por lo que se requiere ampliar la acción social.

La universalidad de las prestaciones está vinculada a una noción de universalidad de los derechos humanos, que es distintiva y constitutiva de la propia idea de derechos. El concepto de universalidad implica garantizar a todos los ciudadanos, precisamente en virtud de tal condición, determinadas protecciones o beneficios fundamentales que se consideran necesarios para que participen

plenamente en la sociedad. Dicho principio busca que todos los miembros de la sociedad cuenten con la certeza de que ésta les asegura un nivel y una calidad de bienestar considerados básicos, que deben ser los máximos que permita el desarrollo económico en un momento dado. Esta universalidad es la que genera cohesión social y pertenencia y, en última instancia, la gobernabilidad indispensables para la construcción de un consenso social.

Esta noción exige un rol preponderante del Estado, en términos de mayor gasto social para ampliar las coberturas de las prestaciones sociales, generando impactos distributivos y redistributivos.

c. Análisis de axiales Chile Solidario, construidas en torno a los Marcos Interpretativos

Descripción General

Este análisis da cuenta de los marcos interpretativos (frames), construidos a partir de las axiales referidas tanto a los problemas como a las soluciones en Chile Solidario. Cada marco interpretativo relaciona e integra la codificación axial de problemas y la codificación axial de soluciones, recogiendo los vínculos entre ambos, para lo que se construye una matriz en cada marco interpretativo. Tres dimensiones son relevantes para construir los marcos interpretativos: el enfoque de derechos, el rol del Estado y la universalidad, conformando una visión determinada sobre la protección social en Chile Solidario.

Específicamente, se constituyen tres marcos interpretativos que expresan los actores que participan en el debate parlamentario sobre las formas de intervención de Chile Solidario, donde confluyen problemas y soluciones.

Marco Interpretativo 1: Un sistema de protección social multidimensional, que asegure el derecho a mínimos sociales y que mediante el desarrollo de capacidades con corresponsabilidad evite la reproducción inter generacional de la pobreza y la exclusión social.

Desde los debates parlamentarios del Sistema de Protección Social Chile Solidario, se establece que la visión sostenida en este marco interpretativo corresponde a los actores de partidos políticos de la coalición gobernante (Concertación de Partidos por

la Democracia⁸¹)(Ver Anexo I), durante el mandato del Presidente Lagos, quien impulsó esta política. La gran mayoría de los parlamentarios se alinea tras el consenso que se expresa en este marco interpretativo, que es la visión que va a predominar como resultado de la aprobación en el Congreso del Sistema Chile Solidario. Respecto del enfoque de derechos, esta visión expresa la necesidad de un cambio en el abordaje de la pobreza, no sólo desde la carencia de ingresos, si no desde la multidimensionalidad, que incorpore el derecho a mínimos sociales del piso asistencial. Asimismo, se incorpora la corresponsabilidad (condicionalidades) para el ejercicio de estos derechos. El impulso a Chile Solidario como parte del Sistema de Protección Social, es parte de la visión sobre la necesidad de un mayor protagonismo del Estado en el combate a la pobreza. En este marco interpretativo el rol del mercado es necesario, pero no suficiente para reducir pobreza, por lo que se requieren mayores acciones públicas para evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión social. Esta visión es sostenida por Think Tanks vinculados a la centroizquierda, (Consultora "Asuntos Públicos") y por organizaciones de la sociedad civil (Fundación Rodelillo) y vinculadas a la Iglesia (Hogar de Cristo), que participaron en el debate parlamentario.

La construcción del marco interpretativo que configura esta visión se realiza a través de la articulación de problemas y soluciones provenientes del análisis axial, como se establece en el siguiente cuadro de matriz de problemas y soluciones que confluyen en esta visión.⁸²

Cuadro Nº 13 Matriz problemas y soluciones Marco Interpretativo 1 Chile Solidario

Problemas	Soluciones
(1) Respuesta pública a la pobreza extrema como fenómeno multidimensional relativo al desarrollo de capacidades y oportunidades	(1) Mínimos garantizados y desarrollo de capacidades como integralidad y superación del asistencialismo en el enfrentamiento de la pobreza extrema (4) Focalización para privilegiar la acción pública en los más pobres y en una perspectiva progresiva y permanente de universalizar derechos, con un rol preponderante del Estado.

Fuente: Elaboración propia

⁸¹ Coalición política gobernante en Chile entre 1990 (retorno a la democracia) hasta 2010 (fin período presidencial Bachelet), e integrada principalmente por los partidos Demócrata Cristiano (DC) Por la Democracia (PPD), Socialista (PS) y Radical Socialdemócrata (PRSD) con representación parlamentaria.

⁸² Ello se hace específicamente, desde la proximidad del Problema identificado con los números 1 y de las soluciones con números 1 y 4, provenientes del análisis Axial.

Este marco se organiza en base a un núcleo que entiende la superación de la pobreza extrema (la política de extrema pobreza) como una acción de protección social a través del desarrollo de capacidades y el aseguramiento de condiciones mínimas con exigibilidad garantizada por el Estado, entendidas estas como derechos sociales.

A la base de este marco se entiende la pobreza extrema se constituye como un fenómeno social complejo, en el cual están implicadas dimensiones múltiples, relativas a la estructura de oportunidades e inclusión social, así como dimensiones presentes en los sujetos afectados, vinculadas a los capitales sociales y culturales proveídos para determinados grupos sociales que estructura sus capacidades y el manejo de recursos que ellos disponen, construidos desde la organización y dinámica social y transmitidas-heredadas inter generacionalmente.

Existen condiciones que limitan las oportunidades de estos grupos para acceder al desarrollo social y beneficiarse por el crecimiento económico, por lo cual la superación de su situación social requiere como condición necesaria el crecimiento económico por su efecto en la mayor oferta de empleo. Sin embargo, así como también se requiere el desarrollo en ámbitos educacionales y culturales en general. Pero ello no es suficiente cuando los grupos más pobres están desvinculados del todo social, excluidos, y el acceso a estos recursos sociales les está impedido. No tienen acceso al desarrollo social. De manera, para la generación de cambio y la superación de este problema social se requiere de manera principal una intervención en los capitales, capacidades recursos, es decir un cambio de potenciación o activación de capacidades en ellos, que dada la complejidad de estas requiere de respuesta integrales que aborden dimensiones múltiples relativa a sus necesidades y también a sus capacidades y recursos. Una respuesta promocional, no asistencial.

Se asume desde esta perspectiva, también como idea organizadora importante, que una mera satisfacción de sus necesidades específicas no basta, siendo necesaria una respuesta que suponga junto a la asistencia la promoción de los recursos, capacidades y capitales señalados. Una respuesta que supere el asistencialismo integrando asistencia y promoción. Así también se asume que es parte del problema y debe ser un énfasis importante en la solución el generar un cambio en la forma en que el Estado y sus servicios sociales responden a las necesidades de estos

sujetos. Un cambio que requiere la organización de la oferta pública de servicios, en varios sentidos, que consideran la integración, integralidad y desarrollo de una institucionalidad como componentes organizadores de la respuesta.

En términos generales supone una oferta de mayor integralidad y mayor integración sistémica de la respuesta, lo que se entiende como trabajo en red de instituciones y servicios. Énfasis en la promoción de capacidades y generación de relaciones que promuevan la autonomía (no dependencia y pasividad) de los sujetos destinatarios, y cambios en la forma de focalización y de acompañamiento y cercanía con los sujetos, que suponga además respuesta múltiples que integren el conjunto de servicios y programas de la oferta pública y que a la vez suponga desarrollo de una institucionalidad necesaria para la coordinación y conducción integrada de las acciones antes los grupos beneficiarios.

En este marco se entiende y sostienen respuestas de: aseguramiento de mínimos; ruptura de la dualidad asistencia promoción; intervención en el desarrollo de capacidades; acompañamiento profesional personalizado; desarrollo de un trabajo de redes de servicios e instituciones públicas relacionadas; condicionalidad temporal de las acciones; intervenciones orientadas a la obtención de mínimos (de gran diversidad de ámbitos) de condiciones para la integración, que además estén garantizados por el Estado como derechos sociales.

El núcleo que organiza la respuesta es el desarrollo de un sistema de protección social ante la pobreza entendida esta como un problema multidimensional, en donde la protección se entiende en relación al aseguramiento (garantía) de mínimos y al desarrollo de capacidades ante los riesgos, entendidos esto como vulnerabilidad.

En este marco interpretativo se configuran sujetos grupales como la familia, y no sujetos individuales en condiciones de pobreza. Son caracterizados en relación a sus déficits y condiciones de exclusión social. Dado que existen riesgos de dependencia y de relaciones asistenciales es que se incorpora la condicionalidad en las transferencias, como un elemento de promoción social, vinculado al desarrollo de capacidades y que rompe con la lógica asistencialista.

Se constituyen fenómenos como el de la descoordinación de la oferta pública y su falta de trabajo en red, así como su necesidad de institucionalización y

coordinación sistémica y de nivel de Estado central.

Se organizan valores como el de los derechos sociales con orientación de futuro y como dimensión ética. Se constituyen fenómenos como la exclusión del desarrollo social, y consideraciones valóricas, como el derecho de inclusión social.

Marco Interpretativo 2: Centralidad crecimiento económico y Estado mínimo para cubrir necesidades, con políticas focalizadas en función de ingresos y condicionalidad de beneficios para evitar dependencia con intervenciones descentralizadas como vía de superación de la extrema pobreza.

Desde los debates parlamentarios, se establece que la visión sostenida en este marco interpretativo corresponde a los actores de partidos políticos de la derecha, conformada por la Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional, (partidos de Oposición al entonces mandatario, Presidente Lagos). Esta visión también es sostenida por el Think Tank Libertad y Desarrollo e Instituto Libertad que participaron en la discusión parlamentaria, y que están vinculados a la centroderecha. Esta visión aboga por la centralidad del rol del mercado, (y Estado mínimo), pues a través del crecimiento económico se genera empleo, que es el eje de superación de la pobreza. Asimismo, existe un alto consenso entre los parlamentarios que sustentan esta visión que el Estado debe cubrir mínimos (no incrementando el gasto público) y de manera focalizada y evitar la dependencia de los subsidios. No hay acuerdo con la creación de un Sistema de Protección Social del que forma parte Chile Solidario, pues se ve como un exceso de burocracia y como un afán centralizador. Se plantea la entrega de recursos a los municipios que son las instancias más cercanas a quienes viven en situación de pobreza y pueden contar con mejores herramientas de focalización, evitando excesivo gasto público. El enfoque de derechos se rechaza, pues implica obligaciones para el Estado, que en marcos presupuestarios restringidos podrían ser una exigencia que restringiría el margen de acción del propio Estado para resguardar los equilibrios macroeconómicos.

La construcción del marco interpretativo que configura esta visión se realiza a través de la articulación de problemas y soluciones provenientes del análisis axial, como se establece en el siguiente cuadro de matriz de problemas y soluciones que confluyen en esta visión.⁸³

⁸³ Ello se hace específicamente, desde la proximidad del Problema identificado con los números 2 y 3, y

Cuadro Nº 14 Matriz problemas y soluciones Marco Interpretativo 2 Chile Solidario

Problemas	Soluciones
(2) Tendencia a mayor intervención del Estado en desmedro de la descentralización y de la injerencia del nivel local y la sociedad civil	(2) Descentralización a nivel municipal y focalización según ingresos como política de superación de pobreza
(3) Pobreza extrema como falta de ingresos como efecto de la pérdida de dinamismo del crecimiento económico	(3) Focalización como modalidad principal de una política social eficiente, subsidiaria, complementaria al esfuerzo individual, y 'corresponsable' (condicionada) con acción preponderante de los privados.

Fuente: Elaboración propia

Este marco interpretativo se organiza en torno a la idea básica de que la extrema pobreza es un efecto de la falta de crecimiento económico y específicamente resultados de límites en los niveles de empleo e ingresos para determinados grupos de población, que en cuanto tal debe ser abordados desde el Estado a través de asistencia a los las necesidades básicas de estos sujetos afectados, entendida esta como una respuesta anti cíclica y de carácter paliativo en fases de falta de crecimiento, y que esto debe realizarse desde los niveles locales, con un gran protagonismo del los municipios y la sociedad civil, cuidado una estricta focalización en los sujetos afectados, y evitando el desarrollo y crecimiento del Estado central.

Un argumento central es que el enfrentamiento de la pobreza desde el desarrollo de programas gestionados e implementados desde el Estado central con el consiguiente aumento de atribuciones e instancias (institucionalización) en éste no resuelve de manera adecuado el problema de la pobreza y supone un retroceso y distanciamiento de las orientaciones descentralizadas y la municipalización de la política social. El aumento de atribuciones y responsabilidades del Estado central tendría riesgos relativos a que la gestión central de los recursos supone la probabilidad de uso político clientelar, al desarrollo burocrático del Estado, el aumento de ineficiencia de éste, así como la falta de pericia que tendrían equipos profesionales alejados y distantes de los sujetos en que se intervendrían.

En cuanto la pobreza extrema es un fenómeno básicamente de carácter económico constituido y producido, principalmente, por falta de ingresos resultado básicamente de la falta de crecimiento económico y reducción de la oferta laboral, su

de las soluciones con números 2 y 3, provenientes del análisis Axial,

enfrentamiento y el desarrollo de políticas frente a él debe estar guiada por un principio de subsidiariedad del Estado, y orientarse a la asistencia de las necesidades de los sujetos afectados por la falta de empleo adecuado.

A la vez, esta respuesta del Estado debe tener básicamente un carácter anticílico y cuidar de manera la focalización según necesidades de ingresos. Es decir debe dar respuesta a las necesidades de aquellos sujetos que sufren carencia de ingresos, y utilizar criterios técnicos confiables de focalización socioeconómica.

Para asegurar la adecuada focalización, se deben evitar los efectos negativos en la instrumentalización de los recursos públicos, y respetar los principios de subsidiariedad del Estado y descentralización de la política social. Quienes deben implementar y organizar los programas sociales ante la extrema pobreza deben ser de manera principal los gobiernos locales, en relación con la sociedad civil y sector privado. Se argumenta además, que estas instancia son las más idóneas para implementar programas de pobreza debido a que dado su proximidad y conocimiento directo de los sujetos afectados y sus condiciones de vida y entornos son quienes de mejor forma pueden asegurar la focalización en aquellos que efectivamente presentan las necesidad a la que se busca responder, estando además ellos libres de los riesgos de instrumentalización y uso político de los programas, en cuanto pueden ser controlados electoralmente por las comunidades a las que deben responder. Así también tienen mejores condiciones para activar recursos privados tanto desde las organizaciones como desde la empresa local.

Se constituye básicamente la extrema pobreza como un fenómeno de ingresos y en donde las condiciones socioculturales de inequidad, tales como las consideradas en la noción de grupos vulnerables, no se asocian y no se relacionan con carencias o con niveles bajos de ingresos. La eficiencia en el uso de los recursos públicos y la necesidad de dar respuesta ante la pobreza sea guía por estrictos principios de focalización.

Bajo el principio de subsidiariedad del Estado, se releva el rol de los gobiernos locales, de la sociedad civil y de la empresa privada como actores de la política social y de los programas contra la extrema pobreza.

Marco Interpretativo 3: Centralidad del Estado en estrategias de desarrollo que potencien el gasto social y la superación de la pobreza mediante el aseguramiento de derechos sociales universales y no condicionados que impacten en la equidad y recuperen noción de ciudadanía y participación social.

Desde los debates parlamentarios, se establece que la visión sostenida en este marco interpretativo corresponde a algunos parlamentarios del Partido Socialista y de la organización de la sociedad civil presente en el debate parlamentario (ONG SUR). Configurada como una visión minoritaria, se sostiene que es necesario un mayor gasto social para superar la pobreza, de manera que se impacte en la alta desigualdad del país. Asimismo, se sostiene que el Estado tiene un rol central en el aseguramiento de derechos sociales, los cuales deben ser universales. En esta visión se plantea que el rol del mercado ha sido el predominante y que se deben fortalecer las acciones públicas. Asimismo hay una alta valoración de la noción de ciudadanía y de la participación social. Aunque no se rechaza el proyecto de ley que crea Chile Solidario, se le considera insuficiente. La construcción del marco interpretativo que configura esta visión se realiza a través de la articulación de problemas y soluciones provenientes del análisis axial, como se establece en el siguiente cuadro de matriz de problemas y soluciones que confluyen en esta visión.⁸⁴

Cuadro N° 15 Matriz problemas y soluciones Marco Interpretativo 3 Chile Solidario

Problemas	Soluciones
(4) Visión predominante de pobreza como falta de ingresos y carencia que fomenta la asistencia y no los derechos sociales que fortalecen la participación ciudadana y la noción de ciudadanía	(5) Universalización de los beneficios sociales como derechos en base a un mayor gasto social como elemento prioritario de la política social en la redistribución de ingresos, con un rol preponderante del Estado

Fuente: Elaboración propia

Este marco interpretativo se organiza en torno a la idea básica que la extrema pobreza es un efecto de la falta de acceso a derechos que permitan satisfacer las necesidades básicas y desarrollar capacidades. Existe una clara vinculación entre pobreza y falta de acceso y ejercicio de derechos: a mayor pobreza, menores son las posibilidades de acceso a los derechos humanos fundamentales, cuya carencia impide mejorar los ingresos y salir de la pobreza. La pobreza es una privación sistemática, que

⁸⁴ Ello se hace específicamente, desde la proximidad del Problema identificado con el número 4, y de la solución número 5 provenientes del análisis Axial,

revela la falta de derechos y que hace más difícil mejorar los ingresos que se obtienen y salir de la pobreza, con lo que se crea un círculo vicioso.

Refiere a que el crecimiento económico es una condición necesaria, pero no suficiente para superar la pobreza. El crecimiento económico ha perdido fuerza como apuesta única de superación de la pobreza, pues no ha reducido la extrema pobreza. Por ello es necesario un aumento del gasto social que posibilite una mayor intervención del Estado, en la reducción de la pobreza y la disminución de desigualdades.

La pobreza debe ser abordada desde el Estado a través de la garantizar el acceso a derechos, que no es sólo para cubrir las necesidades básicas de los más pobres, sino entendida esta como una respuesta para aumentar los niveles de bienestar del conjunto de la población. El énfasis en los derechos implica generar mejoramientos en la equidad, a través de una política pública que priorice el gasto social ante cualquier otra política. También implica recuperar la noción del ciudadano, es decir, de quien es titular de derechos que debe poder exigir al Estado.

En base a esa noción del ciudadano titular de derechos es que no es adecuada la generación de condicionalidades. Aún cuando estén vinculadas a la promoción de capacidades, implica supeditar los derechos a determinadas conductas o acciones, lo que va en contra del principio de los derechos sociales, que son propios de las personas, inalienables. Sin importar su condición o acciones, los derechos no se pierden ni se ganan. Los derechos son universales y toda persona los tiene por su condición de tal.

La influencia del desarrollo de los derechos en las políticas sociales se relaciona también con la capacidad de empoderamiento, de participación social, ya que las prestaciones están dadas por derechos, que son reclamables al Estado, quien es responsable por su concreción y debe garantizar su acceso a todos los ciudadanos. La noción del pobre como sujeto de derechos y no como beneficiario pasivo, conlleva un fortalecimiento de la ciudadanía activa y de la participación social. Por otra parte, los derechos se configuran un como marco ético que orienta las políticas del Sistema de Protección Social. Ello refleja, en primer lugar, una opción política y normativa en el diseño del sistema de protección social, con enfoque de derechos. También los DESC, como normativa internacional, de derechos humanos, conforman un marco ético del

sistema, que contribuye a la realización de los derechos sociales, operacionalizándolos

Los derechos tienen también un rol como elementos que fortalecen la cohesión social. Ello porque la protección social contribuye a la realización de los derechos de los excluidos. Por otra parte, el enfoque de derechos se vincula a las políticas de bienestar e inclusión social.

En este Marco Interpretativo el crecimiento económico debe ser parte de una estrategia de desarrollo que sea inclusiva, integrando a todos los sectores, pobres y no pobres a los beneficios que produce ese crecimiento. De este modo, el enfoque en derechos se entronca con una tradición bienestarista, de desmercantilización del acceso a las prestaciones sociales. También implica rearticular el modelo de desarrollo y las políticas que se derivan de éste, en función de una mayor equidad.

Gráfico Nº 3. Análisis de marcos interpretativos y conflictos de marco interpretativo. Sistema de protección sa

Marco Interpretativo Secundario

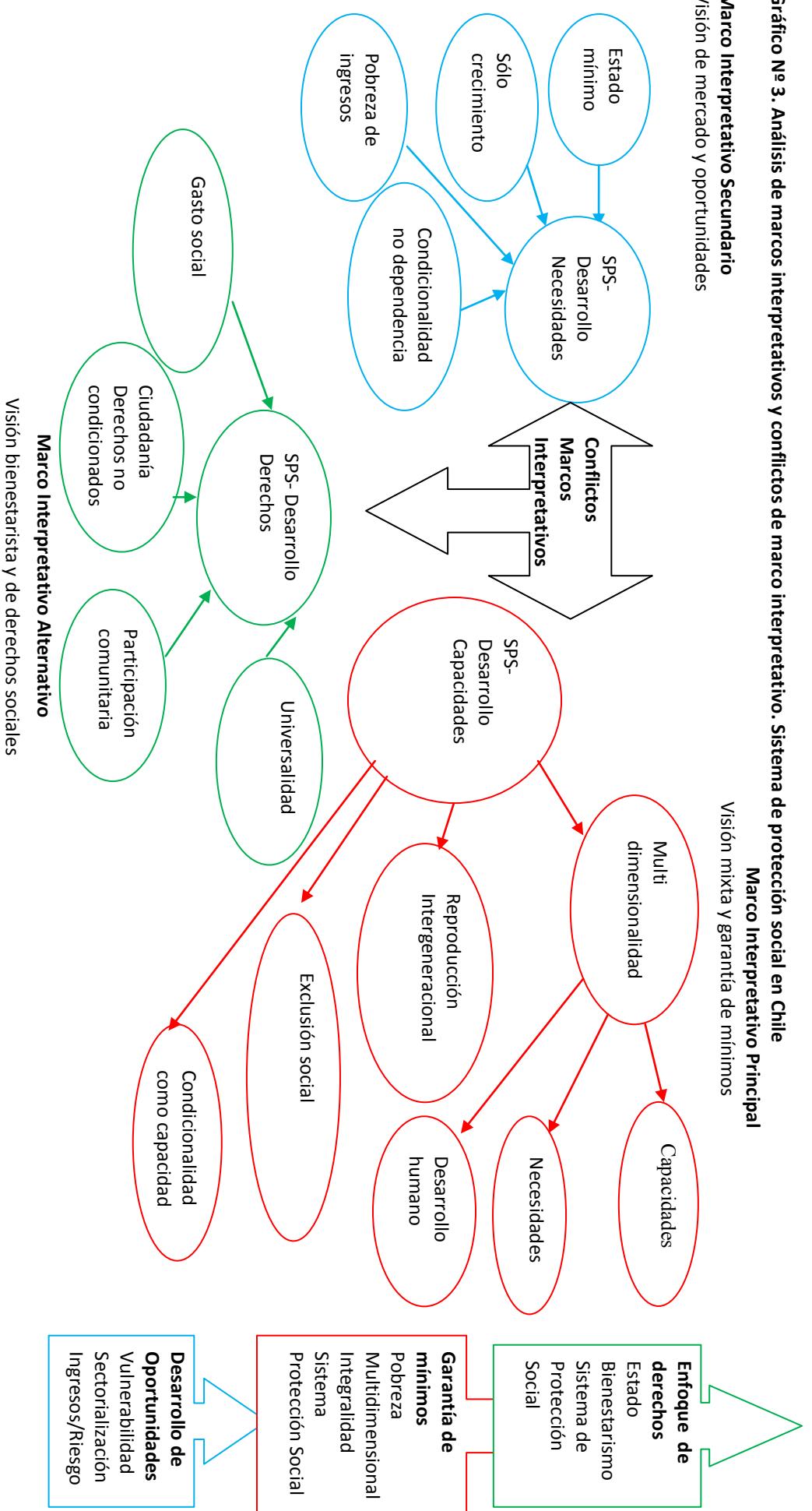
Visión de mercado y oportunidades

Marco Interpretativo Principal de protección social en Chile

Visión mixta y garantía de mínimos

Marco Interpretativo

Vicinía minera y agropecuaria que minimizan impactos ambientales.



d. Análisis de axiales Chile Solidario, construidas en torno a los conflictos de Marcos

Interpretativos

Descripción General

Este análisis da cuenta del conflicto de marcos interpretativos (*frames*) de los distintos actores del debate parlamentario. Se muestran las luchas, tensiones y conflictos entre los marcos interpretativos, especificando y describiendo los puntos de tensión o las dimensiones en que se da la lucha política, así como los puntos en que se dan las complementariedades entre los marcos.

Específicamente, se constituyen ocho axiales en torno a los conflictos entre marcos interpretativos, de los actores que participan en el debate parlamentario y que refieren a tres dimensiones de análisis relevantes: el enfoque de derechos, el rol del Estado y el rol del mercado, que están en el eje principal de la discusión sobre las políticas de protección asistencial expresadas en Chile Solidario.

Conflicto de Marcos Interpretativos 1: Desarrollo de una respuesta sistémica institucional, centralizada y multidimensional frente a la pobreza v/s una respuesta local, descentralizada y focalizada frente a la pobreza.

La tensión respecto del rol que le cabe al Estado, en donde se distingue una posición que reivindica su fortalecimiento por medio del desarrollo de una respuesta sistémica y de red (multidimensional) según supone el desarrollo de un sistema, con funciones protección (asistencia y promoción) según derechos de condiciones mínimas de exigibilidad, con el desarrollo de una institucionalidad que gestiona a nivel central del Estado versus la idea de un Estado descentralizado lo más posible, que centra su acción en gestión local (que se entiende como externa al Estado) e independiente de la administración central, que orienta su acción en materia de pobreza a la focalización según ingresos y en acciones que integra la sociedad civil local y el sector privado.

En donde la dinámica de superación sustantiva de la extrema pobreza pasa por el crecimiento económico y en donde al Estado sólo le caben medicas paliativas principalmente en períodos de crisis económicas.

Esto es claramente un eje de tensión importante en los marcos interpretativo, que da cuenta de lucha política respecto del valor y relevancia del Estado y la necesidad de desarrollo de un sistema integrado, institucional e integral, versus una lógica que cuestiona el desarrollo de esta institucionalidad y aboga por la asignación de un rol central a los

organismos locales. Específicamente del municipio, y del Tercer Sector (sociedad civil, ONGs y privados), como parte de una lógica descentralizadora, de privatización de la acción y responsabilidad pública ante los problemas sociales y la pobreza.

Conflicto de Marcos Interpretativos 2: Respuesta estatal de protección con asistencia, promoción y sistémica (en red) orientada a aseguramiento de mínimos (integral) v/s respuesta focalizada en el mejoramiento de los ingresos en grupos específicos que presentan carencia socioeconómica (asistencia focalizada) como paliativo ante crisis económicas v/s sistema de protección social con mayor gasto social y prestaciones sociales universales en función de derechos.

Una segunda tensión se da entre un énfasis de un marco interpretativo que concibe la acción ante la pobreza por medio del desarrollo de un sistema integrado e integral de protección social con el aseguramiento de mínimos por derecho y de promoción de capacidades en los sujetos afectados versus una lógica de abordaje de la pobreza por medio de acciones focalizadas y remediales ante las crisis económicas. En esta el factor primordial de cambio es el mejoramiento de los ingresos vía desarrollo económico, y donde la responsabilidad del Estado no es generar mayores burocracias sino generar condiciones para que opere el mercado. Hay una diferencia de extensión de la acción pública que es de integralidad versus especificidad en la extrema pobreza. Una tercera lógica de acción centra el sistema de protección social desde la centralidad del enfoque de derechos, lo que implica necesariamente un mayor gasto social y acceso universal a las prestaciones. Este último marco se establecería en función de una lógica 'bienestarista' y de desmercantilización.

Cabe resaltar que en este conflicto de marcos la tensión refiere a la forma de entender la protección social. En el primer marco, se busca el desarrollo e implementación de un sistema de protección social que incorpora elementos de cambio y continuidad, en tanto en el segundo no se la considera relevante. En el tercer marco, se busca una profundización y ampliación de la protección social, con elementos de cambio sustantivos como la ampliación del gasto social y la universalidad de las prestaciones.

Conflicto de Marcos Interpretativos 3: Focalización como modalidad principal de una política social eficiente, subsidiaria, complementaria al esfuerzo individual, y 'corresponsable' (condicionada), con el sector privado para generar empleo y superar la pobreza v/s Focalización aceptable únicamente como medio de universalizar el goce de ciertos derechos sociales, con el Estado y Tercer sector como actores relevantes de una estrategia de solución en derechos y asistencia.

Los Marcos Interpretativos difieren en torno a la estrategia de la focalización en las políticas

sociales y sobre la finalidad de la política social. Por una parte, se establece la centralidad de la focalización como criterio que guía las políticas sociales, siendo una opción dicotómica respecto de la universalización. Versus la focalización como una fase o etapa que es compatible con la universalización de las políticas sociales, constituyendo un punto de partida para la progresividad de universalización de derechos sociales.

Asimismo se entiende, desde una lógica meritocrática, que el esfuerzo individual es central en la superación de la pobreza, por lo que las políticas sociales deben exigir corresponsabilidad para incentivar ese esfuerzo. Las prestaciones sociales son complementarias al esfuerzo que hacen las personas, como también al esfuerzo que hace la empresa privada en generar empleo, que es la herramienta fundamental para superar la pobreza. Versus una ampliación de las responsabilidad de la estrategia de políticas sociales tanto al Estado como al Tercer Sector, en la búsqueda de un mix de actores que otorguen soporte a los esfuerzos de provisión de derechos y asistencia social desplegados por las políticas públicas. En este marco asistencia social y promoción social a través de los derechos son componentes de la misma estrategia de superación de la pobreza.

Conflictos de Marcos Interpretativos 4: Crecimiento económico más inversión social supeditado a disponibilidad de recursos y equilibrios macroeconómicos v/s Crecimiento económico y políticas sociales anticíclicas con gasto social supeditado a disponibilidad de recursos y equilibrios macroeconómicos v/s centralidad del gasto social como prioridad que debe primar por sobre otros objetivos de gasto.

Una cuarta tensión de Marcos Interpretativos se establece respecto de la centralidad de lo económico y el valor del proceso económico. Más específicamente, el valor asignado al crecimiento como vía de solución de los problemas sociales, versus la idea o valoración de la necesidad de articular crecimiento e inversión social no residual.

En uno de los Marcos Interpretativos, el crecimiento económico es una dimensión central y determinante en la superación de la pobreza, en donde la acción que le cabe al Estado respecto de este problema es básicamente de carácter paliativo de las fallas e incapacidades de este crecimiento, versus una lógica en donde el crecimiento si bien tiene relevancia, no es suficiente y se debe necesariamente acompañar de inversión social. Versus el Marco Interpretativo que establece el gasto social como elemento central y decidor en la política social, donde esta cobra relevancia y autonomía respecto de la política económica y los equilibrios macroeconómicos.

Conflicto de Marcos Interpretativos 5: Pobreza extrema como un problema multidimensional (oportunidades, capacidades y promoción) de carácter sociocultural v/s pobreza extrema como un problema socio económico relativo a niveles de recursos, medible a través de ingresos y Línea de Pobreza.

Un cuarto conflicto de Marcos Interpretativos tiene que ver con la concepción de la pobreza en donde se distingue una noción según la cual la pobreza es un fenómeno multidimensional que implica oportunidades (igualdad de oportunidades y condiciones de equidad, concretada en la noción de grupos vulnerables), capital social y capacidades trasmitidas inter generacionalmente. Versus una noción de pobreza como un problema centralmente de déficit en el nivel de ingreso de los sujetos resultado de un proceso económico que no es capaz de generar empleo y niveles de remuneración suficiente para que se satisfagan las necesidades económicas. En donde la noción de grupos vulnerables no corresponde directamente a los problemas de ingresos.

Conflicto de Marcos Interpretativos 6: Función de protección del Estado v/s Estado Subsidiario.

Un quinto conflicto de Marcos Interpretativos es respecto del rol del Estado. Se enfrenta una lógica que entiende que el rol del Estado sólo como subsidiario ante las fallas del mercado, donde su responsabilidad frente a los problemas sociales es limitada, siendo el gobierno local el que tiene la principal responsabilidad ante estos problemas, entendiendo que en lo local también se incluye la acción de la sociedad civil y de la empresa privada. Versus una noción en que el Estado es el principal responsable de la superación de la pobreza y el desarrollo de capacidades de los sujetos afectados. Tiene un rol principal, no sólo regulador, sino promotor de la protección social, vía aseguramiento de mínimos como derechos garantizados, promotor de ciudadanía e integración social.

Conflicto de Marcos Interpretativos 7: Condiciones mínimas garantizados por el Estado por derecho v/s aseguramiento de asistencia focalizada compensatoria según ingresos.

En este conflicto es posible distinguir una lógica que entiende que las condiciones mínimas de acceso al desarrollo deben ser garantizadas como derechos ciudadanos. Estos se establecen como un piso universal de prestaciones que son aseguradas legalmente por el Estado, versus una lógica en que la noción de derechos garantizados y la universalización de estos no tienen relevancia y no se distinguen como elementos ordenados de la política de pobreza. Se enfatiza la necesidad y la respuesta desde la asistencia paliativa.

Conflicto de Marcos Interpretativos 8: Noción de personas y familias en situación de pobreza y vulnerabilidad como beneficiarios pasivos v/s noción de personas y familias en situación de pobreza como ciudadanos activos con derechos.

Este último conflicto de Marcos Interpretativos, refiere a la forma de ver las políticas sociales como una entrega de prestaciones determinadas, sujetas a las posibilidades y requerimientos del Estado o como parte de la construcción democrática, en que la condición de ciudadano es la que determina el acceso a prestaciones. De este modo también se reflejan posturas diferentes en cuanto a la idea de un Estado más presente, con mayor capacidad de intervenir en el desarrollo económico y social, versus una mayor presencia y actividad del mercado como motor fundamental en un mundo globalizado.

La lógica de derechos enfatiza la figura de los ciudadanos titulares de derechos versus la de consumidores. De este modo difieren los enfoques que guían la política social, en que los derechos se asocian a disminuir la desigualdad versus la lógica del chorreo y rol preponderante del crecimiento económico.

Cuadro N° 16 Análisis Axial Intra Casos: Sistema de Protección Social Chile Solidario

C O D I F I C A C I O N A X I A L I N T R A C A S O S	Problemas	Soluciones
	Multidimensionalidad extrema pobreza y deficiencia respuesta pública a fortalecer capacidades y oportunidades	Superación asistencialismo con mínimos garantizados y desarrollo de capacidades sin asistencialismo
	Mayor intervención del Estado en desmedro de descentralización, del nivel local y la sociedad civil	Focalización en pobreza con progresividad universalización derechos y Estado fuerte
	Pobreza extrema como falta de ingresos, efecto de falta dinamismo de crecimiento económico	Focalización para política social eficiente, subsidiaria, complementaria al esfuerzo individual y condicionado, con privados fuerte.
	Sistema de protección social multidimensional, que asegure el derecho a mínimos sociales y que mediante el desarrollo de capacidades con corresponsabilidad evite la reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión social.	Descentralización y focalización como política anti cíclica
	Visión predominante pobreza por falta ingresos y carencia y no derechos ciudadanos	Universalización de derechos con mayor gasto social redistributivo y con Estado fuerte.
	Marcos Interpretativos	
	Centralidad crecimiento económico y Estado mínimo para cubrir necesidades, mediante políticas focalizadas y condicionalidad de beneficios para evitar dependencia con intervenciones descentralizadas como vía de superación de la extrema pobreza	
	Centralidad del Estado en estrategias de desarrollo que potencien el gasto social y la superación de la pobreza mediante el aseguramiento de derechos sociales universales y no condicionados que impacten en la equidad y recuperen noción de ciudadanía y participación social	

Conflictos de Marcos Interpretativos	
	Desarrollo de una respuesta sistémica institucional, centralizada y multidimensional frente a la pobreza v/s una respuesta local, descentralizada y focalizada frente a la pobreza
	Respuesta estatal de protección con asistencia, promoción y sistémica (en red) orientada a aseguramiento de mínimos (integral) v/s respuesta focalizada en el mejoramiento de los ingresos en grupos específicos que presentan carencia socioeconómica (asistencia focalizada) como paliativo ante crisis económicas v/s sistema de protección social con mayor gasto social y prestaciones sociales universales en función de derechos.
	Focalización como modalidad principal de una política social eficiente, subsidiaria, complementaria al esfuerzo individual, y 'corresponsable' (condicionada), con el sector privado para generar empleo y superar la pobreza vs Focalización aceptable únicamente como medio de universalizar el goce de ciertos derechos sociales, con el Estado y Tercer sector como actores relevantes de una estrategia de solución en derechos y asistencia
	Crecimiento económico más inversión social supeditado a disponibilidad de recursos y equilibrios macroeconómicos v/s Crecimiento económico y políticas sociales anticílicas con gasto social supeditado a disponibilidad de recursos y equilibrios macroeconómicos v/s centralidad del gasto social como prioridad que debe primar por sobre otros objetivos de gasto.
	Pobreza extrema como un problema multidimensional (oportunidades, capacidades y promoción) de carácter sociocultural v/s pobreza extrema como un problema socio económico relativo a niveles de recursos, medible a través de ingresos y Línea de Pobreza
	Función de protección del Estado v/s Estado Subsidiario
	Condiciones mínimas garantizadas por el Estado por derecho v/s asistencia focalizada compensatoria según ingresos
	Noción de personas y familias en situación de pobreza y vulnerabilidad como beneficiarios pasivos v/s noción de personas y familias en situación de pobreza como ciudadanos activos con derechos

Fuente: Elaboración propia

4.1.3. CODIFICACIÓN ABIERTA. ANÁLISIS DESCRIPTIVO CASO REFORMA PREVISIONAL.

Descripción general

Este análisis da cuenta de la construcción de categorías vinculadas a la descripción y conceptos principales contenidos en las discusiones parlamentarias de la Reforma Previsional.

Específicamente, se generan 20 categorías las cuales son descritas una a una con sus respectivas propiedades (establecidas en detalle en Anexo IV).

Categoría 1. Sistema previsional reproduce y perpetúa desigualdades del mercado laboral
 La Reforma Previsional tiene como uno de sus propósitos mejorar las condiciones de la seguridad social en Chile. Sin embargo, un obstáculo central en ello parte del diagnóstico de que el sistema previsional reproduce y perpetúa las desigualdades del mercado laboral. Esta categoría se define en términos de dos propiedades específicas.

- Diagnóstico de inadecuación del sistema previsional a los cambios demográficos (con el creciente envejecimiento de la población) y del mercado laboral, lo

que implica un mayor costo fiscal a futuro en previsión social. Por otra parte, el sistema previsional privado de capitalización individual se organizó en base a supuestos que no se han cumplido, como empleo formal y estable. El mercado laboral presenta: una alta rotación y períodos de cesantía, gran número de personas con contratos parciales y de trabajadores independientes (autónomos) que no cotizan; baja densidad de las cotizaciones por las condiciones de informalidad del empleo y los bajos salarios.

- El sistema previsional reproduce y perpetúa las desigualdades de la sociedad. Se presentan tres dimensiones de esta propiedad: la desigualdad es una característica del sistema de capitalización individual, pues reproduce: las desigualdades de género en el trabajo (lagunas previsionales por entradas y salidas del sistema previsional, menor densidad); falta de densidad previsional en jóvenes con ingresos sin acumulación que asegure alcanzar pensiones mínimas a futuro; e independientes que no cotizan. Además la ausencia de solidaridad en el sistema agudiza las desigualdades previsionales. Finalmente se reproducen en el sistema previsional las diferencias salariales de la vida activa.

Categoría 2. Crecimiento económico como solución a desigualdades del sistema previsional

El crecimiento económico se establece como una estrategia que permite solucionar o disminuir las desigualdades generadas en el sistema previsional. De este modo, el crecimiento económico impactaría en desigualdades de ingresos que afectan al sistema previsional y permitirían mayores recursos de gasto público. Las AFP son vistas como agentes impulsoras del crecimiento económico. Esta categoría se define en términos de tres propiedades específicas.

- Desarrollo económico como elemento central que permite mayor gasto previsional, otorgando mejores pensiones. Permite también el mejoramiento de las pensiones básicas (instauradas en los 80), con la creación del pilar solidario en la reforma y la pensión básica solidaria. Ello no sería viable sin condiciones de crecimiento económico del país.

-Crecimiento económico permite reducir las inequidades generadas por el sistema de AFP, ya que mejoran los ingresos autónomos y aumentan los índices de empleo y los salarios, mejorando las futuras pensiones.

- La industria previsional tiene un rol de contribución al crecimiento económico,

para lo que debe mejorar la regulación de las inversiones de los fondos de pensiones y aumentar el límite de inversión de éstas en el extranjero. El ingreso de la industria bancaria a las AFP impactaría positivamente en la industria previsional y el crecimiento del país.

Categoría 3. Perfeccionar el sistema previsional privado corrigiendo déficits y fallas de mercado

Se busca el perfeccionamiento del sistema previsional actual y no una reforma completa, bajo el supuesto que sólo son necesarios cambios que corrijan los déficits de solidaridad y regulación del sistema, que son parte de un diagnóstico compartido sobre las deficiencias del sistema. Esta categoría se define en términos de seis propiedades específicas.

- Realizar adecuaciones al sistema y no cambios radicales, ya que el sistema de capitalización individual es el adecuado. Se necesita un perfeccionamiento, lo que es normal después de 27 años de un sistema exitoso precisamente por basarse en la capitalización individual. Se señalan los efectos positivos de las AFP en el país y en los cotizantes, debiendo mejorar su cobertura. La instauración del pilar solidario es el elemento central que mejora las pensiones, manteniendo el sistema instaurado en los '80.

- Necesidad de regulación para reducir las asimetrías de información. Se requiere más información imparcial y sin conflicto de interés con regulación que fortalezca la transparencia del sistema y la elección de los usuarios mediante el mecanismo de precios.

- Regulación de los fondos de inversión. Se debe crear un Consejo Técnico de inversión y fortalecer la superintendencia de AFP's, que es un organismo público, otorgando también mayor rol como mecanismo regulatorio, a las clasificadoras de riesgos de inversión.

- Fortalecimiento de las atribuciones regulatorias de las instituciones públicas, con mayores atribuciones y menor dispersión de estas. Asimismo debe haber normas que reduzcan los conflictos de interés entre AFP y los grupos comerciales asociados a éstas.

- Creación de un pilar solidario que mejora las pensiones de los sectores de menores recursos. Este pilar es un mecanismo de redistribución de carácter tributario, ya que se financia con impuestos generales. Por tanto el pilar es público y solidario, teniendo impacto en que el futuro previsional no depende solo de ahorro individual y se introducen objetivos de corto y largo plazo en el logro de los derechos sociales DESC.

- Perfeccionamiento de la capitalización individual mediante el impacto del pilar solidario que mejora las pensiones de la clase media y baja y de la instalación, con este pilar, de un sistema mixto integra capitalización y subsidio estatal.

Categoría 4. Reformar el sistema de capitalización individual incorporando mecanismos redistributivos

Esta categoría establece que debe haber un cambio sustantivo en el sistema previsional, que pasa por cambiar el sistema de capitalización individual introduciendo mecanismos redistributivos. Esta categoría se define en base a siete propiedades específicas.

- Cambio radical, que implica incorporar solidaridad y redistribución en el sistema. Se postula que la reforma previsional refuerza la capitalización individual, dejando inalterado el principio de resolución individual que está a la base del sistema de los '80. Se obliga a las personas cotizar en el sistema privado, lo que se refuerza en Chile con la obligatoriedad de cotización a independientes en las AFP, consolidando el modelo privado de pensiones.

- No hay un cambio sustantivo del sistema previsional, pues no se afectan los intereses corporativos de la industria de AFP. Se mantiene la concentración de poder en las AFP cuyas inversiones están en pocas empresas chilenas. Se mantiene el que las empresas son las que se enriquecen y no los afiliados, cuyos fondos están al vaivén de las crisis económicas y de las decisiones de inversión y riesgo que realicen las AFP.

- No hay derecho a la previsión, existiendo más bien asistencialismo en la entrega de pensiones mínimas. Ello porque se sigue el principio neoliberal de subsidiariedad del Estado. La desigualdad se mantiene y se agranda la brecha entre los afiliados, ya que un 7,5% de estos concentran un 50% de los fondos previsionales y al ser un sistema de capitalización individual, hay una inadecuación de fondo con las reglas internacionales de seguridad social que se basan en la solidaridad inter generacional y redistribución solidaria de fondos.

- La Reforma ha hecho una validación democrática del sistema neoliberal de pensiones, al mantenerse las bases que fundan el sistema en los 80, con un modelo de seguridad social condicionado y funcional a la acumulación, sin mecanismos redistributivos.

- Los mecanismos de solidaridad implican necesariamente redistribuir en el pilar contributivo (es decir, estableciendo solidaridad entre jóvenes y viejos, entre mujeres y hombres, entre discapacitados y no, etc.), que la Reforma no hace.

- Hay buenas cifras, pero las ganancias son para las AFP. Los trabajadores quedan a merced de decisiones de inversión arriesgadas, produciéndose una inflación accionaria de las grandes empresas.

- Diagnóstico que el sistema de capitalización individual fracasó, porque ha generado una carga fiscal enorme y condiciones de exclusión de muchos trabajadores, con afiliados con bajas pensiones.

Categoría 5. Reforma previsional focaliza beneficios en personas en situación de vulnerabilidad

La Reforma Previsional busca compensar las bajas pensiones de sus afiliados de menores ingresos, que no logran capitalizar individualmente suficientes ahorros para alcanzar una pensión mínima. De este modo se generan beneficios para las personas con esta condición de vulnerabilidad. Esta categoría se define en base a cuatro propiedades específicas.

- Compensar los déficits de capitalización individual en las mujeres, -que por la maternidad y condiciones de empleo precario (mayores tasas informalidad, menores salarios) tienen ahorros previsionales más bajos que los hombres-, y en los jóvenes -por sus mayores tasas de desempleo y menores ingresos-. Además un tercio de la masa laboral con empleos informales no tiene acceso a previsión.

- Pensión solidaria para quienes no logran alcanzar la pensión mínima y que muestran condiciones de vulnerabilidad.

- Cubrir vulnerabilidad en mujeres, con soluciones específicas, como una compensación económica en caso de divorcio o nulidad y la corrección de la desigualdad previsional por efecto de la crianza de los hijos, con la entrega del bono por hijo nacido vivo.

- Desprotección social previsional que sufren dos tercios de quienes cotizan. Más de la mitad de los trabajadores que cotizan no alcanzarán pensiones mínimas de garantía.

Categoría 6. Reforma previsional genera oportunidades para el desarrollo

Esta categoría pone el acento en que la Reforma Previsional genera oportunidades para el desarrollo del país como de las personas. Esta categoría se define en base a tres propiedades específicas.

- Oportunidades de incorporación de los sectores más pobres al consumo. Ello como parte de mecanismos de solución incluidos en la reforma en función del Pilar solidario.

- Dinamización de la economía, con impacto de la reforma en los más pobres activando el mercado con los mayores ingresos de los pensionistas, acompañado de medidas de flexibilidad y adaptabilidad de la industria de AFP, que son necesarias ante los mercados financieros y que también incorpora la reforma.

- Favorece a las personas. Ante la falta de incentivos al ingreso de los jóvenes al empleo formal y escasa educación previsional de los usuarios, se establece la creación de una comisión de usuarios de AFP para velar por temas educacionales y reguladores y la extensión de mecanismos de ahorro previsional voluntario que se extiende desde quienes tienen mayores ingresos a la clase media.

Categoría 7. Sistema previsional ofrece oportunidades para las empresas, pero no para las personas

En esta categoría se establece que el sistema previsional tiende a favorecer básicamente a las empresas y no a las personas o afiliados. Esta categoría se define en base a cuatro propiedades específicas.

- El sistema previsional se orienta al lucro y no a las necesidades de los beneficiarios. El objetivo del sistema es la ganancia de los dueños de las AFP, por lo que las inversiones cuidan los intereses de las empresas, inclusive de las empresas asociadas y no el ahorro del trabajador. Ello tiene como efecto el que la rentabilidad promedio para las AFP sea de un 20%, en tanto para los afiliados es en promedio de 7,2%.

