

“El cambio en el Sistema de Protección Social en Chile: un análisis de *policy frames*”

María Pía Martín¹

Resumen:

Se analiza el cambio en las políticas sociales chilenas, desde una lógica sectorialista y focalizadora a la creación del Sistema de Protección Social. A través del *policy frames analysis*, se explica este cambio. Se analiza en la dimensión política y sustantiva de las políticas públicas, la modificación del conjunto de decisiones, actuaciones y discursos que configuran el sistema de protección social. Mediante un estudio de casos de en el componente de seguridad social (Reforma Previsional) y asistencia social (Chile Solidario), se concluye que el conflicto de *frames* expresa la disputa entre un polo ‘bienestarista’, con mayor rol del Estado y el gasto social, garantizando derechos, o bien hacia el polo ‘neoliberal’ con predominio del mercado y mínimos sociales. Entre estos polos se sitúan los *frames* hegemónicos, complementarios y secundarios sostenidos por determinados actores. El análisis permite establecer los procesos de negociación y conflicto entre los distintos modelos de protección social.

Palabras clave: protección social, policy frames analysis.

Introducción

La existencia de *policy frames* diferentes en relación con el problema de la desigualdad y pobreza influye en la formulación e implementación de las políticas de protección social en Chile. Ésta es la tesis central de este trabajo, en el que se realiza un análisis comparativo de los *policy frames* sobre la protección social en Chile. El período analizado es de 2000 a 2010, y abarca a dos gobiernos progresistas y de la misma coalición (Concertación de Partidos por la Democracia)² lo que permite un marco de estabilidad y controlar la variable de partido político en el gobierno, que podría incidir en las explicaciones de las políticas. El período elegido se justifica en virtud que es el momento en el cual se desarrolla la articulación de la política social en un Sistema de Protección Social. Se elige el estudio de las políticas sociales, pues pertenecen al grupo de políticas públicas en que son relevantes los aspectos normativos, ya que frecuentemente se asocian a distintas ideas y valores sobre el modelo de bienestar y el grado de universalización de los beneficios del sistema.

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 conforman determinadas ‘comunidades de interpretación’ y que establecen más que una lucha de poder entre quienes sustentan *frames* en conflicto, sino que luchas de ideas, sobre los problemas, sus causas y cursos de solución.

La investigación buscará caracterizar los argumentos y visiones sobre la protección social y los conflictos de *frames* que explican el cambio de las políticas sociales chilenas, desde una lógica sectorialista y focalizadora, a la creación del Sistema de Protección Social basado en derechos, lo que implica la modificación de un conjunto de decisiones, actuaciones y discursos que