- La concentración del mercado beneficia a las empresas. La falta de competencia en el sistema de AFP beneficia a las AFP existentes, siendo la concentración de la industria un negocio en sí mismo. El que se hayan desarrollado redes de intereses bursátiles y financieros de las AFP que constituyen un soporte por la amplitud de sus recursos, del modelo neoliberal en Chile.

- El sistema previsional favorece a los empresarios e inversionistas. Ellos ganan participación en las altas rentabilidades de las AFP, siendo los fondos de pensiones un activo para las empresas, en tanto el trabajador no usa sus fondos hasta jubilar. Las altas rentabilidades de las AFP se asocian con altas rentabilidades de las empresas asociadas, que potencia la concentración económica en el país. Los recursos de los fondos de pensiones no se invierten en el país. Una solución propuesta es la participación de los trabajadores en el nombramiento de los directivos de las AFP.

Categoría 8. Ciudadanía como acceso a derechos universales garantizados por el Estado

En esta categoría se establece que el Estado debe realizar la Reforma Previsional, incorporando una perspectiva de derechos desde una visión de la ciudadanía desde el acceso universal a derechos, teniendo titularidad de éstos y siendo el estado un garante de éstos. Esta categoría se define en base a cuatro propiedades específicas.

- El Estado la entidad que debe velar por el cumplimiento del ejercicio del derecho a la previsión social. Por ello el componente solidario, que rompe con el criterio de extrema focalización es resaltado, en el contexto de ser el sistema previsional chileno el único en el mundo que depende del esfuerzo individual.

- La Reforma Previsional es parte del Sistema de Protección Social, que establece principios de universalidad y solidaridad, propios de los sistemas de seguridad social, en el contexto chileno, lo que requiere acuerdos políticos.

- La Reforma Previsional como parte de la red de protección social, se integra a los subsistemas de protección social existentes. La reforma corrige y morigera las grandes desigualdades de género en materia previsional. La pensión básica solidaria representa un avance hacia un salario ético para la sociedad.

- En democracia la ciudadanía significa el acceso a derechos. Bajo esa premisa el sistema de capitalización individual va contra los principios básicos de seguridad social, porque no hay derechos sino pensiones en función de ahorro individual. La democracia implica mayor participación ciudadana en materia previsional.

Categoría 9. Ciudadanía como conjunto de libertades, derechos y obligaciones cuya garantía permite a los individuos valerse por sí mismos y decidir acerca de su bienestar

En esta categoría se sustenta la visión de la ciudadanía desde la visión de un conjunto de libertades, derechos, pero también obligaciones, donde el centro está en la garantía de libertad, de permitir que las personas puedan valerse por sí mismas y decidir acerca de su bienestar. El eje está puesto en los esfuerzos personales y en otorgar oportunidades y libertades para desplegar esos esfuerzos. Esta categoría se define en base a cuatro propiedades específicas.

- Principio de subsidiariedad del Estado que se manifiesta en la universalización sólo a un piso, como derecho a mínimos previsionales, en que el Estado cumple el rol de subsidiar a quienes más lo necesitan y no a todos los ciudadanos. La apuesta se hace al

crecimiento económico como solución de generación de más y mejores empleos, ejerciendo el estado un rol compensatorio y subsidiario.

- Focalización en la entrega de los beneficios y pensiones. Este proceso debe resguardarse mediante una entidad técnica autónoma, que garantice una correcta focalización. Los correctos instrumentos de focalización evitan discrecionalidad y exclusiones, reduciendo el problema de riesgos de manipulación política en la selección.

- Importancia del valor individual en la elección de las AFP. La libertad de elección de los jóvenes cotizantes debe ser resguardada mediante la elección de AFP o póliza de seguro. Como resguardo de ese principio de libertad individual, la afiliación a AFP debe ser individual y no colectiva siendo la licitación de las carteras de afiliados un atentado contra la libertad de elección.

- Valor del esfuerzo individual y la necesidad de apoyo a quienes se quedan atrás. En ese sentido, la pensión debe ser proporcional al fondo acumulado individual y debe haber relación entre lo que se impone y la retribución de pensión recibida. Por tanto no sería adecuada la solidaridad en el pilar contributivo. En cambio, debe haber subsidios y no solidaridad entre contribuyentes, porque es cooptada por grupos corporativos.

Categoría 10: Protección Previsional como un Derecho Universal Ciudadano

En esta categoría se expresa la previsión como un derecho universal, es decir de acceso de todas las personas, en su condición de ciudadano, poniendo énfasis en la lógica de derechos. Esta categoría se define por cuatro propiedades específicas.

- Reconocimiento de un derecho social. Ello implica que el aseguramiento de protección previsional es visto como un derecho, que se confiere por ser un ciudadano y no por la capacidad de ahorro, teniendo derecho a la pensión quienes sean considerados como tales. Ello está asociado a los derechos económicos, sociales y culturales donde se enmarcan los principios de la seguridad social.

- Seguridad social es parte derechos humanos. Ello implica tener un sistema previsional universal, en que el componente solidario como derecho ciudadano asumido como pasivo fiscal. En ese sentido, la reforma es un avance hacia construcción del Estado de Bienestar que se necesita.

- Pilar solidario como un mecanismo de superación del asistencialismo, en que la Pensión Básica Solidaria es pensión asistencial perfeccionada, aumentada y universalizada.

Constituye un cambio respecto de la Pensión asistencial era discrecional (se postulaba), pues es un derecho con garantía estatal y estructurada según derecho.

- Establecimiento de un mínimo de aseguramiento previsional como derecho. El pilar solidario contempla una garantía y derechos mínimos, lo cual facilita el ejercicio de sus derechos previsionales. No puede haber discriminación lo que se establece con la igualación de los derechos previsionales entre hombre y mujer. Sin embargo, se postula que se requiere más para avanzar en un Estado social de derecho

Categoría 11 Administración privada de los fondos de pensiones como la mejor y única alternativa

Esta categoría refiere a la necesidad de mantener la administración privada de los fondos de pensiones. Esta categoría se define en base a tres propiedades específicas.

- Ingreso de la banca al negocio de las AFP como problema. Aunque sea un privado se plantea que la participación de la banca aumentaría la concentración de la industria, pues las ventajas comparativas de la banca se verían acentuadas con su ingreso a las AFP. Además la banca terminará haciendo uso de sus infraestructura y negocios cruzados.

- La administración privada de los fondos de pensiones depende del crecimiento económico y tiene beneficios sobre él. Un adecuado funcionamiento del sistema depende de administración depende del crecimiento. La tasa de reemplazo está vinculada al crecimiento y los dinamismos del mercado laboral. Una solución para mejores pensiones es aumentar salarios y la estabilidad de los empleos en el mercado laboral.

- El sistema de capitalización individual es beneficioso para las personas y el país. Las pensiones son superiores a las del anterior sistema, (si se cotiza regularmente). Por otra parte, el sistema de administración privada ha tenido efectos positivos en el desarrollo económico del país. La industria de AFP aceleró el crecimiento de la economía, el ahorro y el empleo. Es motor de la inversión y la principal fuente de ahorro interno del país. Las AFP influyen en el crecimiento económico y desarrollo del mercado de capitales.

Categoría 12 Administración pública de los fondos de pensiones como un cambio estructural al sistema privado de pensiones

Esta categoría refiere a la incorporación de la administración pública de los fondos de pensiones, como una forma de poner límites a la concentración en la industria previsional y

a la garantía de un ente público en el resguardo del bien común. Esta categoría se define en base a cuatro propiedades específicas.

- AFP estatal para regular el creciente oligopolio de las AFP para que entre en la competencia por los fondos previsionales una agencia pública y así tener un mecanismo de control de las AFP.

- AFP estatal como única forma de resguardar los intereses de los trabajadores. Siendo el único resguardo para pensiones dignas una AFP estatal que cumpla con el rol de regulación y además que compita con las administradoras privadas. Adicionalmente, un referente estatal regula y modera precios en el mercado privado. Es decir, que el elemento que introduce mayor competencia no es otra cosa que tener una AFP del Estado. Una solución propuesta es que el Banco Estado cree un AFP estatal.

- AFP estatal es un mecanismo de redistribución de la riqueza. Es el Estado el que equilibra el desarrollo económico y social. Sería una medida que pondría freno a la libre economía que rige al país. Como el 'chorreo' no llega a todos, se requiere más estado.

- AFP como mecanismo de protección al ciudadano. Se vuelve a involucrar el Estado a través del Pilar Solidario, y debe regular y velar por la ciudadanía.

Categoría 13. Riesgos de la administración previsional por parte de organismos del Estado

En esta categoría se expresan los riesgos expresados en torno a la incorporación del Estado como administrador previsional. Esta categoría se define en base a tres propiedades específicas.

- Riesgo de corrupción, que está asociado a dos sub dimensiones: el riesgo de ejercer clientelismo con cargo a los fondos previsionales y el riesgo de usar los fondos previsionales para financiar otras áreas que no sean la previsional.

- Riesgo de manipulación política que tendría una AFP estatal. Ello porque el estado cede a los grupos corporativos, los que consiguen más de lo que aportaron. Hay altas probabilidades de captura política de las autoridades políticas y de las decisiones que tomen sobre los fondos. Ello puede ser una bomba de tiempo sobre los recursos fiscales y la estabilidad social. La experiencia pasada del sistema de reparto mostró grandes de estos riesgos políticos.

- Ineficiencia y burocracia del Estado. Habrá menores beneficios a usuarios, porque recursos se estancan en burocracia y en administración. Asimismo el tema

institucional genera desacuerdos en el Estado y finalmente se desarrolla una pesada burocracia estatal que no favorece el crecimiento de los fondos.

Categoría 14. Legitimidad del Sistema Previsional instalado a partir de la reforma neoliberal de los '80

Esta categoría refiere a que la Reforma Previsional es una forma de otorgar legitimidad al sistema previsional de los 80, creado en dictadura. Esta categoría se define en base a dos propiedades específicas.

- Estructura un sistema previsional adecuado. Ello se muestra en que las tasas de reemplazo son adecuadas. Con la reforma se logra un equilibrio entre la capitalización individual y el pilar solidario, con la pensión básica solidaria, no contributiva. Aunque la pobreza en la vejez fue abordada en reforma de los '80, requiere mejoras, lo que se efectúa con el pilar solidario. Hay una validación de la Concertación al sistema AFP

- El sistema de capitalización individual es mejor que el de reparto que existía antes. Ello porque se obtienen mejores pensiones y porque quienes no alcanzan a acceder a pensiones mínimas tendrán ahora un sistema solidario con pensiones básica. Este sistema focalizado sirve para evitar el aprovechamiento de algunos a cuenta del esfuerzo de los demás trabajadores.

Categoría 15. Estado como actor subsidiario en el sistema de pensiones

Esta categoría refiere a los cambios propuestos en la Reforma Previsional y a la configuración de un rol del Estado en el sistema de pensiones, que contribuye a validar el actual sistema privado de pensiones. Esta categoría se define en base a tres propiedades específicas.

- El Estado queda con un rol subsidiario en la creación de riqueza y bienestar. En ese sentido, las pensiones solidarias, creadas con la reforma, se configuran como complementarias al sistema de pensiones creado en 1980. Ante las fallas del sistema se establecen dos sub-dimensiones relacionadas con las soluciones a esta propuestas en la reforma: el pilar solidario se crea con el objetivo de reducir la indigencia de quienes no acceden a pensiones o cuyo monto es demasiado bajo, y no se establece un sistema de cobranza eficiente a los empleadores que adeudan cotizaciones.

- Los derechos previsionales se establecen como focalizados y de carácter

asistencial. El sistema que se propone es asistencial. Las mejoras a las pensiones no están configuradas como pilar solidario, sino como pilar asistencial. Es un pilar más generoso y comprensivo que las pensiones asistenciales que ya existían. La reforma soluciona problemas de ingresos bajos y medios, pero no avanza sustantivamente en crear un sistema de protección social.

- Se mantiene intacta la lógica de capitalización individual. El sistema impuesto por la dictadura se mantiene sin cambios en la Concertación. No hay sino un sistema mixto con capitalización individual y algo de solidaridad. Con ello la legitimidad de un sistema de capitalización individual, se mantiene inalterada. Más bien el sistema se completa al incorporar a la clase media y extender pensión solidaria a los más pobres.

Categoría 16. Estado como actor responsable de la promoción del derecho a envejecer con dignidad

En esta categoría el rol del Estado está vinculado a temas relacionados con la promoción del bienestar e inclusión de la población, especialmente adultos mayores. Destaca la responsabilidad del estado en el abordaje del problema de la desigualdad y la necesidad de igualar oportunidades. Esta categoría se define en base a cinco propiedades específicas.

- El estado es el principal promotor y responsable del bienestar de los ciudadanos. Ello implica ampliar la cobertura de la PBS al 60% más pobre, que es acumulable al interior de un hogar y tiene como efecto la equiparación de la renta mínima imponible para trabajadores de casa particular.

- El Estado debe velar por la redistribución de los recursos. Ello lo hace con la reforma, que rompe con el hecho que en su origen sistema no tuvo ningún propósito redistributivo y el sistema previsional tenía vedada la solidaridad.

- La Reforma Previsional es también una política de equidad y de igualdad de oportunidades. En ello el Pilar solidario tiene el objetivo central de avanzar en pensiones dignas. Ello hace al país más solidario y con más equidad, especialmente equidad de género.

- La Reforma Previsional como una forma de abordar el problema de la desigualdad. La reforma rompe con el hecho que el sistema ha colaborado a la concentración de la riqueza como a la injusta distribución del ingreso, siendo un proyecto que ayuda a combatir la pobreza y desigualdad.

- La Reforma Previsional preserva la justicia social e inclusión. La reforma tiene

valores de justicia, solidaridad, igualdad y libertad.

Categoría 17. Gasto social como prioridad de políticas Social

Esta categoría se define en base a tres propiedades específicas.

- Mayor gasto para equiparar la edad de jubilación y de pensiones en las mujeres. Para ello se establecen dos sub dimensiones referidas a soluciones como dar prioridad en el gasto a la Reforma Previsional y equiparar el derecho de jubilar a los 60 años con el acceso a los beneficios de las pensiones solidarias.

- La Pensión Básica Solidaria es esencial para superar la pobreza. En ese sentido el gasto en el pilar solidario debe ser entendido como gasto social. Se entiende que existen las condiciones fiscales que permiten fortalecer el pilar solidario.

- Aumentar el gasto social es aumentar el rol benefactor del Estado.

Categoría 18. Gasto social en función de una política fiscal ‘responsable’

Esta categoría se centra en la necesidad de articular el gasto social con el conjunto de las políticas económicas, manteniendo los equilibrios fiscales. A ello se le llama un gasto social fiscalmente responsable. Esta categoría se define en base a tres propiedades específicas.

- Priorizar el gasto social en el marco de la política fiscal y los equilibrios macroeconómicos. Se establece la necesidad de gasto previsional por dos problemas principales del sistema previsional: el riesgo fiscal a largo plazo el que genera la necesidad intervenir, y el que aumentan las pensiones no contributivas y disminuyen las contributivas.

- La Reforma Previsional no implica una ruptura con la disciplina fiscal. Se establece que el gasto social debe realizarse según la disponibilidad de recursos y resguardando los equilibrios macroeconómicos. Asimismo, se vela porque el financiamiento que conlleva esta reforma sea sostenible a largo plazo.

- Es necesario aumentar a 65 años la edad de acceso de las pensiones solidarias de las mujeres, en razón de su costo fiscal. Hay un problema de inequidad ya que ellas jubilan a los 60 años (siendo 65 años la edad de acceso a pensiones solidarias). Hubo argumentos técnicos en torno al costo fiscal de equiparar la edad de jubilación a las pensiones, con lo cual se opta por las diferencias de edad.

Categoría 19. Transición Acelerada de las prestaciones

Esta categoría refiere a la opción de implementar de manera inmediata la mayor cantidad posible de cambios de la reforma, especialmente aquellos que contienen beneficios. Esta categoría se define en base a tres propiedades específicas.

- El Estado debe responder a las necesidades de los ciudadanos. Ello implica la entrega inmediata de beneficios, según necesidad. También la premisa que las necesidades y pobreza no pueden ser enfrentadas con gradualidad.

- La edad de jubilación de la mujer debe ser igual a la requerida en la pensión solidaria. Ello en virtud del argumento que existe una edad legal de jubilación para las mujeres que son los 60 años, por lo que todos los beneficios deben darse a esa edad.

- Se debe reducir el plazo en la gradualidad de la cobertura y monto de los beneficios previsionales, pues afecta la recepción de beneficios por gente de edad avanzada. Por otra parte, la economía del país permite no tener gradualidad en los montos e la pensión solidaria. Finalmente se establece que la reforma debe estar en régimen en cinco años antes de lo programado por el ejecutivo.

Categoría 20. Cambios incrementales

Esta categoría concentra los argumentos a favor de la necesidad de que los cambios de la Reforma Previsional se apliquen de manera incremental. Esta categoría se define en base a tres propiedades específicas.

- Debe haber gradualidad en la entrega de las prestaciones. Esta gradualidad debe aplicarse en la obligación de cotización a trabajadores independientes, es decir gradualidad en los montos y plazos de entrega de beneficios por una razón de equilibrio del gasto.

- Justicia en la medida de lo posible. Es decir, los beneficios deben ser entregados en la medida que los equilibrios macro y fiscales lo permitan. Aunque no se toca un pelo del sistema de igual se evita que sea mucho peor. Básicamente se debe beneficiar a los más pobres, pues quienes son no pobres dependen de sí mismos.

- Fortalecimiento gradual del pilar solidario, que debe ser un complemento a la capitalización individual. La gradualidad debe expresarse en los montos pagados y las coberturas de quienes reciben los beneficios.

4.1.4. CODIFICACIÓN AXIAL. ANÁLISIS RELACIONAL. CASO REFORMA PREVISIONAL

Este nivel de análisis corresponde al análisis relacional, orientado al desarrollo y elaboración de las vinculaciones que se observan desde los datos de la discusión parlamentaria de la Reforma Previsional. Se establecen las relaciones entre las Categorías descritas en la fase de análisis anterior, que resultan relevantes para dar cuenta de las dinámicas y procesos que conforman las condiciones contextuales de fenómeno principal distinguido en virtud del problema y pregunta de estudio. A través del método comparativo constante se extraen estas relaciones que permiten conformar la codificación axial.

Especificamente, se desarrollan cuatro análisis axiales, referidas a problemas, soluciones, marcos interpretativos y conflicto de marcos interpretativos. Se realiza una descripción general de las relaciones analizadas, acompañadas de cuadros sintéticos y un diagrama sobre las visiones de los actores respecto de la protección social, las que se derivan directamente en las categorías presentadas en la Codificación Abierta.

a. Análisis de axiales Reforma Previsional, construidas en torno a la definición de problemas

Descripción General

Este análisis da cuenta de las relaciones entre Categorías sobre los problemas que originan la necesidad de intervención pública de la Reforma Previsional y que se basan en un diagnóstico, vinculado a una visión sobre el tipo de reforma que se debe realizar y las condiciones de acción, que se conforman como condiciones intervinientes que hacen parte del contexto de la Reforma Previsional.

Especificamente, se constituyen nueve axiales en torno a los problemas que expresan distintas visiones de los actores que participan en el debate parlamentario sobre las causas y dimensiones de la seguridad social que determinan la Reforma Previsional.

Problema 1: El diseño del sistema previsional basado en la capitalización individual, no responde a los cambios demográficos y al efecto de éstos en las características del mercado laboral.

Según se desprende de la categoría de significado del análisis del debate parlamentario de esta reforma, se configura un problema en relación a las fallas que presenta el sistema de capitalización individual, por su incapacidad de responder las necesidades previsionales de la población en el marco de las características del mercado laboral actual.

Específicamente, se distingue que el mecanismo de capitalización individual, que es esencial en el modelo privado de pensiones, no se adecúa a los cambios demográficos de la población en cuanto a la tendencia de aumento de la expectativa de vida, y por tanto el aumento del período de vida activa en general y específicamente en el ámbito laboral, así como también relativos a la postergación de la edad de ingreso al trabajo, y la incorporación de la mujeres en la actividad laboral remunerada, entendidos estos como componentes o características del actual mercado laboral.

Problema 2: La capitalización individual como un sistema que no genera protección social ni pensiones dignas para todos, pues mantiene la desigualdad en la vejez y genera y reproduce desigualdad social.

Existe un diagnóstico de inadecuación del sistema previsional a los cambios del mercado laboral, que están referidos a los cambios demográficos que implican un envejecimiento de la población, lo que implica un mayor costo fiscal a futuro en previsión social. Por otra parte, el sistema previsional privado se organizó en base a supuestos que no se han cumplido, como la existencia de empleo formal y estable. Ello ha implicado problemas en la proyección y sustentabilidad del sistema ya que más bien el mercado laboral presenta problemas como: una alta rotación y períodos de cesantía, la existencia de un gran número de personas con contratos parciales y de trabajadores independientes (autónomos) que no cotizan; y bajas cotizaciones y por tanto de densidad de las cotizaciones por las condiciones de informalidad del empleo y los bajos salarios.

Se significa el sistema de capitalización individual como una forma previsional que excluye y deja fuera de cobertura a amplios grupos de población y genera tasas de remplazo bajas, que no logran el mínimo de condiciones previsionales para la autonomía y dignidad de la población pensionada, generando desprotección social para gran parte de la población.

Se valora como un sistema que no da suficiente protección social a grupos de población como las mujeres, trabajadores independientes y trabajadores jóvenes de bajos ingresos, generando discriminación o inequidad previsional de éstos. Junto además a mantener y no corregir la diferencia salarial de la vida activa en la vejez.

Generando además altas tasas de rentabilidad de las empresas previsionales no equiparables a las tasas de rentabilidad de los fondos de los afiliados.

Con una tendencia además a generar déficit fiscal al aumentar el número de

personas que requieren de pensiones no contributivas y de apoyo asistencial al no alcanzar, con su acumulación individual en los fondos de pensiones, un monto similar o superior a la pensión mínima.

Problema 3: Fracaso en los resultados del sistema privado de pensiones.

El sistema de capitalización individual fracasó, básicamente por dos razones: Ha generado una carga fiscal enorme y se han generado condiciones de exclusión del sistema a muchos trabajadores, recibiendo los afiliados bajas pensiones.

Amplios sectores de la población son afectados en su acceso a pensiones y en los montos de éstas por la desigualdad caracteriza al sistema de capitalización individual, ya sea por la existencia de desigualdades de género por las características de empleo femenino y la maternidad (lagunas previsionales por entradas y salidas del sistema previsional, dada la crianza de los hijos); por la falta de densidad previsional en jóvenes que tienen bajos ingresos sin acumulación que asegure alcanzar pensiones mínimas a futuro; y por la situación de los independientes que no cotizan y están excluidos del sistema.

La ausencia de solidaridad en el sistema agudiza las desigualdades previsionales. La tercera es que se reproducen en el sistema previsional las diferencias salariales de la vida activa. Ello se relaciona con la falta de cotizaciones suficientes que a su vez está relacionada con aspectos propios del mercado laboral

Problema 4. El sistema previsional tiende a favorecer básicamente a las empresas y no a las personas o afiliados.

El sistema previsional se orienta al lucro y no a las necesidades de los beneficiarios. Ello se produce porque el objetivo del sistema es la ganancia de los dueños de las AFP, por lo que las inversiones cuidan los intereses de las empresas, inclusive de las empresas asociadas y no el ahorro del trabajador. La rentabilidad es más alta para empresas que para afiliados.

La concentración del mercado beneficia a las empresas, habiéndose desarrollado redes de intereses bursátiles y financieros de las AFP que constituyen un soporte por la amplitud de sus recursos, del modelo neoliberal en Chile.

Los fondos de pensiones son un activo para los empresarios e inversionistas, en tanto el trabajador no usa sus fondos hasta jubilar. Los fondos son del sistema de industria previsional, no van en beneficio del trabajador. Las altas rentabilidades de las AFP se asocian

con altas rentabilidades de las empresas asociadas. Ello configura el problema de la concentración económica en el país, y un problema adicional, que es que los recursos de los fondos de pensiones no se invierten en el país. Una solución propuesta es la participación de los trabajadores en el nombramiento de los directivos de las AFP.

Problema 5: Un sistema previsional que necesita regulación estatal de la industria previsional en materia de competencia, control de las tendencias de concentración (oligopolios), aumento de la rentabilidad de los fondos y mayor transparencia y simetría con los usuarios.

Se distinguen como problema el funcionamiento de la industria previsional, en relación los niveles de competencia de actores en ella, y sus efectos sobre los costos de comisiones, y las tendencia a concentración y dinámica oligopólica, así como a la falta de transparencia y adecuados niveles de información para los usuarios necesarios para la generación de mayores niveles de asimetría, a la vez que la necesidad de fortalecimiento de una institucionalidad estatal que permita mayores niveles de fiscalización y regulación de ésta.

Problema 6: Falta de participación ciudadana en la regulación del funcionamiento de la industria previsional.

El funcionamiento de la industria previsional no considera la participación de la ciudadanía en la gestión de los fondos a través de los directorios de las administradoras, ni en el análisis y estudio evaluativo del funcionamiento general del sistema.

De igual forma el funcionamiento del sistema no genera información y formación que promueva un rol activo de los ciudadanos en la elección de administradoras, así como en el conocimiento del funcionamiento general de las empresas.

Problema 7: La reforma previsional como un cambio que mantiene estructuras de injusticia y no tiene un efecto de redistributivo, no asegura derechos universales y sólo desarrolla un pilar solidario de características asistenciales.

La reforma previsional no modifica lógica de capitalización individual que mantiene la primacía un principio individualista, no solidario de asignación de pensiones, que no genera re distribución de la riqueza ni promueve igualdad, y desarrolla y potencia, mejorar pensiones básicas no universales (focalizadas) de carácter asistencial. La reforma previsional deja pendiente un cambio más profundo que iguale el pilar solidario con el pilar de acumulación contributiva individual de mayor efecto en justicia social.

Problema 8: La capitalización individual funciona adecuadamente, con problemas específicos de cobertura a ciertos grupos de población, pensiones asistenciales de montos bajos que requieren ser mejorada, y bajos niveles de competencia entre los actores de la industria previsional.

El sistema previsional funciona adecuadamente en términos generales y presenta problemas específicos, relativos a la cobertura de afiliados en determinados grupos, a los montos de las pensiones asistenciales que permite, y a los niveles de competencia del mercado, que no se relacionan con problemas estructurales del funcionamiento del sistema, lo que permite que se obtengan estándares adecuados en materia de tasas de remplazo y de impulso y contribución de éste al crecimiento económico.

Los problemas que enfrenta son puntuales y específicos y requieren de soluciones de gestión del sistema y en lo fundamental se relacionan con lo dinámica y los niveles de crecimiento del país.

Problema 9: Una administración de fondos de pensión estatal genera desarrollo de burocracia pública, pérdida de autonomía de la gestión ante la presión de intereses políticos y corporativos y riesgos de corrupción.

La participación del Estado en el sistema de previsión por medio del desarrollo institucional propuesto por la reforma general el desarrollo de una burocracia estatal no necesaria que puede interferir con la actividad privada de las administradoras de los fondos.

La participación del Estado en la administración de fondos de pensión genera riesgos en la gestión de estos relativos a la pérdida de autonomía ante la presión de intereses políticos y de uso de estos según necesidades del gobierno de turno.

La participación del Estado en la administración genera riesgos de que estos sean usados de manera irregular y se genere corrupción.

b. Análisis de axiales Reforma Previsional, construidas en torno a la definición de soluciones

Descripción General

Este análisis da cuenta de las relaciones entre Categorías respecto de las soluciones que son necesarias para definir las características de la Reforma Previsional. Las soluciones están vinculadas a los distintos *frames* de los actores sobre el tipo de intervención pública que se debe realizar.

Específicamente, se constituyen catorce axiales en torno a las soluciones que

expresan los actores que participan en el debate parlamentario sobre el alcance y dimensiones de la Reforma Previsional.

Solución 1: Reformar el sistema de capitalización individual con mecanismos redistributivos.

Esta categoría establece que debe haber un cambio sustantivo en el sistema previsional, que pasa por cambiar el sistema de capitalización individual introduciendo mecanismos redistributivos.

Se postula que la reforma previsional refuerza la capitalización individual, dejando inalterado el principio de resolución individual que está a la base del sistema de los '80, con un modelo de seguridad social condicionado y funcional a la acumulación, donde no hay mecanismos redistributivos. Los mecanismos de solidaridad implican necesariamente redistribuir en el pilar contributivo (es decir, estableciendo solidaridad entre jóvenes y viejos, entre mujeres y hombres, entre discapacitados y no, etc.).

Se esgrime que ningún país en el mundo obliga a las personas cotizar en el sistema privado, cuestión que se refuerza en Chile con la obligatoriedad de cotización a independientes en el sistema AFP, lo que consolida el modelo privado de pensiones.

La redistribución se establece también respecto de la crítica a la concentración de las AFP, en manos de un reducido número de empresas, que son las que se enriquecen y no los afiliados, para 2/3 de los cuales apenas alcanzarán el monto de la pensión mínima. Tampoco se reinvierten las utilidades de los fondos de pensiones en el país, pues la mayoría de las inversiones está en el extranjero.

Este sistema tiene como resultado una profunda desigualdad ya que se profundiza la brecha entre los afiliados, en que un 7,5% de estos concentran un 50% de los fondos previsionales, lo que refleja la desigualdad del país. Como es un sistema de capitalización individual, hay una inadecuación de fondo con las reglas internacionales de seguridad social.

Solución 2: Desarrollo de una AFP estatal como única forma de regular la industria previsional y el mercado de capitales y proteger los intereses de los trabajadores afiliados, los intereses nacionales y favorecer la igualdad (distribución de la riqueza).

Desarrollar una AFP de administración estatal orientada a generar un marco de competencia y un funcionamiento del mercado/industria de la administración previsional que favorezca la protección de los intereses de los trabajadores, los intereses nacionales de

inversión de los fondos, reduzca las tendencias oligopólicas y favorezca la distribución de la riqueza.

Es el Estado el que equilibra el desarrollo económico y social. Sería una medida que pondría freno a la libre economía que rige al país. Como el 'chorreo' no llega a todos, se requiere más estado. El estado debe intervenir como regulador y como protector de la ciudadanía.

Solución 3: Desarrollo de un sistema previsional fundado en el acceso universal de la ciudadanía a la previsión, garantizado como derecho por el Estado y orientado a generar un efecto de redistributivo y de justicia social.

Desarrollo de un sistema previsional que se base en un reconocimiento de derechos sociales y de carácter redistributivos y guiado según principios de justicia social, que modifique la relevancia/preponderancia del sistema de capitalización individual que mantiene la reforma previsional, y rompa con la lógica asistencial que ésta también mantiene en su pilar solidario, así como también modifique la primacía de la industria privada de administración de fondos de pensión. Refiere que la obligación del Estado es garantizar una cobertura previsional universal. Es el estado la entidad que debe velar por el cumplimiento del ejercicio del derecho a la previsión social

Reestructurar el sistema previsional de acuerdo a los derechos económicos, sociales y culturales, en concordancia con la normativa internacional de derechos humanos, ya que la seguridad social es parte del sistema de derechos humanos. Ello implica tener un sistema previsional universal, en que el componente solidario como derecho ciudadano asumido como pasivo fiscal. En ese sentido, la reforma es un avance hacia construcción del Estado de Bienestar que se necesita.

Establecer un pilar solidario que mejora las pensiones, especialmente de los sectores de menores recursos. Este pilar es considerado un mecanismo de redistribución de carácter tributario, ya que el pilar se financia con impuestos generales. Por tanto el pilar es público y solidario, teniendo impacto en que el futuro previsional no depende solo de ahorro individual y se introducen objetivos de corto y largo plazo en el logro de los derechos sociales DESC.

La previsión es parte del Sistema de Protección Social, bajo los principios de universalidad y solidaridad, propios de los sistemas de seguridad social. La Reforma Previsional es la base de un sistema de protección cuya ampliación requiere de acuerdos

político, cuya ampliación se hace en democracia. La pensión básica solidaria representa un avance hacia un salario ético para la sociedad.

Solución 4: Aumento del gasto social y entrega inmediata de prestaciones a quienes lo requieran, sin discriminaciones en la entrega de beneficios.

El gasto social debe aumentarse con mayor carga impositiva para que los beneficios previsionales cubran al conjunto de la población que lo requiera.

No deben establecerse discriminaciones para las mujeres, cuya edad de jubilación debe ser la misma que la de entrega de beneficios del pilar solidario (60 años) y no extender esta entrega a los 65 años, porque es un derecho adquirido por ley jubilar a los 60 años, lo que debiera regir para los beneficios previsionales.

Al establecerse ayudas para sostener una vejez digna, no debiera haber períodos de transición, sino una entrega según necesidades.

Solución 5: Crecimiento económico como solución a las desigualdades del sistema previsional.

El crecimiento económico se establece como una estrategia que permite solucionar o disminuir las desigualdades generadas en el sistema previsional. A mayor crecimiento es posible otorgar mejores pensiones en el sistema en general, porque aumentan los índices de empleo y los salarios, mejorando las futuras pensiones.

Es también visto como una solución de mejoramiento de las anteriores pensiones básicas (instauradas en los 80), a través de la creación del pilar solidario en la reforma y la pensión básica solidaria. Ello no sería viable sin condiciones de crecimiento económico del país.

De este modo, el crecimiento económico impactaría en desigualdades de ingresos que afectan al sistema previsional y permitirían mayores recursos de gasto público. Las AFP son vistas como agentes impulsoras del crecimiento económico debido al rol que puede jugar la industria previsional en la contribución al crecimiento económico. Ello puede ser una solución si se mejora la regulación de las inversiones de los fondos de pensiones (muy demandada por las AFP) y si se aumenta el límite de inversión de éstas en el extranjero. Una solución propuesta es el ingreso de la industria bancaria a las AFP, lo que impactaría positivamente en la industria previsional y el crecimiento del país.

Solución 6: Perfeccionamiento del sistema de previsional basado en la capitalización individual corrigiendo fallas de mercado y permitiendo el desarrollo de la ciudadanía como conjunto de derechos y obligaciones.

Se busca el perfeccionamiento del sistema previsional actual y no una reforma completa, bajo el supuesto que sólo son necesarios cambios que corrijan los déficits de solidaridad y regulación del sistema.

Se mejora la regulación para los usuarios y para la industria de las AFP, regulando los fondos de inversión. Ello requiere mejorar las fallas de mercado, tales como reducir las asimetrías de información, la regulación de la concentración de la industria previsional, la transparencia en la información y la instalación de un pilar solidario, que sea subsidiario y que proteja a los afiliados de menores recursos.

La ciudadanía refiere a la existencia de un conjunto de derechos, pero también obligaciones, donde el centro está en la garantía de libertad, de permitir que las personas puedan valerse por sí mismas y decidir acerca de su bienestar. El eje está puesto en los esfuerzos personales y en otorgar oportunidades y libertades para desplegar esos esfuerzos, con lo cual el valor del esfuerzo individual queda resguardado en la capitalización individual y en el hecho que el pilar solidario no afecte el pilar contributivo.

Solución 7: Profundización del sistema de capitalización individual, manteniendo el rol subsidiario de Estado y la libertad de elección de empresa administradora (AFP) por los usuarios, en base de la contribución reciproca entre crecimiento económico y seguridad previsional de la población.

Se busca fortalecer las pensiones asistenciales, realizando los cambios de gestión y normativos necesario para el aumento de las cobertura de cotización y mejorías para la reducción de los costos administrativos del sistema, manteniendo el rol subsidiario de Estado y la libertad de elección de empresa administradora por los usuarios, en base de la contribución recíproca entre crecimiento económico y seguridad previsional de la población.

Se desarrollan cambios en: el funcionamiento del sistema para mejorar las pensiones asistenciales en proporcionalidad a la capacidad de financiación pública relativa al crecimiento económico del país; de gestión y normativos que favorezcan el aumento de la cobertura de cotización de trabajadores independientes y en trabajadores jóvenes; en el sistema que faciliten la reducción de costos de la industria en pro de la reducción de los costos de administración para el usuario. Todos ellos manteniendo la centralidad del mecanismo de capitalización individual, la proporcionalidad entre la contribución al fondo

individual y la pensión obtenida, la focalización en la entrega de beneficios del pilar solidario, y la autonomía del sistema respecto de las presiones políticas y corporativas, así como la mantención del principio de subsidiaridad del Estado en materia de pensiones.

Solución 8: Mejoramiento del sistema previsional, generando oportunidades de desarrollo tanto para el país, a través del desarrollo de la industria previsional, como para las personas, mediante su integración al consumo.

Hay dinamización de la economía, con una contribución de la industria previsional al desarrollo del país y también hay un impacto de la reforma para las personas de más bajos recursos y la activación del mercado con los mayores ingresos de los pensionistas, acompañado de medidas de flexibilidad y adaptabilidad de la industria de AFP que son necesarias ante los mercados financieros y que también incorpora la reforma.

Se plantea la necesidad de mantener la administración privada de los fondos de pensiones, sin incorporar nuevos actores ya sea públicos (AFP estatal) o privados (los bancos), que generarían distorsiones. En el primer caso hay riesgos de manipulación política, de corrupción y burocracia excesiva y en el segundo, de concentración de las inversiones del país en la banca.

Se buscan incentivos al fomento del ahorro previsional voluntario, con mecanismos opcionales de ahorro colectivo y con contribución del empleador, o bien la creación de una comisión de usuarios de AFP para velar por temas educacionales y reguladores y la extensión de mecanismos de ahorro previsional voluntario que se extiende desde quienes tienen mayores ingresos a la clase media. Sistema de capitalización individual es mejor que el de reparto que existía anteriormente, porque se obtienen mejores pensiones y porque quienes no alcanzan a acceder a pensiones mínimas tendrán ahora un sistema solidario con pensiones básicas.

Solución 9: Focalización de los beneficios, en la lógica de un Estado compensatorio, donde los montos de los beneficios deben ser bajos para evitar la dependencia de las ayudas del Estado y el excesivo gasto social.

Este sistema focalizado sirve para evitar el aprovechamiento de algunos a cuenta del esfuerzo de los demás trabajadores.

El gasto social debe ser reducido, porque existe riesgo de déficit fiscal y de desfinanciamiento del sistema, al ver excesivamente aumentada la demanda por pensiones solidarias, por lo que lo que deben privilegiarse los incentivos a la capitalización individual y

no los subsidios.

Solución 10: Garantía de mínimos previsionales de cobertura universal según derechos, como componente de un sistema de protección social y complemento del sistema de capitalización individual.

Perfeccionamiento de la capitalización, que es individual, con una legitimación en democracia, del sistema previsional. Con la reforma se logra un equilibrio entre la capitalización individual y el pilar solidario, con la pensión básica solidaria, no contributiva. El pilar solidario mejora las pensiones de la clase media y baja, instalando un sistema mixto integra capitalización y subsidio estatal

La Reforma Previsional entrega beneficios a las personas en situación de vulnerabilidad, compensando las bajas pensiones de sus afiliados de menores ingresos, que no logran capitalizar individualmente suficientes ahorros para alcanzar una pensión mínima. Uno de los sectores con mayores problemas de vulnerabilidad son las mujeres, que por la maternidad y condiciones de empleo precario (mayores tasas informalidad, menores salarios) tienen ahorros previsionales más bajos que los hombres. Un segundo grupo con déficit de capitalización son los jóvenes por sus mayores tasas de desempleo y menores ingresos. Un tercer grupo que presenta problemas es el tercio de la masa laboral que se encuentra trabajando con informalidad y no tienen acceso a previsión

El pilar solidario como mecanismo de superación del asistencialismo, en que la Pensión Básica Solidaria PBS es pensión asistencial perfeccionada, aumentada y universalizada. Constituye un cambio respecto de la Pensión asistencial era discrecional (se postulaba) PBS es un derecho y en que la existe una garantía estatal y estructurada según derecho.

Se establece un mínimo de aseguramiento previsional como derecho. El pilar solidario contempla una garantía y derechos mínimos, lo cual facilita el ejercicio de derechos previsionales. Los beneficios pasan a ser derechos, por lo que no puede haber discriminación lo que se establece con la igualación de los derechos previsionales entre hombre y mujer. Sin embargo, se postula que se requiere más para avanzar en un Estado social de derecho

Desarrollo de un complementos al sistema de capitalización individual que garantiza mínimos previsionales a través de pensiones básicas no contributivas y pensiones mínimas de complemento a pensiones contributivas, de cobertura universal (60% más

pobre), que resuelvan las inequidad previsional de grupos específicos tales como mujeres, trabajadores independientes y trabajadores jóvenes de bajos ingreso, que hace parte de un sistema de protección social.

Solución 11: Fortalecimiento institucional y promoción de la participación ciudadana como forma de regulación y control de la industria de la administración previsional.

El mayor fortalecimiento institucional, la mejora en la transparencia e información a los usuarios y el fomento de la participación de éstos como vía de regulación y fiscalización de la industria previsional. Ello implica mayores atribuciones de la superintendencia de AFP's, que es un organismo público, disminuyendo la dispersión de instancias reguladoras y otorgando también mayor rol como mecanismo regulatorio, a las clasificadoras de riesgos de inversión.

Orientada específicamente a la protección de los intereses de los ciudadanos, regulación del mercado y control de la falta de competencia y tendencias a la concentración del mercado (tendencias oligopólicas).

Solución 12: Fortalecimiento de los organismos públicos regulatorios, mejorando las atribuciones y mecanismos de coordinación de la institucionalidad pública.

Refiere a la necesidad de regulación de los fondos de inversión. Para ello la solución es la creación de un Consejo Técnico de inversión y el fortalecimiento de la superintendencia de AFP's, que es un organismo público, otorgando también mayor rol como mecanismo regulatorio, a las clasificadoras de riesgos de inversión.

Solución 13: Rol del Estado de promoción del bienestar social mediante el pilar solidario que es universal y busca la equidad y la promoción del derecho a envejecer con dignidad.

Promoción del bienestar e inclusión de la población, especialmente adultos mayores. Destaca la responsabilidad del estado en el abordaje del problema de la desigualdad y la necesidad de igualar oportunidades.

El estado es el principal promotor y responsable del bienestar de los ciudadanos. Ello implica ampliar la cobertura de la PBS al 60% más pobre, que es acumulable al interior de un hogar y tiene como efecto la equiparación de la renta mínima imponible para trabajadores de casa particular.

La Reforma Previsional es también una política de equidad y de igualdad de oportunidades. En ello el Pilar solidario tiene el objetivo central de avanzar en pensiones

dignas. Ello hace al país más solidario y con más equidad, especialmente equidad de género.

Solución 14: Aumento responsable del gasto social y transición gradual de las prestaciones.

La primera propiedad establece que la prioridad del gasto social en el marco de la política fiscal y los equilibrios macroeconómicos. Se establece la necesidad de gasto en esta reforma dados dos problemas principales del sistema previsional. Uno es el riesgo fiscal a largo plazo el que genera la necesidad intervenir, y el que aumentan las pensiones no contributivas y disminuyen las contributivas.

No debe haber ruptura con la disciplina fiscal, por lo que el gasto social debe realizarse según la disponibilidad de recursos y resguardando los equilibrios macroeconómicos. Por lo mismo, es que se sube la edad de entrega de beneficios a 65 años para las mujeres, equiparándolas a los hombres. Asimismo, el financiamiento de la Reforma Previsional debe ser sostenible a largo plazo.

Debe haber gradualidad en la entrega de las prestaciones, que debe aplicarse en los montos y plazos de entrega de beneficios por una razón de equilibrio del gasto.

Se debe hacer justicia, pero en la medida de lo posible. Es decir, los beneficios deben ser entregados en la medida que los equilibrios macro y fiscales lo permitan.

Debe haber un fortalecimiento gradual del pilar solidario. Ello implica la construcción gradual de una red de protección social.

c. Análisis de axiales Reforma Previsional, construidas en torno a los Marcos Interpretativos

Descripción General

Este análisis da cuenta de los marcos interpretativos (frames), construidos a partir de las axiales referidas tanto a los problemas como a las soluciones en la Reforma Previsional. Cada marco interpretativo relaciona e integra la codificación axial de problemas y soluciones, recogiendo los vínculos entre ambos. Se construye una matriz de problemas y soluciones para cada marco interpretativo, con tres dimensiones centrales: el enfoque de derechos, el rol del Estado y la universalidad, conformando una visión determinada sobre la Reforma Previsional.

Específicamente, se constituyen tres marcos interpretativos que expresan los actores que participan en el debate parlamentario sobre la Reforma Previsional, donde

confluyen problemas y soluciones.

Marco Interpretativo 1: Cambio del sistema previsional a través de la corrección de la inequidad que genera el mecanismo de capitalización individual, desarrollando un componente de protección social orientado al aseguramiento y garantía de mínimos previsionales según derecho y fortalecimiento de la regulación estatal del mercado de la industria previsional.

Desde los debates parlamentarios, se establece que la visión sostenida en este marco interpretativo corresponde a los Think Tanks vinculados a la centroizquierda, especialmente aquellos con mayor vinculación a los partidos políticos de la Concertación (Centro de Estudios del Desarrollo CED, Instituto Igualdad) y a los actores de partidos políticos de la centroizquierda, que conforman la Concertación de Partidos por la Democracia, que es la coalición gobernante durante la discusión de la Reforma Previsional (gobierno de la Presidenta Bachelet). Este es un factor relevante, expresado por los parlamentarios a la hora de privilegiar la negociación política y la construcción de consensos con la derecha, de manera de asegurar el resultado positivo para el gobierno. De tal modo que, si bien existen posiciones disímiles al interior de los partidos, finalmente la gran mayoría de los parlamentarios se alinea tras el consenso que se expresa en este marco interpretativo. De este modo se abdica de una demanda principal, sostenida por parlamentarios de centro (democristianos e izquierda), de crear una AFP estatal, (la que se establece como un compromiso para un nuevo proyecto). Por otra parte, un grupo del ala progresista de la Coalición (tanto de centro como de izquierda), abogan por una reforma más estructural del sistema previsional, pero finalmente la mayoría se compromete con esta visión, que es la que va a predominar como resultado de la reforma. De este modo, esta visión expresa la necesidad de poner el acento en las reformas del sistema, principalmente en la equidad, en el marco del sistema imperante de capitalización individual. Se busca integrar esta reforma como parte del Sistema de Protección Social (eje de acción del gobierno), estableciendo el Pilar Solidario como un derecho universal, que garantiza mínimos de seguridad social, al tiempo que se regula la industria previsional.

La construcción del marco interpretativo que configura esta visión se realiza a través de la articulación de problemas y soluciones provenientes del análisis axial, como se establece en el siguiente cuadro de matriz de problemas y soluciones que confluyen en esta visión.⁸⁵

⁸⁵ Ello se hace específicamente, desde la proximidad del Problema identificado con los números 1, 2, 5 y 6, y

Cuadro Nº 17. Matriz problemas y soluciones. Marco Interpretativo 1 Reforma Previsional

Problemas	Soluciones
(1) La capitalización individual y sistema previsional no adecuado a los cambios demográficos y al efecto de éstos en las características del mercado laboral	(4) Aumento del gasto social y entrega inmediata de prestaciones a quienes lo requieran, sin discriminaciones en la entrega de beneficios.
(2) La capitalización individual como un sistema que no genera protección social, pensiones dignas, para todos, mantiene y reproduce desigualdad para la vejez y genera desigualdad social	(10) Garantía de mínimos previsionales de cobertura universal, según derecho, como componente de un sistema de protección social y complemento del sistema de capitalización individual
(5) Un sistema previsional que necesita regulación estatal de la industria previsional en materia de competencia, control de las tendencias de concentración (oligopolios), aumento de la rentabilidad de los fondos y mayor transparencia y simetría con los usuarios	(11) Fortalecimiento institucional y promoción de la participación ciudadana como forma de regulación y control de la industria de la administración previsional
(6) Falta de participación ciudadana en la regulación del funcionamiento de la industria previsional	(12) Fortalecimiento de los organismos públicos regulatorios, mejorando las atribuciones y mecanismos de coordinación de la institucionalidad pública.
	(13) Rol del estado de promoción del bienestar social mediante el pilar solidario que es universal y busca la equidad y la promoción del derecho a envejecer con dignidad
	(14) Aumento responsable del gasto social y transición gradual de prestaciones

Fuente: Elaboración propia

En estas dimensiones se articula un marco de interpretación y una valoración crítica del sistema previsional desarrollado en los años 80. En relación básicamente a la incapacidad de dar respuesta a las necesidades previsionales de la mayoría, en el marco de las características demográficas de la población y principalmente en relación a las características del mercado laboral que general una dinámica de inequidad y desprotección previsional de la mayoría de la población.

A la vez que una visión crítica de las tendencias a la concentración, a la falta de competencia de la industria de las administradoras de pensiones, y la falta de simetría de la relación entre éstas y los usuarios que generan costos y efectos sobre la capacidad de

de las soluciones con números 4, 10, 11, 12, 13, y 14, provenientes del análisis Axial,

acumulación previsional de los afiliados.

En base de lo cual se articula una propuesta de cambio del sistema previsional que apunta, en lo fundamental, a corregir los efectos previsionales del mercado del trabajo y los efectos de desprotección que genera la lógica de capitalización individual en importantes grupos sociales. Ello a través del desarrollo de un pilar previsional, formulado como un pilar de carácter solidario que asegure un mínimo previsional de pensión no contributiva para el logro de un mínimo previsional de las pensiones contributivas, para la población excluida y afectada por la inequidad y desprotección que genera el sistema. Así como también genere un conjunto de controles en funcionamiento de la industria por medio del desarrollo institucionales del Estado, la promoción de la participación de la población y el acceso a información y educación previsional de ésta, tras el objetivo de mejorar y potenciar la regulación y control del funcionamiento de esta industria.

El pilar solidario se formula con un mínimo de aseguramiento previsional garantizado por el Estado y concebido como un cambio encaminado hacia el reconocimiento de un derecho social, que en la reforma se concibe como un avance respecto de la situación desprotección que suponía la anterior pensión asistencial.

Este pilar solidario y la reforma previsional propuesta es valorada desde este marco desde nociones y esquemas referenciales distintos. Se valora como una acción de protección ante la vulnerabilidad, y en esa medida, es un componente de la política anti pobreza. También se plantea como una medida pro equidad y que implica un avance en la generación de igualdad de oportunidades. Finalmente se valora como una medida que combate y reduce la desigualdad que genera el sistema. Así como también se concibe una medida pro justicia social e integración de sectores excluidos.

El control y regulación de la industria se busca por medio de un conjunto de cambios institucionales y normativos que busca aumentar la competencia promoviendo y facilitando la incorporación de nuevos actores, así como flexibilizando los límites de inversión de los fondos, tras la disminución de los costos de administración, que aumenten la rentabilidad de los fondos de los trabajadores, así como reduzcan y controles las tendencias oligopólicas del sistema. A la vez que la regulación de la industria de las AFP se busca a través de la promoción de la participación ciudadana y el acceso a la información y educación previsional de los usuarios.

Marco Interpretativo 2: Cambio profundo del sistema previsional de capitalización individual por un sistema de derechos sociales universales, de efecto redistributivo y no asistencial. Desde los debates parlamentarios, se establece que la visión sostenida en este marco corresponde a los actores de partidos políticos de izquierda, fundamentalmente algunos parlamentarios del Partido Socialista⁸⁶. Estos sostienen la necesidad de un cambio radical del modelo previsional, que incorpore la creación de una AFP estatal, y elementos de solidaridad y redistribución, lo que es absolutamente contrario al sistema previsional privado imperante. La reforma del sistema previsional que incorpore estos aspectos estaba ligada a la consideración de los convenios internacionales sobre seguridad social sostenidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que en sus normas configura el derecho a la seguridad social como un derecho social universal. Esta visión, aunque minoritaria, tuvo el respaldo, en la discusión parlamentaria de los representantes de organismos sindicales, de organizaciones de la sociedad civil y de Think Tanks asociados (Chile XXI, Centro de Estudios de la Realidad Nacional CENDA) que estuvieron en el debate parlamentario. La construcción del marco interpretativo que configura esta visión se realiza a través de la articulación de problemas y soluciones provenientes del análisis axial, que confluyen en esta visión, como se establece en el siguiente cuadro de matriz.⁸⁷

Cuadro Nº 18. Matriz problemas y soluciones. Marco Interpretativo 2 Reforma Previsional

Problemas	Soluciones
(3) Fracaso en los resultados del sistema privado de pensiones	(1) Reformar el sistema de capitalización individual con mecanismos redistributivos
(4) El sistema previsional tiende a favorecer básicamente a las empresas y no a las personas o afiliados	(2) Desarrollo de una AFP estatal como única forma de regular la industria previsional y el mercado de capitales y proteger los intereses de los trabajadores afiliados, los intereses nacionales y favorecer la igualdad (distribución de la riqueza)
(7) La reforma previsional como un cambio que mantiene estructuras de injusticia y no tiene un efecto de redistributivo, no asegura derechos universales y desarrolla un pilar solidario de carácter asistencial	(3) Desarrollo de un sistema previsional fundado en el acceso universal de la ciudadanía a la previsión, garantizado como derecho por el Estado y orientado a generar un efecto de redistributivo y de justicia social

Fuente: Elaboración propia

Estos elementos dan cuenta de un marco de interpretación que se basa en una

⁸⁶ Esta posición fue liderada en el parlamento por el diputado Aguiló y el Senador Ominami, quienes pertenecían a la Concertación, pero que actualmente no tienen militancia en el Partido Socialista. Aguiló forma parte del MAIZ (Movimiento Amplio de Izquierda) y Ominami se presentó el 2009 como candidato a Senador por un pacto de izquierda (nueva mayoría para Chile), por fuera de la Concertación, no resultando electo.

⁸⁷ Ello se hace específicamente, desde la proximidad del Problema identificado con los números 3, 4, y 7 y de las soluciones con números 1, 2, y 3, provenientes del análisis Axial,

noción de derechos sociales crítica a la noción de mínimos previsionales. Se valora el pilar solidario de la reforma previsional como una solución asistencial en la medida que no tiene un efecto redistributivo y no tiene una real cobertura universal. Así como también se cuestiona la mantención del mecanismo de capitalización individual que perpetuaría la lógica individualista y de desigualdad de este. A la vez que se critica la mantención de las estructuras que benefician el funcionamiento de las administradoras, sin favorecer los intereses de la mayoría y ni disminuir la creciente concentración de la riqueza.

Se propone un sistema previsional que se base en una lógica que apunte a la redistribución de la riqueza y en donde la lógica solidaria de efecto redistributivo y no de mínimos, si no de derechos sociales efectivo tenga primacía por sobre la lógica de capitalización individual.

Esta función de regulación del mercado por parte del Estado se formula también, desde una perspectiva particular dentro de este marco de interpretación, la propuesta de desarrollo de una AFP estatal entendida como la mejor alternativa para asegurar un rol del Estado en favor de los intereses de los ciudadanos y de control de las tendencia de concentración del mercado en función de los interesa nacionales y la igualdad social.

Marco Interpretativo 3: Perfeccionamiento de la capitalización individual, crecimiento económico y Estado subsidiario como base de los cambios necesarios para el sistema previsional.

Desde los debates parlamentarios, se establece que la visión sostenida en este marco interpretativo corresponde a los actores de partidos políticos de la derecha, (Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional), que conformaban los partidos de oposición al gobierno de la época de la Presidenta Bachelet. Los dos partidos actuaron como un bloque, con alto consenso en ambas cámaras. Asimismo, esta visión es sostenida por diversos actores que participaron de la discusión parlamentaria, provenientes de Think Tanks vinculados a la centroderecha (Libertad y Desarrollo, Libertad, Centro de Estudios Públicos). También se identifican con esta visión los representantes de las empresas del rubro tales como Administradoras de Fondos de Pensiones y Aseguradoras, presentes en el debate parlamentario. Estos configuran una visión que aboga por la continuidad del modelo previsional administrado por empresas privadas, las AFP y sustentadas en la capitalización individual, que fue instaurado en 1982, durante la dictadura de Pinochet. Hay alto consenso

entre los parlamentarios de esta sensibilidad política sobre la necesidad de generar un piso de subsidios con cargo fiscal para quienes no tienen cobertura previsional, teniendo un alto respaldo las medidas referidas al Pilar Solidario. Sin embargo, los cambios más profundos al modelo, tales como la incorporación de elementos de redistributivos en el sistema, así como la creación de una AFP estatal son rechazados, porque ponen en cuestión el modelo.

La construcción del marco interpretativo que configura esta visión se realiza a través de la articulación de problemas y soluciones provenientes del análisis axial, como se establece en el siguiente cuadro de matriz de problemas y soluciones que confluyen en esta visión.⁸⁸

Cuadro Nº 19. Matriz problemas y soluciones. Marco Interpretativo 3 Reforma Previsional

Problemas	Soluciones
(8) La capitalización individual funciona adecuadamente, con problemas específicos de cobertura a ciertos grupos de población, pensiones asistenciales de montos bajos que requiere ser mejorada, y bajos niveles de competencia entre los actores de la industria previsional	(5) Crecimiento económico como solución a desigualdades de Sistema previsional
(9) Una administración de fondos de pensión estatal genera desarrollo de burocracia pública, pérdida de autonomía de la gestión ante la presión de intereses políticos y corporativos y riesgos de corrupción	(6) Perfeccionamiento del sistema de previsional basado en la capitalización individual corrigiendo déficits fallos de mercado y permitiendo el desarrollo de la ciudadanía como conjunto de derechos y obligaciones. (7) Profundización del sistema de capitalización individual, manteniendo el rol subsidiario de Estado y la libertad de elección de empresa administradora por los usuarios, en base de la contribución reciproca entre crecimiento económico y seguridad previsional de la población
	(8) Mejoramiento del sistema previsional, generando oportunidades para el desarrollo del país, a través del desarrollo de la industria previsional como de las personas, mediante la integración al consumo (9) Focalización de los beneficios, en la lógica de un estado compensatorio, donde los montos de los beneficios deben ser bajos para evitar la dependencia de las ayudas del estado y el excesivo gasto social

Fuente: Elaboración propia

Se postula un perfeccionamiento del sistema de previsional basado en la

⁸⁸ Ello se hace específicamente, desde la proximidad del Problema identificado con los números 8 y 9, y de las soluciones con números 5, 6, 7, 8 y 9, provenientes del análisis Axial,

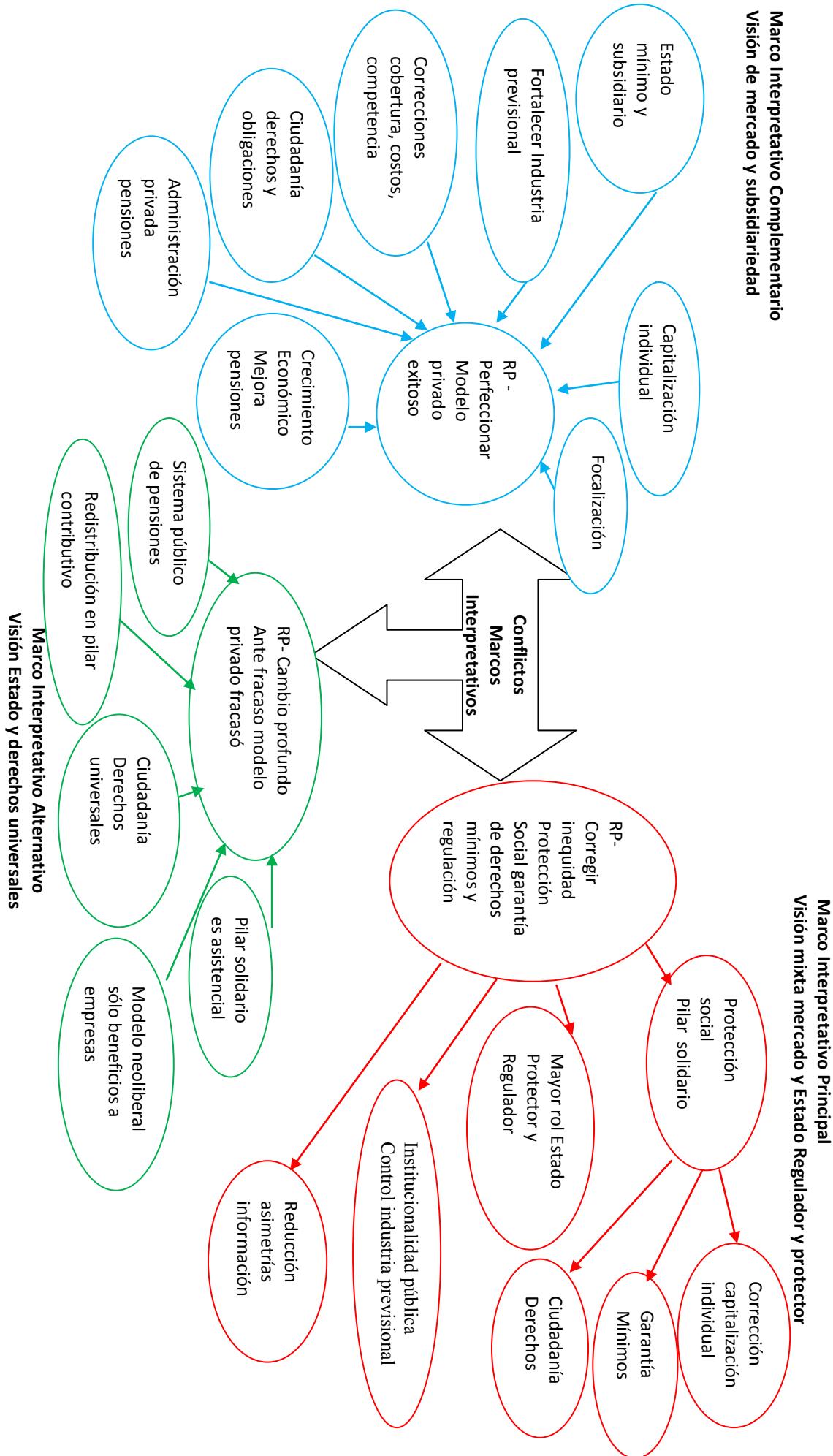
capitalización individual fortaleciendo la pensiones asistenciales, realizando los cambios de gestión y normativos necesarios para el aumento de las cobertura de cotización y mejorías para la reducción de los costos administrativos del sistema. Ello manteniendo el rol subsidiario de Estado y la libertad de elección de empresa administradora por los usuarios en base de la contribución reciproca entre crecimiento económico y seguridad previsional de la población.

Desde este marco de interpretación, las condiciones básicas que aseguran el funcionamiento del sistema previsional tienen que ver básicamente con mantener altos niveles de crecimiento económico que aseguren niveles adecuados de acumulación en los fondos previsionales individuales de los afiliados. A la vez que la participación del Estado en el funcionamiento del sistema debe ser mínimo y confinado a la mantención y mejoramiento de las pensiones asistenciales, en virtud de su carácter subsidiario para el resto del sistema.

Se asume además que hay una relación sinérgica recíproca entre el sistema previsional basado en la capitalización individual y el crecimiento económico, que debe mantenerse como principal pilar del sistema previsional. Son por tanto, principios básicos, la subsidiaridad del Estado y la proporcionalidad entre acumulación individual y retribución previsional individual, en donde se debe respetar e intervenir lo menos posible el funcionamiento del mercado. Ella para resguardar el principio de funcionamiento de la libre elección y de competencia en el mercado.

Los problemas de cobertura, de competencia y costos de comisiones, así como de necesidad de aumento de pensiones asistenciales, son aspectos específicos subsanables que en nada afectan la lógica general del sistema, y que deben ser resueltos en el marco de los principios rectores señalados.

Gráfico Nº 4. Análisis de marcos interpretativos y conflictos de marcos interpretativos. Reforma Previsional



d. Análisis de axiales Reforma Previsional, construidas en torno a los conflictos de Marcos Interpretativos

Descripción General

Este análisis da cuenta del conflicto de marcos interpretativos (*frames*) de los distintos actores del debate parlamentario. Se muestran las luchas, tensiones y conflictos entre los marcos interpretativos, especificando o describiendo los puntos de tensión o las dimensiones en que se da la lucha política, así como los puntos en que se dan las complementaciones o acuerdos entre los marcos.

Específicamente, se constituyen ocho axiales en torno a los conflictos entre marcos interpretativos, de los actores que participan en el debate parlamentario. Los conflictos de Marcos Interpretativos se ubican en un primer plano, en torno al enfoque de derechos, el rol del Estado, y el rol del mercado en la generación de bienestar social y el acceso a la protección social.

Conflicto de Marcos Interpretativos 1: Estado como actor subsidiario en el sistema de pensiones, con reforma asistencial en el pilar solidario y que perfecciona la capitalización individual v/s Estado con rol redistributivo principal, con derecho universal a la seguridad social y cambio del sistema de capitalización individual v/s Estado como actor regulador del sistema previsional que establece reconocimiento progresivo desde un mínimo previsional, con reforma redistributiva en Pilar Solidario que mantiene capitalización individual e introduce derechos previsionales.

El pilar solidario como un sistema de seguridad social que significa el reconocimiento de un derecho social mínimo versus una concepción del pilar solidario como un componente de una reforma que no reconoce un derecho social universal, y tiene un carácter asistencial que no tiene efecto redistributivo y mantiene y perpetua un sistema individualista, no solidario, y desigual.

Conflicto de Marcos Interpretativos 2: Administración pública de los fondos de pensiones como forma de regular la industria previsional y el mercado de capitales en favor de los intereses de los trabajadores y el país v/s Administración privada de los fondos de pensiones en virtud que la participación del Estado en la industria previsional implica riesgo de corrupción, de excesiva burocracia y de pérdida de autonomía ante intereses políticos y corporativos.

El desarrollo de una AFP estatal es la única y mejor forma de regular la industria previsional y el mercado de capitales y proteger los intereses de los trabajadores afiliados, los intereses nacionales y favorecer la igualdad (distribución de la riqueza). Versus una concepción en la cual la administración de previsional estatal tiene importantes riesgos relativos a desarrollo de una burocracia estatal, el aumento de los riesgos de corrupción y sobre todo la pérdida de autonomía en la administración de los fondos respecto de las presiones políticas y corporativas

Conflicto de Marcos Interpretativos 3: Sistema de capitalización como un sistema inequitativo que requiere regulación desde el Estado para asegurar derechos previsionales mínimos v/s sistema de capitalización individual como un sistema que funciona adecuadamente y requiere ajustes específicos en el funcionamiento del mercado, en su cobertura para determinados grupos y sus mejoría depende del crecimiento económico v/s cambio radical del sistema de capitalización individual que ha fracasado, introduciendo un rol del Estrado de garantía de derechos previsionales y mecanismos redistributivos en pilar contributivo y no contributivo.

Entre una valoración del sistema de capitalización individual, que no se ha comportado según los supuestos sobre los cuales fue diseñado, presentando fallas relevantes que generan importantes niveles de inequidad previsional para grandes sectores sociales y requiere de regulación y corrección a través de un pilar solidario que garantice mínimos previsionales según derecho. Versus una concepción que valora el sistema de capitalización individual como un sistema que depende y que a la vez que genera importante impulso al desarrollo económico. Que presenta imperfecciones específicas relativas a su proceso natural de desarrollo, relativas a los momentos de las pensiones asistenciales que genera y a los porcentaje de cobertura de afiliación en determinados grupos sociales, las que deben ser resuelta como efecto del dinamismo económico, cambios específicos de nivel de gestión y normativos con la intervención subsidiaria del Estado.

Entre la necesidad de cambios al sistema previsional, manteniendo el principio de capitalización individual con una reforma para mejorar las asimetrías de información y solucionar problemas específicos de cobertura a ciertos grupos de población, pensiones asistenciales de montos bajos que requieren ser mejorada, y bajos niveles de competencia entre los actores de la industria previsional. Versus la visión de que es necesario un cambio radical en el sistema previsional introduciendo elementos redistributivos en el pilar contributivo estableciendo un sistema solidario y mixto. Según esta visión, la Reforma Previsional es un cambio que mantiene estructuras de injusticia y no tiene un efecto de redistributivo, no asegura derechos universales y desarrolla un pilar solidario de características asistenciales

Conflicto de Marcos Interpretativos 4: Necesidad de regulación y fiscalización desde el Estado y la ciudadanía de la industria previsional v/s libre competencia del mercado de administración previsional, crecimiento económico y subsidiariedad del Estado v/s sistema previsional que favorece básicamente a las empresas y no a las personas o afiliados, por lo que se requiere un control del Estado y la previsión como derecho social.

Mejoramiento del sistema previsional, generando oportunidades para el desarrollo del país, a través del desarrollo de la industria previsional como de las personas, mediante la integración al consumo. La valoración de la industria previsional como un sistema que requiere ser regulada en materia de competencia, control de las tendencias de concentración (oligopolios), aumento de la

rentabilidad de los fondos y mayor transparencia y simetría con los usuarios. Ello implica un desarrollo institucional un rol fiscalizador del Estado y la activación de la participación, información y educación del usuario. Fortaleciendo los organismos públicos regulatorios, mejorando sus atribuciones e instalando mecanismos de coordinación de la institucionalidad pública.

Versus una concepción según la cual los problemas que presenta la industria previsional deben ser resueltos en el marco del funcionamiento del mercado y manteniendo el principio de subsidiariedad del Estado. Manteniendo la autonomía permanente frente a la presión política y corporativa en la gestión y administración de los fondos y el respeto de la libertad de elección de los afiliados.

Conflicto de Marcos Interpretativos 5: Pilar Solidario como un mejoramiento y ampliación de las pensiones asistenciales logrado gracias al crecimiento económico del país, entregado a personas por su condición de vulnerabilidad v/s Pilar Solidario como garantía estatal del derecho ciudadano conforme a mínimos previsionales v/s sistema previsional mixto, contributivo y no contributivo, con solidaridad en pilar contributivo concorde a principios seguridad social en el mundo.

Garantía de mínimos previsionales de cobertura universal, según derecho, como componente de un sistema de protección social y complemento del sistema de capitalización individual. El pilar solidario se constituye como un mínimo previsional garantizado por el Estado, entendido como un derecho social mínimo y como criterio de igualdad y equidad social. Versus el pilar solidario entendido como un mejoramiento y ampliación de la pensión asistencial que complementa, perfeccionamiento y consolida el sistema de capitalización individual, posible de implementarse en virtud del crecimiento económico obtenido.

Conflicto de Marcos Interpretativos 6: Ciudadanía como conjunto de libertades, derechos y obligaciones cuya garantía permite a los individuos valerse por sí mismos y decidir acerca de su bienestar v/s Ciudadanía como conjunto de derechos universales cuya garantía es deber del Estado. Perfeccionamiento del sistema de previsional basado en la capitalización individual corrigiendo déficits fallos de mercado y permitiendo el desarrollo de la ciudadanía como conjunto de derechos y obligaciones. Se debe profundizar el sistema de capitalización individual, manteniendo el rol subsidiario de Estado y la libertad de elección de empresa administradora por los usuarios, teniendo como base la contribución reciproca entre crecimiento económico y seguridad previsional de la población.

Conflicto de Marcos Interpretativos 7: Crecimiento económico como solución a desigualdades de Sistema previsional y gasto social como instrumento supeditado a la disponibilidad de recursos y equilibrios macroeconómicos, con gradualidad en la entrega de prestaciones vs Gasto social ‘responsable’ como prioridad que debe primar sobre otros objetos de gasto y transición acelerada de las prestaciones.

Aumento responsable del gasto social y transición gradual de prestaciones, de manera escalonada, partiendo por los grupos más pobres para llegar a los más vulnerables, cuidando la responsabilidad fiscal de la reforma. Versus el aumento del gasto social y entrega inmediata de prestaciones a quienes lo requieran, sin discriminaciones en la entrega de beneficios, universalizando las prestaciones.

Conflicto de Marcos Interpretativos 8: Focalización aceptable únicamente como medio de universalizar el goce de ciertos derechos sociales v/s Focalización como modalidad principal de una política social eficiente, complementaria al esfuerzo individual.

Focalización de los beneficios, en la lógica de un Estado compensatorio, donde los montos de los beneficios deben ser bajos para evitar la dependencia de las ayudas del Estado y el excesivo gasto social. Versus una política social que además vele para no ser asistencialista de modo que no supla el esfuerzo individual, que es la base del sistema de pensiones de capitalización individual.

Cuadro Nº 20. Análisis Axial Intra Casos: Reforma Previsional

		Problemas	Soluciones
C O D I F I C A C I O N A X I A L	Reforma Previsional	Capitalización individual no adecuada a cambios demográficos y mercado laboral	Garantizar mínimos previsionales de cobertura universal, según derecho, parte de un sistema de protección social y complemento del sistema de capitalización individual
		Capitalización individual no genera protección social, mantiene y reproduce desigualdad social	Rol del estado de promoción del bienestar social con el pilar solidario que es universal y busca la equidad y la promoción del derecho a envejecer con dignidad
			Perfeccionamiento del sistema de previsional basado en la capitalización individual corrigiendo déficits de mercado y permitiendo el desarrollo de la ciudadanía como conjunto de derechos y obligaciones.
		Fracaso en los resultados del sistema privado de pensiones	Aumento responsable del gasto social y transición gradual de prestaciones
			Reformar el sistema de capitalización individual con mecanismos redistributivos
		Sistema previsional tiende a favorecer a las empresas y no a las personas o afiliados.	Aumento del gasto social y entrega inmediata de prestaciones a quienes lo requieran, sin discriminaciones en la entrega de beneficios
		Falta regulación estatal de la competencia, concentración oligopólica, rentabilidad de los fondos y asimetrías de información a usuarios del sistema e industria previsional	Fortalecimiento institucional y promoción de la participación ciudadana como forma de regulación de la industria previsional
			Crecimiento económico como solución a desigualdades de Sistema previsional

R E F O R M A P R E V I S I O N A L	Falta de participación ciudadana en la regulación del funcionamiento de la industria previsional	Sistema previsional fundado en derecho sociales, acceso universal y orientado a generar efecto redistributivo y de justicia social con un pilar solidario
	Cambio mantiene estructuras de injusticia sin efecto redistributivo, ni aseguramiento derechos universales, sólo desarrolla un pilar solidario asistencial	AFP estatal como única forma de regular la industria previsional y el mercado de capitales y proteger los intereses de los trabajadores afiliados, los intereses nacionales y favorecer la distribución de la riqueza
	Capitalización individual con problemas de cobertura y bajos montos de pensiones subsanables con mayor competencia en la industria previsional	Mantener capitalización individual y fortalecer las pensiones asistenciales, ampliando su cobertura, reduciendo los costos administrativos, con rol subsidiario de Estado y la libertad de elección de AFP por los usuarios
	Administración previsional estatal genera burocracia, riesgos de corrupción, pérdida de autonomía de la gestión por cooptación de intereses políticos y corporativos.	Mejoramiento del sistema previsional, generando oportunidades para el desarrollo del país, a través del desarrollo de la industria previsional como de las personas, mediante la integración al consumo.
		Focalización de los beneficios, en la lógica de un estado compensatorio, donde los montos de los beneficios deben ser bajos para evitar la dependencia de las ayudas del estado y el excesivo gasto social
		Fortalecimiento de los organismos públicos regulatorios, mejorando las atribuciones y mecanismos de coordinación de la institucionalidad pública.
	Marcos Interpretativos	
	Cambio del sistema previsional a través de la corrección de la inequidad que genera el mecanismo de capitalización individual, desarrollando un componente de protección social orientado al aseguramiento y garantía de mínimos previsionales según derecho y fortalecimiento de la regulación estatal del mercado de la industria previsional	
	Sistema previsional de derechos social universal, de efecto redistributivo y no asistencial	
	Perfeccionamiento de las imperfecciones de la capitalización individual, crecimiento económico y Estado Subsidiario como bases de los cambios necesarios para el sistema previsional	
	Conflictos de Marcos Interpretativos	
	Estado como actor subsidiario en el sistema de pensiones, con reforma asistencial en el pilar solidario y que perfecciona la capitalización individual vs Estado con rol redistributivo principal, con reforma basada en derecho universal a la seguridad social y cambio del sistema de capitalización individual vs Estado como actor regulador del sistema previsional que establece reconocimiento progresivo desde un mínimo previsional, con reforma redistributiva en Pilar Solidario que mantiene capitalización individual e introduce derechos previsionales	
	Administración pública de fondos de pensiones como forma de regular la industria previsional y el mercado de capitales en favor de los intereses de los trabajadores y el país vs Administración privada de fondos de pensiones ya que la participación del Estado en la industria previsional implica riesgo de corrupción, de excesiva burocracia y de pérdida de autonomía ante intereses políticos y corporativos	
	Sistema de capitalización como un sistema inequitativo que requiere regulación desde el Estado para asegurar derechos previsionales mínimos v/s sistema de capitalización individual como un sistema que funciona adecuadamente y requiere ajustes específicos en el funcionamiento del mercado, en su cobertura para determinados grupos y sus mejorías depende del crecimiento económico v/s cambio radical del sistema de capitalización individual que ha fracasado, introduciendo un rol del Estado de garantía de derechos previsionales y mecanismos redistributivos en pilar contributivo y no contributivo	
	Necesidad de regulación y fiscalización desde el Estado y la ciudadanía de la industria previsional vs libre competencia del mercado de administración previsional, crecimiento económico y subsidiariedad del Estado vs sistema previsional que favorece básicamente a las empresas y no a las personas o afiliados, por lo que se requiere un control del Estado y la previsión como derecho social	

	Pilar Solidario como un mejoramiento y ampliación de las pensiones asistenciales logrado por el crecimiento económico del país, entregado a personas por su condición de vulnerabilidad vs Pilar Solidario como garantía estatal del derecho ciudadano a mínimos previsionales vs sistema previsional mixto, contributivo y no contributivo, con solidaridad en pilar contributivo concorde a principios seguridad social en el mundo
	Ciudadanía como conjunto de libertades, derechos y obligaciones cuya garantía permite a los individuos valerse por sí mismos y decidir acerca de su bienestar vs Ciudadanía como conjunto de derechos universales cuya garantía es deber del Estado
	Crecimiento económico como solución a desigualdades de Sistema previsional y gasto social como instrumento supeditado a la disponibilidad de recursos y equilibrios macroeconómicos, con gradualidad en la entrega de prestaciones vs Gasto social 'responsable' como prioridad que debe primar sobre otros objetos de gasto y transición acelerada de las prestaciones
	Focalización aceptable únicamente como medio de universalizar el goce de ciertos derechos sociales vs Focalización como modalidad principal de una política social eficiente, complementaria al esfuerzo individual

Fuente: Elaboración propia

4.2 ANÁLISIS AXIAL INTEGRADO-META DE MARCO INTERPRETATIVO Y DE CONFLICTO DE MARCOS INTERPRETATIVOS EN CHILE SOLIDARIO Y REFORMA PREVISIONAL

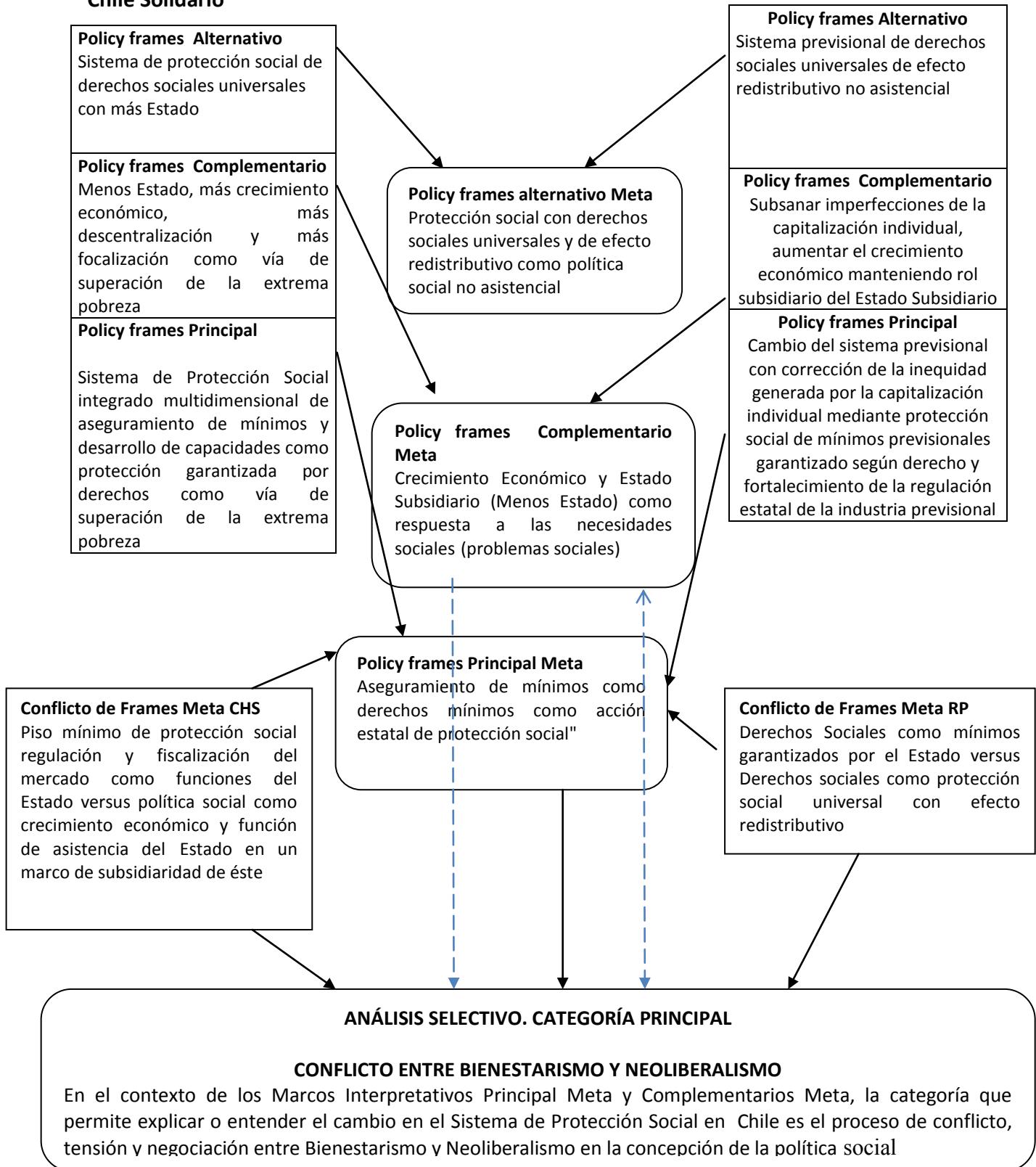
Descripción General

El análisis de los Marcos Interpretativos de las políticas de protección social, en los componentes de Reforma Previsional y Chile Solidario, entre 2000 y 2010 en Chile, permite señalar cuáles son los marcos principales o dominantes, los secundarios y los alternativos, respecto de estas reformas y los procesos de negociación que conducen a una orientación determinada en las políticas públicas.

A nivel inter casos, se realiza un análisis axial de nivel meta, que integran los análisis axiales realizados intra casos para el caso Chile Solidario y para el caso de la Reforma Previsional. Este análisis integrado se ancla en las categorías desarrolladas en el nivel de Codificación Abierta para cada caso, que permitió el desarrollo en un nivel de abstracción mayor, cual fue el análisis relacional de Codificación Axial en el nivel intra casos. Este permitió, a su vez, la generación del análisis integrado inter casos. A partir de la codificación axial intra-casos, se establecen los axiales de Problemas y Soluciones, y Conflicto de Marcos Interpretativos que emergen desde las categorías de significados del nivel abierto de Chile Solidario y de Reforma Previsional. Se destacan tres dimensiones de análisis: enfoque de derechos, rol del Estado y rol del mercado. Se establecen los Marcos Interpretativos Principal, Secundario y Alternativo comunes a ambos casos o nivel Meta, presentados en el gráfico Nº5.

Gráfico N° 5 Axial Integrado Marcos Interpretativos y Conflicto de Marcos

Chile Solidario



Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, como se observa en el gráfico, desde el análisis integrado de los Marcos Interpretativos presentes en cada caso estudiado, (en Chile Solidario como en la Reforma Previsional), se establece que los Marcos Interpretativos distinguidos no ocupan igual posición de preeminencia, de manera tal que es posible distinguir un marco dominante que se aproxima a los énfasis que destacan en el programa concretamente implementado, que se denomina Marco Interpretativo Principal.

Así también se observa que hay un tipo de Marco Interpretativo que juega un rol antagónico y de tensión con el Marco Interpretativo Principal, que se denomina Marco Interpretativo Secundario, que tiene un rol complementario. No es principal, pero es el que crea la polaridad, pues ante él éste debate, discute, negocia. A su vez influye como eje de presión significativo en las características y definiciones del Marco Interpretativo Principal, siendo posible asumir que este es parte fundamental del proceso de construcción y delimitación del propio Marco Interpretativo Principal. Aunque no guían cercanamente la concreción de Chiles Solidario y de la Reforma Previsional, sí mantienen importante influencia y establecen límites y condiciones para la concreción final del que será el *frame* principal.

A la vez que se distingue un tercer Marco Interpretativo claramente perfilado que, aunque aparece y ejerce una posición de referencia que se vincula y debate tanto con los marcos secundario y principal, no tiene presencia directa y se ubica distante de la concreción del programa en análisis. Por tanto es posible atribuir que posee menos fuerza de influencia y de visibilización, que será el Marco Interpretativo Alternativo.

En segundo lugar, desde la observación integrada de los marcos interpretativos que se establecen en cada caso, se realiza un análisis meta en el cual se deriva la concepción latente y de nivel de abstracción superior que es común a cada marco interpretativo, tanto de Chile Solidario como de la Reforma Previsional.

Se produce un Marco Interpretativo Principal Meta, así como un Marco Interpretativo Secundario Meta y un Marco Interpretativo Alternativo Meta. Desde el análisis conjunto de estos, se derivan los Conflictos de Marcos Interpretativos Meta.

Al considerar los componentes principales en el Marco Interpretativo Principal de Chile Solidario, se puede observar que aparecen características tales como: que es un sistema integrado, de carácter multidimensional, que involucra el aseguramiento de mínimos y el desarrollo de capacidades, así como la protección garantizada de ciertos beneficios como vía de superación de la extrema pobreza. Desde los debates parlamentarios esta visión es sostenida por los actores de

partidos políticos de la coalición gobernante (Concertación de Partidos por la Democracia) de centroizquierda y por los Think Tanks afines (Consultora "Asuntos Públicos") así como por organizaciones de la sociedad civil (Fundación Rodelillo, Hogar de Cristo).

A su vez, el Marco Interpretativo Principal de la Reforma Previsional, se establecen como componentes principales que: es necesario un cambio del sistema previsional, a través de la corrección de la inequidad que genera el mecanismo de capitalización individual por medio desarrollo de un componente de protección social o pilar solidario, orientado al aseguramiento y garantía de mínimos previsionales según derechos y el fortalecimiento de la regulación estatal de la industria previsional. Desde los debates parlamentarios, esta visión es sostenida por los Think Tanks vinculados a los partidos políticos de la Concertación (Centro de Estudios del Desarrollo CED, Instituto Igualdad) y a los actores de partidos políticos de esta misma.

Se deriva que el Marco Interpretativo Meta o común, que es dominante y que integra las visiones tanto de Chile Solidario como de la Reforma Previsional es el Marco Interpretativo Principal Meta, que refiere al "Aseguramiento de derechos como mínimos sociales que conforman el piso de la acción estatal de protección social". Es decir, que pone como centro de la acción estatal la protección social que garantiza derechos mínimos o piso de protección social. Desde los debates parlamentarios, se puede establecer que esta visión es sostenida por los parlamentarios de los partidos políticos de la coalición de centroizquierda gobernante (Concertación de Partidos por la Democracia) y los Think Tanks afines-

A su vez, es posible establecer un Marco Interpretativo Secundario Meta, que integra los Marcos Interpretativos Secundarios tanto del caso Chile Solidario como del caso Reforma Previsional. Respecto del Marco Interpretativo Secundario de Chile Solidario, este puede resumirse como: un rol central del crecimiento económico y una menor necesidad de injerencia del Estado (en una lógica subsidiaria), más descentralización y focalización como vía de superación de la extrema pobreza. Desde los debates parlamentarios, esta visión es sostenida por los parlamentarios de partidos políticos de la centroderecha, situados en la Oposición a la Concertación y por los Think Tanks afines (Libertad y Desarrollo e Instituto Libertad). En tanto, el Marco Interpretativo Secundario de la Reforma Previsional refiere al perfeccionamiento de las fallas de la capitalización individual, crecimiento económico y Estado subsidiario como bases de los cambios necesarios para el sistema previsional. Desde los debates parlamentarios, esta visión corresponde a los actores de partidos políticos de la centroderecha. El Marco Interpretativo Secundario Meta refiere al rol fundamental del crecimiento económico, resumido como: crecimiento económico y Estado

subsidiario (menos Estado) como respuesta a las necesidades sociales (problemas sociales) y es sostenido por los partidos de centro derecha en la Oposición y sus centros afines.

A la vez, al observar el Marco Interpretativo Alternativo, se establece un Marco Interpretativo Alternativo de Chile Solidario que puede resumirse como: un sistema de protección social de derechos sociales universales con más participación del Estado. Desde los debates parlamentarios, esta visión es sostenida por algunos parlamentarios de izquierda (Partido Socialista). En tanto, el Marco Interpretativo Alternativo de la Reforma Previsional refiere a: un sistema previsional de derechos social universal, de efecto redistributivo, no asistencial. Desde los debates parlamentarios, esta visión corresponde a los actores de partidos políticos de izquierda, fundamentalmente algunos parlamentarios del Partido Socialista. Y un Marco Interpretativo Alternativo Meta de protección social con derechos sociales universales y de efecto redistributivo y política social no asistencial. Esta visión es minoritaria y sostenida por algunos parlamentarios de izquierda (Partido Socialista).

Es posible derivar dos conflictos de Marcos Interpretativos Meta, es decir que cruzan a ambos casos. El primero referido a: la política social como protección social mediante aseguramiento de mínimos, regulación y fiscalización del mercado como funciones del Estado, versus política social como crecimiento económico y función de asistencia del Estado en un marco de subsidiariedad de éste. El segundo referido a los derechos sociales como mínimos garantizados por el Estado versus derechos sociales como protección social universal con efecto redistributivo.

4.3. ANÁLISIS SELECTIVO DE CONFLICTO DE FRAMES INTEGRADO DE CHILE SOLIDARIO Y REFORMA PREVISIONAL

Descripción General

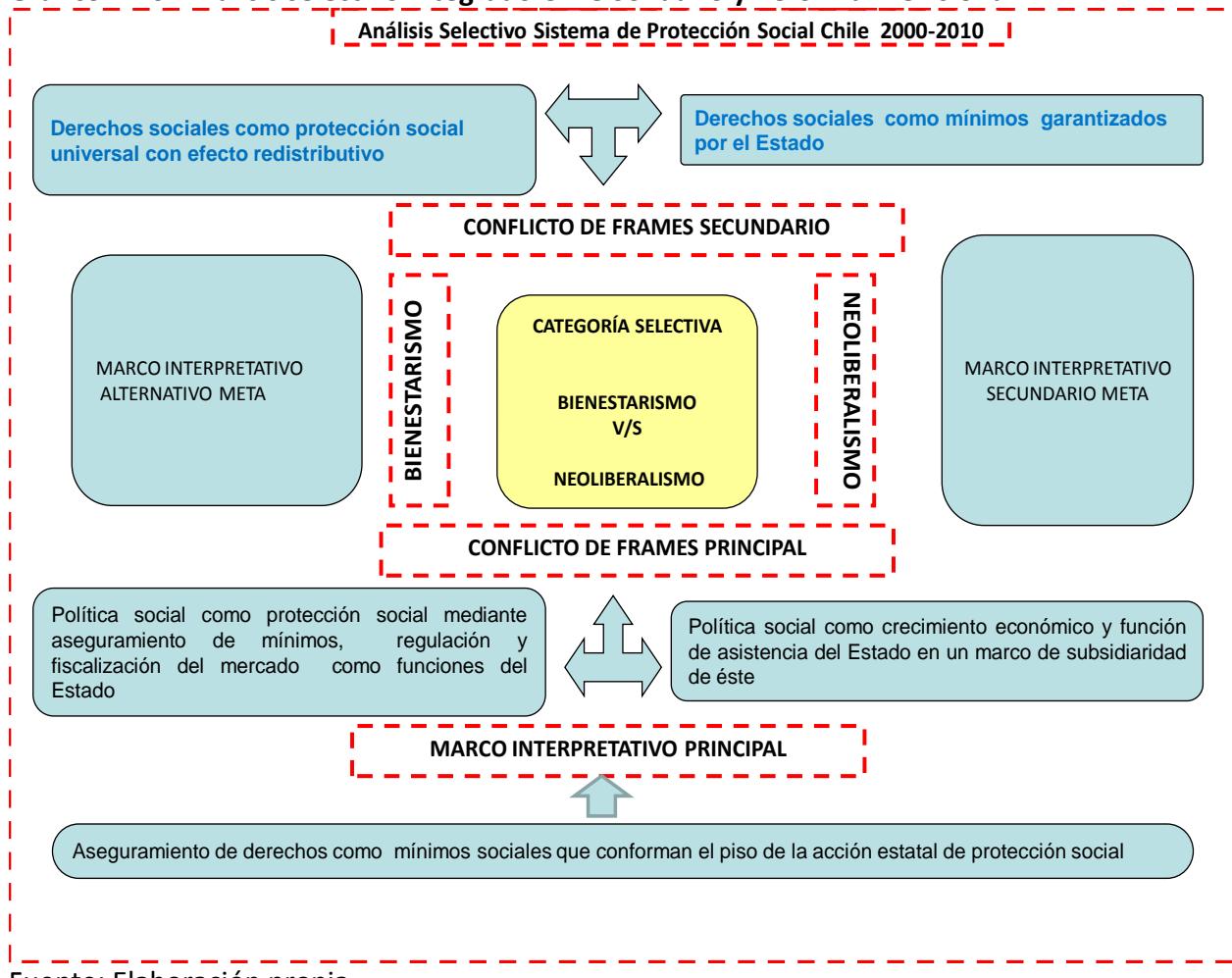
A partir del análisis de las axiales inter casos, donde se establecen los marcos interpretativos a nivel meta, principales, secundarios y alternativos, y se genera el análisis selectivo, que busca comprender el proceso de cambio y continuidad en las políticas de protección social en Chile, a partir de los casos analizados.

En función de estos Marcos y Conflicto de Marcos Interpretativos a nivel Meta, se presenta el análisis selectivo (gráfico Nº 6). Se establece que la categoría principal que permite explicar o entender el cambio en el Sistema de Protección Social en Chile es el proceso de conflicto, tensión y negociación entre ‘reforma universalista y continuidad neoliberal’ como dos concepciones de políticas públicas de protección social, que reflejan la dinámica de constitución del sistema de

protección social y las negociaciones y debates que lo cruzan en Chile. Desde estos conflictos de Marcos Interpretativos se produce el cambio en las políticas de protección social, a partir de los fenómenos deliberativos que generan posiciones de negociación. Al no existir hegemonía, hay una orientación de la política de protección que es progresiva, que se encamina o ubica cerca del polo 'cambio-bienestarista', sin centrarse completamente en él.

Como se aprecia en el gráfico Nº 6, las visiones sobre protección social se establecen en las categorías de problemas y soluciones que se configuran en cada programa como análisis meta. Destaca el análisis del enfoque de derechos, el rol del Estado y el rol del mercado. Refieren a proximidades distintas en posiciones ubicadas en el continuo de debate entre el eje 'reforma universalista', el eje 'continuidad neoliberal' y el eje 'cambio-bienestarista' en materia de políticas de protección social, lo que permite establecer la categoría selectiva de "Aseguramiento de derechos como mínimos sociales que conforman el piso de la acción estatal de protección social".

Gráfico Nº 6. Análisis selectivo integrado Chile Solidario y Reforma Previsional



Fuente: Elaboración propia

Las posiciones se articulan en los Marcos Interpretativos desarrollados por las distintas comunidades interpretativas. Lo mismo ocurre con las posiciones relativas a los conflictos de Marcos Interpretativos distinguidos en el análisis tanto del caso Chile Solidario como Reforma Previsional, que refieren a uno de estos polos y/o se ubican en posiciones de cercanía o distancia relativa a éstos.

Entre estos polos se distinguen tres visiones sobre el Sistema de Protección Social: la visión de mercado, la visión mixta y la visión 'reforma- universalista', que se configuran desde las comunidades de interpretación establecidas en el análisis de Chile Solidario y de la Reforma Previsional y que sustentan los Marcos Interpretativos principal, secundario y alternativo del análisis del Sistema de Protección Social en su conjunto.

Marco Interpretativo Principal: "Visión mixta y garantía de mínimos de protección"

En primer lugar, se debe destacar que el Marco Interpretativo principal se configura desde las comunidades interpretativas de "Visión mixta de garantía de mínimos" del Sistema de Protección social Chile Solidario y de las de "Visión mixta de mercado y Estado regulador y protector" de la Reforma Previsional, ambas sostenidas por los parlamentarios de la coalición gobernante de centroizquierda. En el análisis selectivo, estas dos visiones, se pueden configurar en una visión sobre el Sistema de Protección Social en que, por una parte incorpora la preeminencia del mercado y los proveedores privados en la provisión de bienestar social, pero por otra parte, fortalece el rol del Estado desde un énfasis en la garantía de mínimos y la regulación del mercado. Esta visión de la política social que denominamos "Visión mixta y garantía de piso de protección" incorpora elementos de bienestar al establecer y reconocer el aseguramiento de derechos y el rol del Estado en la protección social, a la cual adscriben los parlamentarios de la Concertación de Partidos por la Democracia. A su vez, incorpora elementos de la vertiente neoliberal, al proponer un piso de protección social con aseguramiento de mínimos sociales.

En esta visión se enfatiza que el Estado, sobre la base de la solidaridad, asegure la cobertura de las necesidades de salud, educación, vivienda, seguridad social y otras, en niveles mínimos de calidad compatibles con la igualdad social. Postula políticas que aseguren, en todas las etapas del ciclo de vida, oportunidades efectivas para romper con la reproducción de la pobreza. Se rescata entonces una necesidad de un estado más presente en el campo de la provisión del bienestar, como también de la regulación de los proveedores privados, lo que fortalece su capacidad fiscalizadora.

Se busca una focalización activa, en que el Estado tiene el deber de identificar proactivamente a quienes necesitan los servicios sociales, lo que requiere un esfuerzo de acercar la oferta pública a quienes la requieran, impactando en un mejoramiento de sus oportunidades. En esta perspectiva, el Estado no sólo busca superar la pobreza si no que se constituye en el garante de la igualdad. Ello obliga a una revisión general de la institucionalidad de las políticas públicas, la acentuación de medidas de discriminación positiva, un mayor reconocimiento de los derechos sociales y una más activa participación de los ciudadanos. La introducción de la solidaridad tanto en el componente asistencial (Chile Solidario), como en el de seguridad social (Reforma Previsional), implicó un giro en la orientación de las políticas y un énfasis por mejorar el impacto redistributivo de las políticas públicas.

El Sistema de Protección Social se visualiza como parte del proyecto modernizador del Estado, con programas integrales, multisectoriales y que construyan pisos de protección social que avance a mejores coberturas y nivel de las prestaciones. No hay una interrelación abstracta al estatismo, de retornar al modelo anterior al golpe de Estado ni de emular modelos de bienestar europeos, que impliquen un cambio radical o una ruta alternativa de las bases del modelo económico social chileno.

Esta visión postula un nuevo giro hacia la reforma-universalista que busca no cambios radicales del modelo sino universalizar, aunque restrictivamente, a través de la garantía de derechos a mínimos sociales, el acceso a bienestar. Se busca avanzar progresivamente hacia una universalización de las prestaciones sociales, relevándose el rol de los derechos sociales y el rol del Estado como garantizador de éste, pero sin cambiar condiciones estructurales de dualidad de acceso y calidad de prestaciones entre proveedores públicos y privados.

Marco Interpretativo Complementario: “Visión de mercado, oportunidades y subsidiariedad”

En segundo lugar, se debe destacar que el Marco Interpretativo complementario se configura desde las comunidades interpretativas de “Visión de mercado y oportunidades” del sistema de protección social Chile Solidario y de la de “Visión de mercado y subsidiariedad” de la Reforma Previsional. En el análisis selectivo, estas dos visiones, se pueden configurar en la “Visión de mercado, oportunidades y subsidiariedad” sobre el Sistema de Protección Social, en que el crecimiento económico es la mejor política de protección social, ambas sostenidas por los parlamentarios de centroderecha y centros afines. Importa que permanezca la continuidad del modelo neoliberal. En esta visión el mercado es el principal agente de provisión del bienestar, en tanto genera empleo, lo

cual brinda a los individuos medios para subsistir y progresar. La política social debiera promover el crecimiento y empleo a través de la generación de oportunidades para ingresar al mercado, estableciendo un piso de capacidades para la obtención de empleo y la participación en la producción y la recolección de los frutos del crecimiento. La política social cumple un rol compensatorio a través de subsidios a los más pobres. Se aboga porque se establezcan derechos con obligaciones o condicionalidades (como asistencia de niños a educación y controles de salud en Chile Solidario, o pago de cotizaciones y pensiones asistenciales exigua en el caso de la Reforma Previsional).

En consecuencia, la política social debe centrarse en las oportunidades y no en los derechos. El Estado debe garantizar subsidios para los más pobres, los cuales deben ser de montos bajos para evitar la dependencia asistencial. Se aboga por las condicionalidades en el otorgamiento de prestaciones para evitar ese problema. La subsidiariedad requiere de políticas focalizadas, atribuyéndose altos costos fiscales al universalismo, que pondría en peligro el crecimiento económico.

Asimismo la política social, según esta visión y especialmente en el caso de la Reforma Previsional, tiene un importante rol en el mejoramiento y aumento de la oferta privada de servicios, que sería más eficiente que la realizada por el Estado. Se prioriza un rol mínimo del Estado, por lo que un Sistema de Protección Social es sólo más gasto ineficiente en el aparato público. Por ello, eventualmente en esta visión surge la interpellación a lo local, pero de manera subordinada al rol de los privados y en el contexto de una menor injerencia del Estado central.

Marco Interpretativo Alternativo: “Visión Estado y derechos sociales universales”

En tercer lugar, se debe destacar que el Marco Interpretativo alternativo se configura desde las comunidades interpretativas de “Visión ‘bienestarista’ y de derechos sociales” del sistema de protección social Chile Solidario y de las de “Visión Estado y universalidad” de la Reforma Previsional. En el análisis selectivo, estas dos visiones, se pueden configurar en una visión sobre el Sistema de Protección Social denominada “Visión Estado y derechos sociales universales”, que se sitúa en el polo ‘cambio-bienestarista’ de la protección social, en que el objetivo de la política social es asegurar como derechos universales. Aunque es una visión minoritaria respecto de las anteriores, sostenida por algunos parlamentarios del Partido Socialista, su presencia empírica e identidad conceptual ameritan su inclusión y la discusión de sus características. Además esta visión grafica la evolución de las visiones de protección social y el enfoque de derechos. Cuando se discute

Chile Solidario, apenas aparece de manera incipiente el tema de la necesidad de contar con una garantía en el acceso a determinadas prestaciones. Sin embargo, no se configuran derechos. En tanto, en la Reforma Previsional aparece con claridad la mención a los derechos sociales y la interpelación a un rol más preeminente del Estado en la protección social y la universalización de prestaciones previsionales, garantizadas mediante derechos.

En esta visión, el Estado tiene un rol central como garante de derechos universales. Se opone a la focalización, pues sólo una política social universal podría realizar la misión de garantizar derechos universales. Se aboga por un Sistema de Protección que fortalezca el rol del Estado, que sería el que único en condiciones de organizar, financiar y administrar políticas sociales que garanticen el derecho universal a un ingreso mínimo y a condiciones de vida dignas.

Los derechos sociales corresponden a todos y, por ende, a todos se les debe satisfacer. Los derechos universales al ingreso y a condiciones de vida dignas definen la ciudadanía social: se trata, pues, de garantizar que todos sean ciudadanos. En ese sentido el Sistema de Protección es una herramienta de integración y cohesión social.

Dimensión simbólica de problemas públicos y sus soluciones en los Marcos interpretativos

Desde una visión constructivista de las políticas públicas es interesante analizar los valores que subyacen al discurso sobre la protección social en Chile y la definición de problemas a ser abordados por esta, que constituyen la dimensión simbólica de las políticas, donde tienen un rol determinante los valores y la definición de problemas. Así, como se establece en el Cuadro Nº 19, existen diferencias entre los distintos marcos interpretativos sobre la definición de los problemas de pobreza y desigualdad, inequidad en el acceso a servicios, los valores asociados y las justificaciones en torno al sistema de protección social. Las visiones difieren sobre el énfasis en el rol del Estado, del mercado, la universalización o focalización de las prestaciones y el enfoque de derechos.

Cuadro N° 21 Dimensión simbólica de las políticas de protección social. Marco de problemas

Problemas	Marco Principal Visión "mixta"*	Marco Complementario "Visión mercado"**	Marco alternativo "Visión Estado"***
Pobreza desigualdad y	Multidimensionalidad pobreza. Falta desarrollo de capacidades y oportunidades Falta de acuerdo para abordar desigualdad Estancamiento cifras pobreza	Pobreza por ingresos Problema no es la desigualdad, sino falta de crecimiento económico Problema de falta de Manejo de riesgos sociales, en sectores pobres	Pobreza como falta de derechos Desigualdad pone en riesgo la cohesión social Problema de exclusión de los más pobres de la ciudadanía social Faltan reformas con efectos redistributivo
Inequidad en acceso a servicios	Faltan mayores recursos para acción del Estado Servicios desiguales mantiene y reproduce desigualdad para la vejez Falta solidaridad	Servicios desiguales afectan capacidad de desarrollar oportunidades Falta de condiciones para competir Estado limita desarrollo industria y de privados en sector social	Servicios desiguales con derechos no exigibles. Provisión privada afecta equidad en sistemas Falta un rol más activo del Estado Faltan más recursos públicos
Valores asociados	Solidaridad, equidad ciudadanía	Eficiencia privados Competencia mercados Asistencia focalizada	Mayor rol del Estado Ciudadanía Desmercantilización
Justificación Sistema Protección Social	Se requiere un sistema integral que amplíe cobertura prestaciones sólo sectorial y muy focalizada Sistema refuerza rol del Estado y aumenta su capacidad regulatoria	No se justifica un sistema que traería mayores costos administrativos y de burocracia Más Estado es más ineficiencia	Ese requiere un sistema anclado en modelo bienestarista. Con un sistema de protección es posible exigibilidad de derechos Sistema debe regular lucro de privados en provisión servicios sociales

Fuente: elaboración propia.

*Versión abreviada de "Visión mixta y de garantía de mínimos de protección social"

** Versión abreviada de "Visión de mercado, oportunidades y subsidiariedad"

*** Versión abreviada de "Visión de Estado y derechos sociales universales"

De este modo, un primer ámbito de problemas remite a la "Visión mixta y de garantía de mínimos de protección social", en que se aborda con el mismo énfasis la pobreza y la desigualdad. Se establece que la pobreza un problema que multidimensional, lo que obliga a tener

mejores sistemas integrados de prestaciones. Se establece como problema la necesidad de un Sistema de Protección Social, que amplíe cobertura de las prestaciones y evite el problema actual de cobertura deficiente para los más pobres e inequidad en la calidad de los servicios provistos desde una forma sectorial y sin una mirada de conjunto que potencie las intervenciones públicas.

La “Visión de mercado, oportunidades y subsidiariedad” refiere a la necesidad de generar políticas de crecimiento económico que fomenten y mejoren el empleo, especialmente de los más pobres. El problema no es la desigualdad, sino la pobreza. Se aboga por una baja intervención del Estado, pues si este lo hiciera, como se busca con el Sistema de Protección Social, podría afectar la provisión del bienestar dadas las deficiencias propias del Estado. Se pone en peligro el crecimiento y la estabilidad económica al aumentar el riesgo de déficit fiscal, pues si se construye un Sistema de Protección Social aumentan las presiones para ampliar la injerencia de las políticas sociales. Se pierden condiciones de estabilidad para la inversión del sector privado. Además a mayor acción y peso del Estado aumentan también los riesgos de clientelismo político.

Al contrario, en la “Visión de Estado y derechos sociales universales”, se consideran como problemas tanto la pobreza como la desigualdad, estableciéndose como un problema de cohesión social. La pobreza se expresa como la falta de derechos, siendo un problema la exclusión de los más pobres de la ciudadanía social. Se establece como problema la falta de reformas con efectos redistributivo. El Estado no tiene un rol fuerte y no se han hecho reformas sustantivas, sino cambios menores al modelo neoliberal. La provisión privada afecta equidad en sistemas. Para un rol más activo del Estado, faltan más recursos públicos. Se justifica el Sistema de Protección Social, porque haría posible la exigibilidad de derechos. Otra razón para justificar el sistema es que los privados buscan intereses empresariales, lo que no haría el sistema que debiera ser universal.

Otro eje de problemas refiere al rol de los privados y el sector público. Es decir, quiénes son los llamados a resolver sobre las políticas de protección social. En la “Visión de mercado, oportunidades y subsidiariedad”, son las fuerzas económicas, las empresas, las que tienen la principal responsabilidad en la provisión de bienestar. Por ejemplo, en el caso de la Reforma Previsional, se apela a la capacidad de éstas de generar una industria previsional competitiva a partir de la concentración sectorial, la ampliación del límite de inversiones en el extranjero y otras medidas que muestran que el Estado debe proporcionar el marco para ventajas competitivas para el crecimiento económico. El resultado sería el mejoramiento de las pensiones y de la pobreza.

En tanto, para la “Visión de Estado y derechos sociales universales”, el principal agente es el Estado y por su acción los ciudadanos. El Estado debe velar por extender los derechos a la

protección social, fomentando una ciudadanía activa y con impactos en la democracia. Por ejemplo, en la Reforma Previsional para esta visión es la falta de una AFP estatal sin afán de lucro y que compita con los privados. A juicio de esta visión en la Reforma Previsional se han mejorado las condiciones de negocios de la industria previsional, sin obligar a esta empresa a rendir cuenta de sus acciones ante la ciudadanía, que no es dotada de facultades para decidir sobre sus pensiones.

En la “Visión mixta y de garantía de mínimos de protección social”, la agencia radica en los privados y el Estado. Siguiendo con el ejemplo, se valora el rol de la industria previsional como un activo, que contribuye al crecimiento económico. El Estado también es agente en la medida que regula, introduce mecanismos de solidaridad, desarrolla políticas con enfoque de género. El problema es la falta de recursos del Estado, que impide una articulación virtuosa entre ambos.

Las visiones identificadas se distinguen por el rol y la función que asignan al Estado y mercado como proveedor del bienestar; por el enfoque sobre los derechos; por los valores asociados; la justificación del Sistema de Protección Social; y la cobertura de las prestaciones (grado de universalización). Estas son orientaciones diferentes que provienen de la noción de problemas expresada. Desde el conflicto de marcos entre las visiones sobre el Sistema de Protección Social se distinguen como problemas a resolver:

Cuadro N° 22 Dimensión simbólica de las políticas de protección social. Marco de soluciones

Soluciones	Marco Principal Visión “mixta”*	Marco Complementario “Visión mercado”**	Marco alternativo “Visión Estado”***
Principal proveedor de bienestar	Estado y mercado.	Mercado	Estado
Enfoque de derechos	Garantizar mínimos Cubrir necesidades Ciudadanía	Oportunidades Derechos condicionados	Derechos sociales como derechos humanos y ciudadanía
Valores asociados	Solidaridad, equidad ciudadanía	Eficiencia privados Competencia mercados Asistencia focalizada	Mayor rol del Estado Ciudadanía Desmercantilización
Justificación Sistema Protección Social	Garantía derechos Regular privados	Rol Estado subsidiario No justifica un sistema. Nivel local y privados	Estado bienestarista Fortalecer democracia Exigibilidad de derechos
Cobertura de prestaciones	Focalizada y universal	Focalizada	Universal

Fuente: elaboración propia.

*Versión abreviada de “Visión mixta y de garantía de mínimos de protección social”

** Versión abreviada de “Visión de mercado, oportunidades y subsidiariedad”

*** Versión abreviada de “Visión de Estado y derechos sociales universales”

De este modo, en estos ejes de problema, las ideas y marcos conceptuales influyen en la modelación de la realidad, inciden sobre la elaboración de estrategias y discursos de los actores y establecen determinados límites a lo ‘pensable’/ ‘deseable’ lo cual orienta las políticas públicas y/o puede favorecer ciertos intereses

Conflictos de frames

El conflicto de frames principal se deriva del marco principal “Visión mixta y garantía de mínimos de protección social” que enfatiza el rol del Estado en la política social en las funciones de aseguramiento de mínimos, regulación y fiscalización del mercado. Este marco entra en conflicto con la visión de la política social como crecimiento económico y función de asistencia del Estado en la “Visión de mercado, oportunidades y subsidiariedad”, que mantiene el núcleo de la propuesta neoliberal de los ‘80 y que articula una posición resistente al cambio. A su vez el existe un conflicto de marcos secundario entre el marco principal y su concepción de los derechos como aseguramiento de mínimos y la postura del marco alternativo “Visión Estado y derechos sociales universales” que considera los derechos sociales como protección social con efecto redistributivo.

Respecto del análisis de la dinámica de desarrollo y cambio del Sistema de Protección Social en Chile, las posiciones que se despliegan, tanto principales (que son las que guían la implementación), como las secundarias (que presionan, limitan e influyen sustancialmente en las ocurrencias) o las alternativas (que aparecen de modo latente e influyen vía referencia), y los conflictos entre los componentes de los diferentes marcos interpretativos, se relacionan y se derivan de la tensión principal entre las posiciones principal y secundaria.

En cada marco interpretativo, los diagnósticos, problemas y soluciones que concurren tienen una determinada distancia o proximidad respecto de los polos de esta categoría de tensión central. A su vez, son construidos desde esta tensión, tomando como referencia al polo opuesto para distinguirse.

Por tanto de alguna manera esta categoría de tensión central, (y sus componentes), hace parte de la arquitectura de los Marcos Interpretativos desplegados y refiere a cada elemento del conjunto de tensiones que se desarrolla. En esa medida, permite entender la forma, los ejes, las opciones y los alcances que adquiere el cambio del Sistema de protección social que se observa en los casos estudiados. De este modo, los Marcos Interpretativos están en posiciones distintas y distanciadas respecto de los polos de tensión de la categoría principal.

En el polo ‘continuidad-neoliberalismo’ el Marco Interpretativo Complementario Meta

de la Comunidad Interpretativa Chile Solidario de “Visión de mercado y oportunidades” y de la Reforma Previsional, “Visión mercado y subsidiariedad”, están prácticamente asimiladas con este polo de categoría central y plantean mantener el statu quo.

En tanto, el polo ‘cambio-bienestarista’ corresponde al Marco Interpretativo Alternativo Meta, en que la Comunidad Interpretativa de Chile de “Visión bienestarista y de derechos sociales” y de la Reforma Previsional “Visión Estado y derechos universales” que se alinean con este polo y plantean reformas profundas en la protección social.

Estas dos comunidades interpretativas se encuentran en posiciones de conflicto y divergencia, la cual se expresa más nítidamente en la Reforma Previsional, en que hay una defensa del modelo privado de previsión social, versus un rechazo a ese modelo y la búsqueda de cambio radical. En el caso de Chile Solidario este conflicto se expresa entre el énfasis en necesidades, centrado en la carencia, con su correlato en la preeminencia del rol asistencial, con el énfasis en derechos, centrado en la titularidad de los derechos sociales en virtud de la ciudadanía, con su correspondencia a políticas de bienestar ‘*desmercantilizadoras*’.

En tanto el Marco Interpretativo Principal, en la “Visión mixta y garantía de mínimos de protección social” se orienta en el sentido de una de las posiciones de esta tensión, cual es la de ‘Bienestarismo’, pero integra también elementos del otro polo, ‘Neoliberal’ conformando un espacio que expresa el resultado del conflicto y la negociación, cuyo resultado es más favorable al polo ‘cambio-bienestarista’, pero sin situarse completamente en él. La Comunidad Interpretativa de Chile Solidario identificada con la “Visión mixta y garantía de mínimos” y en el caso de la Reforma Previsional como la “Visión mixta de mercado, Estado regulador y protector”, busca corregir la inequidad a través de la protección social, la garantía de derechos mínimos sociales y el fortalecimiento de la función regulatoria del Estado. Esta comunidad interpretativa no impulsa cambios radicales, sino reformas. Pero estas siguen el principio de avance progresivo hacia la ‘reforma-universalista’, acercándose de este modo más al polo ‘cambio-bienestarista’.

La categoría central de análisis (categoría selectiva) expresa en el conflicto y colusión entre la tendencia a políticas públicas de corte bienestarista y aquellas que mantienen las orientaciones neoliberales. Por tanto esta categoría de tensión central y sus componentes, forman parte de la arquitectura de los marcos interpretativos descritos. Refieren a las distintas visiones sobre la protección social y permite entender las opciones y alcance que adquiere la concreción del Sistema de Protección Social que se observa en los programas estudiados.

De este modo, los dos conflictos de Marcos Interpretativos, comunes a ambos casos de

estudio (Chile Solidario y Reforma Previsional), se expresan en la concepción de la visión del Sistema de Protección Social principal como “Visión mixta y de garantía de mínimos de protección social” en que los contenidos de la política social como protección social mediante aseguramiento de mínimos, regulación y fiscalización del mercado como funciones del Estado. Versus la “Visión de mercado , oportunidades y subsidiariedad” que enfatiza el crecimiento económico y la función de asistencia del Estado en un marco de subsidiariedad de éste. Asimismo, el segundo conflicto está referido a la “Visión mixta y de garantía de mínimos de protección social” que entiende los derechos sociales como mínimos garantizados por el Estado versus la “Visión de Estado y derechos sociales universales”, de garantía del Estado del cumplimiento de derechos sociales como protección social universal con efecto redistributivo.

La determinación de estos conflictos, a partir del análisis de los datos permite responder al objetivo general del estudio cual era analizar las visiones sobre el Sistema de Protección Social que derivan de las Comunidades Interpretativas y sus marcos, que permiten comprender el cambio del Sistema de Protección Social en Chile (2000 a 2010), y establecer los cambios en la dimensión simbólica de las políticas. De esta manera, la orientación que adquiere el Sistema de Protección Social, según se observa en los casos estudiados, se comprende en su estructura general, así como en sus características y mecanismos particulares, como una lucha o tensión entre las visiones sobre la protección social, en dos polos (Bienestarismo /Neoliberalismo), ocurrida en relación a la dinámica de cambio y continuidad del Sistema de Protección Social.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES GENERALES

El modelo analítico del rol del Estado y del mercado, del enfoque de derechos, de las estrategias de focalización o universalización y de la forma de entender los problemas públicos de pobreza y desigualdad, permite configurar una respuesta que se basa en evidencia empírica y conceptual que podría aplicarse al conjunto de explicaciones sobre el cambio de políticas, contribuyendo a la explicación del cambio de políticas desde la perspectiva constructivista a partir del establecimiento de marcos sobre la protección social en Chile, la constitución de comunidades interpretativas, el establecimiento del conflicto de marcos y la elaboración de relaciones explicativas sobre la interpretación de la protección social.

Desde los resultados del estudio se concluye que se logra responder a la pregunta central de la tesis, sobre ¿Cuál es el proceso de desarrollo y cambio del Sistema de Protección Social chileno desde el análisis de los *policy frames* del Sistema Chile Solidario y la Reforma Previsional? En particular, se determina que existen tres visiones sobre el Sistema de Protección Social: “Visión mixta y de garantía de mínimos de protección social”; “Visión de mercado, oportunidades y subsidiariedad”; “Visión de Estado y derechos sociales universales”. Que desde el análisis del conflicto de los marcos interpretativos se establece la primera visión como la principal, la segunda como complementaria y la tercera como alternativa.

A partir del análisis realizado se establecen, en primer lugar, aprendizajes sobre la orientación del cambio del Sistema de Protección Social en su dimensión simbólica y la presencia de las ideas como motor del cambio de políticas a través del conflicto de marcos. En segundo lugar, se establece la utilidad del modelo de análisis presentado en el marco teórico sobre qué factores explican el cambio en las políticas públicas. En tercer lugar, se establecen conclusiones específicas sobre el Sistema de Protección Social en Chile, a través de los casos Chile Solidario y Reforma Previsional, que permite relevar los aspectos centrales de la dimensión simbólica de las políticas. Pero también los casos permiten ilustrar las presiones por el cambio y la continuidad (o mantención del *statu quo*) y su condición de fortalecimiento del cambio en el tiempo, marcando las diferencias entre la Reforma Previsional y Chile Solidario, fundamentalmente en materia de derechos. De este modo se establece un proceso de avance y mayor definición en las visiones sobre la protección social a lo largo del período estudiado.

Se concluye que, desde la perspectiva constructivista y el uso de la metodología de la Teoría Fundamentada, es posible establecer respuestas a las preguntas directrices sobre ¿Cuáles

son los componentes principales de los *policy frames* desarrollados durante el proceso de construcción del Sistema de Protección Social chileno? ¿Cuál es el problema tal y cómo se representa? ¿Qué solución se ofrece al problema? ¿Cuáles son los marcos interpretativos principales, complementarios y alternativos, relacionados en el Sistema de Protección Social chileno? en las reformas estudiadas se establecen los conflictos de Marcos Interpretativos que llevan a procesos de negociación y definición de significados sobre los problemas y sus soluciones. Estos impactan en la formulación de los cambios. Se concluye que la perspectiva analítica y metodológica utilizada aporta a la comprensión sobre cómo y por qué cambian las políticas (dos preguntas, por lo demás ejes en los estudios de caso).

El Objetivo General queda definido como el análisis de la dimensión simbólica de las políticas de protección social en Chile, estableciendo el conflicto de marcos interpretativos de las políticas sociales que permiten comprender el cambio del Sistema de Protección Social en Chile (2000 a 2010), y determinando las comunidades de interpretación presentes en los casos de Chile Solidario y Reforma Previsional. Se responde a este objetivo en dos niveles de conclusiones: el primer nivel refiere a la necesidad de analizar y explicar el cambio hacia un Sistema de Protección Social con enfoque derechos. El segundo nivel de análisis refiere a la necesidad de avance y contribución desde la perspectiva analítica y metodológica constructivista para el estudio del cambio de políticas públicas.

El capítulo se ordena presentando las principales conclusiones referidas al primer nivel de análisis de cambio en el sistema de protección social en Chile, estableciendo los principales ejes de conflicto presentes en el cambio de éste, analizando en particular la perspectiva de derechos como factor de cambio del sistema de protección social chileno. Posteriormente se muestran las principales conclusiones referidas al segundo nivel de análisis sobre los alcances de la perspectiva conceptual y metodológica escogida para explicar el cambio de políticas públicas. Luego se establecen los principales desafíos y las limitaciones del análisis realizado. Finalmente, se proponen futuras líneas de investigación que derivan de este análisis.

5.1. PRIMER NIVEL DE ANÁLISIS. EXPLICACIÓN DEL CAMBIO DE POLÍTICAS DESDE LA PERSPECTIVA CONSTRUCTIVISTA

A partir de los resultados expuestos se establecen los factores y condiciones que explican la direccionalidad de un período de cambios significativos en materia de protección social. Este análisis, contribuye a la generación de evidencia empírica desde un enfoque constructivista, en que

se explicita como modelo de análisis el *policy frames*. La explicitación de las premisas metodológicas y epistemológicas del estudio busca evitar el vacío señalado por Kay (2009) y Capano (2009) sobre estas referencias presentes en muchos estudios del cambio de políticas. Este vacío impactaría, según señala Capano (2009) en el acrecentamiento de una innecesaria diversidad teórica, pues secciona perspectivas y no se hace cargo de la tarea de enriquecimiento teórico propia de las investigaciones científicas.

Este enfoque de análisis de cambio de políticas puede ser de utilizado no sólo para entender los vectores de cambio de la política social, sino que también para el análisis de políticas públicas en otros temas, en que los aspectos normativos y valóricos sean un componente central en las políticas públicas, como ocurre con temas medioambientales, de derechos indígenas, de género, entre otros.

Se concluye que hay tres visiones sobre los significados e implicancias de este cambio, según las visiones que se tengan sobre la protección social: ya sea que se encaminen a la constitución de un nuevo ‘bienestarismo’ con mayor empoderamiento de los ciudadanos a través de garantizar de derechos (“Visión Estado y derechos sociales universales”); o que impliquen el establecimiento de mínimos sociales expresados como derechos, pero que continúan con la línea de focalización sin implicar un nuevo modelo de bienestar (“Visión mixta y de garantía de mínimos de protección social”); o bien que busquen políticas de continuidad, manteniendo el rol del mercado como principal proveedor de bienestar, con un rol menor del Estado básicamente con políticas subsidiarias (“Visión de mercado, oportunidades y subsidiariedad”).

Los conflictos de marcos entre estas visiones pueden orientar las políticas sobre la protección social a reformas minimalistas expresa distintos polos de orientaciones sobre los Sistemas de Protección Social, ya sea que se concentren en la generación de redes de protección para los más pobres (Serrano, 2005. Sojo, 2007). O bien en la instalación de Sistemas de Protección Social fundados en la ciudadanía y sus derechos (CEPAL, 2006. Barba 2007). Los límites y posibilidades de las reformas realizadas en Chile en torno al Sistema de Protección Social surgen precisamente del posicionamiento del marco interpretativo principal entre estas dos opciones, y su orientación en torno a continuar con un rol predominante del mercado, pero incorporando el énfasis en enfoque de derechos. Ello implica un rol más activo del Estado en términos de sus acciones de regulación y fiscalización de los proveedores privados y de una mayor extensión y cobertura de las políticas de protección social dirigidas no sólo a los más pobres, si no buscando asegurar prestaciones (o garantías mínimas) universales.

Los resultados del análisis corroboran lo señalado por diversos autores (Danini, 2009. Fleury, 2002. Fischer, 2003. Stone, 2001. Fischer, 2003) en el sentido que las políticas públicas, y particularmente aquellas referidas al campo social, muestran permanentemente un debate acerca de problemas y soluciones, cursos de acción y responsabilidades respecto de la política social. Se concluye que el análisis constructivista, desde el *policy frames analysis*, permite develar cómo se entrelazan orientaciones, significados y perspectivas en la dimensión simbólica de las políticas.

De este modo, el análisis de marcos permite: construir los significados que constituyen los marcos interpretativos principal, complementario y alternativo sobre la protección social y que se agrupan en comunidades de interpretación las que dan cuenta de tres visiones sobre el cambio de la política pública. En que la visión predominante “Visión mixta y garantía de mínimos de protección”, es una línea que enfatiza la ‘reforma universalista’ y se sitúa en una línea más cercana al polo del ‘Bienestarismo’, marcando un cambio y distanciamiento de las orientaciones que impulsan la continuidad de las bases del modelo neoliberal. El análisis constructivista permite dar cuenta de ese cambio y establecer las principales áreas de transformación de la protección social, aportando evidencia empírica al respecto. Se confirma la validez conceptual y metodológica del modelo analítico utilizado.

Se concluye, siguiendo a Fleury (2002) y Herrera y Castón (2003), que cada una de las visiones enfatiza distintas orientaciones de las políticas. De este modo, en la “Visión mixta y de garantía de mínimos de protección social”, derivada del marco interpretativo principal, se combinan las funciones de protección social, de bienestar, cohesión social y ciudadanía, siendo una visión integrada y de busca cambiar las políticas incorporando aspectos de visiones que se constituyen como polares. A su vez, el marco interpretativo complementario, sostenido en la “Visión de mercado, oportunidades y subsidiariedad” prima la protección social, y de bienestar (básicamente asociado a desarrollo de capital social para mejorar condiciones de crecimiento económico y empleo). En tanto en la “Visión de Estado y derechos sociales universales”, derivada del marco interpretativo alternativo se enfatizan las nociones de ciudadanía y reconocimiento de derechos sociales.

De manera que el análisis de estos sistemas de significados permite el estudio de la acción de los actores participantes sobre la política misma, y la comprensión por tanto de la dinámica de estructuración, estabilidad y cambio de ésta.

Se establece la utilidad del análisis de marcos de políticas en el contexto de creciente complejidad de los problemas públicos que requiere de analistas que consideren la existencia de

entramados más complejos que se articulen en búsqueda de soluciones a las problemáticas imperantes. Ello implica considerar el rol de las ideas en la toma de decisiones sobre las políticas públicas, pues opciones divergentes implican opciones políticas, y como plantea Stone (2001), las ideas son el medio fundamental en que se expresan los conflictos políticos. A partir del análisis de las visiones sobre el Sistema de Protección Social se concluye sobre la importancia de conocer las dinámicas de competición, negociación y diálogo de significados e interpretaciones, de forma tal que los analistas de políticas públicas determinen las dimensiones intangibles o simbólicas del proceso de políticas públicas, las cuales adquieren centralidad en las dinámicas que dan cuenta de la estabilidad y del cambio de una política.

Se concluye que es necesario analizar cómo los participantes producen representaciones y significados sobre el cambio, entrelazada con la conformación de coaliciones para conducirlo en una dirección u otra, analizando para ello cómo los actores participantes producen significados sobre el cambio en la política, en los problemas y sus soluciones.

El uso del *policy frames analysis* permite estudiar tanto la dimensión simbólica de las políticas. En la dimensión simbólica es donde esta perspectiva muestra su mayor potencialidad, pues permite trazar el mapa semántico en qué se inscribe la política, analizando cómo se concibe su ejecución y que modelos normativos subyacen. En su dimensión sustantiva, permite analizar las acciones concretas de la política en relación al Marco Interpretativo en que se inscriben. Como señala Fleury (2002), aunque las políticas sociales tienen un componente técnico importante, y deben incluir criterios como eficiencia y eficacia, su resultado en términos de constitución de un sistema de protección social, constituye principalmente una decisión ubicada dentro del ámbito de las decisiones políticas, que reflejan visiones particulares o marcos de interpretación, que buscan articular, otorgar sentido al conjunto de intervenciones públicas en el ámbito social.

5.2. SEGUNDO NIVEL DE ANÁLISIS. EL CAMBIO EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

a. Caracterización de las visiones sobre el Sistema de Protección Social.

El análisis comparado de los dos casos analizados (Reforma Previsional y Chile Solidario) permite trazar el mapa en que se inscribe la política, analizando cómo se concibe su ejecución y que modelos normativos subyacen. En su dimensión simbólica, permite referir las orientaciones de la política pública en relación a las visiones o Marco Interpretativo en qué se inscriben. De esta manera, el análisis realizado responde al objetivo general del estudio de analizar la dimensión

simbólica de las políticas de protección social en Chile, estableciendo el conflicto de marcos interpretativos de las políticas sociales que permiten comprender el cambio del Sistema de Protección Social en Chile (2000 a 2010), y determinando las comunidades de interpretación presentes en los casos de Chile Solidario y Reforma Previsional.

De este modo se identifican tres visiones sobre el Sistema de Protección Social, que responden a diferentes Marcos Interpretativos y permiten analizar la definición de problemas públicos y sus soluciones, desde visiones con diferentes énfasis (mercado, garantía de mínimos y ‘bienestarista’). Los dos polos están situados en la perspectiva de mercado y ‘bienestarista’, que son respectivamente Marcos Interpretativos complementario y alternativo. En tanto la garantista es Marco Interpretativo principal. Establecer las principales características y definiciones sostenidas por estas visiones en torno al Sistema de Protección Social permite comprender los procesos de conflicto, acuerdo y negociación que resultan en una visión dominante y que permiten entender el proceso de cambio hacia el Sistema de Protección Social basado en derechos.

También se establece que este conflicto deja áreas difusas como la incorporación de derechos, con garantías acotadas y mecanismos de exigibilidad no estipulados. De este modo, cuando se genera garantía de derechos (como en el caso de la Reforma Previsional), se lo hace desde una lógica selectiva y cuando se establecen mínimos en Chile Solidario tienen componentes de condicionalidad, estableciendo mínimos garantizados, que son muy básicos y no conforman derechos (Raczynski, 2008).

A partir de los resultados expuestos, se identifican y analizan tres niveles de problemas públicos en los Sistemas de Protección Social referidos a visiones normativas sobre los cambios expresados en los casos analizados (Chile Solidario y Reforma Previsional). Estas visiones (“Visión mixta y de garantía de mínimos de protección social”, “Visión de mercado, oportunidades y subsidiariedad” y “Visión de Estado y derechos sociales universales”); se estructuran en base a la configuración de un determinado problema público y expresan la definición de problemas que debería abordar el Sistema de Protección Social.

Se concluye que lo que define la concreción del *policy frames* principal, no es sólo la orientación valórica y de creencias, sino que existen aspectos técnicos que refuerzan el debate, la necesidad de realizar las reformas. Las opciones de cambio de políticas, sustentadas en las visiones principal y complementaria están basadas, alternativamente en argumentos que provienen de un diagnóstico que es constituido en un problema público cuya solución difiere según la visión adoptada. Respecto de la “Visión mixta y de garantía de mínimos de protección social”, principal

intra casos, en el caso de la Reforma Previsional, por ejemplo, se resalta la necesidad de generar un piso de protección social garantizado y en un sistema mixto que articula tanto prestaciones contributivas como no contributivas. En tanto Chile Solidario no refiere a mecanismos de solidaridad y es no contributivo en esencia. La referencia a las inequidades en el ciclo vital son claras en la Reforma Previsional, no así en Chile Solidario, donde la noción de Sistema de Protección Social es aún incipiente.

Un segundo aspecto a destacar es que las políticas públicas, en tanto herramientas y acción, tienen una dimensión material y otra simbólica, como herramientas de cambio que se articulan con las formas de pensar de una sociedad e impactan en las condiciones de vida de las personas. En las políticas públicas construyen y reconstruyen las legitimidades sobre los cambios necesarios o el mantenimiento del statu quo, sobre lo que es justo o injusto, los grupos que deben ser favorecidos, buscando acciones que permitan construir o mantener la cohesión social, a través de la articulación de un discurso coherente para el conjunto de la sociedad, que dote a las acciones públicas de legitimidad ante la ciudadanía. De este modo, en el análisis intra e inter-casos, se observa que la “Visión mixta y de garantía de mínimos de protección social” refiere a la necesidad de realizar cambios en virtud de la equidad, para favorecer a los grupos más pobres, apelando a la necesidad de generar cambios no sólo en la provisión de bienes y servicios para estos sectores, sino también en la necesidad de cambios institucionales que generen un Sistema de Protección Social basado en derechos que refuerce la cohesión social, en un contexto marcado por la desigualdad. En tanto, la “Visión de mercado, oportunidades y subsidiariedad” no se vincula con la idea de Sistema ni con la de derechos, sino solamente con la necesidad de favorecer a los grupos más pobres. Esta visión es reflejo de la lógica de las políticas compensatorias como política privilegiada de los gobiernos, especialmente en los 80. Esta visión no impulsa una reestructuración de la política social en forma integrada, implicado en un Sistema de Protección Social que contiene la necesidad de una reforma integral del Estado en este campo, dirigida básicamente a recuperar su legitimidad mediante políticas redistributivas de carácter estructural.

Un tercer aspecto refiere a que en el análisis axial y selectivo de los casos, no existen conflictos de *frames* respecto de la necesidad de cambio en las políticas sociales. La necesidad de protección ante los riesgos y vulnerabilidades a lo largo del ciclo vital, que sustenta el Sistema de Protección Social chileno genera consenso. No así las soluciones, por lo que, por ejemplo, en el caso del análisis intra-casos de Chile Solidario, la respuesta de la “Visión mixta y de garantía de mínimos de protección social”, deja muchos temas sin consensos amplios, reflejados en las

diferencias de diagnóstico y soluciones de políticas de la “Visión de mercado, oportunidades y subsidiariedad” y en el caso de la Reforma Previsional de la “Visión de Estado y derechos sociales universales”. Ello probablemente hará surgir cambios en ambas reformas en escenario de reconstitución de fuerzas políticas.

Un cuarto elemento es que la “Visión de Estado y derechos sociales universales” aparece cuando ya existe una trayectoria de reformas sociales y un contexto de impulso al Sistema de Protección Social basado en Derechos. Existe una evolución, un cambio en la discusión respecto del derecho a la protección social que puede atribuirse a la trayectoria de la protección social entre 2000 y 2008. De este modo, en Chile Solidario hay muy poca discusión al respecto. No así en la Reforma Previsional, donde hay una comunidad interpretativa en el polo ‘bienestarista’ y de universalización de derechos, que apela a cambios estructurales del sistema previsional. Esta es una discusión incipiente que actualmente revive con más fuerza al haber cuestionamientos al modelo dual de provisión de servicios y a la necesidad de reformas o de modelo, que se encaminen a enfrentar las desigualdades sociales. En ese contexto, la dimensión de la ciudadanía y el bienestar, son asuntos que han sido enfrentados de manera paulatina e incremental en agenda social. Las soluciones propuestas tanto en Chile Solidario como en Reforma Previsional, desprendidas de la “Visión mixta y de garantía de mínimos de protección social”, mantienen importantes ribetes de continuidad con el diseño de la protección social en el primer ciclo de gobiernos de la coalición Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2000).

En quinto lugar, de los antecedentes presentados se desprende que el conflicto principal entre la Visión mixta y de garantía de mínimos de protección social” y la “Visión de mercado, oportunidades y subsidiariedad” refiere a la instalación de derechos en el Sistema de Protección Social. Que reflejan, por una parte, la tensión entre visiones más bien centradas en la protección, donde los derechos no son una variable central sino el aseguramiento de ingresos. Y, por otra parte, la visión más centrada en el bienestar, con políticas universales, fundadas en derechos.

Finalmente, este estudio constituye una primera aproximación al rol de las ideas, valores y creencias en la constitución del Sistema de Protección Social chileno, en una línea de análisis de políticas públicas que requiere una mayor densidad empírica para su consolidación en el país.

a. La perspectiva de derechos como factor de cambio

Se concluye que los resultados extraídos a partir del análisis de *policy frames* realizado, que existe una contribución al delimitar el problema de estudio, mediante la explicitación de las visiones sobre la dimensión simbólica del diseño del Sistema de Protección Social basado en derechos. Se analiza el enfoque de derechos presente en los programas y políticas que son la base del Sistema de Protección Social en Chile y cuáles son los discursos dominantes y actores principales, cuál es el diagnóstico que sustentan esos discursos, cuáles son sus pronósticos, y cuál es el discurso normativo que se sustentan sobre las principales reformas realizadas en materia social (Chile Solidario y Reforma Previsional). Se concluye sobre las características sobre el enfoque de derechos de las tres visiones sobre protección social establecidas en el análisis. Se establecen los principales cambios y continuidades que marcan a estas visiones en el período y casos analizados.

En uso de la perspectiva constructivista y el enfoque en estudio de casos, permitió reconocer el contexto de cambios y la naturaleza de los significados de los derechos sociales en la protección social. La perspectiva analítica y conceptual utilizada muestra el aporte del constructivismo y del *policy frames* para analizar con una aproximación interpretativa, el proceso de las políticas sociales, estudiando las vías en que los actores sociales construyen y defienden significados.

Los resultados muestran cómo existen distintas nociones de derechos, corroborándose el planteamiento de Dean (2007), de que los derechos humanos son construcciones sociales destacando la importancia de los recursos discursivos sobre los derechos de bienestar en las políticas sociales. De este modo en el marco interpretativo principal (“Visión mixta y de garantía de mínimos de protección social”) los derechos son entendidos como una garantía de mínimos, cuyo cumplimiento es responsabilidad del Estado. Debe destacarse el proceso de evolución de la noción de derechos desde una lógica de mínimos garantizado sólo a los beneficiarios de Chile Solidario, sin considerar mecanismos de participación ciudadana y exigibilidad, hacia el afianzamiento del derecho universal a la previsión, con mecanismos de participación y el reconocimiento de un piso universal de derecho a previsión social.

Por otra parte, la noción de derechos en el marco complementario (“Visión de mercado, oportunidades y subsidiariedad”) es refractaria a la noción de derechos, porque implica una ampliación del gasto social y una responsabilidad en el cumplimiento de éstos que se centra en las obligaciones del Estado. Para esta visión, debe haber derechos con obligaciones para los ciudadanos. Se sostiene la condicionalidad como un requisito indispensable, particularmente

vinculando 'los derechos a la activación hacia el empleo, como lo señalan Arriba y Aust (2004), o bien, en el caso de Chile Solidario, específicamente, como señalan Dean, Cimadmore & Siquiera (2005) al establecer condicionalidades para que las personas gestionen individualmente sus riesgos. Se concluye de los resultados expuestos que esta visión es tributaria del pensamiento de la nueva derecha (Dean, 2007), donde se genera consenso en torno a la condicionalidad, en el sentido que "no hay derechos sin responsabilidades". Los derechos son reemplazados por oportunidades, principalmente derivadas del mercado laboral, como plantean Dean (2007) y Gilbert y Terrel (2005). Se concluye que no hay cambios de esta visión, que se mantiene invariable en el período analizado.

Finalmente, la noción de derechos en el marco alternativo ("Visión de Estado y derechos sociales universales") se enfatiza la noción de derechos desde una perspectiva de reconocimiento de derechos sociales y de carácter redistributivos y guiado según principios de justicia social. Se vinculan al sistema de derechos humanos en su conjunto, como plantean Abramovich (2006) y Ferrajoli, (2004). Abramovich, 2006). Desde esta visión se sostiene que el enfoque de derechos es fundamental en el Sistema de Protección Social, pues son una condición de ciudadanía. Ello en la línea de lo sostenido por Herrera y Castón (2003), en el sentido de que las políticas sociales incorporan crecientemente esta perspectiva. Esta visión se sitúa en el polo 'bienestarismo', ya que se sostiene que las políticas de *y desmercantilización* permiten el ejercicio efectivo de esos derechos por parte de sus ciudadanos, lo que implica el reconocimiento de derechos sociales como un derecho ciudadano y universal, tal como sostienen Gordon, (2003) y Molina (2006). El enfoque de derechos tiene como contraparte el que el Estado provea los recursos y las políticas para que se hagan efectivos (Gordon, 2003). Durante el período estudiado (2000-2010) esta visión se va consolidando. Aparece como marco alternativo más débil en las discusiones sobre Chile Solidario, con menor claridad en sus planteamientos.

En la discusión de la Reforma Previsional aparece una comunidad interpretativa que, exige universalización de derechos, un mayor rol redistributivo del Estado mediante el Sistema de Protección Social y se establece en directa oposición al marco interpretativo complementario ("Visión de mercado, oportunidades y subsidiariedad"). Se plantea que deben haber cambios estructurales y terminar con el sistema de capitalización individual impuesto por las reformas neoliberales de los '80. Esta visión mantiene una postura crítica respecto de la Reforma Previsional, señalando que se realizó una validación democrática del sistema neoliberal de pensiones manteniéndose un modelo de seguridad social condicionado y funcional a la acumulación, donde no

hay mecanismos redistributivos. En ese sentido, esta visión comulga con el planteamiento del enfoque de derechos como alternativa al modelo residual y asistencialista de políticas sociales, impulsado con las reformas neoliberales de los organismos de financiación internacional (Barba, 2004. CEPAL, 2006 y 2007. Filgueira, 2006).

Se aboga por contempla mecanismos de solidaridad intra e intergeneracional. Esta visión presiona por universalizar derechos e incluye en la ampliación del alcance del enfoque de derechos en la visión principal (“Visión mixta y de garantía de mínimos de protección social”), que potencia los mecanismos de solidaridad y derechos. Al respecto, se puede señalar que la visión que muestra una mayor progresión y cambio hacia la incorporación del enfoque de derechos es la ““Visión mixta y de garantía de mínimos de protección social”. En Chile Solidario desde esta visión se enfatizan los arreglos institucionales para generar un modelo integrado y multisectorial de políticas. La solución está puesta en la oferta pública. Sin embargo, se incorporan elementos de ciudadanía, básicamente a través de que esa oferta se garantice. Es decir, los beneficiarios de Chile Solidario tienen acceso garantizado a la oferta de programas y servicios. Sin embargo, esa oferta es sólo para la población más pobre y vulnerable, con lo cual el sistema de protección queda confinado en los límites de la focalización. Los derechos no se explicitan ni determinan con claridad. No existen mecanismos de exigibilidad de éstos, que es considerada una condición indispensable del ejercicio de derechos (Ello no ocurre de igual modo en la Reforma Previsional, en que se incorporan mecanismos de exigibilidad de derechos, un mayor rol del Estado en la regulación de privados, mecanismos de información y participación de usuarios y acceso universal al derecho a la previsión social).

Actualmente hay un intenso debate en América Latina sobre cómo superar las visiones focalizadas y asistencialistas de la política social y encaminarse hacia políticas de mayor inclusión social. Aunque el resultado de todo este proceso es aún incierto, pero su dirección parece bastante clara y se aleja inequívocamente de la estrategia neoliberal que ha predominado hasta el momento. La crisis que afecta a los sistemas privatizados de previsión y educación constituyen un buen ejemplo de lo señalado (French-Davis, Riesco *et al.*, 2007).

5.3. DESAFÍOS Y LIMITACIONES PRINCIPALES DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL RESULTANTES DEL CONFLICTO DE FRAMES

a. Principales desafíos de las políticas de protección social resultantes del conflicto de *frames*

Un primer elemento a destacar es que, si bien existen consensos amplios respecto de los objetivos de la protección social, las políticas públicas resultan de la compleja trama que involucra, entre otros, las ideologías dominantes, los valores socialmente consensuados, los conflictos de intereses, los arreglos institucionales, y los conocimientos y técnicas de actuación propios a cada sector. El diseño de políticas públicas está, en consecuencia, referido a estos factores, pero también va a ir cambiando según los contextos sociales, económicos, culturales y políticos. Son, a grandes rasgos, las orientaciones de las políticas públicas. Sin embargo, las políticas públicas específicas pueden orientarse por más de un modelo explicativo, conformando sistemas alternativos, que responden a sus exigencias particulares, donde el análisis de las políticas no sólo está cruzado por dichas orientaciones, sino que también por aspectos técnicos específicos, que dan fuerza y sustento a esas orientaciones y se transforman en argumentos para el debate público sobre las opciones de cambio de políticas.

Un segundo elemento es que los Sistemas de Protección Social tienen un carácter eminentemente normativo y político, donde los valores tienen predominancia, siendo intrínsecos a la disputa sobre protección social. La tesis ilustra el uso de una metodología y marco conceptual que permite entender el resultado del cambio en la protección social ante las tensiones por universalizar prestaciones y la agencia de quienes sustentan el marco interpretativo alternativo (“Visión de Estado y derechos sociales universales”). La investigación, centrada en perspectivas constructivistas del cambio en políticas públicas, permite explorar nuevas áreas de análisis no consideradas en los estudios sobre políticas especialmente en el ámbito social en Chile. La tendencia predominante, ha estado centrada en análisis desde perspectivas desde la economía política o bien desde análisis de vertientes económicas que abundan en los estudios e investigaciones sobre políticas sociales.

El Sistema de Protección Social se sitúa, histórica y contextualmente, en el debate entre las tres posiciones descritas (“visión mixta”, “Visión de mercado” y “Visión Estado”), sobre el rol de estos. Respectivamente, las que acentúan una respuesta institucional limitada a un piso de protección social garantizado en el marco de derechos, las que acentúan su carácter instrumental y compensatorio, y las que acentúan la constitución de ciudadanía a través de los derechos sociales.

En ese sentido, esta investigación, de carácter exploratorio, permite un análisis del Sistema de Protección Social en Chile desde las disputas, conflictos y debates que determinan los límites y posibilidades del cambio de las políticas sociales desde los énfasis neoliberales hacia la incorporación de derechos sociales y de universalización de pisos de protección social. Este cambio y sus características se logran explicar mediante el análisis de *policy frames*. Asimismo, mediante este análisis se logran identificar y analizar las tendencias de cambio hacia el Sistema de Protección Social.

Se concluye que hay una recuperación de un grado de legitimación simbólica del Sistema de Protección Social, cuyo debate y contenido de significados se precisa y enriquece con el tiempo. Desde un incipiente debate sobre los derechos sociales, la vinculación Estado ciudadanía y el rol del Estado, recluido en los márgenes de las soluciones a la extrema pobreza, se pasa a un debate con posiciones políticas más claras, con una discusión explícita sobre la estructuración del problema que deben abordar las políticas sociales y el rol del Sistema de Protección Social como alternativa de arreglo institucional referido a este cambio.

El establecimiento de los marcos en conflicto permite establecer que los cambios resultantes se efectúan sin cambios sustantivos ni al modelo de desarrollo neoliberal que rige al Chile actual ni a la provisión privada del bienestar. No hay cambios radicales (las posturas a su favor son minoritarias). Se mantiene una premisa básica del diseño de las políticas de bienestar social, que estas son complementarias al crecimiento económico y no constituyen una vía alternativa de modernización. Es decir, tomando las premisas de Hall (1993) no hay un cambio paradigmático.

Sin embargo, los efectos de este debate y de una progresiva inclinación de las políticas de protección social hacia el bienestarismo, como se ilustra a partir del conflicto de frames, implicaron reacomodos del proyecto de Crecimiento con Equidad, que había mostrado su fracaso en el componente de equidad (Martin, 2004. Martner, 2010). Hay un cambio, un giro hacia el “bienestar social” que presenta la etapa presente del Chile actual, que no altera el modelo de desarrollo, pero busca universalizar coberturas para mejorar la igualdad del país. Aunque debe considerarse que esa universalización se realiza combinando universalidad con focalización.

Es decir, se impulsa una ‘focalización débil’ (Paes & Carvalho, 2004), o de discriminación positiva de grupos con mayores inequidades (Silva e Silva *et al.* 2004) en que se enfatiza el universalismo o la focalización en relación a otras políticas que son compatibles con esta elección y que se consideran constitutivas del régimen de políticas sociales y económicas deseadas (Mkandawire, 2005). Esta concepción, al contrario de la focalización restrictiva y compensatoria, no

se opone a la universalización de los derechos sociales y no niega la responsabilidad del Estado en la cobertura, calidad, continuidad y suficiencia de los servicios, lo que supone la superación y no sólo el alivio de la pobreza. Por oposición al concepto neoliberal, las políticas sociales no están subordinadas a las económicas (Silva e Silva *et al.* 2004). Tampoco la universalidad se entiende de la manera que lo hace la “visión Estado”, cercana a la lógica de derechos humanos, que plantea que la focalización profundiza las desigualdades, por lo que hay que centrarse en políticas redistributivas y mayor gasto social (Ivo, 2005. Theodoro & Delgado, 2003). Se avanza así desde el sentido original del pago de la deuda social y la inclusión de los más pobres, que marca el inicio de los 2000 con Chile Solidario hacia una universalización de las prestaciones sociales que marca la Reforma previsional a fines de esa década.

A partir del análisis del conflicto de marcos, se concluye, siguiendo a Draibe y Riesco, (2007a), en el sentido que existe una inflexión (no un fin) en la ideología neoliberal y sus orientaciones, en la lógica de fortalecimiento de las políticas sociales, surgiendo un nuevo Estado desarrollista del bienestar. El desafío es que la estrategia emergente, que sugiere una nueva relación entre desarrollo económico e inclusión, políticas sociales universales y una nueva relación entre lo público y lo privado sea factible en un marco de modelo de desarrollo donde lo que prima y se resguarda es el crecimiento económico. La nueva legitimidad política del Sistema de Protección Social está sentada sobre el difícil equilibrio entre políticas sociales y económicas.

b. Limitaciones del estudio

Las principales limitaciones de la investigación refieren en primer lugar a la elección de la muestra. Para analizar el Sistema de Protección Social se escogen dos políticas públicas específicas que son pilares de este Sistema: Sistema de Protección Social Chile Solidario, elegido por ser pionero e intentar establecer una lógica de sistema como su nombre lo indica, integrando un conjunto de políticas y programas; y la Reforma Previsional, que es la última reforma realizada durante el ciclo de los gobiernos de la Concertación y que incorpora fuertemente el eje de derechos sociales en la protección social. Una segunda razón de elección de estas dos políticas fue analizar una perteneciente al pilar de la seguridad social de los sistemas de protección social y otra que se situara en el pilar asistencial.

En un primer momento de la tesis, se pensó analizar todas las políticas que implicaban un cambio en el sistema de protección social, incluyendo la Reforma de Salud y las reformas laborales (seguro de desempleo, negociación colectiva, permiso postnatal, entre otras) que

implicaban además, miradas hacia la universalidad y con incorporación del derecho a la protección social. Sin embargo, dada la magnitud del cuerpo de reformas y su complejidad, se optó por centrarse en las dos reformas descritas. Fundamentada esta elección, quedan abiertas futuras líneas de investigación que abraquen aquellas reformas no analizadas. Entendiendo la tesis doctoral como parte de un proceso investigativo de más largo aliento, es que queda abierta la posibilidad de nuevas investigaciones en esta línea.

Una segunda limitación de la tesis refiere a que, como plantean Bustelo y Lombardo (2005) el análisis de marcos ayuda a establecer el mapa de actores y sus respectivos marcos, determinando marcos implícitos, explícitos, dominantes o secundarios. Sin embargo, no es posible explicar el origen de esos marcos.

En tercer lugar, la elección del diseño metodológico centrado en la *Grounded Theory* y su uso combinado con el *Policy Frames* desde la perspectiva constructivista resultó de gran utilidad analítica, lográndose además coherencia epistemológica entre el marco conceptual y el diseño metodológico. La tesis al considerar una metodología cualitativa basada en el análisis de casos, y de carácter exploratorio y descriptivo, permite un análisis en profundidad de los casos analizados. Aunque en el resto de la región hay casos de reformas similares, la tesis tiene la limitación de sólo analizar los casos de Chile Solidario y la Reforma Previsional, sin un análisis de casos comparativo con otros países latinoamericanos. Ello habría permitido situar mejor la experiencia chilena.

Finalmente, no se aborda la aplicación de las leyes, sólo su fase de diseño y formulación. Es decir, no existe un análisis de la implementación de estas reformas como tampoco una evaluación de estas. Ello habría sido interesante abordar para ver la consistencia entre los *frames* hegemónicos y su implementación, analizando en qué medida las posiciones ‘perdedoras’, especialmente aquellas situadas en los *frames* alternativos, tenían razones fundadas en su análisis de los problemas. Asimismo, habría sido interesante establecer si en la implementación de las leyes ha habido gap hacia algunos de los otros *frames*, entre otros posibles análisis.

5.4. NECESIDAD DE FUTURAS INVESTIGACIONES SOBRE EL CAMBIO DE POLÍTICAS DESDE PERSPECTIVAS CONSTRUCTIVISTAS

a. Desarrollo de enfoques constructivistas de políticas públicas

-Esta investigación abre la posibilidad de desarrollo de investigaciones y análisis de las políticas públicas desde el enfoque constructivista, escasamente utilizado y de gran utilidad para entender

el desarrollo de políticas desde perspectivas no económicas, que incorpore ideas, valores y visiones sobre las políticas sociales. Ello es particularmente necesario, ya que las investigaciones en políticas públicas en América Latina están fundamentalmente circunscritas al análisis desde el ciclo de políticas (Roth, 2008). Particularmente en Chile, la discusión sobre políticas públicas en el ámbito social, se ha realizado desde el análisis económico de las políticas, destacando su contribución a la eficiencia, eficacia y economía de éstas.

- Una segunda línea de investigación refiere a la necesidad de un mayor desarrollo de conocimientos e investigaciones empíricas sobre el análisis de las políticas sociales desde el *policy frames analysis*. Las políticas sociales, como ha señalado diversos autores (Fleury, 2002. Girotti, 2001. Stone, 2001) tienen un alto componente normativo, donde las ideas y construcción de sentidos. Desarrollar análisis de políticas sociales desde los policy frames, permite establecer conocimiento que profundice en esos aspectos normativos de los actores que sustentan y desarrollan determinadas orientaciones de políticas sociales. De esta manera un aspecto a desarrollar en investigaciones futuras es integrar a los actores, comunidades de interpretación y conflicto de marcos de interpretación con las dinámicas sociopolíticas relacionadas.
- Una tercera línea de investigación refiere a la necesidad de generar nuevos conocimientos sobre el cambio de políticas públicas, potenciando la discusión en Chile sobre el conjunto de reformas realizadas en el marco de las políticas sociales, desde la recuperación de la democracia en 1990 hasta ahora. En el caso chileno, el área de lo social ha sido donde mayores reformas se han realizado, y donde se ha buscado generar inclusión social como condición de gobernabilidad y estabilidad democrática. Se requieren más estudios que analicen los elementos de continuidad y cambio, y la dirección e intensidad de las reformas realizadas.

b. Desarrollo de investigaciones sobre Sistema de Protección Social

- Una primera línea de investigación se sitúa en la necesidad de desarrollar un cuerpo de investigaciones a nivel conceptual y empírico que establezcan la vinculación entre políticas sociales y perspectiva de derechos. Los sistemas de protección social sostienen a su base el establecimiento de garantías y derechos a las prestaciones sociales. En el caso chileno se ha definido como un sistema de protección centrado en derechos. Sin embargo, como sostienen Abramovich y Pautassi (2006), el campo de las políticas sociales y el campo de los derechos humanos han corrido en paralelo, con pocos puntos de encuentro o conexión, pese a compartir la preocupación por temas comunes, (pobreza, vulnerabilidad, democracia, exclusión, entre otros).

- Una segunda línea de investigación remite a la necesidad de estudiar los enfoques sobre implementación de derechos en política social y la orientación de las políticas entre visiones más bien centradas en la protección, donde los derechos no son una variable central sino el aseguramiento de ingresos y por otra parte, la visión más centrada en el bienestar, con políticas universales, fundadas en derechos. Las discusiones remiten a la determinación del piso mínimo de aseguramiento de derechos, la medición y disminución de las brechas sociales en términos de garantizar el acceso a prestaciones sociales, los acuerdos/pactos políticos se requieren para definir los derechos que se garantizarán a la población y las condiciones de acceso y exigibilidad de esos derechos.
- Una tercera línea de investigación refiere a la necesidad de estudiar la dirección, intencionalidad e impactos de los cambios de la llamada 'tercera ola de reformas sociales' (Molyneux, 2007) y la instalación del Sistema de Protección Social en América Latina, incluido Chile, estableciendo, mediante estudios empíricos y conceptuales cómo se reconfigura el eje neoliberalismo/bienestarismo en las reformas realizadas en la región.

Referencias

- Abel, C. & Colin L. (2002) "Exclusion and Engagement: a Diagnosis of Social Policy in Latin America in the Long Run". En Abel C. & Colin L. (eds.) In Exclusion and Engagement: Social Policy in Latin America. London: Institute of Latin American Studies, University of London págs. 3 -53.
- Abramovich, V. (2006) "Una aproximación al enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo de América Latina". Revista de la CEPAL, 88, 35-50.
- Aguilera, C. (2009) "Las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de Michelle Bachelet", Documento de Trabajo, FLACSO Santiago de Chile.
- Alvarez Leguizamón, S. (2005) "Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza". En Sonia Alvarez Leguizamón (ed.) Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/crop/Trabprod.pdf> [accesado el 17/3/2010]
- Álvarez G. & Fuentes C. (2009) "Las promesas inconclusas de Bachelet". Revista Metropolitana, N°65 (58-63), julio-agosto.
- Añón M.J. (1994) Necesidades y derechos. Un ensayo de fundamentación. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Arenas, Alberto & Benavides, Paula (2003) Protección social en Chile, Santiago de Chile: OIT
- Arenas de Mesa, A., Llanes, M. C., & Miranda, F. (2006). Protección social efectiva, calidad de la cobertura, equidad y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile. Santiago: CEPAL.
- Arenas de Mesa, A. (2010). Historia de la Reforma Previsional: Una experiencia exitosa de política pública en democracia. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.
- Arriagada, I. (2006) "Cambios de las políticas sociales: políticas de género y famili"a, Serie Políticas Sociales, N° 119, Santiago de Chile: Cepal.
- Arriba, A. & Aust, A. (2004) "Policy reforms and discourses in social assistance in the 1990s: Towards 'activation'?" CSIC,Working Paper 04-11Paper presented at the ESPAnet Annual Conference, September 9-11, 2004, Oxford (UK). <http://www.ipp.csic.es/doctrab2/dt-0411.pdf> [accesado el 5/3/2010]
- Atkinson, R. (2000) "Narratives of policy: the construction of urban problems and urban policy in the official discourse of British government 1968-1998" Critical Social Policy 2000; 20; 211-232
- Bachelet, M. (2005) Ideas para mi gobierno. Una propuesta ciudadana. Santiago, Chile.

- Bacchi, C. (1999), *Women, Policy and Politics: the construction of policy problems*.London: Sage
- Banco Mundial (2008) “Realizing rights through social guarantees: an analysis of new approaches to social policy in Latin America and South Africa”, Report Nº 40047-GLB, Social Development Department, World Bank.
- Barba Solano C. (2004) “Los enfoques latinoamericanos de la política social: más allá del consenso de Washington” Revista Espiral; México. Universidad de Guadalajara. XI (31):85-130
- Barba Solano C. (2007) ¿Reducir la Pobreza o Construir Ciudadanía Social para Todos? América Latina: Regímenes de Bienestar en Transición al Iniciar el Siglo XXI. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Barrientos A. (2012) “Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿Hacia una protección social fragmentada?” Nueva Sociedad No 239: 65-78
- Barrientos A. (2010) Social protection and poverty, Social Policy and Development, Program Paper Nº42, January, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)
- Barrientos A. & Santibañez, C. (2009) “New forms of social assistance and the evolution of social protection in Latin America”. Journal of Latin American Studies. 41, 1–26
- Barrientos A. & Hume, D. (2008) “Social protection for the poor and the poorest. An introduction” En Barrientos Armando and Hume David (ed.) Social protection for the poor and the poorest, Hampshire, UK: Palgrave Macmillan p.3-24
- Barrientos A. (2004) “Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime”. En Ian Gough and Geoff Wood (eds.) Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and LatinAmerica: Social Policy in Development Contexts. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 121-68
- Bastaglia, F. (2009) “From social safety net to social policy? The role of Conditional Cash Transfers in Welfare State development in Latin America”, Working Paper Nº63 International Poverty Center.
- Béland, D. (2005) “Ideas and Social Policy: An Institutionalist Perspective”. Social Policy & Administration, 39: 1–18
- Benford, R, & Snow, D. (2000) “Frame processes and social movements: An overview and assessment” Annual Review of Sociology 26: 611-639
- Bergh, A. (2004) “The Universal Welfare State: Theory and the Case of Sweden”. Political Studies. 52:745–766

- Berry, F. & Berry, W. (2007)" Innovation and Diffusion Models in Policy Research". En Paul Sabatier, (ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 223-261.
- Bertranou, F. (2001). Temas y perspectivas de la cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile. Santiago: Oficina Internacional del trabajo.
- Bonache Pérez, J. (1999) "El estudio de casos como estrategia de construcción teórica: características, críticas y defensas". *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, 3: 123-140.
- Boron, A. (1999) El fracaso del neoliberalismo Revista del Sur Enero/Febrero Nº 87-88 (www.revistadelsur.org.uy/revista.087-088/Tapa3.html).[accesado el 12-11-12]
- Braun, D. (1999) "Interests or Ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research". En Dietmar Braun & Andreas Busch (eds.). *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham (UK) y Northampton (USA): Edward Elgar. 11-29
- Braun, D. & Busch A. (1999). *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham (UK) y Northampton (USA): Edward Elgar.
- Britto, T. (2008) "The emergence and popularity of conditional cash transfer programmes in Latin America. En A. Barrientos and D. Hulme (Eds), *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics*. London: Palgrave. 181-193
- Britto T. (2006) "Conditional transfers in Latin America" *Poverty in Focus*, June 2006. International Poverty Centre, UNDP.
- Busch, A. (1999) "From 'Hooks' to 'Focal Points: The Changing Role of Ideas in Rational Choice Theory". En Dietmar Braun & Andreas Busch (eds.) *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham (UK) y Northampton (USA): Edward Elgar 30-40.
- Bustelo M. & Lombardo E. (2005) "Mainstream de género y análisis de los 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en Europa: el proyecto Mageeq", *Revista Aequalitas*, (17):15-26.
- Camargo, R. (2007) "Del 'Crecimiento con Equidad al Sistema de Protección Social: La Matriz Ideológica del Chile Actual", *Revista de Sociología*, Nro. 21, 2007, pp. 9-31.
- Capano G. (2009)"Political change and Policy change: some notes on the role of leadership as a theoretical and empirical problem" Paper presented at the XXI IPSA World Congress of Political Science 12-16 September 2009
- Capano & Howlett, M (2009) The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1):1-5.
- Cardarely, G. & Rozenfeld M. (1998) Las participaciones de la pobreza: programas y proyectos sociales. Buenos Aires: Paidos

- Cairney, P. (2009a). "Multiple Theories and Multiple Narratives in Public Policy: Are They Complementary or Contradictory?" APSA American Political Science Association Conference. Toronto: 25-11 Agenda Setting and Policy Change In New Contexts.
- Carney, P. (2009b) "Using Multiple Lenses and Multiple Narratives to Explain Developments in Public Administration". Policy Studies Association PSA Conference. Manchester: Departament of Politics and International Relations, University of Aberdeen.
- Carney, P. (2007)"How does The Political Science Literature Conceptualise change? A Multiple Lenses Approach", Governing by Looking Back Conference: AustralianNational University.
- Castells, M. (2005) Globalización, desarrollo y democracia, Chile en el contexto mundial. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Cecchini, S. & Martínez, R. (2011), Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos, CEPAL, Santiago de Chile.
- Charmaz, K.(2006) Constructing Grounded Theory.A practical guide through qualitative analysis. London: Sage Publications
- Cimadamore A., Siqueira, J & Dean H. (eds.) (2005) The poverty of the state: reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty. CLACSO, Buenos Aires.
- Coady D., Grosh, M. & Hoddinott J. (2004)Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience.Washington, DC: World Bank.
- Coller, X. (2000). Estudio de casos. Madrid: Cuadernos Metodológicos. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Comisión Asesora Presidencial para la Reforma Previsional (2006). El derecho a una vida digna en la vejez. Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional. Santiago.
- Cortés, R (2008) The contemporary social policy debate in Latin America. Social Global Policy, 8(1):109-114
- CEPAL –Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (2012), Panorama social de América Latina, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL –Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010) La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir, Trigésimo Tercer Período de Sesiones de la CEPAL, Brasilia 30 de mayo al 1 de junio. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL –Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006). Protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Montevideo: Cepal

- CEPAL –Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1996) América Latina y el Caribe quince años después. De la década perdida a la transformación económica 1980-1995. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cimoli, Mario, Frenkel, R., Heintz, J., Kregel, López, C., Maldonado, J. Montes, M. Primi A.&, Riesco, M. (2005) “Las Américas en la Encrucijada. Hacia la reinserción del trabajo digno en la agenda del desarrollo”. Serie Foro globalización y desarrollo. Carnegie Council on Ethics and International Affairs New York.
http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01172/_res/id=sa_File1/
[Accesado 10-12-12)
- Cohen, E. Franco R. (2006) “Los programas de transferencia con corresponsabilidad en América Latina. Similitudes y diferencias”. En Cohen, Ernesto y Franco Rolando (coord.) Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana Ciudad de México: FLACSO/SEDESOL 21-84
- Cohen, E. & Villatoro P. (2006) Chile Puente-Chile Solidario. En Cohen, Ernesto y Franco Rolando (coord.) Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana Ciudad de México: FLACSO/SEDESOL. 179-226
- Conway, T., de Haan A., & Norton, A. (Eds) (2000). Social Protection: New Directions of Donor Agencies. London: Department for International Development.
- Cornia, G. A. & Stewart F. (1995) “Two Errors of Targeting”. En Van de Walle, D. y K. Nead (eds), Public Spending and the Poor: Theory and Practice. John Hopkins University Press, pp. 350-383.
- Danani C. (2009) “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”. En Chiara, M. & di Virgilio, M. (org) Gestión de la política social: Conceptos y herramientas. UNGS/Editorial Prometeo. Pág.25-5.
- Deacon, B. (2005) “From ‘safety nets’ back to ‘universal social provision’. Is the global tide turning?” Global Social Policy (5):1, 19-28 Sage Publications, London.
- Dean H, Cimadomore & Siqueira (2005) Introduction. En Alberto Cimadomore, Hartley Dean & Jorge Siqueira (eds.) *The poverty of the state: reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty*. Clacso-Crop, Buenos Aires, Argentina.1-15
- Dean, H. (2007) The ethics of welfare-to-work. Policy and politics, 35 (4). pp. 573-590.
- Dean, H (2006) Activation policies and the changing ethical foundations of welfare. In: ASPEN/ETUI conference: activation policies in the EU (20-21 Oct 2006): Brussels.
- Dean, H (2005) “Social constructions of poverty and the political contradictions of liberalism”. Conference In: Poverty politics - The public reconfigured: the production of poverty in an age of advancing liberalism (23-25 Sep 2005: University of Bergen, Norway)

- Dean, H., Bonvin D., Vielle J & Farvaque, N. (2005) Developing capabilities and rights in welfare-to-work policies. *European societies*, 7 (1). pp. 3-26.
- Dean H. & Melrose, M. (1999) Poverty, riches and social citizenship. Macmillan Press, Basingstoke. Disponible en <http://www2.lse.ac.uk/researchAndExpertise/Experts/profile.aspx?KeyValue=h.dean@lse.ac.uk> [accedido el 12-04-12]
- Delamaza, G. (2004) "Políticas públicas y sociedad civil en Chile: el caso de las políticas sociales (1990-2004)" *Política* Nº3:105-148
- De Leon, P. (2006) "The historical roots of the field". En Michel Moran, Martin Rein & Robert E. Goodin (eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, 39-57
- De Leon, P. (1999) "The Stages Approach to the Policy Process. What Has It Done? What Is It Going?" En Paul Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press. 19-30.
- De Leon, P. & Vogenbeck D. (2007) "The policy sciences at the crossroads". En Frank Fischer, Gerald Millery and Mora S. Sidney (eds.) *Handbook of public policy analysis. Theory, politics and methods*. Boca Raton Fl: CRC Press. 3-14
- De Janvry A. & Sadoulet, E. (2006) "Making Conditional Cash Transfers more efficient: designing for maximum effect of the conditionality" *The World Bank Economic Review* 20 (1): 1-29 Oxford, RU: Oxford University Press
- Delano, M. (2010) *Reforma Previsional en Chile: Protección social para todos*. Chile: Oficina Internacional del trabajo.
- Douglas, M. (1998) *Cómo piensan las instituciones*, Madrid: Alianza
- Draibe, S. (2006) "Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Familia". En Cohen, Ernesto & Franco Rolando (coord.) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. Ciudad de México: FLACSO/SEDESOL pp.137-178.
- Draibe, S. & Riesco, M. (2007a) Introduction. En Riesco, Manuel (ed.) (2007) *Latin American developmental Welfare State model in the making?* Palgrave, MacMillan: New York. (1-17)
- Draibe, S. & Riesco, M. (2007b) "Latin America: A new developmental Welfare State in the making?" En Riesco, Manuel (ed.) (2007) *Latin American developmental Welfare State model in the making?* Palgrave, MacMillan: New York. (21-113).
- Draibe, S. & Riesco, M. (2006) "Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea", Serie Estudios y prospectivas, Nº 55, México, DF: CEPAL.

- Dryzek J. S. (1990). *Discursive democracy: Politics, policy, and political science*. New York, NY: Cambridge University Press
- Durant, R. & Diehl, P., (1989) "Agendas, alternatives and public policy: lessons from the U.S. foreign policy arena". *Journal of Public Policy*, 9(2), 179–205.
- Esping- Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnánim
- Ferrajoli, L. (2004). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Filgueira, F. (2007) "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina" Serie políticas sociales nº 135, julio, CEPAL
- Filgueira, F. Molina CG., Papadópolos J. & Tobar, F. (2005) "Universalismo Básico. Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina". En Molina CG (ed.) *Universalismo básico una nueva política social para America Latina*. Washington DC: BID.
- Filgueira, F. (2001)"Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes", documento presentado al seminario internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe realizado en la CEPAL, Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001
- Filgueira, F. (1998) "Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada" ponencia presentada en Seminario Areforma de administracao pública no Brasil: posibilidades e obstáculos, Fundación Joaquim Nabuco, agosto, 29 págs. www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi8 [accesado el 10-12-11]
- Fischer, G. Miller, M & Sidney S (2007) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, politics and methods*. Taylor and Francis Boca de Raton.
- Fischer, F. (2003) *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*, Oxford: Oxford University Press
- Fischer, F. (1998)"Beyond empiricism: policy inquiry in postpositivist perspective" *Policy Studies Journal*, vol 26, Nº1:129-146.
- Fischer, F. & Forester, J. (1993) *The Argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, N.C.: Duke University press
- Fleury, S. (2002) *Políticas sociales y ciudadanía*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Fonseca, A. (2008) "Los sistemas de protección social en América Latina: focalización v/s universalidad" Working paper Nº 4, agosto, FAO, visitado el 15/4/10, disponible en

www.rlc.fao.org/iniciativa/wps.htm[accesado el 14-11-11]

- Fonseca, A. (2006), Los sistemas de Protección social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas, Nueva York: Regional Bureau of Latin America and the Caribbean (RBLAC), UNDP www.fao.org/Regional/LAmerica/prior/segalim/ingreso/pdf/fonseca.pdf [accesado 20-11-11]
- Forester J. (1993) "Learning from practice stories: the priority of practical jugment". En Frank Fischer& John Forester (eds.) The argumentative turn in policy analysis and planning, Durham and London: Duke University Press, 186-212
- French Davis, R, Riesco et al. (2007): Perspectivas económicas para el Chile del bicentenario, Hernán Frigolett (ed.), Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo, CED
- French Davis, R. (2003) Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad. Tres décadas de política económica en Chile, Santiago de Chile: Dolmen
- Fundación de Superación de la Pobreza (2010)"Un sistema de garantías sociales para Chile" Umbrales sociales para Chile. Hacia una futura política social, Santiago de Chile, Fundación de Superación de la Pobreza, Cap 1:6-32. http://www.superacionpobreza.cl/EditorFiles/File/Umbrales%202009/Final/UMBRALES_SOCIALES_CAP_1.PDF [accesado el 10-10-12]
- Gallego R & Subirats J (2010) "Descentralización política y equidad. Regímenes de Bienestar en España" Ekonomi Gerizan XVIII: 89-101
- Gilbert, N. & Terrell P. (2005) Dimensions of social welfare policy (6^a edición), Boston: Allyn and Bacon.
- Gilbert, N. (ed.) (2001) Targeting Social Benefits: International Perspectives and Trends. Transaction Publishers, New Brunswick, NJ.
- Girotti, F. (2001) Welfare State. Storia, modelli e critica. Roma: Carocci.
- Gomariz, E. (2007) Sistema político y políticas públicas en América Latina, Revista Reforma y Democracia Nº 38, CLAD: Caracas. pp. 91-112
- Gómez Leyton, J. (2009) "Bachelet, la 'izquierda neoliberal' de Chile". Revista Metapolítica, Nº65 (64-70), julio-agosto
- Goodin R. (2004) "Support with Strings: Workfare as an impermissible condition" Journal of Applied Philosophy, 21 (3) 2004
- Goodin, R, Rein M. & Moran M (2006) "The Public and its Policies". En Michael Moran, Martin Rein & Robert E. Goodin (eds.), The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-35.

- Gordon, S. (2003) "Ciudadanía y derechos sociales. ¿Criterios distributivos?" Serie Políticas Sociales 70. Cepal: Santiago de Chile
- Gough, I. & Wood G. (2004) Introduction. En Ian Gough & Geoff Wood with Armando Barrientos (eds), Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts, Cambridge, UK-New York: Cambridge University Press: pp.1-11.
- Gough, I & Wood, G. (eds.) (2004a), Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts, Cambridge, Cambridge University Press, pp.68-121.
- Hager, M. & Laws D. (2006) "Ordering through discourse". En Michel Moran, Martin Rein & Robert E. Goodin (eds) The Oxford Handbook of Public Policy, Oxford: Oxford University Press, 251-268.
- Hager, M. (2003) Preface. En Hager Maarten and Wanegaar Hendrik (ed.) (2003) Deliberative policy analysis.Understanding governance in the network society Cambridge: Cambridge University Press
- Hager, M (2003a) "Policy without polity? Policy analysis and the institutional voice", Policy Sciences 36:175-195
- Hager M. (2003b) "A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics" En Hager Maarten & Wanegaar Hendrik (ed.) (2003) Deliberative policy analysis.Understanding governance in the network society Cambridge: Cambridge University Press 88-112.
- Hager, M.A (2002)"Discourse Analysis and the Study of Policy Making" European Political Science, 2 (1), pp.61-65.
- Hager, M. (1993) "Discourse coalitions and the Institutionalisation of Practice.The case of acid rain in Britain". En John Forester & Frank Fischer (eds.), The Argumentative Turn in Policy and Planning, Durham: Duke University Press, pp. 43-76.
- Hager, M & Wagenaar H. (eds.) Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society Cambridge: Cambridge University Press 228-247.
- Hall, P. (1993) "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain" Comparative Politics 25 (3): 275-296.
- Hardy, C. (2004) Equidad y protección social, Santiago de Chile: Lom
- Herrera, M. & Castón, P. (2003). Las políticas sociales en las sociedades complejas. Barcelona: Ariel
- Hoces de la Guardia, F., Hojman A. & Larrañaga, O. (2011) "Evaluating the Chile Solidario program: results using the Chile Solidario panel and the administrative databases". Estudios de Economía. Vol. 38 – N°1, págs. 129-168

- Holzmann, R. & Jorgensen, S (2000)" Social Risk Management: a New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond" Social Protection Discussion Paper Series No. 6, Social Protection Unit. Human Development Network. Washington: The World Bank
- Hogwood, B. & Peters, B. G. (1982) "The Dynamics of Policy Change: Policy Succession" *Policy Sciences*, 14(3), 225-245.
- Hogwood, B. & Peters, B. G. (1983) *Policy dynamics*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books
- Howlett, M. (2007) "Re-Visiting the New Orthodoxy of Policy Dynamics: The Dependent Variable and Re-Aggregation Problems in the Study of Policy Change" *Canadian Political Science Review*, 1(2), 50-62.
- Howlett, M. & Cashore, B. (2009) "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem" *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 33-46.
- Howlett, M. & Cashore, B. (2007) "Re-visiting the new orthodoxy of policy dynamics: the dependent variable and re-aggregation problems in the study of policy change". *Canadian Political Science Review*, 2, 1-14.
- Huneuss C (1998) "Tecnócratas y políticos en un régimen autoritario. Los "ODEPLAN Boys" y los "Gremialistas" en el Chile de Pinochet". *Revista Ciencia Política* Vol XIX 125-158.
- Ibarra, P, Gomá, R., Gonzalez, R. & Salvador, M (2002) "Movimientos sociales, políticas públicas y democracia radical. Algunas cuestiones introductorias". En Ibarra, Pedro, Martí Salvador & Gomá Ricard (coords.) *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, Barcelona: Icaria, 9-23
- Illanes, M.A. & Riesco, M. (2007) "Developmentalism and social change in Chile". En Riesco, Manuel (ed.) *Latin American developmental Welfare State model in the making?* Palgrave, MacMillan: New York (378-424)
- Ivo, ABL (2004) "A reconversão do social. Dilemas da redistribuição no tratamento focalizado" *Sao Paulo em Perspectiva* 18(2): 57-67, 2004
- Ivo, BAL (2005) "The redefinition of the social issue and the rhetoric on poverty during the '90s "En Alberto Cimadomore, Hartley Dean & Jorge Siqueira (eds.) *The poverty of the State. Reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty*, Buenos Aires, CLACSO, pp.65-90
- Jobert, B. (2004) *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*, Santiago de Chile: Lom/Cátedra UNESCO de Políticas Públicas.
- Jobert, B. & Muller P. (1987) *L'Etat en action. Politiques publiques et corporativismes*. Paris: Presses Universitaires de France

- John, P (2003)" Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change" *Policy Studies Journal* 31(2) : 481-498.
- John, P. (1998) *Analysing Public Policy*. London and New York: Pinter.
- Kay, A. (2009) "Understanding Policy Change as a Hermeneutic Problem", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11: 1, 47 — 63
- Kingdon, J. W. (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Glenview: Scott, Foresman and Company.
- Korpi, W. & Palme, J. (1998)" The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries" *American Sociological Review*, Vol. 63, No. 5, pp. 661–687.
- Larrañaga, O., Contreras, D. & Ruiz-Tagle J. (2009) "Evaluación de impacto Chile Solidario: primera cohorte de participantes" disponible en www.mideplan.cl, [accesado el 5-5-2010]
- Lewis, G. (2000) "Expanding the Social Policy Imaginary" En G. Lewis, Sharon. Gewirtz Gail & Clarke John (eds), *Rethinking Social Policy*, London, Sage in association with The Open University, pp.1-21
- Lindblom, C. E. (1965) *The intelligence of democracy; decision making through mutual adjustment*. New York, Free Press.
- Lo Vuolo, R. (2004) "Las perspectivas del ingreso ciudadano frente a otras políticas en América Latina". Ponencia presentada en el Décimo Congreso de la Basic Income European Network. "The Right to a Basic Income: Egalitarian Democracy." Barcelona.18-21 de Setiembre 2004.
- Majone, G. (2001) "Políticas públicas y administración. Ideas, intereses e instituciones". En R.Goodin & H. Klingemann (Eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política* Madrid: Istmo S.A. 887-913. .
- Majone, G (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económico.
- Martin, M.P. (2009) "Protección social, igualdad y construcción de un Estado de Bienestar en Chile". *Rev. Asuntos Públicos* Nº 718, junio
- Martin, M.P. (2007)"Cohesión social. Una perspectiva para avanzar hacia políticas públicas basadas en derechos". En Erazo, Ximena, Martin María Pía &Oyarce Héctor (eds.) *Políticas Públicas para un Estado social de derechos*, Lom Ediciones, Santiago de Chile.
- Martin, M.P. (2004)" Nuevos desafíos de la estrategia de crecimiento más gasto social". En

Stefoni, Carolina, (ed) Chile 2003-2004. Los nuevos escenarios (Inter.) nacionales, Flacso-Chile

- Martin, M.P. (1998) "Integración al desarrollo: una visión de la política social". En C. Toloza & E. Lahera (eds.), Chile en los noventa, Dolmen Ediciones, Chile.
- Martínez F. J. (2007) Regímenes de Bienestar en América Latina, Madrid: Fundación Carolina
- Martínez, J. & Voorend K (2008). Transferencias condicionadas, regímenes de bienestar e igualdad de género: ¿bancos, negros o grises? Miami: Center of Latin American Studies, University of Miami
- Martner, G. (2010) "Reformas a la Protección y Seguridad Social en Chile," Políticas Públicas. Vol 3, Nº1, pp 61-94.
- Marshall T.H. y Bottomore T. (1998) Ciudadanía y clase social Madrid: Alianza
- Marston, G. (2004) Social policy and discourse analysis. Policy change in public housing, Ashgate, Burlington, USA.
- Mead, L. (1997) "Citizenship and Social Policy: T.H. Marshall and Poverty", Social Philosophy and Policy 14: 197-230.
- Medeiros, M. (2007) Equity and Social Mobility: Theory and Methodology with Applications to Bolivia, Brazil, Cuba, and South Africa. Comentarios en el Seminario Internacional. Brasilia: PNUD/IPC, Brasilia.
- Meier, K. (2009) "Policy Theory, Policy Theory Everywhere: Ravings of a Deranged Policy Scholar", The Policy Studies Journal, 37(1), 5-11
- Mejía-Ortega L & Franco Giraldo A (2007) "Protección Social y modelos de desarrollo en América Latina" Revista de Salud Pública. 9 (3):471-483.
- Mesa-Lago, C. (2002) "La Reforma Estructural de las Pensiones de Seguridad Social en América Latina: Modelos, Características, Resultados y Lecciones", Economía y Sociedad, Num. 19:75-91.
- Mesa-Lago C (2000) "Desarrollo social, Reforma del Estado y de la seguridad social al umbral del siglo XXI" Serie Políticas Sociales Nº 36 CEPAL/ELAC. Santiago de Chile:
- Mesa-Lago, C. (1991) Social Security in Latin America. Informe elaborado para Inter-American Development Bank, Economic and Social Progress in Latin America.
- Mesenguer, C & Giraldo, F (2008) "Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas", Política y Gobierno Vol. XV(2):315-351.
- Mesenguer, C. (2004) "La difusión de las privatizaciones en la OECD y en América Latina: ¿un

proceso de aprendizaje?" Revista Española de Ciencia Política. Núm. 10:111-138

- MIDEPLAN (2004) Conceptos fundamentales del Sistema de Protección Social Chile Solidario, disponible en www.mideplan.cl [accesado el 9-10-10]
- MIDEPLAN (2009) "Fundamentos para la operación de un Sistema Intersectorial de Protección Social", Santiago de Chile: Mideplan, junio. Disponible en: www.mideplan.cl visitado el 3/5/2010.[accesado el 7-12-12]
- MIDEPLAN (2009a) "Contexto programático para el análisis de resultados de la evaluación de impacto de Chile Solidario" 27 de abril de 2009
- MIDEPLAN (2010) Cuatro años creciendo juntos. Memoria de la Instalación del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo 2006-2010 disponible en www.crececontigo.cl [accesado el 2-6-2010].
- Milazzo A & Grosh M (2008) "Social Safety Nets in World Bank lending and analytical work: FY 2002-2007", SP Discussion Paper Nº 0810, Banco Mundial, may.
- Mkandawire, T. (2005) "Targeting and universalism in poverty reduction Social Policy and Development Programme" Paper Nº23, dec., United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)
- Molyneux, M. (2007) "Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?" Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Moreno, L. (2007)" Europa social, bienestar en España y la malla de seguridad", Documento de trabajo 07-08. Madrid: CSIC
- Moreno, L. & Serrano A (2007) "Europeización del bienestar y activación", Política y Sociedad, Vol. 44, Nº2:31-44
- Morley S & Coady D. (2003) "From Social Assistance to Social Development.Targeted Education Subsidies in Developing Countries". Washington, DC: Center Glob. Dev., Int. Food Policy Res. Inst.
- Müller, P. (2005) " Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs " Revue française de science politique. 55 (1), 155-187.
- Müller, P. (2000), " L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique". Revue française de science politique. 50 (2), 189 – 208.
- Muller, P. & Surel, Y. (1998). L'analyse des politiques publiques. Paris: Editions Montchrestien
- Müller, P. (1996), " Cinq défis pour l'analyse des politiques publiques, Forum: enjeux,

controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques", en Revue Française de Science Politique, Volume 46, Numéro 1, pp. 96-102.

- Munro L. (2008) "Risks, needs and rights: compatible or contradictoy bases for social protection". En Barrientos Armando & Hume David (ed.) Social protection for the por and the poorest, Hampshire, UK: Palgrave Macmillan, p.25-46
- Neiman, G. & Quaranta, G. (2006)" Los estudios de caso en la investigación sociológica" En Vasilachis de Gialdino (comp.) Estrategias de investigación cualitativa. Buenos Aires: Gedisa. 213-234
- Nelson, B. J. (2001) "Políticas públicas y administración: una visión general". En R. Goodin y H-D. Klingemann (eds.), Nuevo manual de Ciencia Política. Tomo II. Madrid: Istmo.795-860
- Ocampo, J. (2002) Globalization and development, Paper presented at the International Seminar on ¿New international trends for economic development' Río de Janeiro, Bndes. Acceso el 9/3/2010, disponible en http://www.cep.cl/UNRISD/References/ECLAC/OCampo_BNDES.pdf. [accesado el 4-6-11]
- OIT- Organización Internacional del Trabajo (2011) Social protection floor for a fair and inclusive globalization.Report of the Social Protection Floor Advisory Group. Geneva, International Labour Office.
- Ostrom, E. (1999)" Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework" En PA Sabatier (1999) Theories of the policy process Boulder, Colo.: Westview Press. (pp. 35-72).
- Paes de Barros R. & Carvalho M. (2004) "La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades", noviembre, doc de trabajo BID, disponible en: <http://www.idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=609099> [accesado el 14-4-2010]
- Palma A. (2010) "Chile: perfeccionamiento de la autoridad social del gobierno de Chile." En Franco Rolando & Székely Miguel (coords.) Institucionalidad social en América Latina, Santiago de Chile, Cepal, UFPA, pp236-247.
- Palma, J & Urzúa, R. (2005) Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de Chile Solidario. Colección Políticas Sociales. UNESCO. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140240s.pdf> [accesado el 6-7-11]
- Pautassi, L. (2007) "El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos". Serie Mujer y Desarrollo 87. Santiago de Chile: Cepal.
- Parsons, W. (2007) Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas, Buenos Aires: Edgard Elgar y FLACSO-México

- Pérez-Baldotano A. (2004) "Globalization, human security and social policy. North and South", En Kennett, Patricia (ed.) *Handbook of comparative social policy*, Northampton, USA: Edward Elgar.50-67
- Perez Ribas R., Veras Soares F. & Hirata G (2008) "The impact of CCTs What we know and what we are not sure about". En D. Hailu & F. Veras Soares (eds.) *Poverty in Focus, Nº 15: Cash transfers. Lessons from Africa and Latin America*, Brasilia, International Poverty Centre (IPC)
- Pérez, C. & Rey Pérez J. (2007) "¿Garantías del ingreso para garantizar el trabajo" *Revista Chilena de Ciencia Política* Vol.27, (1): 89-109
- Pérez Sánchez, M. (2005) "Origen y desarrollo del análisis de políticas". En Pérez Sánchez, M (ed.) *Ánalysis de políticas Públicas*, Granada: Universidad de Granada, 31-51.
- Peters, B. G. (1986) "Legitimating Policy Choices". En B. G. Peters (Ed.), *American Public Policy* USA: MacMillan. pp. 63-76.
- Piron, L. (2004) Rights-based approaches to social protection, Theme Papers on Social Protection. UK Department for International Development (DFID).Disponible en: www.odi.org.uk/rights [accesado el 3-8-11]
- Powell, M. & Hewitt, M. (1998) "The End of the Welfare State?" *Social Policy & Administration*, 32: 1-13
- Pritchett, L. (2005) "The Political Economy of Targeted Safety Nets", Serie de documentos de discusión sobre la protección social, Nº 501, Washington, D.C., Banco Mundial-
- Raczyński, D. (2008) "Sistema Chile Solidario y la Protección Social de Chile. Lecciones del presente y agenda para el futuro" CIEPLAN-Instituto Fernando Henrique Cardoso
- Raczyński D. & Serrano, C. (2005). Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años '90 y desafíos futuros. Santiago de Chile: Asesorías para el desarrollo. Disponible en: www.asesoriasparaeldesarrollo.cl [accesado el 6-7-11]
- Radaelli C. (1999) The public policy of the European Union wither politics of expertise ECSA Conference Pittsburg, June 2-5
- Radaelli, C. & Schmidt V. (2004) "Policy change and discourse in Europe: conceptual and methodological issues" *West European Politics*, Vol.27 (2): 183-210
- Ravallion, M. (2003) Targeted transfers in Poor countries: revisiting the trade-offs and policy Options. Policy Research Working Paper, 3048, World Bank disponible en: www.worldbank.org [accesado el 6-7-11]
- Rawlings, L. (2005), "A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes", *International Social Security Review*, vol. 58, Nº 2/3.

- Rawlings L.B. & Rubio, (2005) Evaluating the impact of conditional cash transfer programs World Bank Research Observer 20(1): 29-55
- Rein, M. & Schön D.A. (1993) "Reframing policy discourse" In Frank Fischer & John Forester, eds., The argumentative turn in policy analysis and planning, Durham, NC: Duke University Press. 145-166.
- Rein, M. & Schön D.A. (1996) "Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice". Knowledge and Policy 9: 85-104.
- Ribe, H., Robalino, D. & Walker I (2010) Achieving effective social protection for all in Latin American and the Caribbean. From right to reality Washington: World Bank
- Riesco, M. (ed.) (2007) Latin American developmental Welfare State model in the making? Palgrave, MacMillan: New York.
- Roe E. (1994) Narrative Policy Analysis Durkham Duke University Press
- Rodríguez Cabrero, G. (2007) "La mundialización y el Estado de Bienestar y los nuevos riesgos sociales". Ekonomi Gerizan, (XV):260-275.
- Rodríguez Cabrero G (2000) Prólogo. En Cambios en el Estado del Bienestar: políticas sociales y desigualdades en España, José Adelantado, (coord), Barcelona : Icaria. 7-19.
- Rosanvallón, P. (1995) La nueva cuestión social: repensar el Estado de providencia, Buenos Aires: Manantial.
- Roth A. (2008) "Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?" Estudios Políticos 33:67-91, julio-diciembre
- Ruz, M. & Palma J. (2005) Análisis del Proceso de Elaboración e Implementación del Sistema Chile Solidario, Informe de Investigación, Instituto de Asuntos Públicos. Departamento de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Sabatier, P. (1993) 'Policy Change over a Decade or More' in (eds.) Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach (Boulder: Westview Press)
- Sabatier, P. A. (2007). Theories of the policy process (2nd edition). Boulder, CO: Westview Pres.
- Sabatier, P.A. & Schlager, E. (2000) « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », Revue Française de Science Politique, Vol 50, (2):215-234.
- Sandoval, C. (2002). Investigación cualitativa. Programas de especialización en teoría, método y técnicas de investigación social. Colombia: Instituto Colombiano para el fomento

de la Investigación Social (ICFES).

- Sanz Menéndez, L. Cruz-Castro, & Romero M (2001) "Recursos, Intereses y Difusión de Modelos Para La Política regional de I + D: la Comunidad de Madrid". Sistemas Regionales de Innovación. Bilbao: Servicio Editorial.
- Schlager, E. (2007) "A Comparison of Frameworks, Theories and Models of the policy process". In P. A. Sabatier (Ed.) Theories of the policy process (2nd. Ed. ed., pp. 233-260). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Schlager, E. (1999) "A Comparison of Frameworks, Theories and Models of the policy process". En P. A. Sabatier (Ed.), Theories of the policy process (pp. 233-260). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Schlager, E., & Blomquist, W. (1996) "A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process" Political Research Quarterly, 49(3), 651- 672.
- Schneider, A. & Ingram, H. (1993) "Social construction of target populations: implications for politics and policy" The American Sociological Review Vol 87(2):333-347
- Schmidt, V. (2008) "Bringing the State Back Into the Varieties of Capitalism and Discourse Back Into the Explanation of Change". Center for European Studies Working Paper Series 152 University of Sussex
- Schmidt, V & Radaelli, C. (2004) "Policy change and discourse in Europe: conceptual and methodological issues", West European Politics, Vol.27, No.2:183–210
- Schön D.A. & Rein M. (1994) Frame Reflection: toward a resolution of intractable policy controversies, New York: Basic Books.
- Schwarzer, H. (2011) ILO/EU Project: Improving Social Protection and Promoting Employment. Disponible <http://stepdev.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceld=26202> [accesado el 17-04-13]
- Sen, A. (2003) "La economía política de la focalización" Revista Comercio Exterior, México, Vol.53 (6):555-562.
- Serrano, C. (2005) La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina Serie Mujer y Desarrollo 70 Santiago de Chile: Cepal.
- Silva e Silva M.O., Yazbek M & Di Giovanni G. (2004) A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004. 225p
- Skocpol, T. (1991) "Targeting within universalism: Politically viable policies to combat poverty in the United States". In C. Jencks and P.E. Peterson (eds.). The Urban Underclass. Brookings Institution, Washington, DC. p. 411-36

- Snow, D.A. & Benford R. (1992) "Master Frames and Cycles of Protest". In Morris, Aldon y Carol McClurg Mueller (ed.) *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven, Connecticut: Yale University Press. 133-155.
- Snow, D. A. & Benford, R. (1988) "Ideology, Frame resonance, and Participant Mobilization" *International Social Movement Research* 1:197-217.
- Soares, S., Guerreiro R., Soares Veras F., Medeiros M., & Zepeda, E. (2007) Conditional Cash Transfers in Brasil, Chile and México: impacts upon inequality. Working Paper, Nº 35, International Policy Centre for Inclusive Growth, april, disponible en <http://www.ipc-undp.org> [accesado el 12-04-2010].
- Sojo, A. (2007) La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales *Revista de la Cepal*, Nº 91, abril, pp.111-131.
- Sojo, A. (2004) Vulnerabilidad social y políticas públicas Serie Estudios y Perspectivas 14 (abril). México: Cepal.
- Sojo, A. (2000) Moving social protection beyond a 'safety net' approach in Latin America and the Caribbean, Deutsche Stiftung fuer Entwicklung (dse) Issue Notes. The Challenge of Social Protection in a Globalizing World, Berlin. Disponible en <http://www.dse.de/ef/social/sojo.htm>.[accesado el 20-04-2010].
- Solomon M. (2006) "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo xxi: diálogo, disidencia, aproximaciones". *Revista electrónica de estudios internacionales* pag 1-53
- Sotelsek, D. (2007) "Exclusión social y pobreza en America Latina" *Revista Española del Tercer Sector*, Nº 5, enero-abril.111-146.
- Standing, G. (2002) *Beyond the new Paternalism. Basic Security as equality*. London, Verso.
- Stallings, B. (2002) Social protection in an insecure area: a south south exchange, an alternative social policies responses to globalization" Inter Regional Workshop, Santiago de Chile, 14-17 mayo. Disponible en http://videos.cep.cl/sw2002/SW2002_Movies.html [accesado el 17-11-10].
- Stake, R. (2005) "Qualitative case studies". En N. Denzin & Y. Lincoln (2005) *The Sage handbook of qualitative research*. Third edition. London: Sage Publications.
- Steensland, B. (2008) "Why do policy frames change? Actor-idea coevolution in debates over welfare reform" *Social Forces* 86:1027-1054.
- Stern, P.N., (2007). On Solid Ground: Essential Properties of Growing Grounded Theory, in *Handbook of Grounded Theory*, ed. Bryant A. and Charmaz, K., pp. 114-126, Sage, London.

- Stewart, J. (2006) "Value Conflict and Policy Change" *The Review of Policy Research*, 23(1), 183-195.
- Stone D. (2001) *Policy paradox: the art of political decision making*, Revised edition New York/London: WW Norton and Company.
- Strauss, A. & Corbin, J. (2002) *Basics of qualitative research: grounded theory procedures and techniques*. Newbury Park London: Sage.
- Subbarao, K. et al (1997) *Safety Net Programs and Poverty Reduction. Lessons from Cross-Country Experience*. Washington, DC: World Bank Publications.
- Subirats, J., Knoepfel, P, Larrue, C. & Varonne, F. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- Subirats J. et al. (2004) *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Colección Estudios Sociales Núm.16, Barcelona.Fundación la Caixa.
- Surel, Y. (2008) "Las políticas públicas como paradigmas". *Estudios Políticos* Nº 33: pp. 41-65.
- Theodoro, M. & Delgado, G. (2003) 'Política Social: universalização ou focalização; subsídios para o debate' (Social polity: universalization or focalisation). *Notes for a discussion*, *Políticas Sociais: Acompanhamento e análise* (Social polity: commentary and analysis) Brasília, DF: IPEA
- Titmuss, R.M. (1981) *Política Social*, Barcelona: Ariel
- Torgerson, D.(2007) "Promoting the policy orientation: Laswell in context" en Frank Fischer, Gerald Millery & Mora S. Sidney (ed.) *Handbook of public policy analysis. Theory, politics and methods*.Boca Ratón Fl: CRC Press.15-28.
- Triandafyllidou, A. & Foutiou, A. (1998) "Sustainability and Modernity in the European Union: A Frame Theory Approach to Policy-Making" *Sociological Research OnLine*, 3 (1).
- Trinidad, A., Carreño, V. & Soriano, R. (2006), *Teoría fundamentada (grounded theory). La construcción de la teoría a través del análisis interpretacional*, Madrid, Centro de Investigación Sociológica.
- True, J.L, Jones, B.D. & Baugmartner (2007)" Punctuated equilibrium theory. Explaining stability and change in public policymaking". En Sabatier,P. A. (2007). *Theories of the policy process* (2nd edition). Boulder, CO: Westview Pres 155-187.
- United Nations Research Institute for Social Development (2003) *Late industrializers and the development of the Welfare State*, Draft paper, Geneve: UNRISD. Disponible en www.unrisd.org [accesado el 7-1-12]

- Uthoff, A. (2009). La trayectoria de la reforma previsional en Chile y el incremento de la solidaridad. Seminario sobre seguridad social y protección integral para adultos mayores: Desafíos y estrategias en América Latina y el Caribe y experiencias internacionales. Lima, Perú: CEPAL, OIT, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, GTZ, BID, ASDI.
- Valencia Lomelí, E. (2008) "Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates" *The Annual Review of Sociology* 34:499-524.
- Van Hukst, M. & Yanow, D. (2009) Studying the political through frame analysis Workshop, ECPR Joint Sessions, Lisbon 2009, 14-19 April
- Van Parijs, P. (1995) *Real Freedom for All. What (if Anything) Can Justify Capitalism?*. Oxford: Clarendon Press.
- Vera Soares, F. & Britto, T. (2007) Encarando las limitaciones en la capacidad para transferencias condicionadas en latinoamérica: los casos de El Salvador y Paraguay Working Paper Nº3 International Poverty Centre/PNUD disponible en www.undp-povertycentre.org. [accesado el 10-08-2009]
- Verloo, M. (2002) Policy frames and implementation problems: the case of gender mainstreaming. Part B: Proposal Description of RTD Projects, www.mageeq.net [accesado el 4-07-2010]
- Viana A.L.D & Levcoitz E. (2005) "Proteção social: introduzindo o debate", En Viana AL, Elías, P.E & Ibáñez, N (orgs.) *Proteção Social: Dilemas e Desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005, 15-57.
- Villatoro, P. (2007). "Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras", Economic Commission for Latin America and the Caribbean Website, http://www.eclac.org/dds/noticias/paginas/1/30291/CEPAL_PabloVillatoro_CCT.pdf [accesado el 13-07-2010]
- Villatoro, P. (2008) "CCTs in Latin America: Human Capital Accumulation and Poverty Reduction" en D. Hailu y F. Veras Soares (eds.) *Poverty in Focus*, Nº 15: Cash transfers. Lessons from Africa and Latin America, Brasilia, International Poverty Centre (IPC), agosto.
- Vivar, C., Arantzamendi, M., Lopez-dicastillo, O. & Gordon L. (2010) "La Teoría Fundamentada como Metodología de Investigación Cualitativa en Enfermería". *Index Enferm*, vol.19, n.4 pp. 283-288. [citado 2012-07-21] Disponible en: http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S113212962010000300011&lng=es&nrm=iso [accesado el 10-03-2013]

- Vlassopoulou C. A. (1999), « *La lutte contre la pollution atmosphérique urbaine en France et en Grèce. Construction des problèmes publics et changement de politique* », Thèse pour le Doctorat de Science Politique, Université Panthéon ASSAS, Paris II.
- Wildavsky, A. (1969) “Rescuing policy analysis from PPBS”. *Public Administration Review*, 29, 189–202.
- Yanow, D. (2007) “Interpretation in policy analysis: On methods and practice” *Critical Policy Analysis* 1: 109-121.
- Yanow D. (2003) “Accessing local knowledge”. En Hager, M & Wagenaar H. (eds.) *Deliberative policy analysis. Undertansding governance in the network society* Cambridge: Cambridge University Press 228-247.
- Yanow, D. (2000) *Conducting Interpretive Policy Analysis: Qualitative Research Methods*. Series 47. Sage Publications, London.
- Yanow, D. (1996) *How does a policy mean? Interpreting policy and organizational actions*. Washington, DC: Georgetown University Press, 1996.
- Yin, R. (2004). *The case study anthology*. USA: Sage Publications.
- Yin R. (1994). *Case study research. Design and methods*. USA: Sage Publications.
- Zahariadis, N. (2007) “Ambiguity, Time and Multiple Streams”. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd. Ed. ed., pp. 73-94). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Zittoun, P. (2009) “Understanding Policy Change as a Discursive Problem”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11: 1, 65-82

ANEXO I CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA

La Concertación de Partidos por la Democracia es en la historia de Chile una de las alianzas políticas y electorales más estables, siendo una coalición de centroizquierda conformada por el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista, el Partido por la Democracia y el Partido Radical Social Demócrata. Tuvo cuatro períodos presidenciales consecutivos entre 1990 y 2010. Los dos primeros Presidentes electos fueron de centro, del Partido Demócrata Cristiano Patricio Aylwin, quien gobernó entre 1990 y 1994 y Eduardo Frei, quien lo hizo entre 1994 y 2000. Luego gobernaron dos Presidentes de izquierda; Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010), ambos del Partido Socialista.

Esta coalición se creó para derrotar a la dictadura de Pinochet en el plebiscito de 1988. El día 02 de febrero de 1988 se fundó la coalición y el plebiscito se realizó el 5 de octubre de ese año, ganando la opción No con un 54.71% del total de los sufragios por sobre la opción SI que alcanzó un 43.01%. Producto de estos resultados se convocó a elecciones para elegir presidente y Congreso Nacional. La Concertación de Partidos por la Democracia se estableció con 16 partidos y agrupaciones políticas opositoras a la dictadura imperante en el país desde 1973. Participaron en ella demócrata cristianos, radicales, socialistas, socialdemócratas, liberales, sectores de la izquierda cristiana, humanistas y el Partido por la Democracia.

Elecciones parlamentarias

Resultados Elecciones de Diputados de Concertación de Partidos por la Democracia (1989-2009)

Año de elección	Nº de votos	%	Diputados electos
1989	3.499.713	51,49	69
1993	3.733.276	55,40	70
1997	2.927.692	50,51	69
2001	2.942.989	47,90	62
2005	3.417.207	51,76	64
2009	2.934.378	44,35	57

Resultados Elecciones de Senadores de Concertación de Partidos por la Democracia (1989-2009)

Año de elección	Nº de votos	%	Senadores electos
1989	3.714.989		22
1993	1.039.831		9
1997	2.114.654		11
2001	888.993		9
2005	2.658.998		11
2009	820.147		10

Fuente: Servicio electoral de Chile. <http://www.servel.cl>

ANEXO II. Sistema de Protección Social. Principales políticas y programas

Chile Crece Contigo

Chile Crece contigo es un dispositivo integral de apoyo a todos los niños y niñas de primera infancia (0 a 4 años), que se atiendan en el sistema público de salud (75% de los niños y 80% mujeres embarazadas, según Mideplan 2010), desde la gestación hasta su ingreso al primer nivel de transición en el sistema escolar con el objetivo de eliminar las desigualdades que surgen en la primera infancia. Otorga prestaciones universales, (al 60% más vulnerable) y ofrece apoyo preferente al 40% más pobre. El año 2009, en virtud de Chile Crece Contigo, el 40% de los niños del país tuvo garantía de acceso a sala cuna o jardín infantil, que en 2010 se amplía al 50% y el año 2011 lo haría al 60%. El programa más sustantivo en términos de recursos e impacto del sistema Chile Crece Contigo Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (PADB), que representa la mayor parte del gasto. Para 2009 el total del gasto de este programa equivalía al 0,03% del PIB (Ramos y Acero, 2010).

Seguro de desempleo

Las reformas apuntaron a mejorar el sistema de prestaciones de cesantía y profundizar los programas de subsidios a la contratación laboral. Generado en 2000, se amplía en 2009 (Ley 20.328) el acceso al fondo solidario de cesantía financiado por el Estado, para los trabajadores con contrataciones inestables (López, 2010). El único incremento de responsabilidad para las empresas es la obligación del empleador de aportar al fondo solidario el 0,2% de la remuneración de los trabajadores contratados a plazo fijo o por obra o servicio determinado. Esta cotización no regía para estos trabajadores que no podían acceder a prestaciones de cesantía financiadas por el fondo solidario.

Chile Solidario

En 2002 se crea el programa Puente para las familias de extrema pobreza (225 mil). Se adoptan estrategias tanto de protección como de promoción de capacidades para prevenir y mitigar los riesgos y vulnerabilidades de las familias más pobres. Se crean transferencias condicionadas al cumplimiento de mínimos sociales. Mediante la ley 2004 en que Chile Solidario se constituye con Sistema de Protección Social. Chile Solidario se inicia con el Programa Puente) y amplió su cobertura a: adultos mayores que viven solos (Programa Vínculos), personas en situación de calle (Programa Calle) e hijos de personas privadas de libertad (Programa Caminos), que vinculan condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Asegura el acceso a sus beneficiarios a prestaciones básicas de la red social, estableciendo además un incentivo monetario o bono y la firma de un compromiso con los beneficiarios para que realicen determinadas acciones relacionadas con educación y salud de los hijos. En 2009 se dicta la ley 20.379 que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social Chile Solidario que da solidez y estabilidad jurídica y de recursos a un sistema de garantías exigibles por la ciudadanía en dos áreas clave: la protección de la infancia y la lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad.

Reforma de salud: AUGE

La Reforma de la salud de 2004 especialmente el Plan AUGE, tiene carácter universal (cubre un 90% de la población) e introduce, por primera vez, derechos garantizados de atención con un sistema de garantías explícitas en salud relativas al acceso, calidad, protección financiera y oportunidad con que deben ser otorgadas las atenciones en relación a un conjunto priorizado de enfermedades. Se inició con la garantía de 25 patologías, luego se incrementó a 40. En la actualidad se encuentran en implementación 56, y la meta es alcanzar a cubrir 80 enfermedades el año 2010 (Martner, 2010). AUGE tiene cobertura universal y realización progresiva (se parte con determinadas prestaciones de salud, que se establecen como derechos y luego se van incorporando otras), y establece derechos de forma explícita, que garantiza a través de un

listado de condiciones frente a las cuales el Estado compromete su cumplimiento, dentro de plazos definidos y que son exigibles por parte de la población. Dos son sus elementos más importantes: establece garantías de cumplimiento en términos de acceso, calidad, oportunidad, financiamiento de la atención y; establece mecanismos no judiciales de resolución de controversias a través de un organismo público regulador, la Superintendencia de Salud, organismo independiente de los proveedores públicos y privados.

Reforma Previsional

La reforma mejora las pensiones más bajas y regula el sistema. El principal hito de esta reforma es la introducción de un pilar solidario que beneficia a los adultos mayores pobres (alrededor de 500 mil) que no podían acceder a la pensión asistencial entregada por el Estado. La Pensión Básica Solidaria (PBS) de \$75.000 mensuales, representa para ellos un avance social mayor que puede efectivamente rescatarlos de la condición de pobreza. También se realiza una ampliación del Pilar Solidario que tiene también efectos positivos para los titulares de pensiones contributivas bajas. Las nuevas disposiciones contemplan recursos para mejorar las pensiones más bajas en una línea de corte que se estableció en los 255 mil pesos. De ahí hacia abajo existe el Aporte Previsional Solidario (APS) que complementa, de acuerdo a una tabla preestablecida, las pensiones bajas que no superan tal línea. Este alto porcentaje muestra que la reforma logra una universalización del derecho a la protección social, aumentando su cobertura desde los extremadamente pobres a la población vulnerable. La pensión básica solidaria constituye un ingreso mínimo garantizado para la vejez, disminuyendo además inequidades de género en la previsión.

Fuente: elaboración propia

ANEXO III. ANÁLISIS DESCRIPTIVO CODIFICACIÓN ABIERTA CHILE SOLIDARIO

Diagrama 1: Categoría Multidimensionalidad de la pobreza Caso Chile Solidario

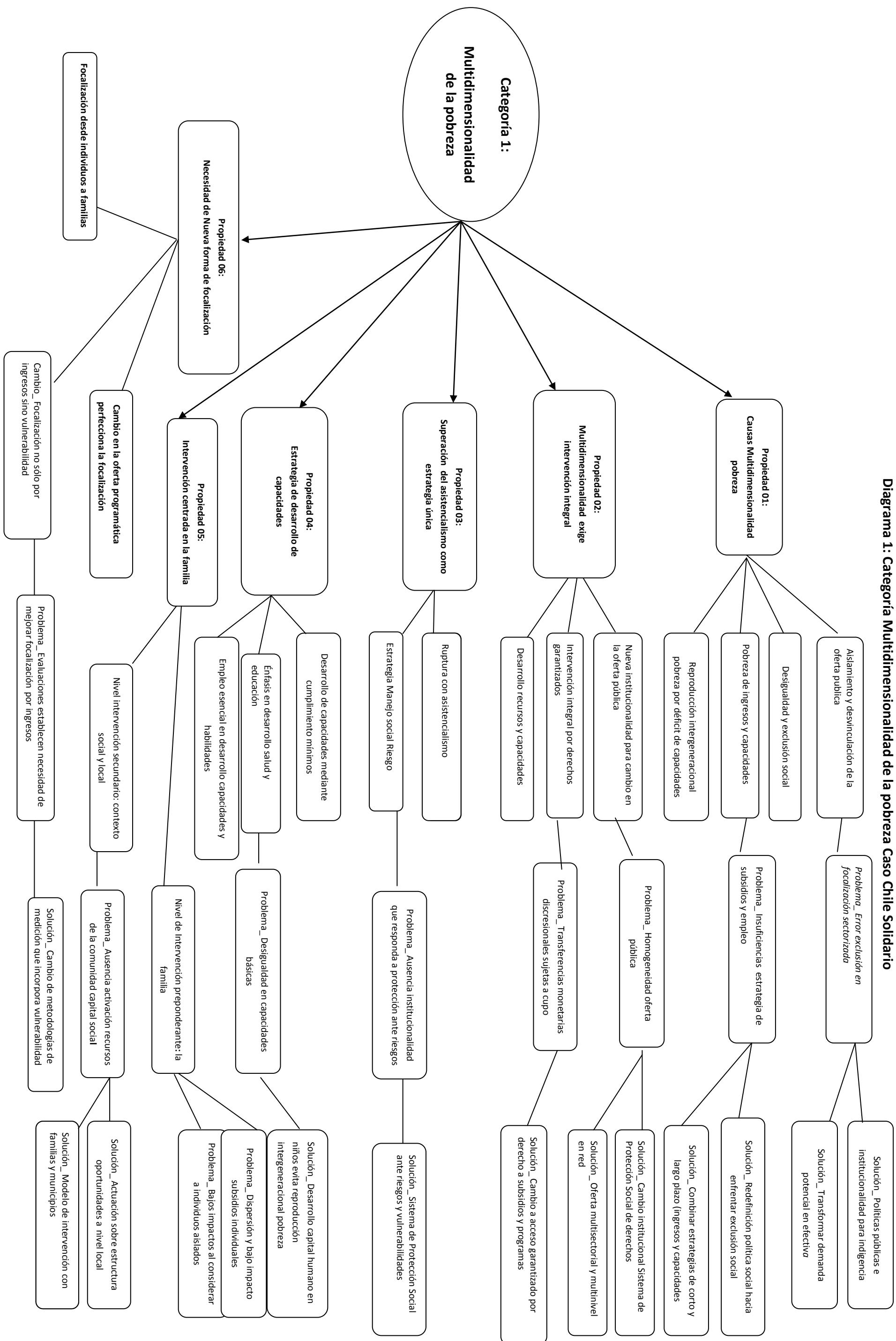


Diagrama 2: Crecimiento económico más inversión social Caso Chile Solidario

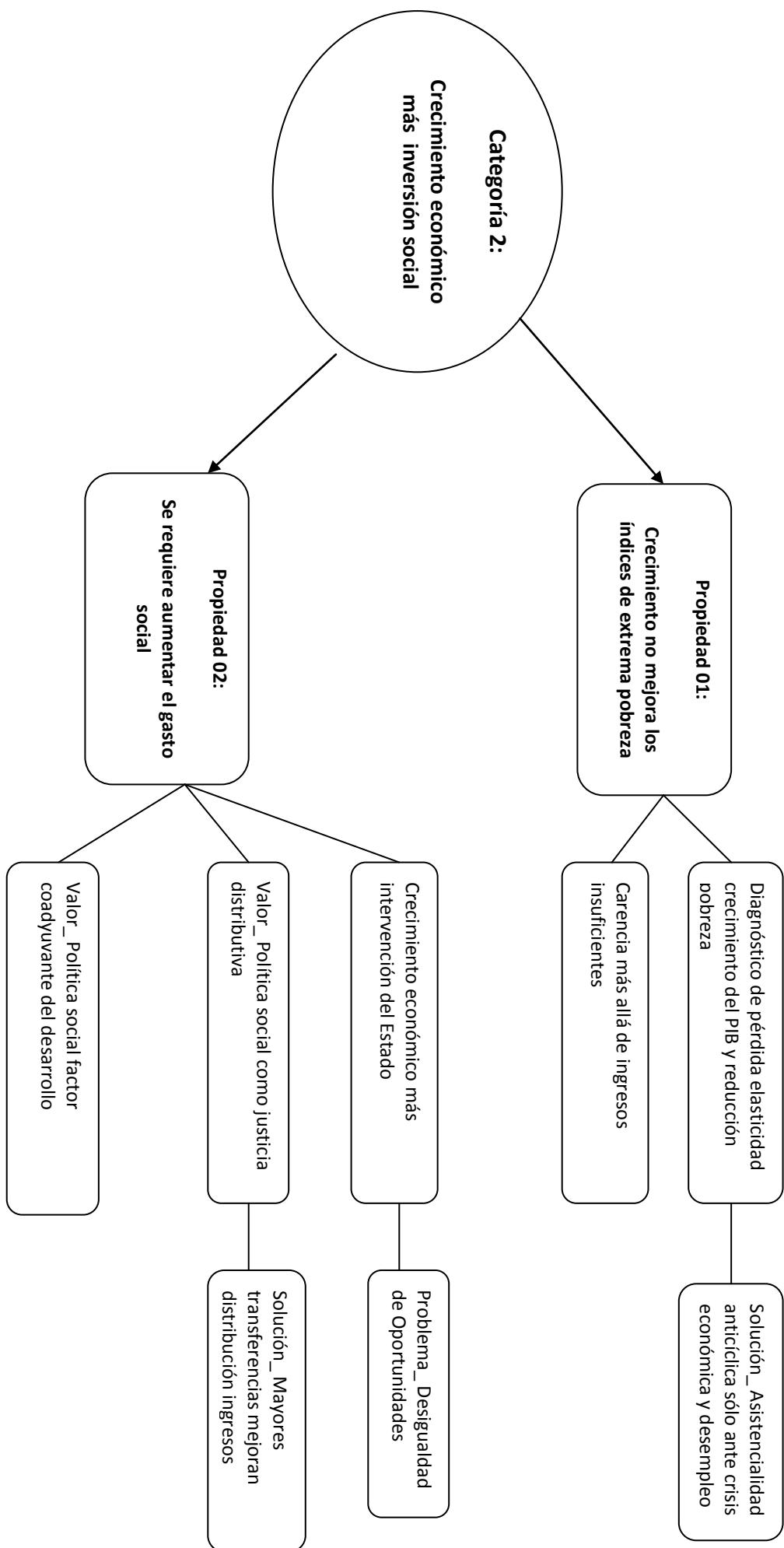


Diagrama 3: Categoría Condisionalidades para cumplir mínimos sociales Caso Chile Solidario

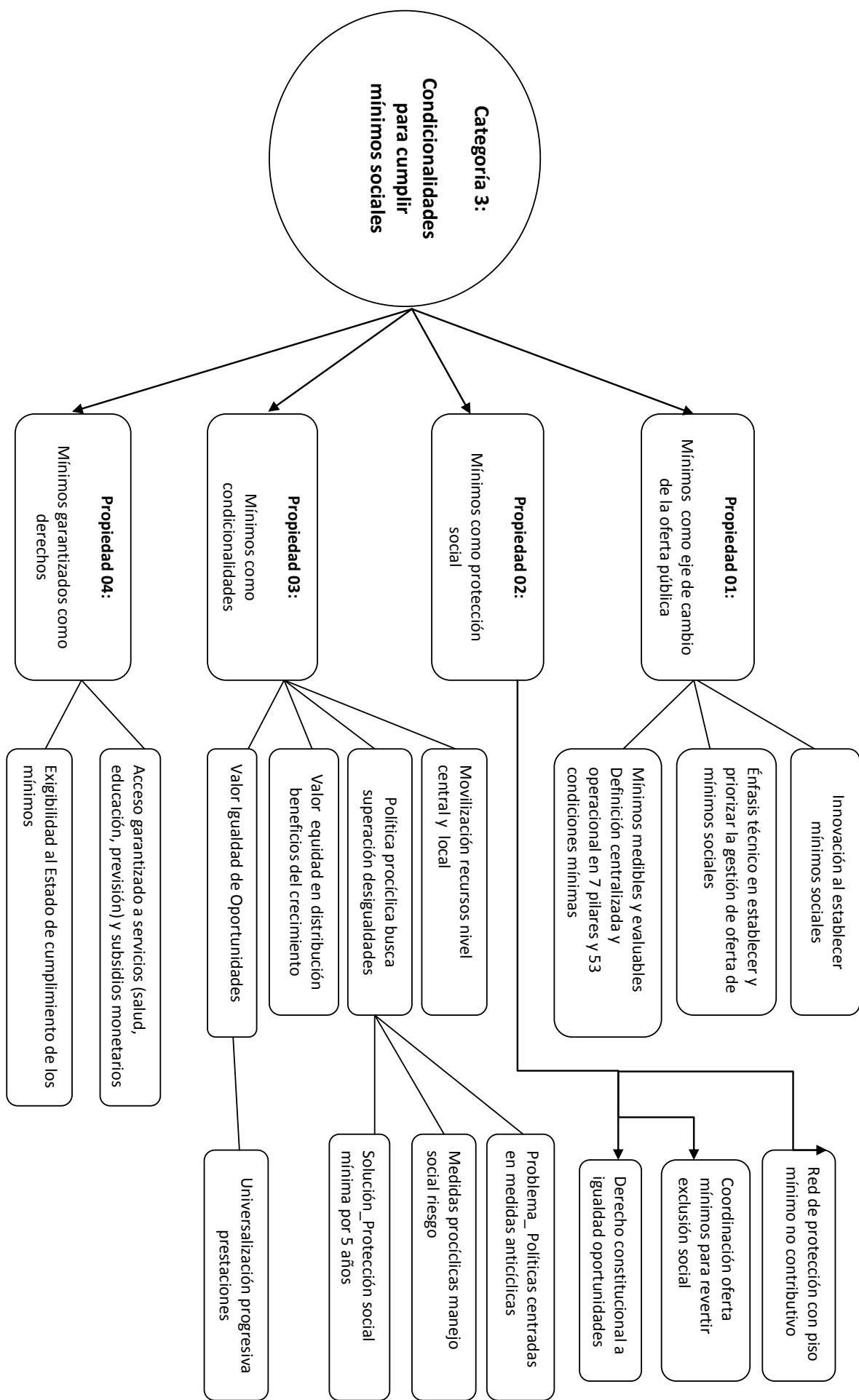


Diagrama 4: Condicionalidades como promoción y alternativa al asistencialismo Caso Chile Solidario

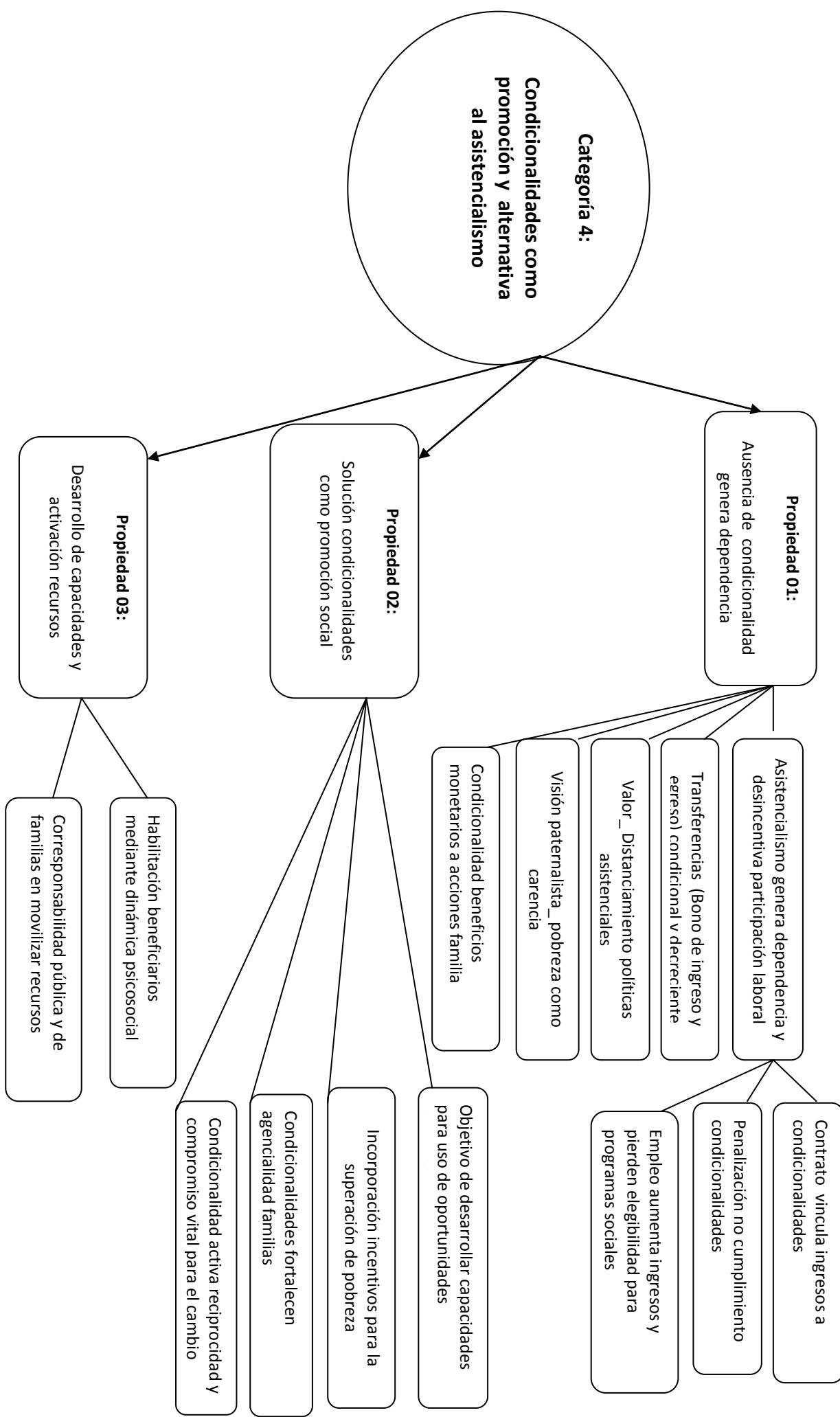


Diagrama 5: Categoría Estrategia de desarrollo de capacidades Caso Chile Solidario

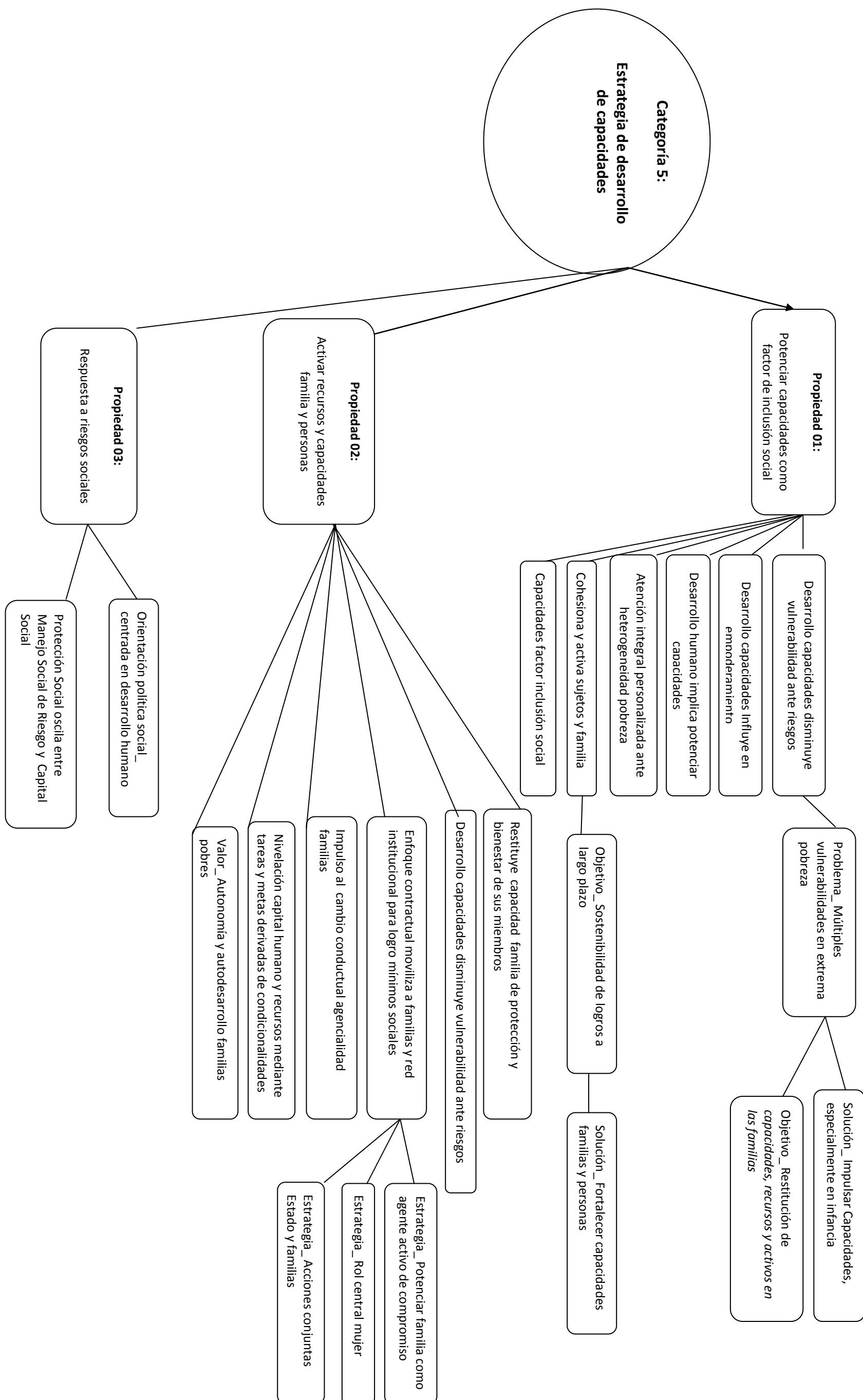


Diagrama 6. Categoría Oferta pública integrada en sistema de protección social Caso Chile Solidario

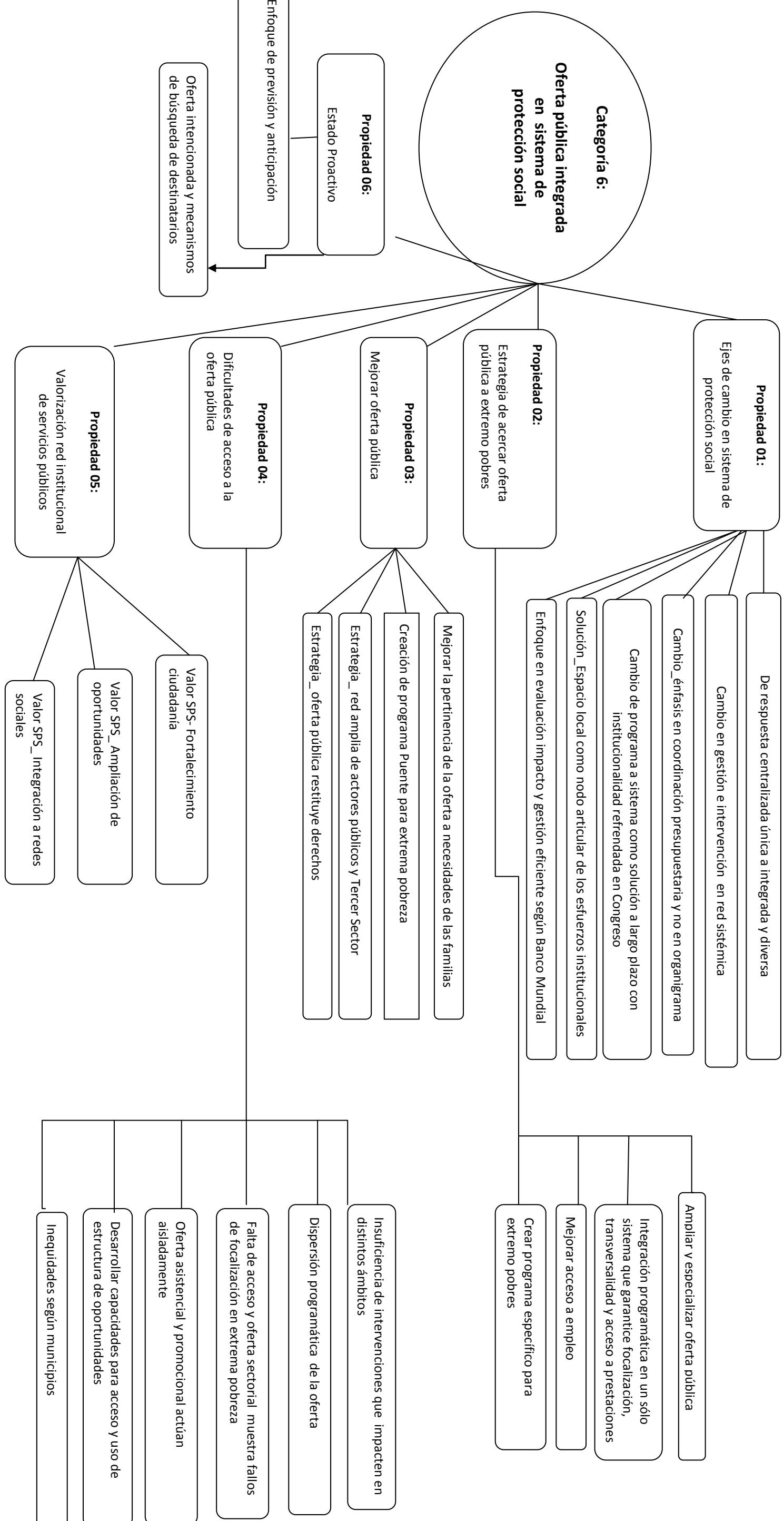


Diagrama 7: Categoría Acompañamiento psicosocial para cumplimiento mínimos Caso Chile Solidario

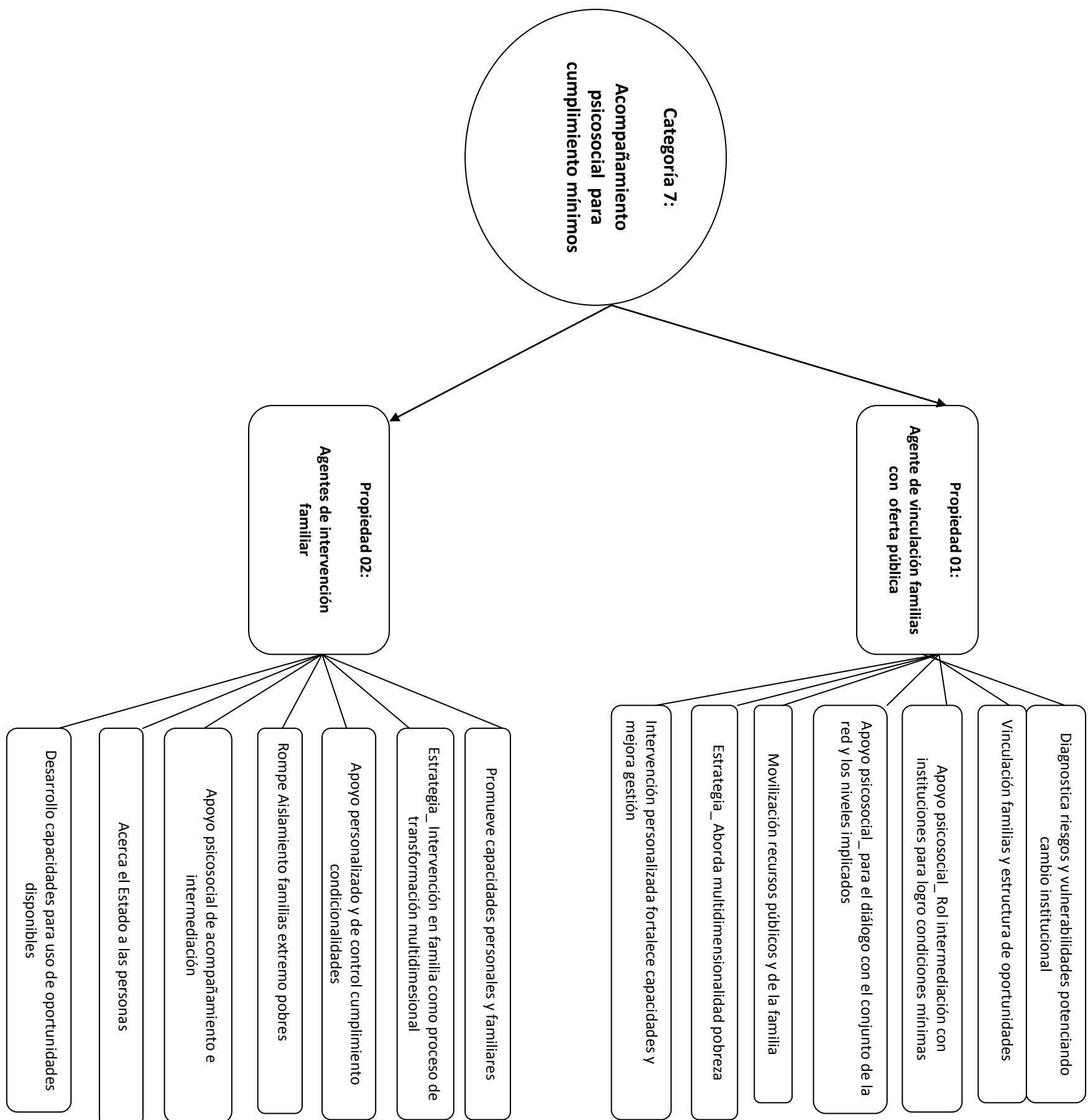


Diagrama 8: Categoría Progresividad de derechos. De mínimos a DESC Caso Chile Solidario

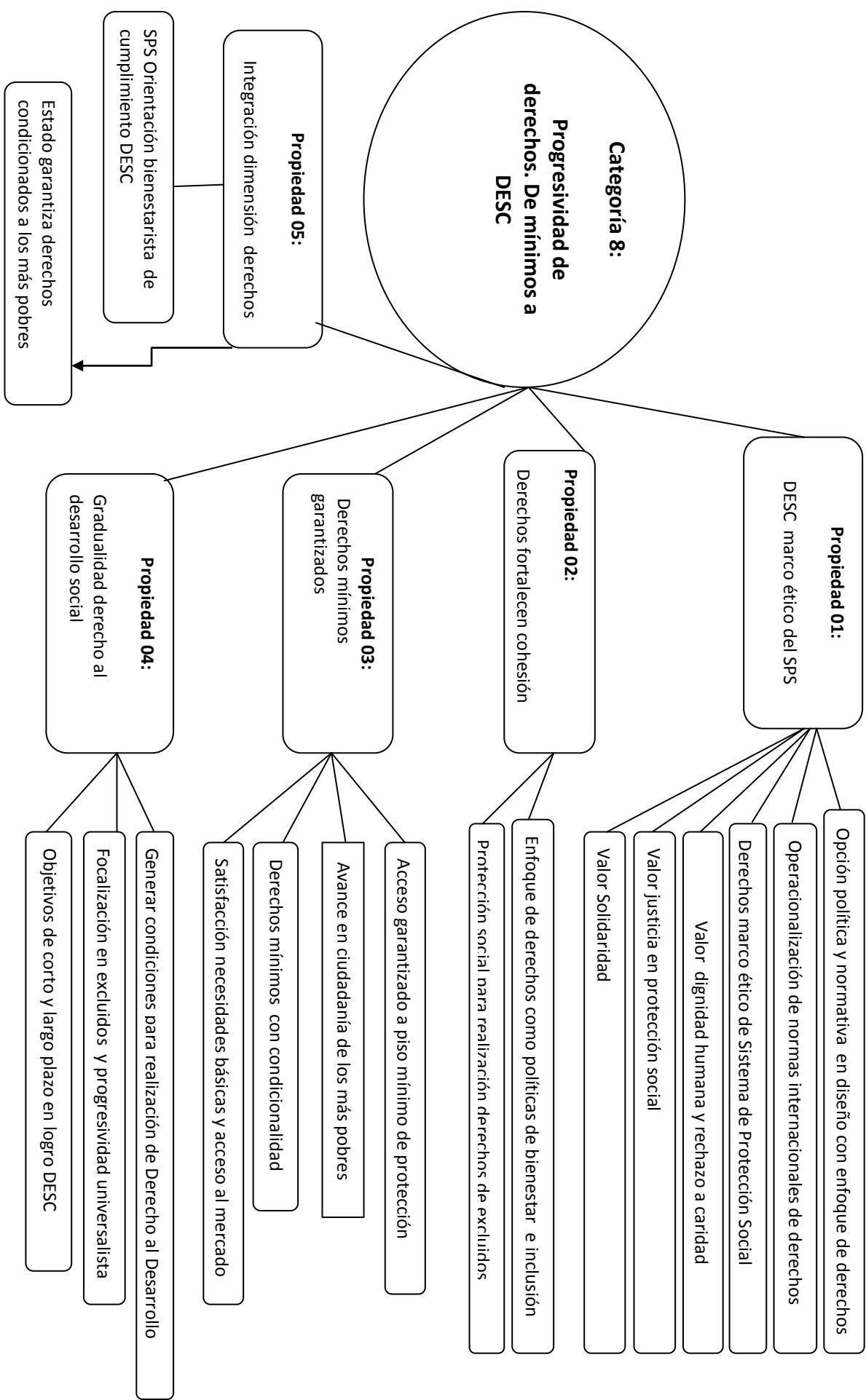


Diagrama 9: Categoría Crecimiento económico como eje de superación de la pobreza Caso Chile Solidario

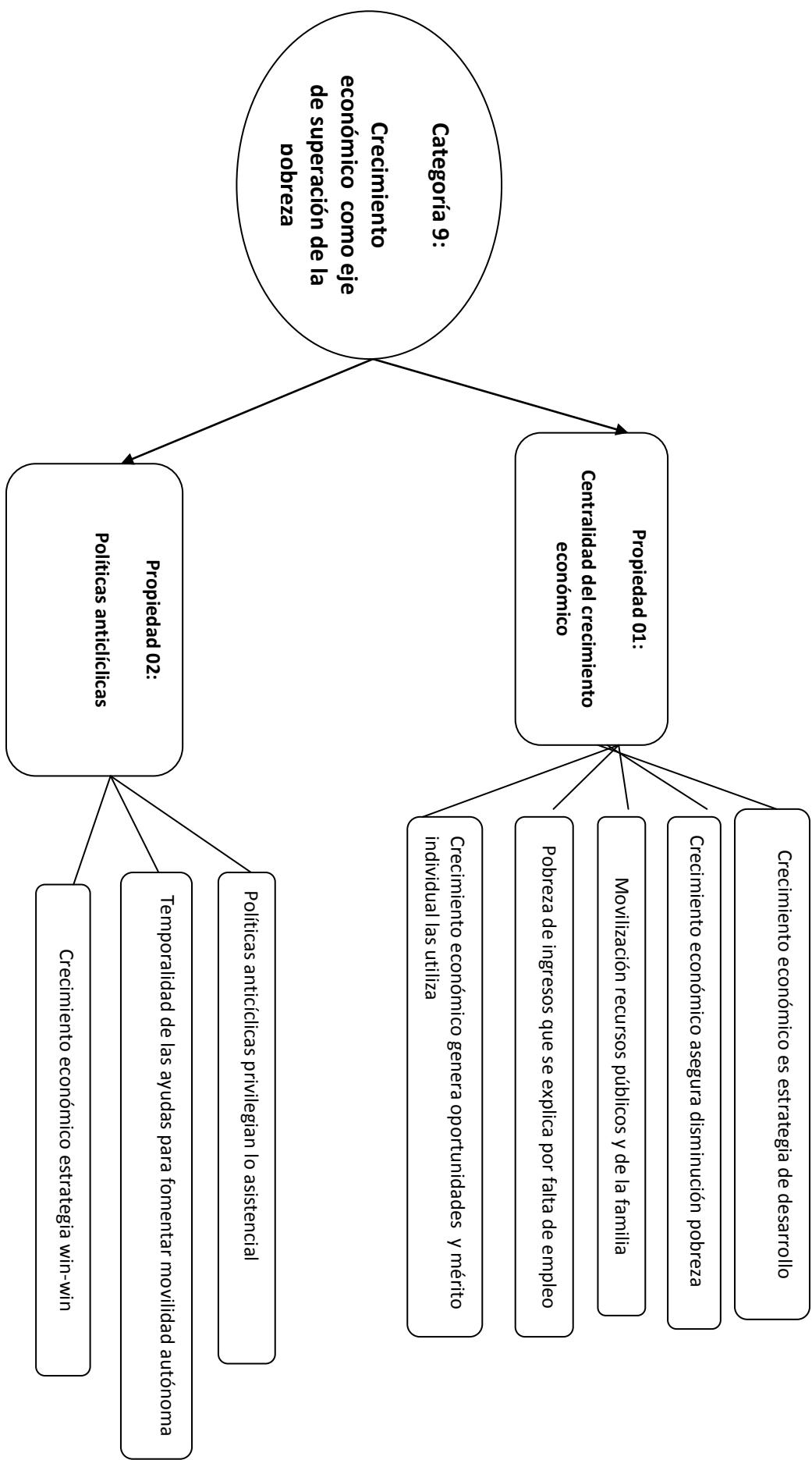


Diagrama 10: Categoría autonomía del mercado y riesgo de clientelismo Caso Chile Solidario

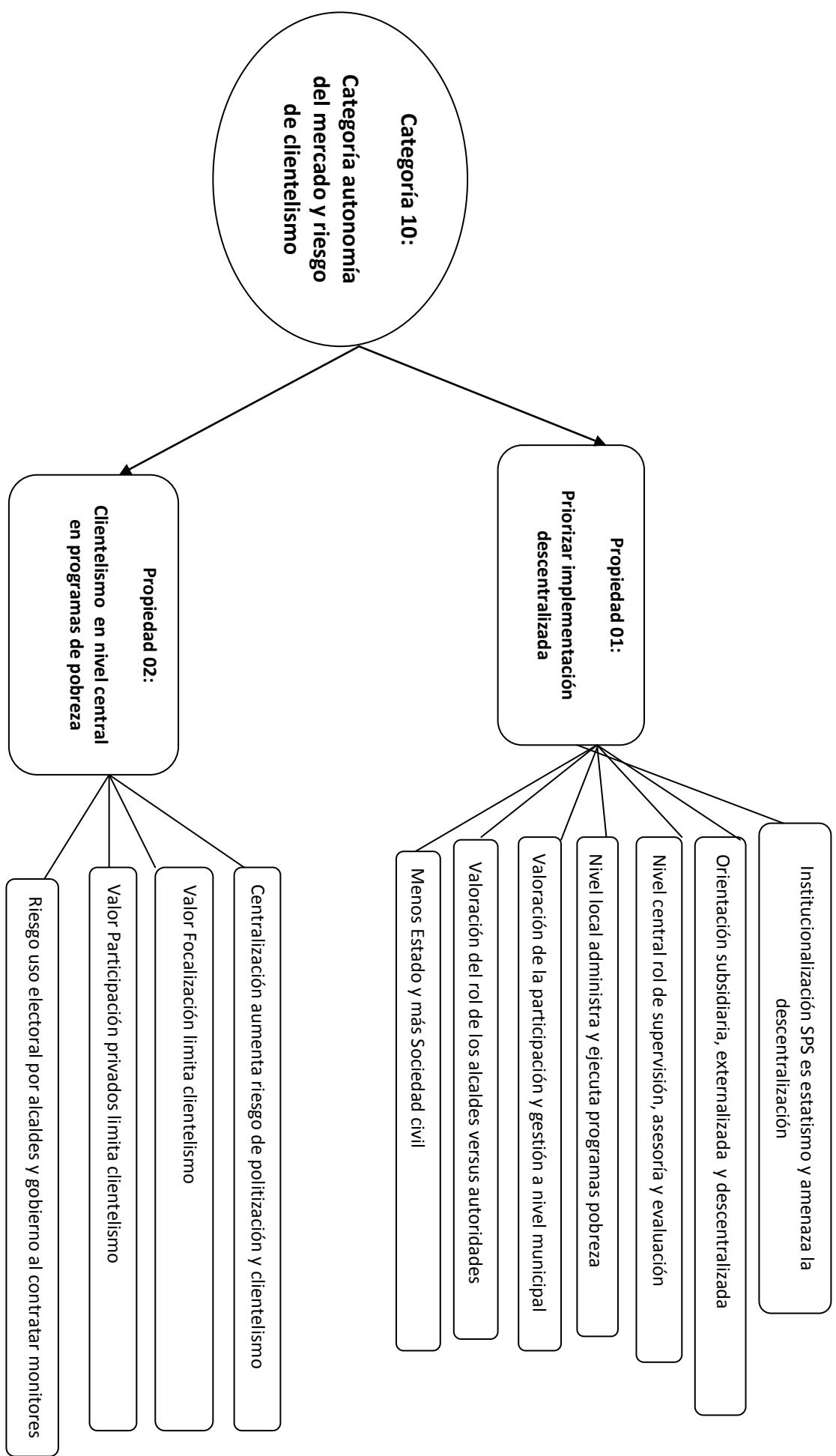


Diagrama 11: Categoría Gestión descentralizada de políticas sociales Caso Chile Solidario

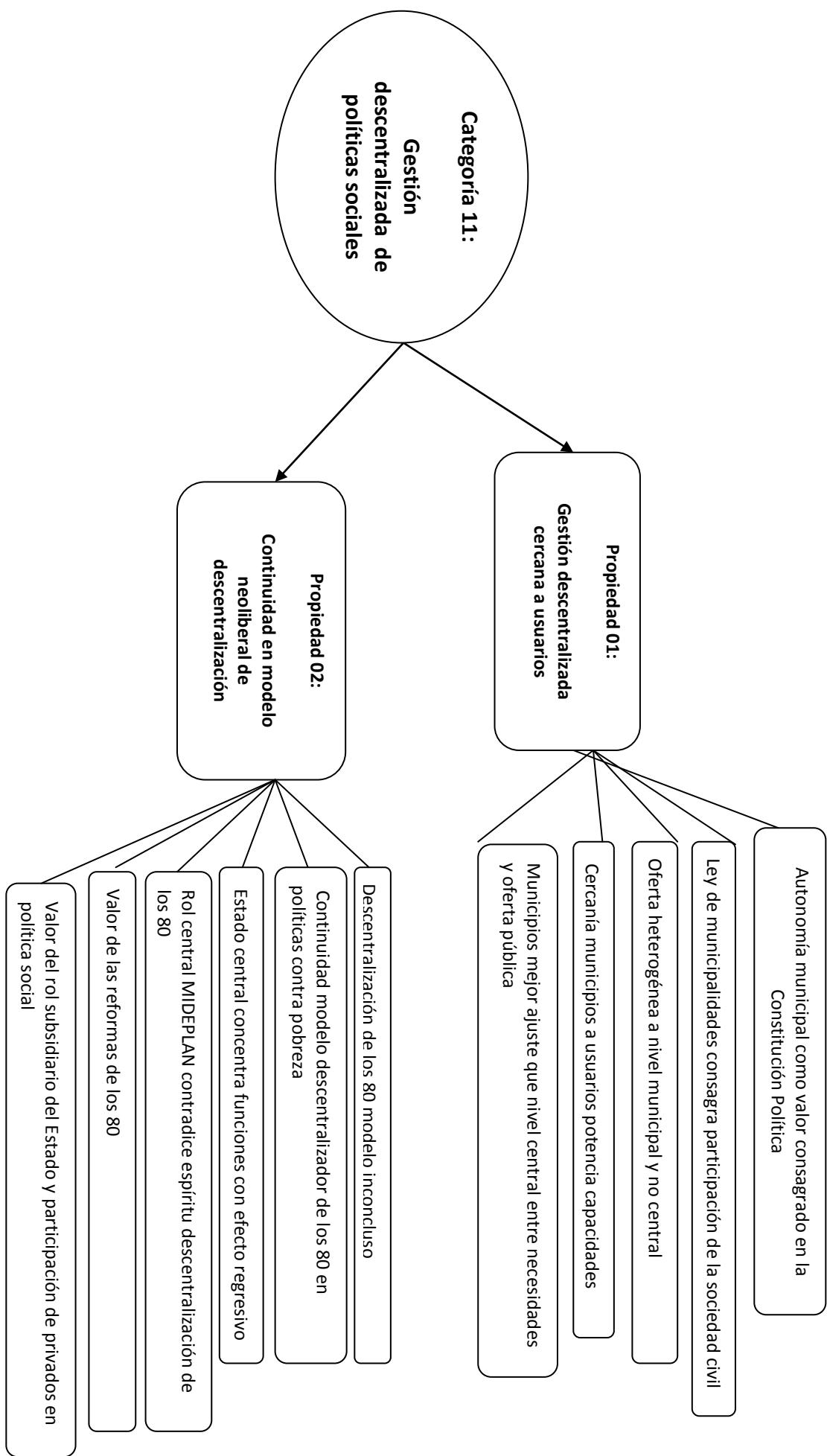


Diagrama 12: Categoría Crítica a la noción de grupos vulnerables Caso Chile Solidario

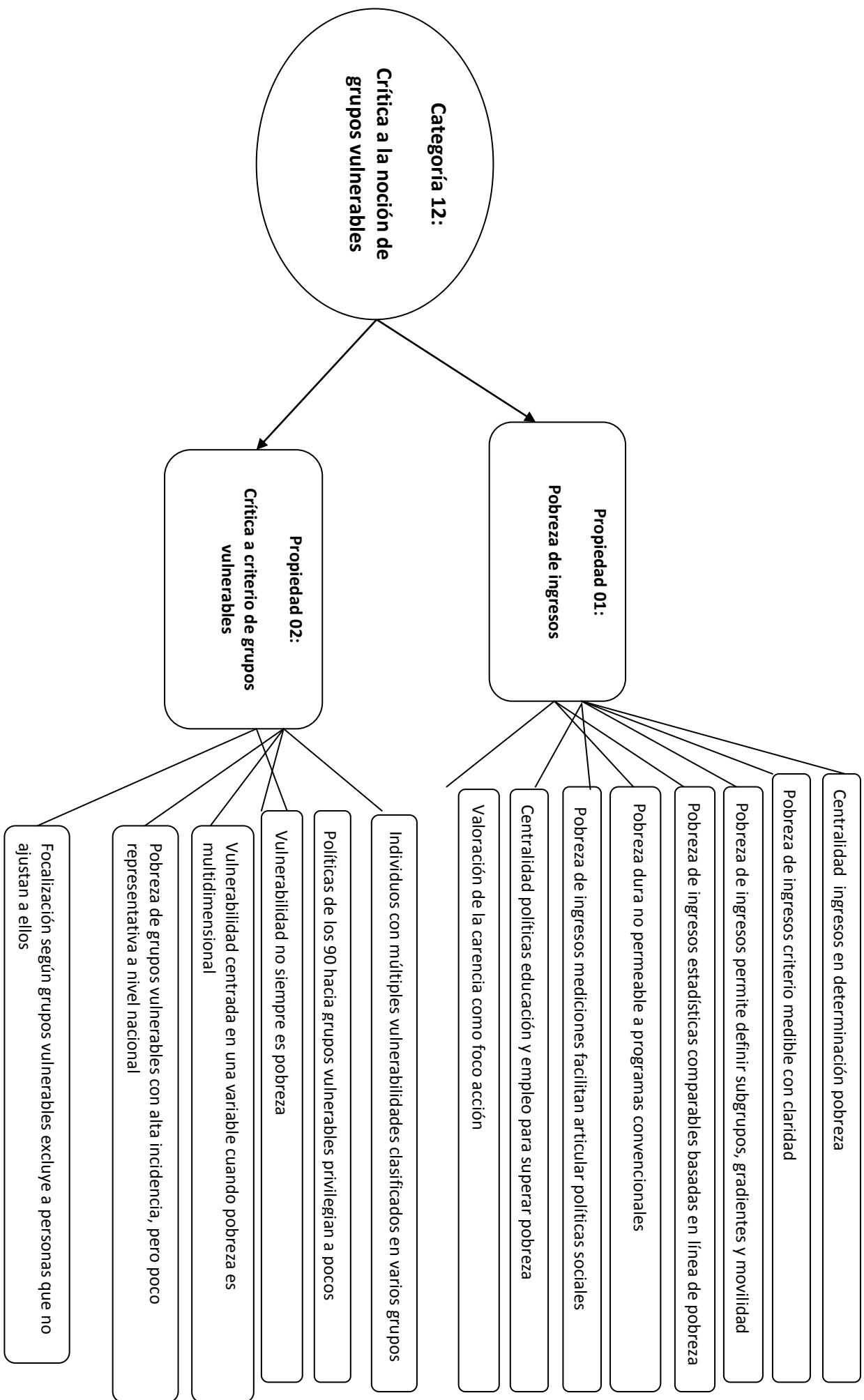


Diagrama 13: Categoría Valoración técnica de eficiencia de focalización por ingresos Caso Chile Solidario

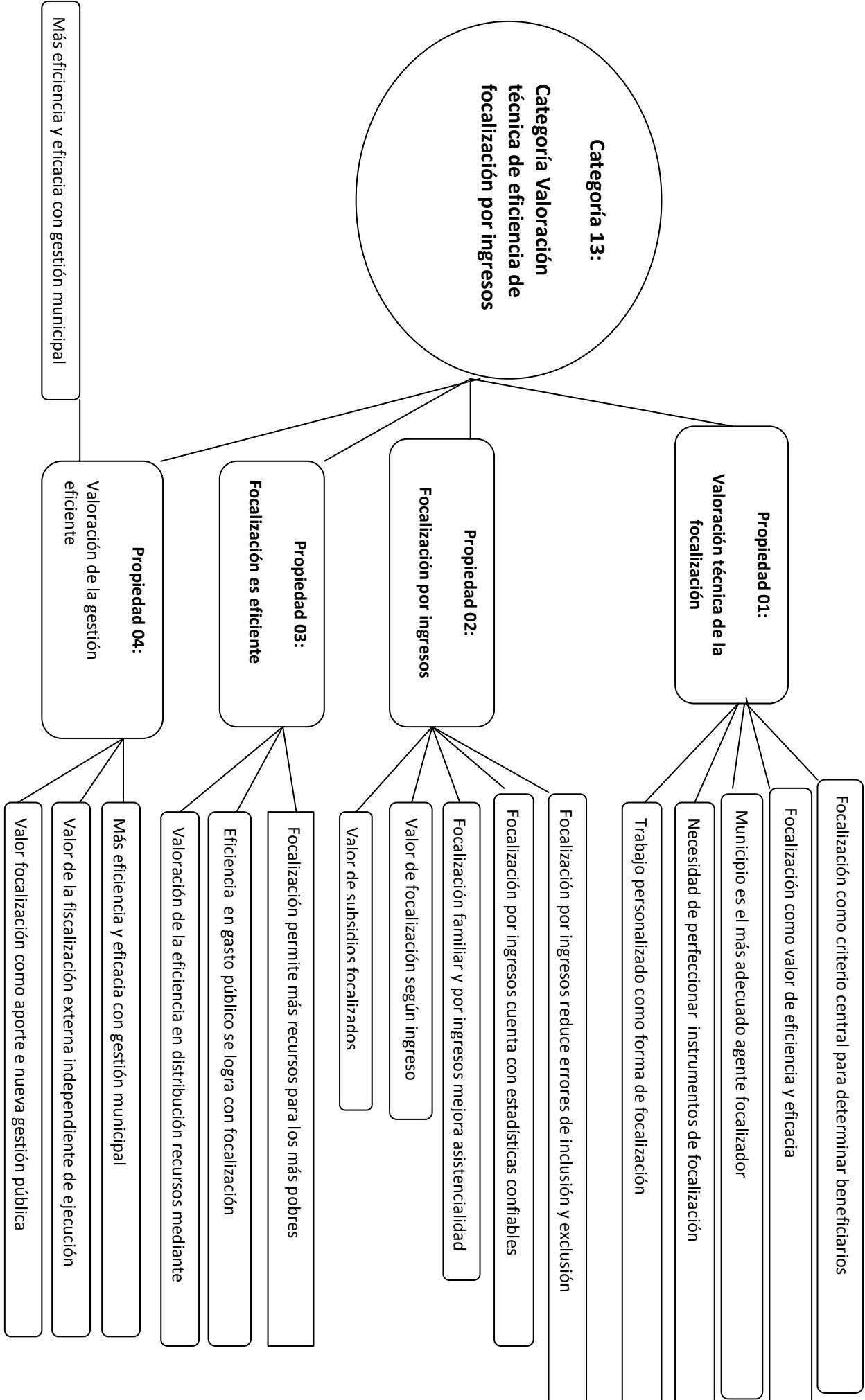
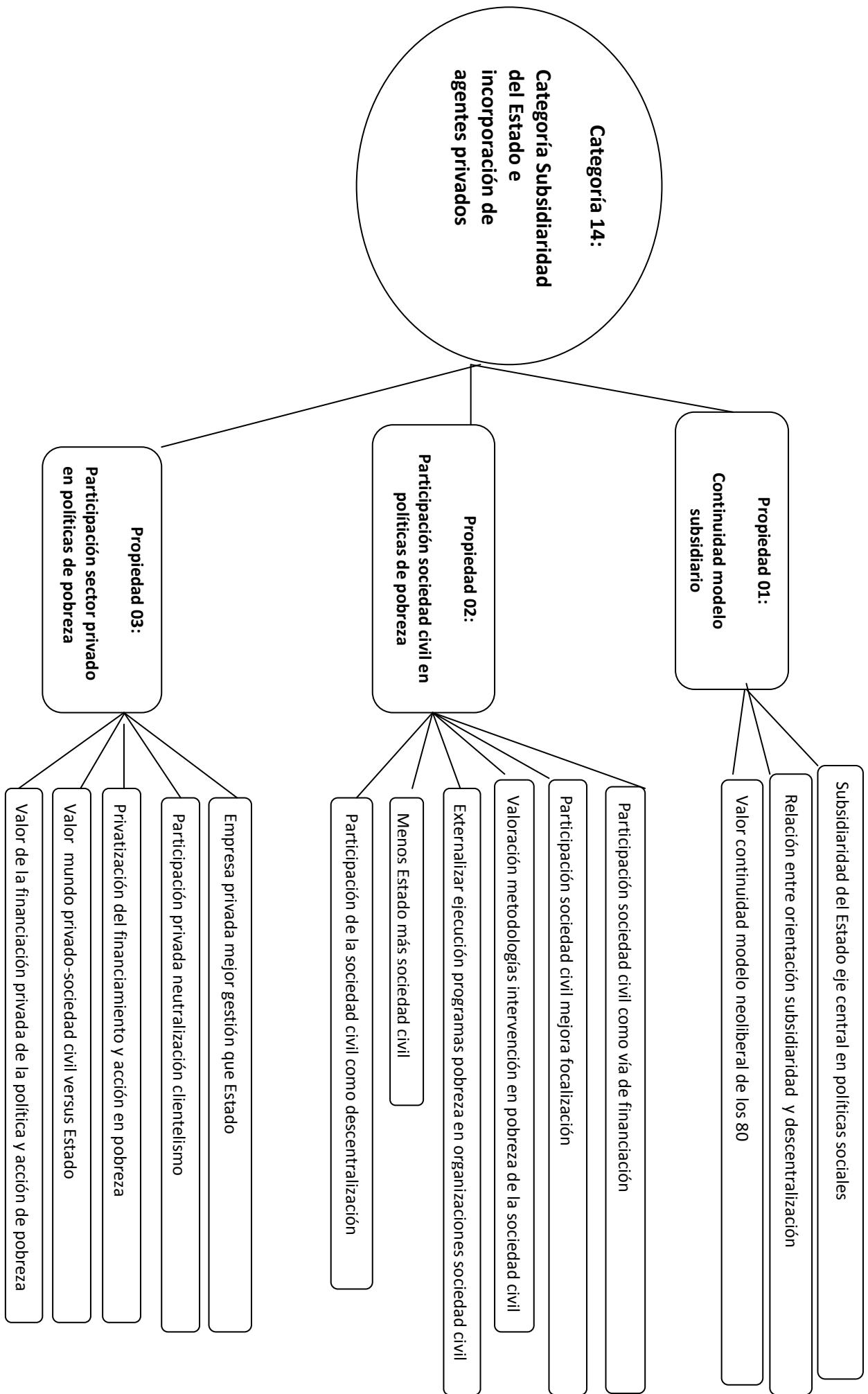


Diagrama 14: Categoría Subsidiariedad del Estado e incorporación de agentes privados Caso Chile Solidario



ANEXO IV. ANÁLISIS DESCRIPTIVO CODIFICACIÓN ABIERTA REFORMA PREVISIONAL

Diagrama 1: Sistema previsional reproduce y perpetúa desigualdades del mercado laboral. Caso Reforma Previsional

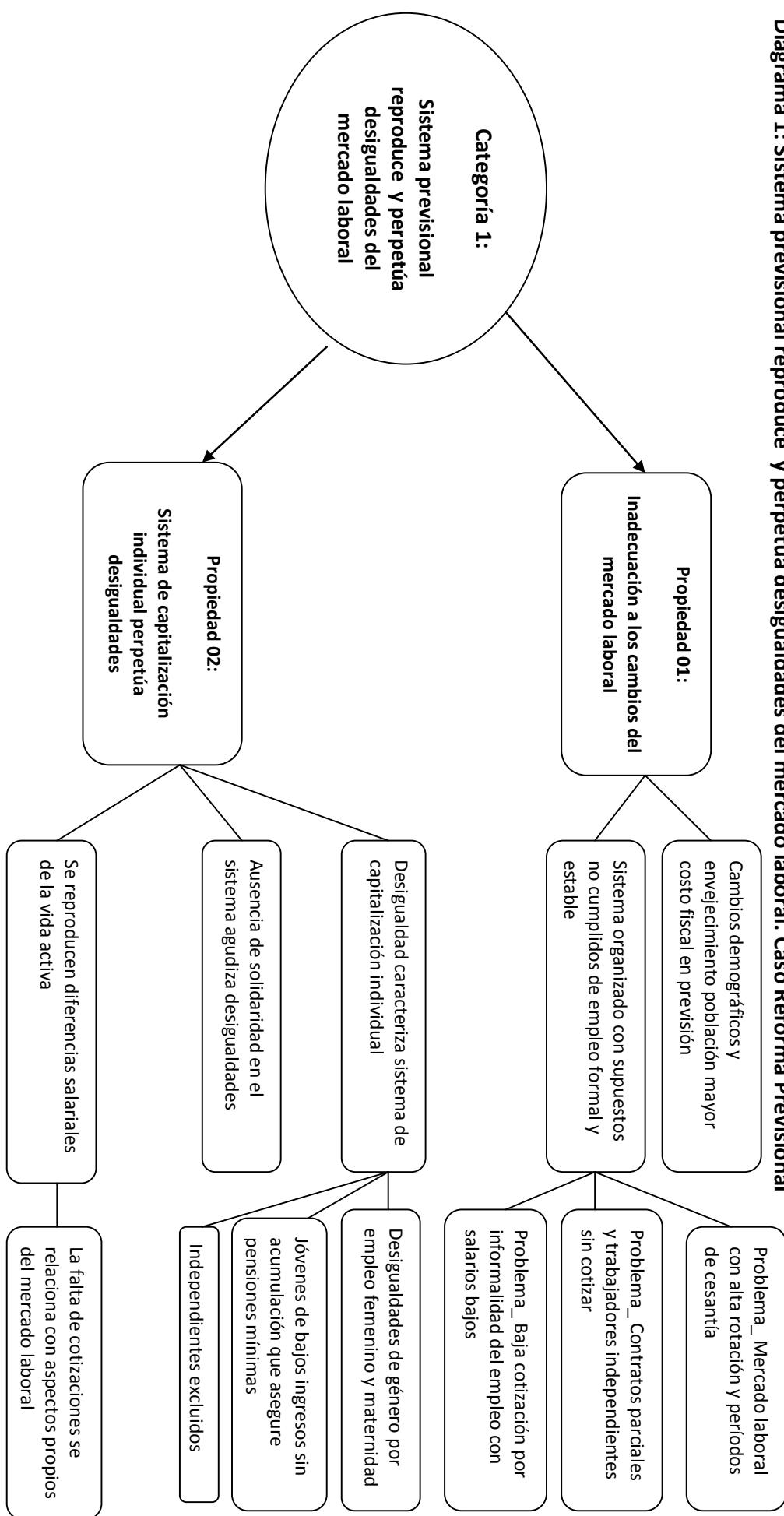


Diagrama 2: Crecimiento económico como solución a desigualdades de Sistema previsional Caso Reforma Previsional

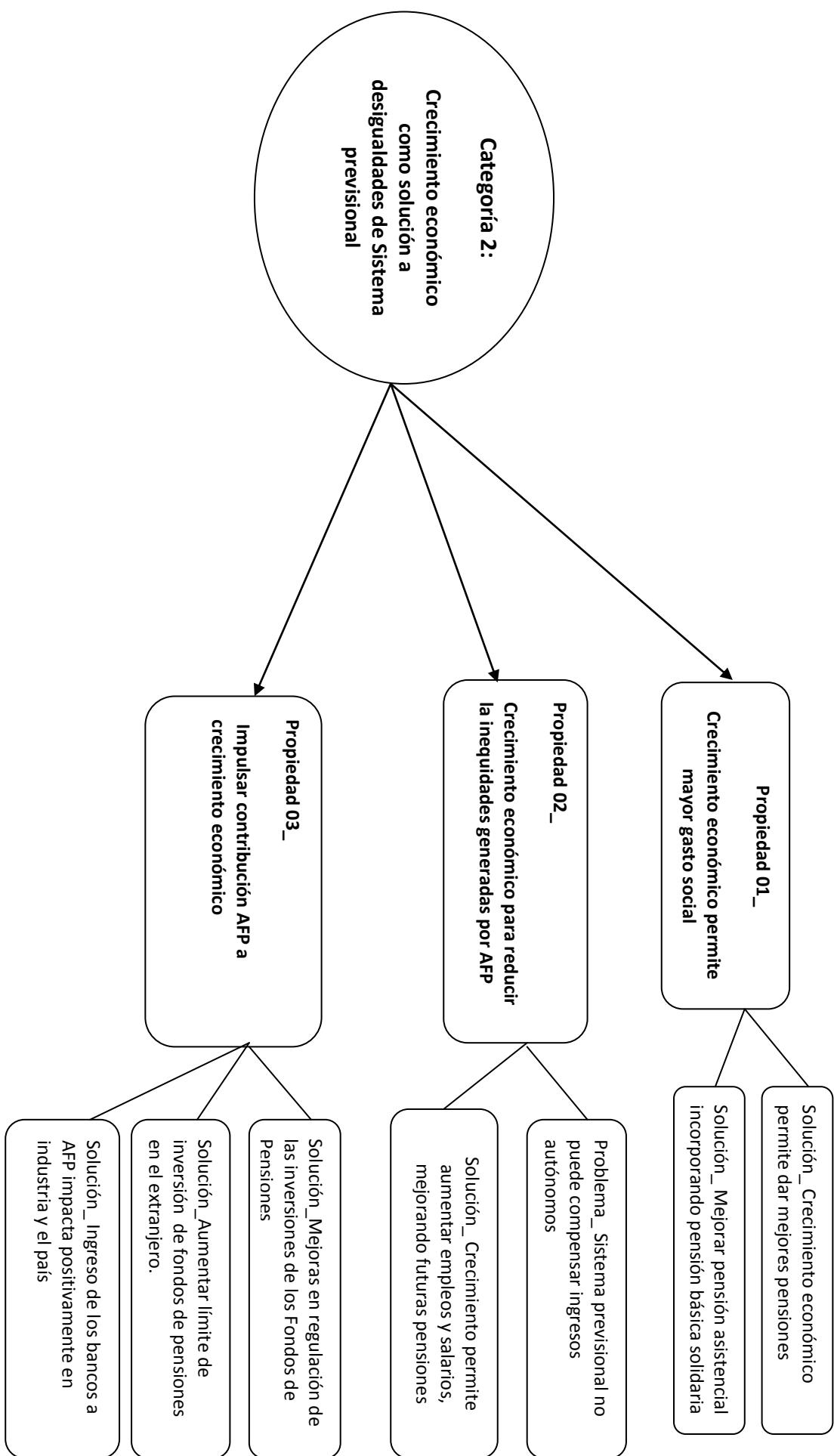


Diagrama 3: Perfeccionar el sistema corrigiendo fallos de mercado

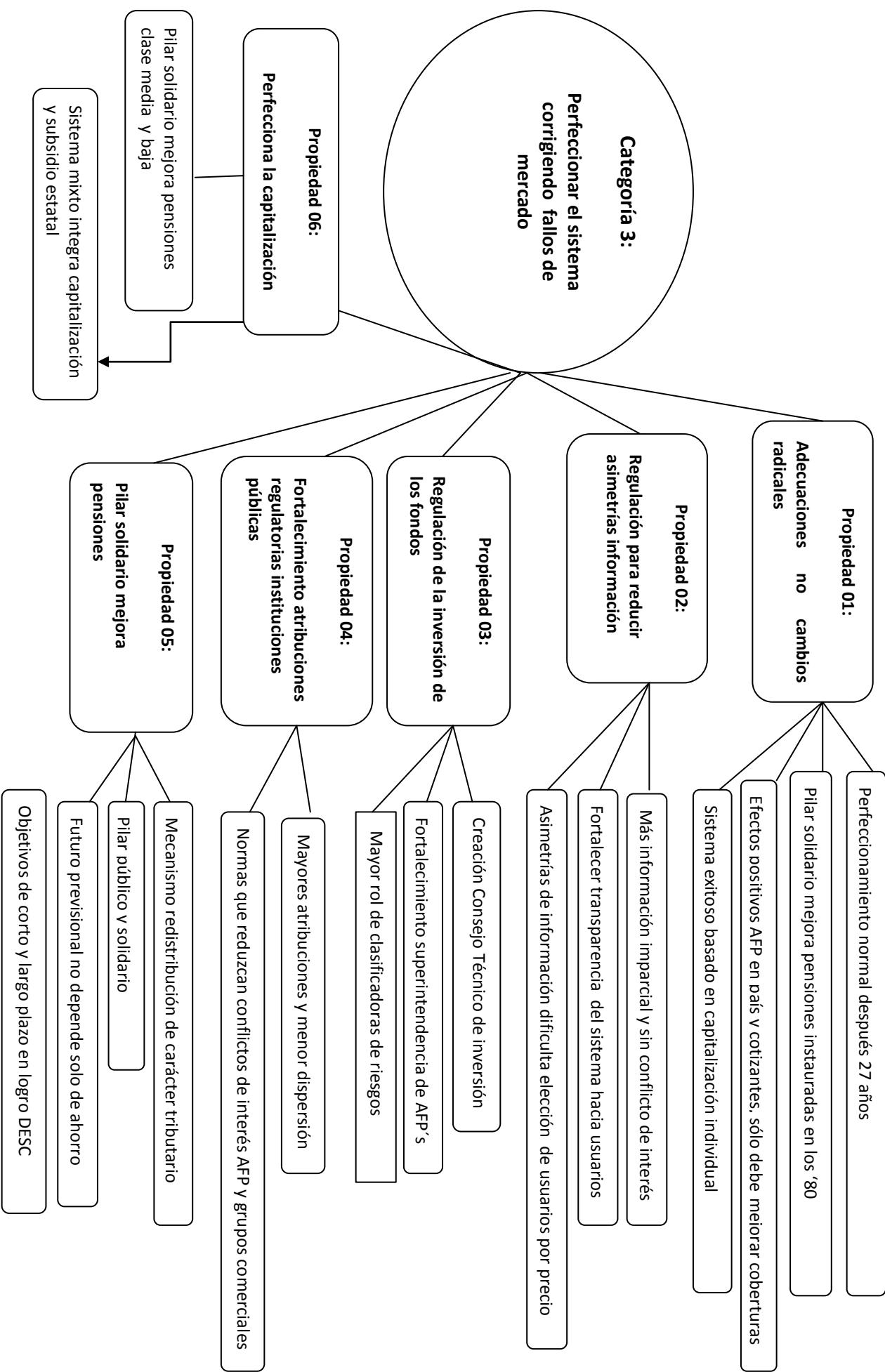


Diagrama 4: Reformar el sistema de capitalización individual con mecanismos redistributivos

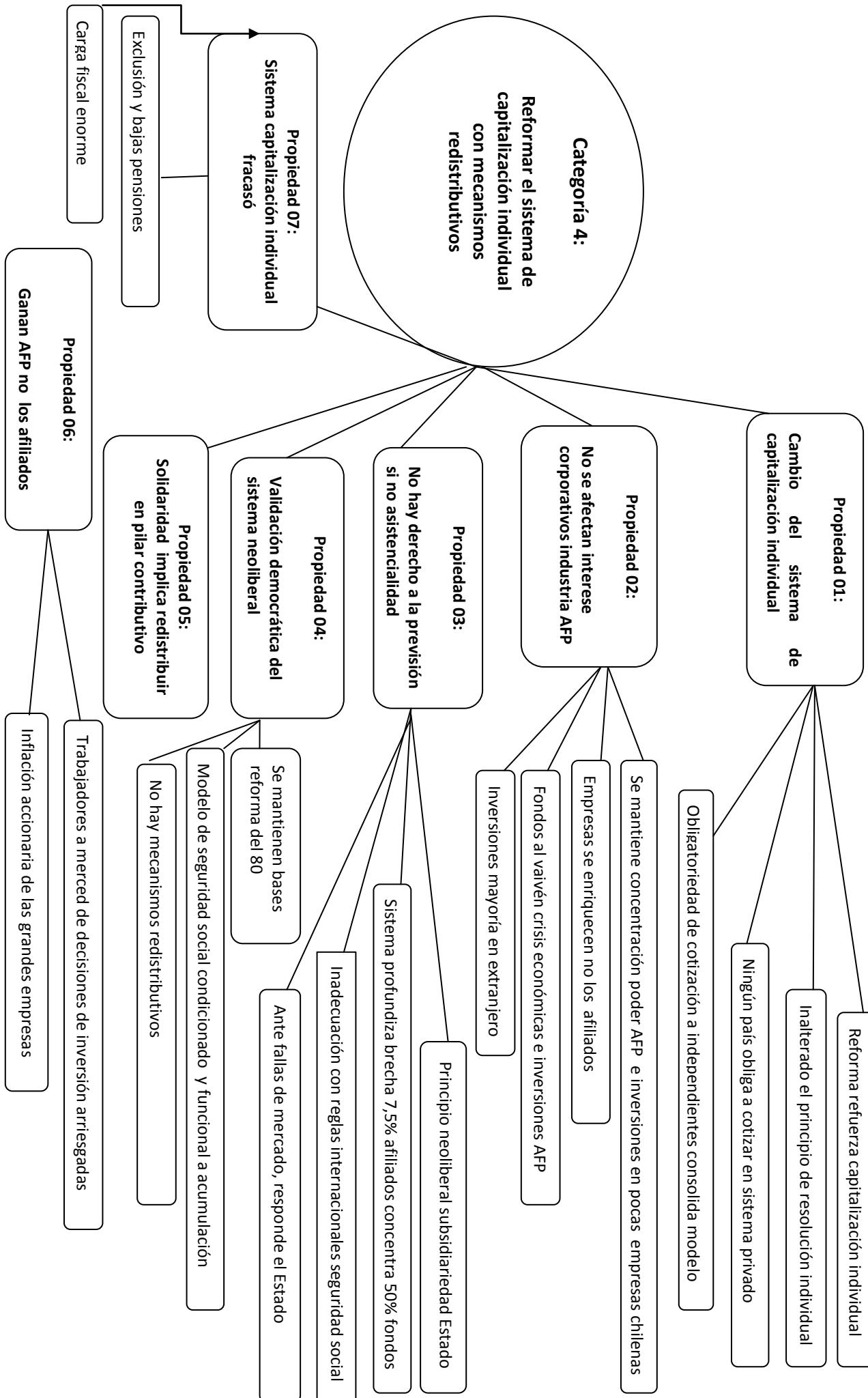


Diagrama 5: Reforma entrega beneficios a personas en situación de vulnerabilidad

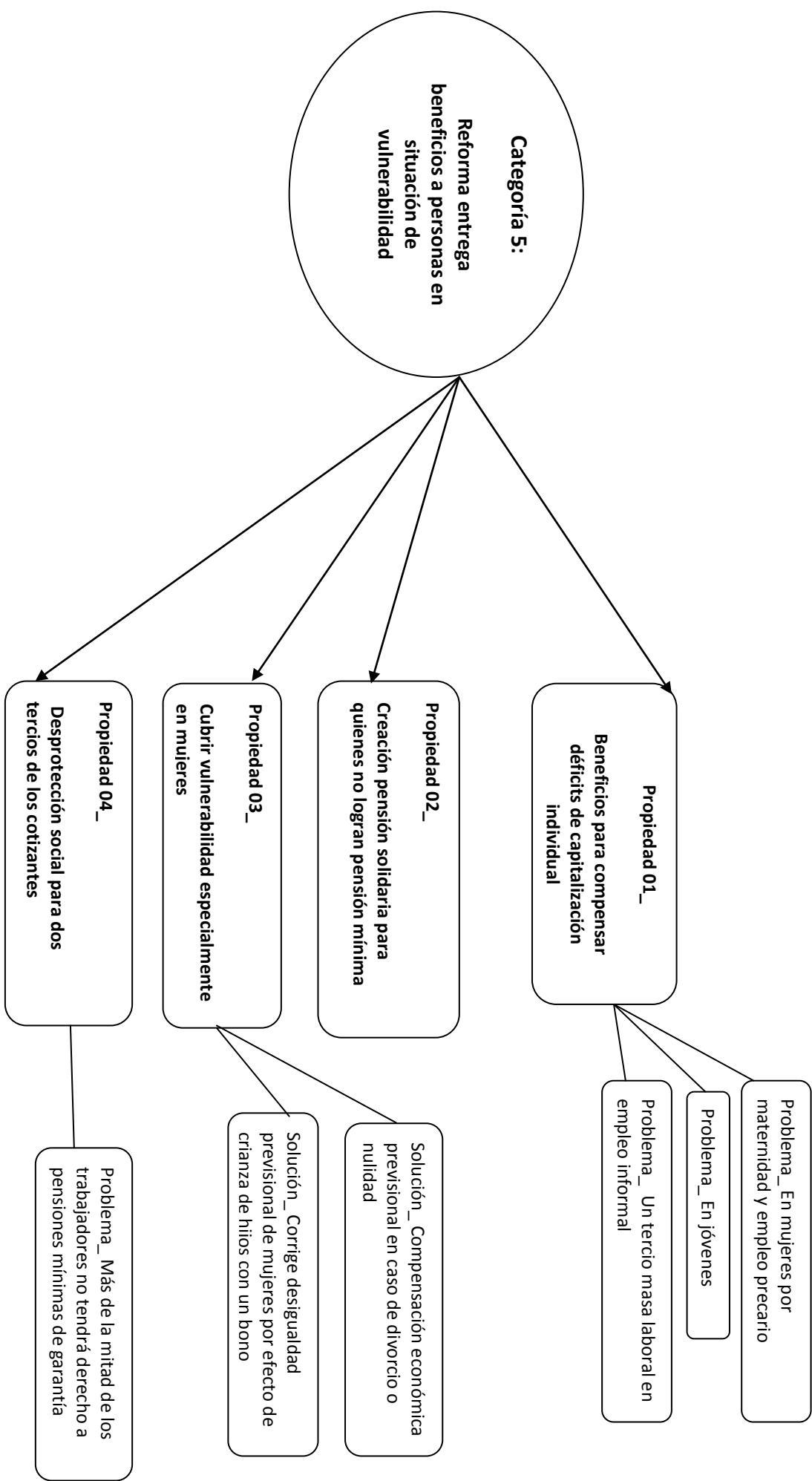


Diagrama 6: Reforma previsional genera oportunidades para el desarrollo

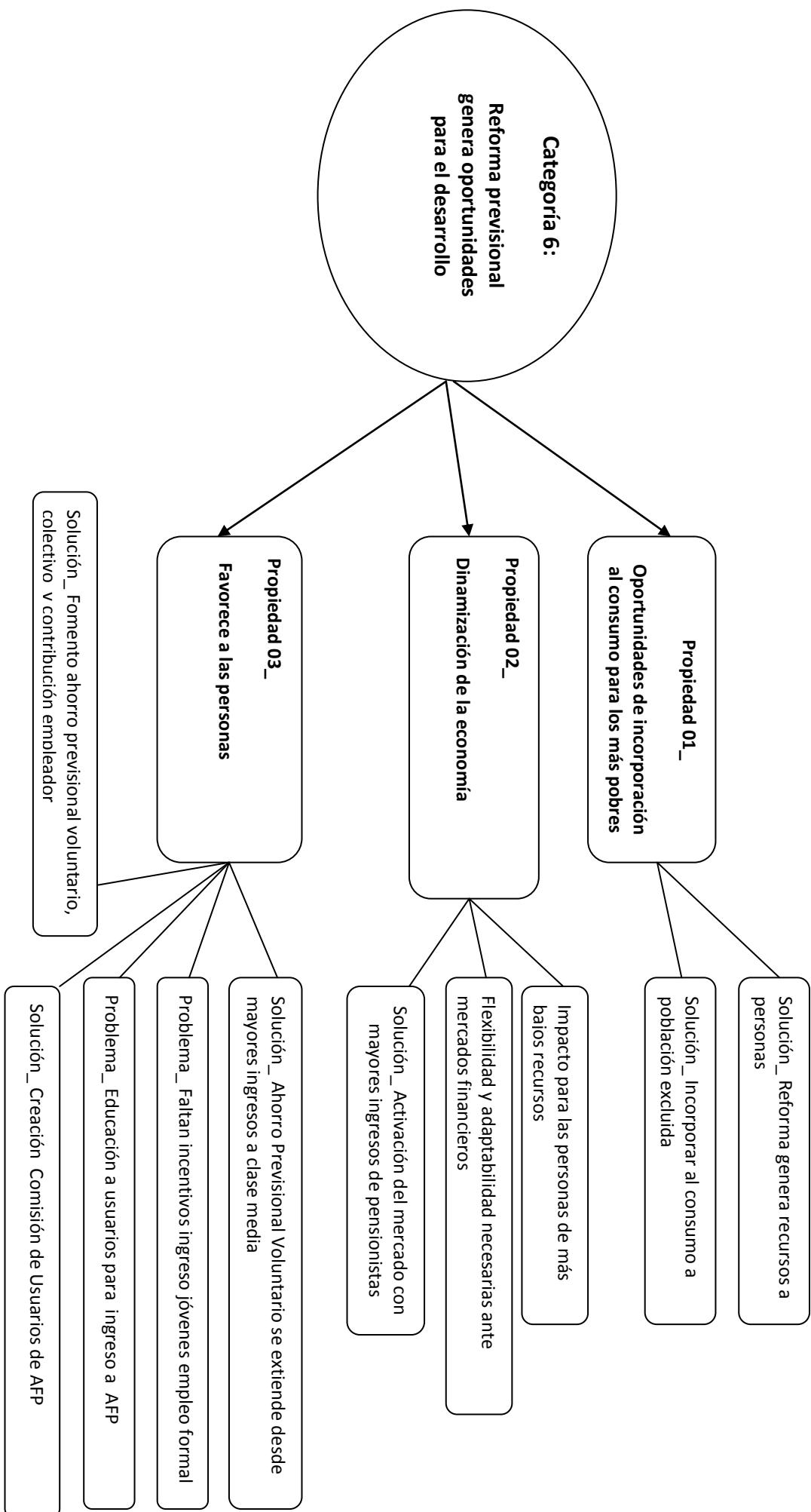


Diagrama 7: Sistema previsional ofrece oportunidades a empresas no a personas

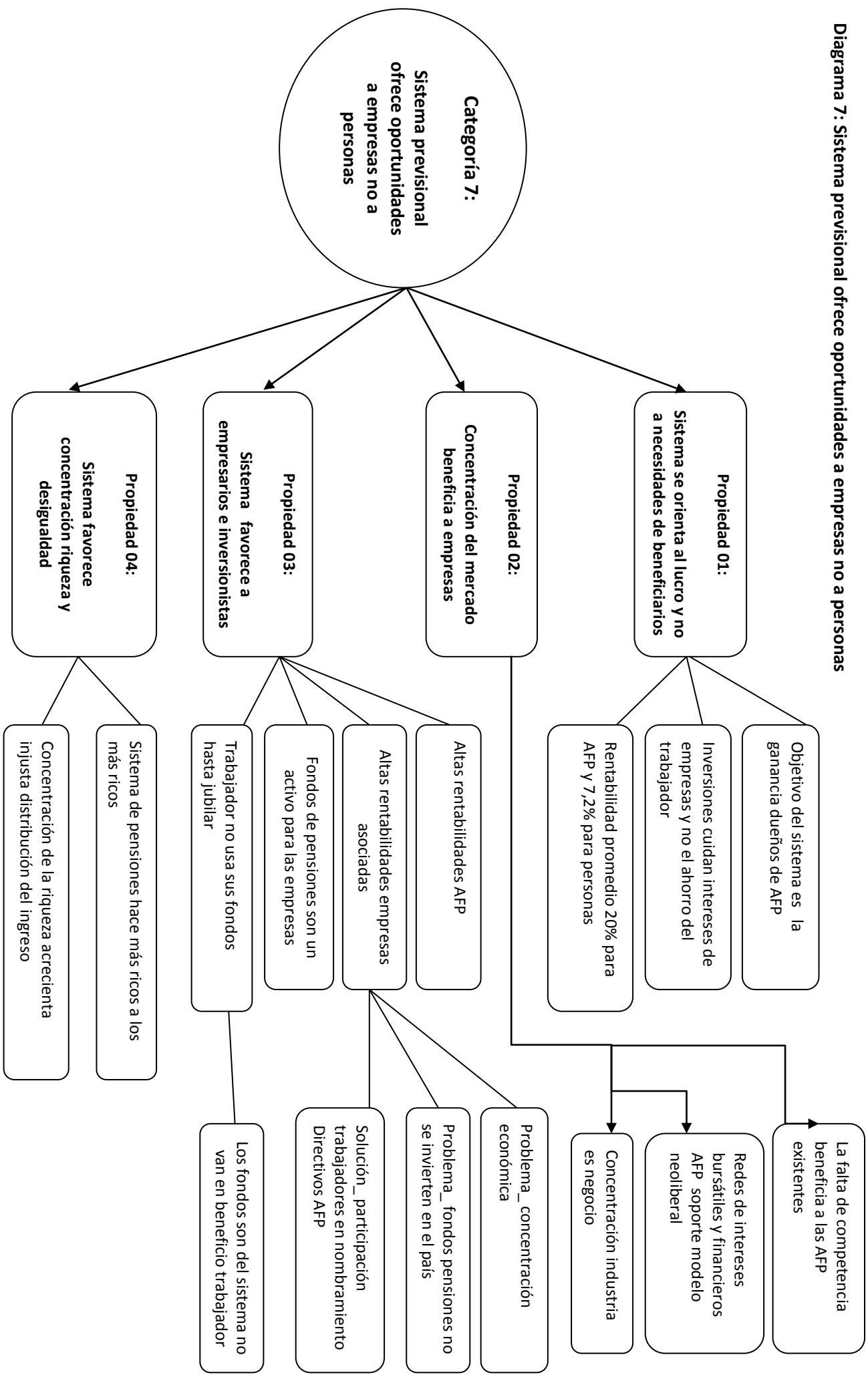


Diagrama 8: Ciudadanía como acceso a derechos universales garantizados por el Estado.

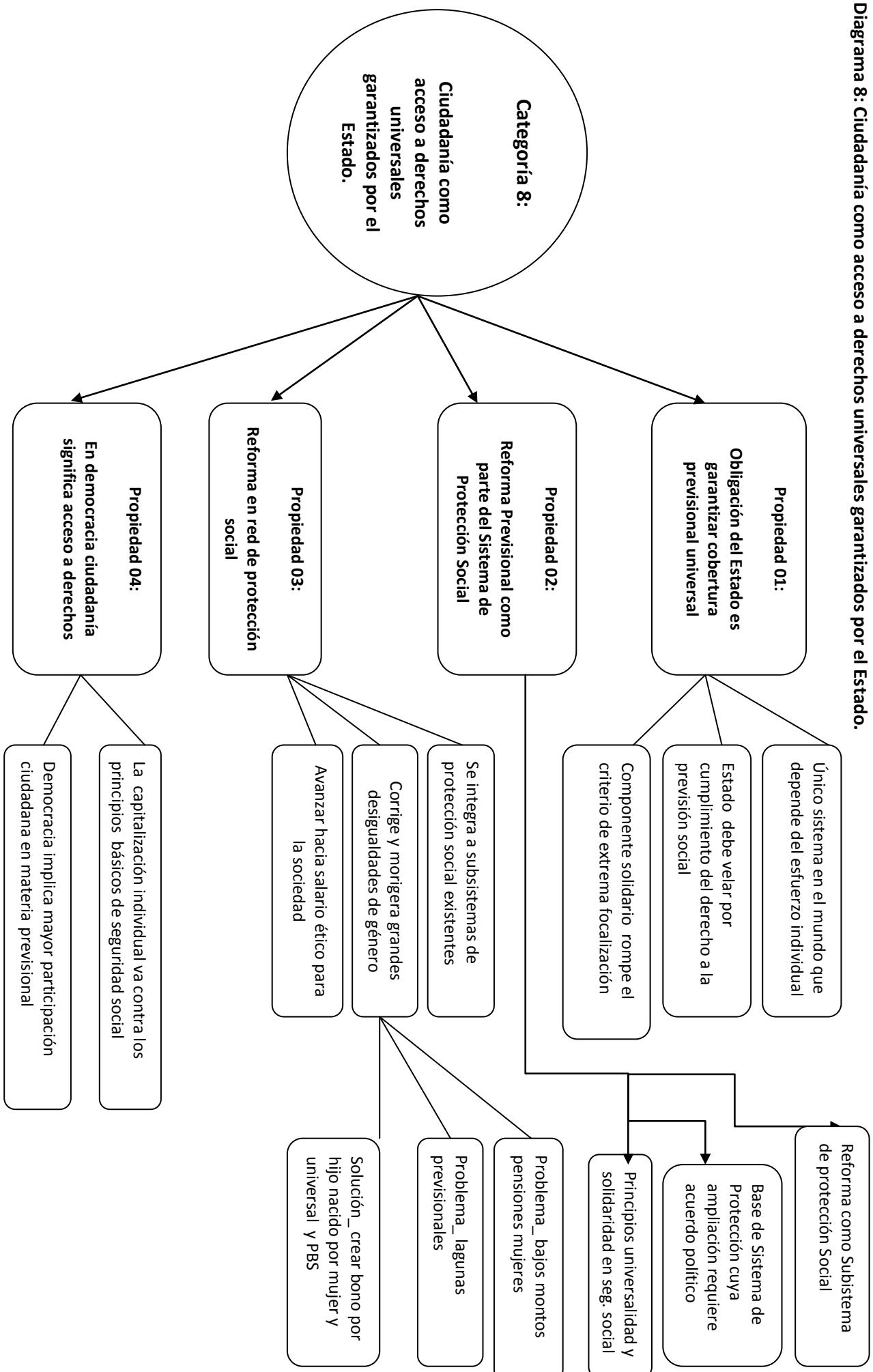


Diagrama 9: Ciudadanía como conjunto de libertades, derechos y obligaciones cuya garantía permite a los individuos valerse por sí mismos y decidir acerca de su bienestar

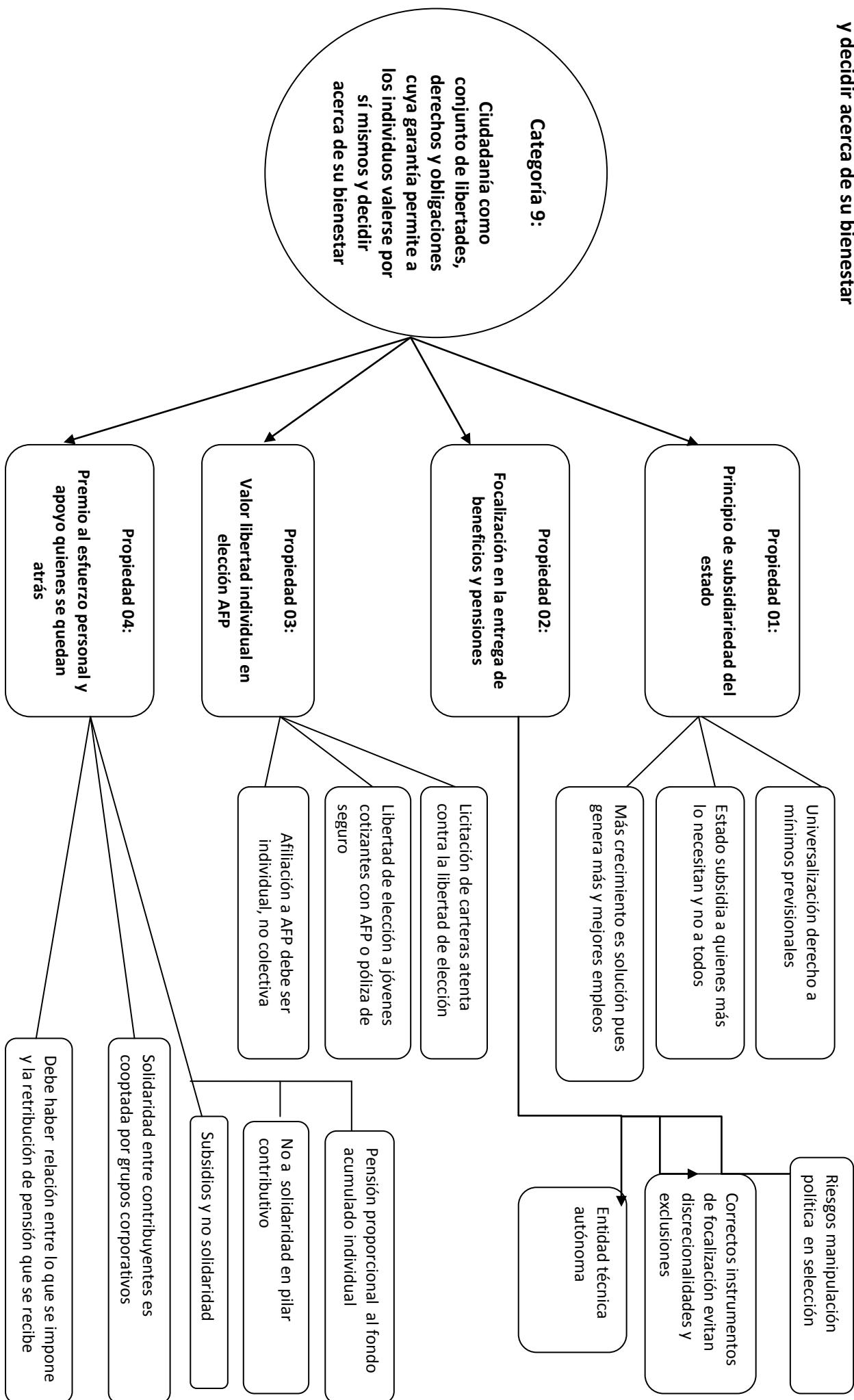


Diagrama 10: Protección Previsional como un Derecho Universal Ciudadano

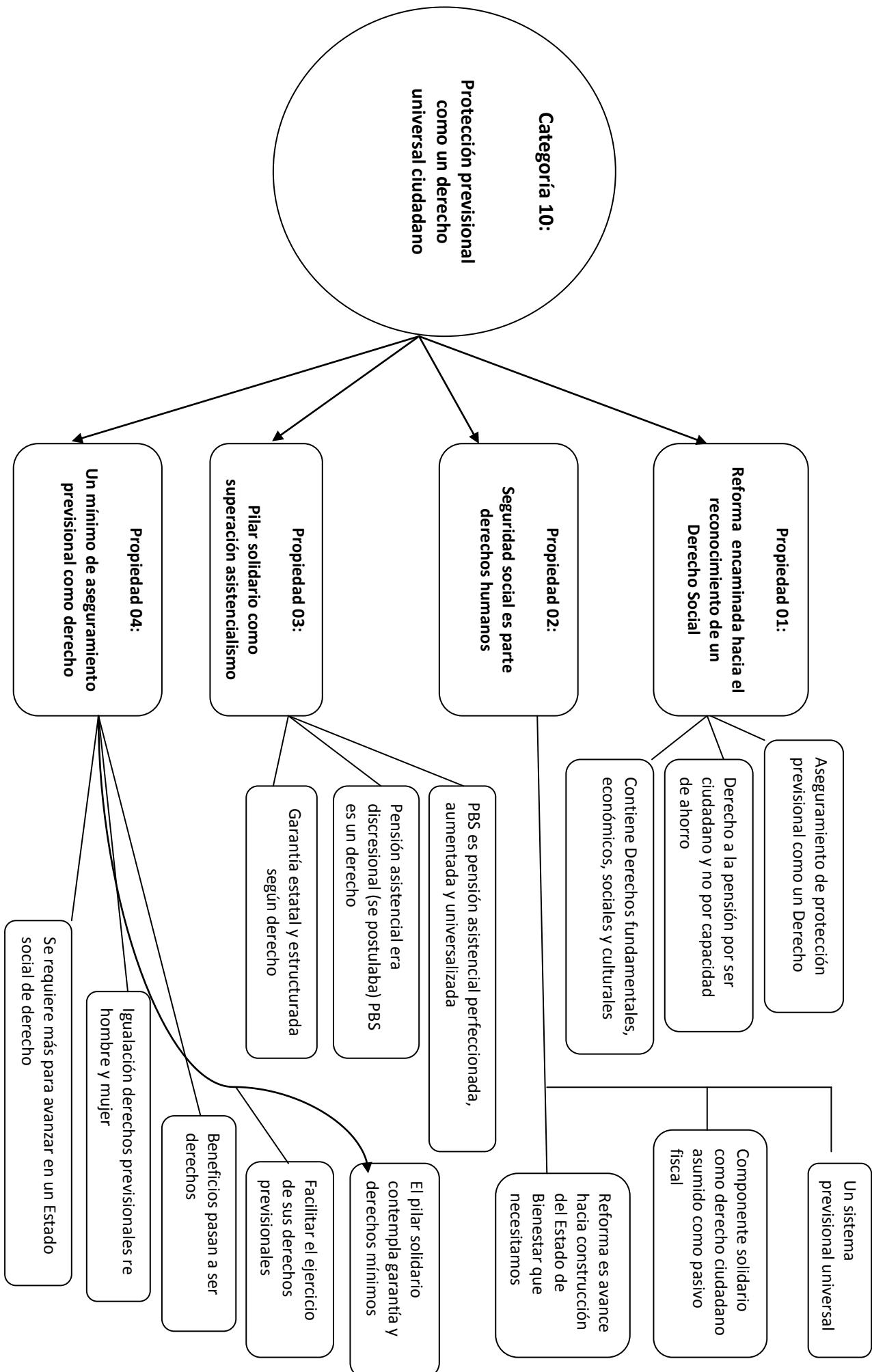


Diagrama 11: Administración privada de los fondos de pensiones

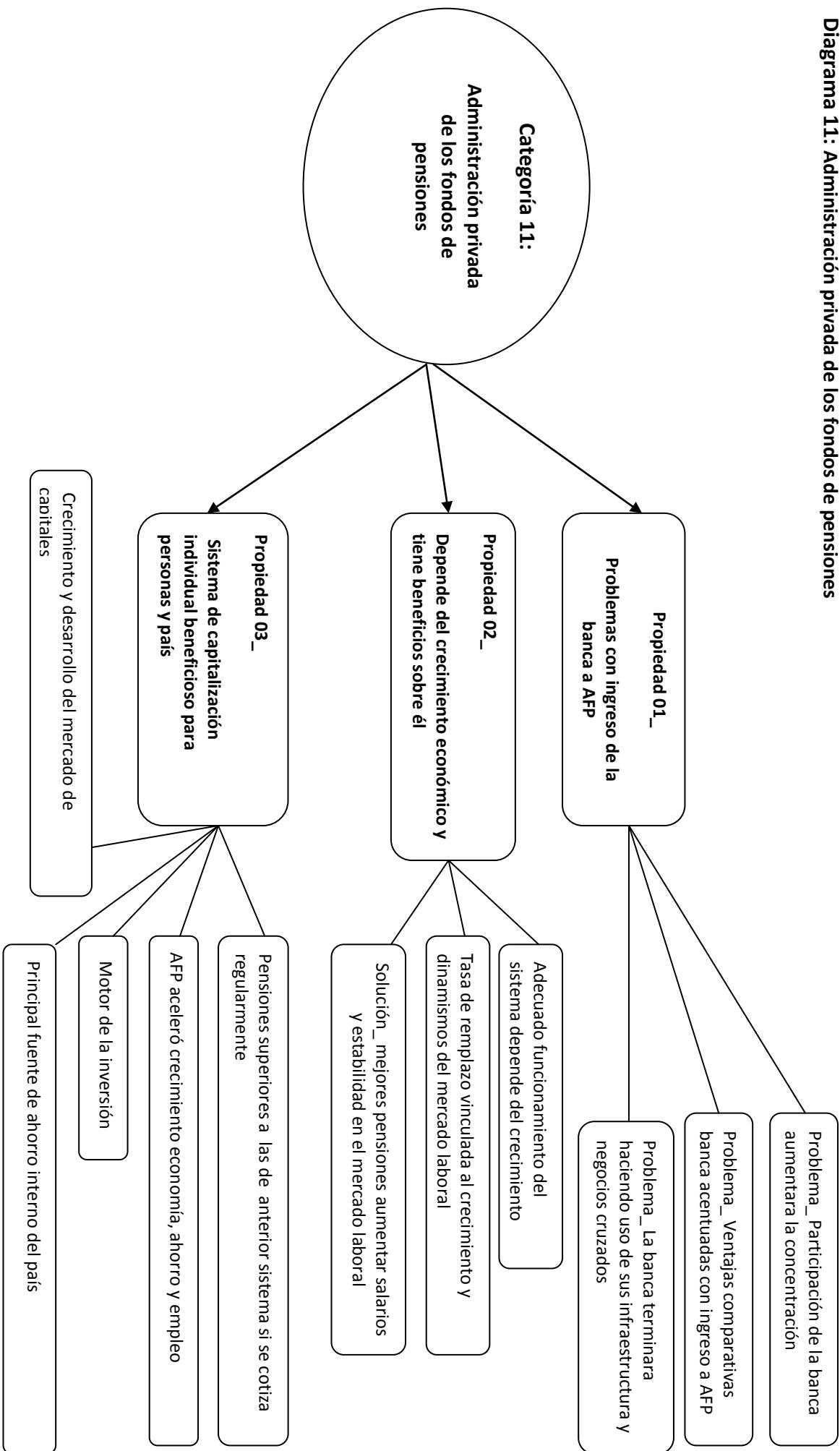


Diagrama 12: Administración pública de los fondos de pensiones

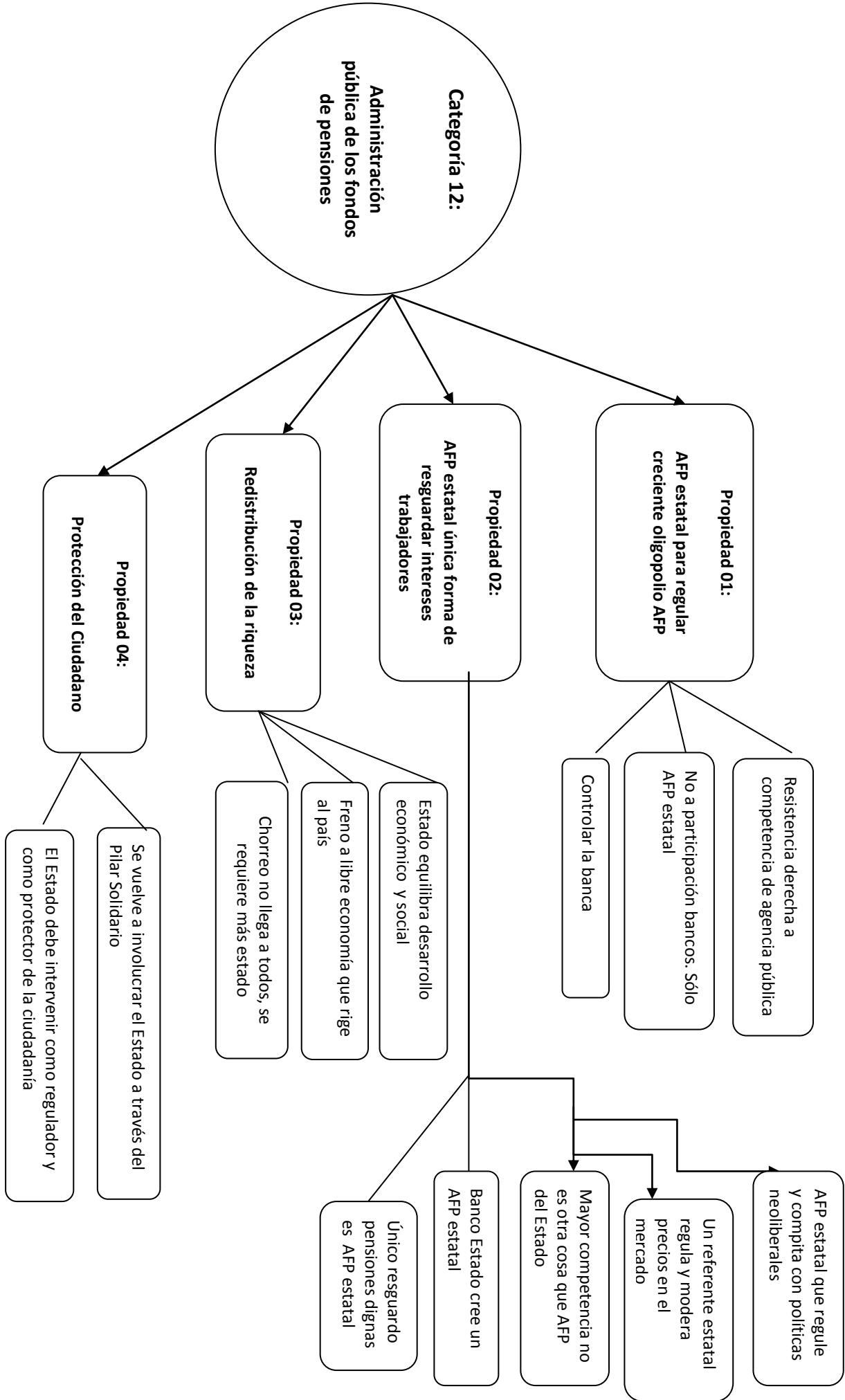


Diagrama 13: Riesgos de administración previsional estatal

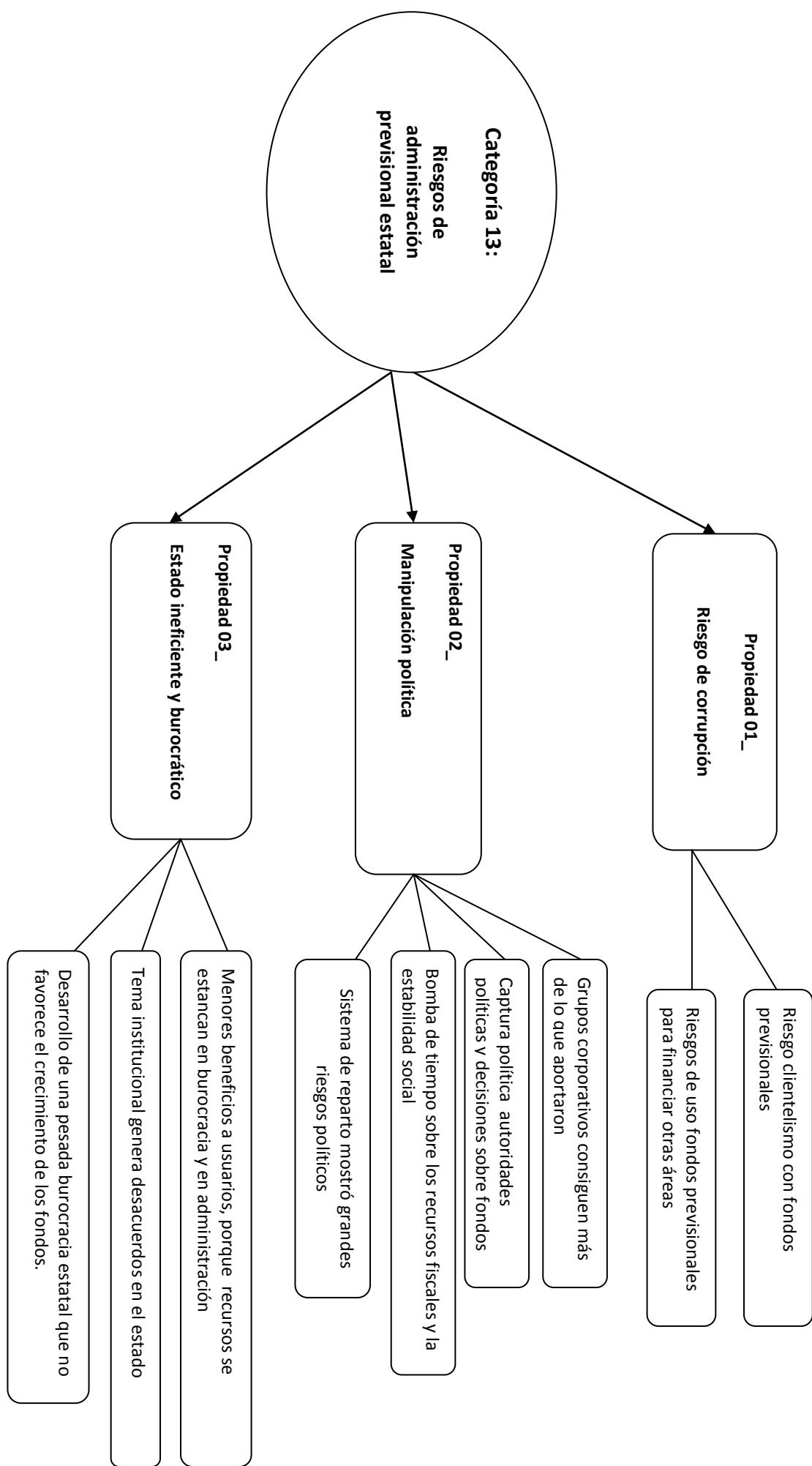


Diagrama 14: Legitimidad del Sistema Previsional de los 80

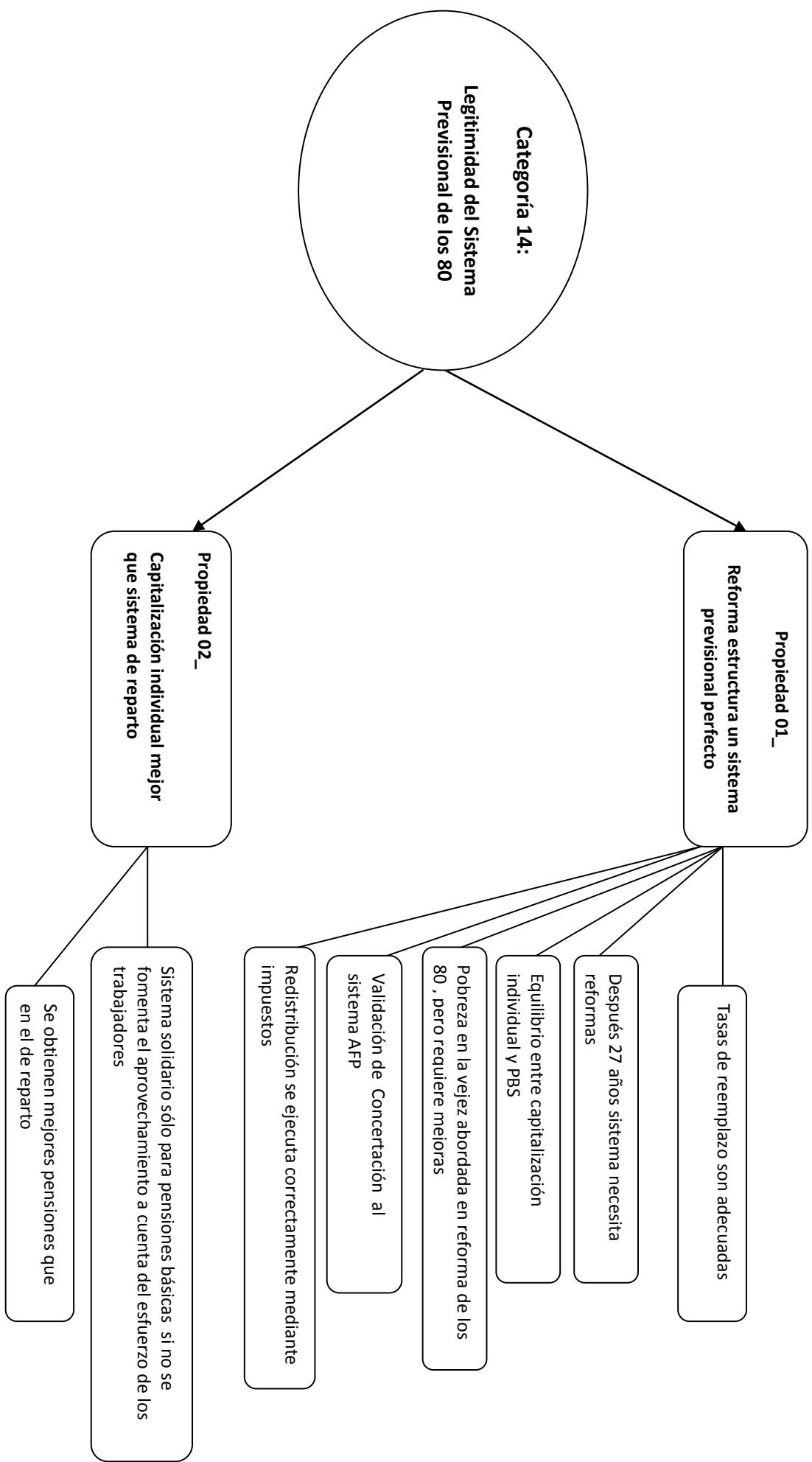


Diagrama 15: Estado como actor subsidiario en el sistema de pensiones

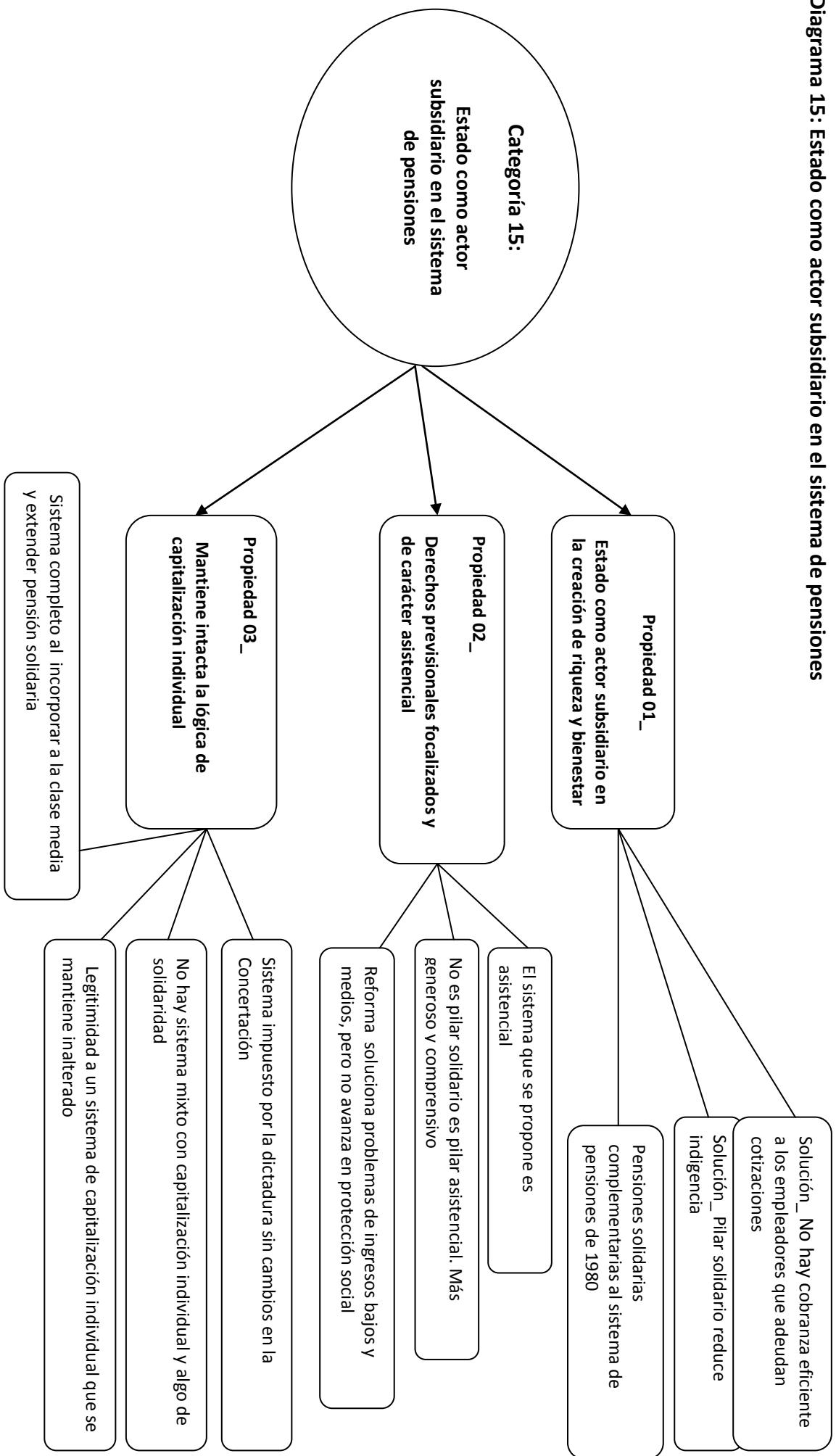


Diagrama 16: Estado como actor responsable de la promoción del derecho a envejecer con dignidad

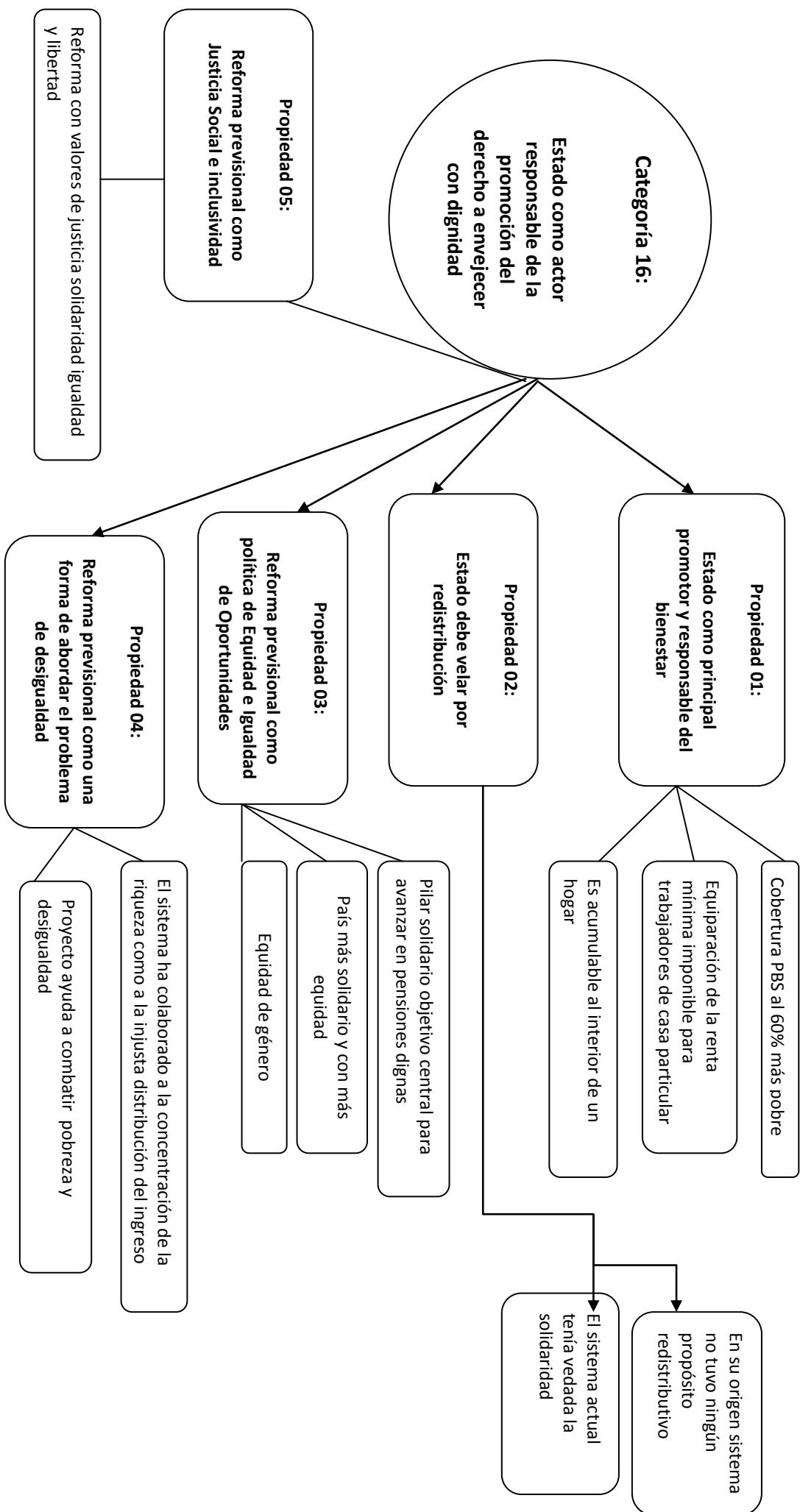


Diagrama 17: Gasto social como prioridad de políticas Social

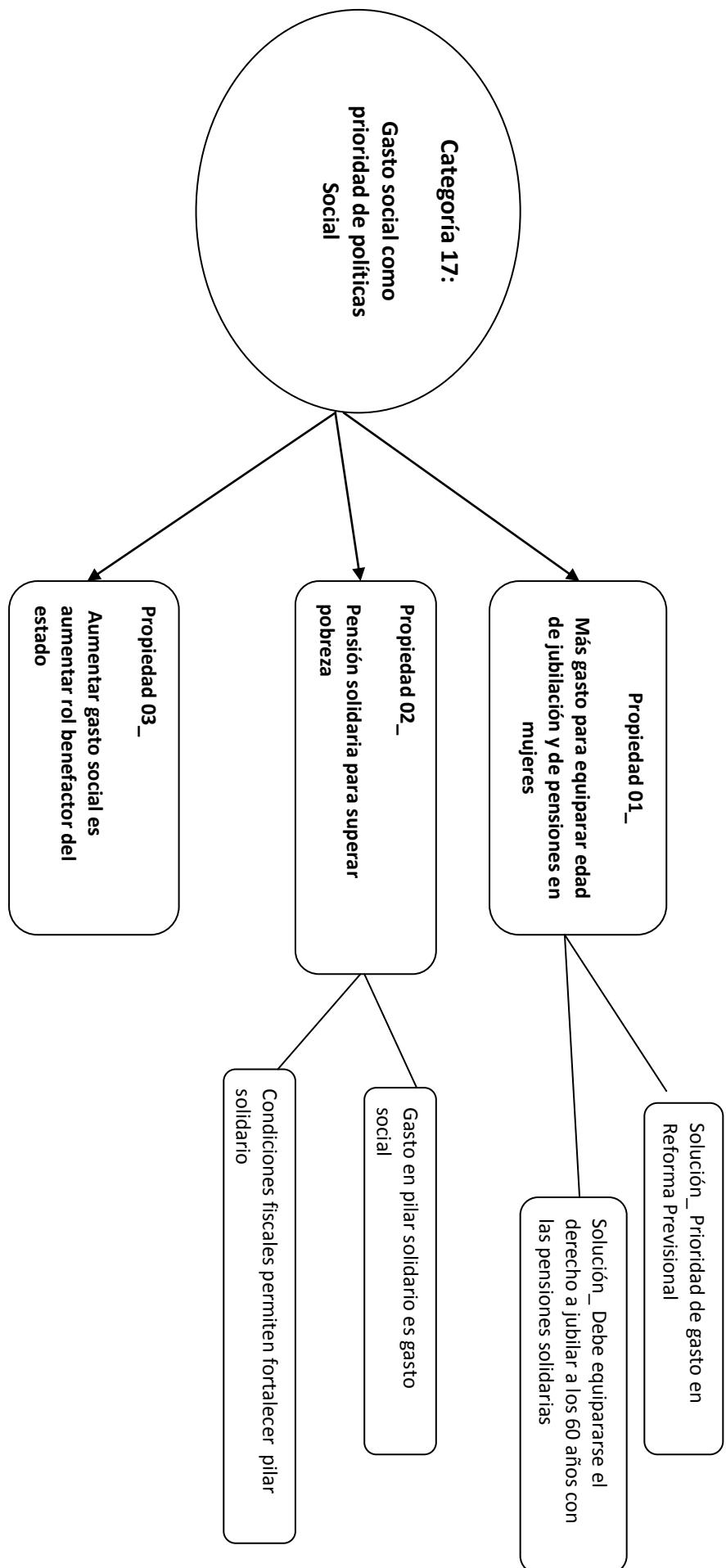


Diagrama 18: Gasto social en función de una política fiscal 'responsable'

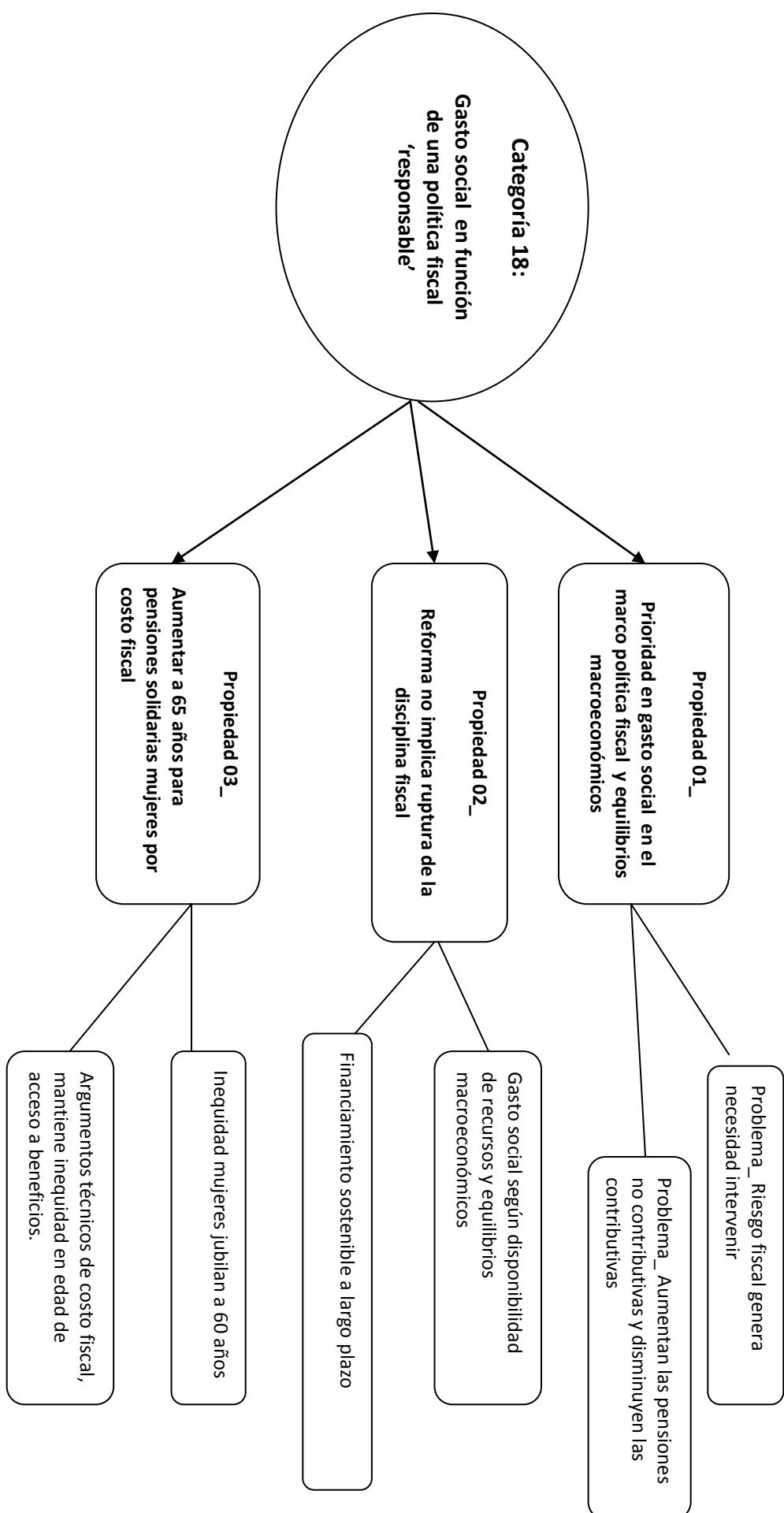


Diagrama 19: Transición Acelerada de las prestaciones

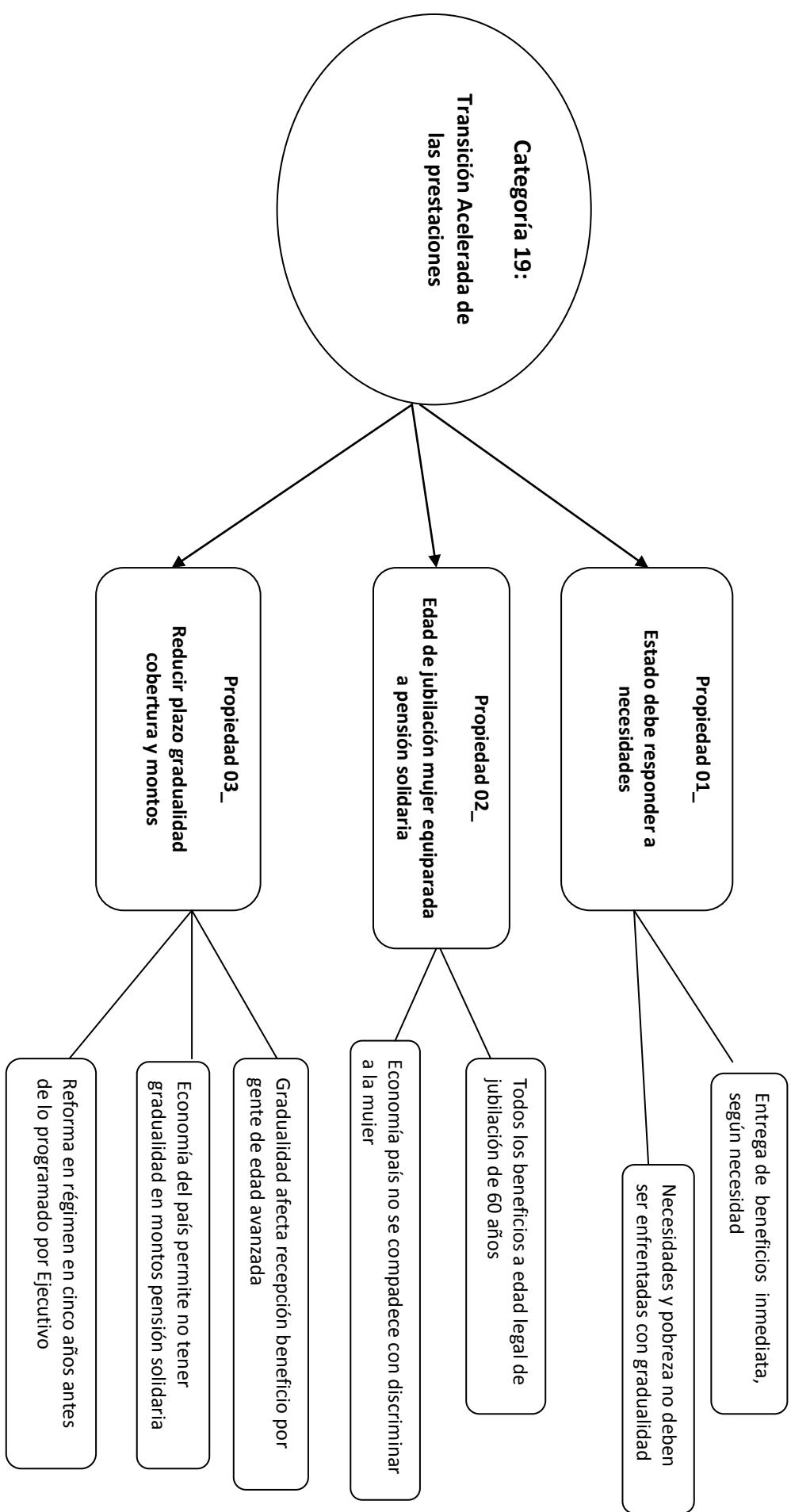


Diagrama 20: Cambios incrementales

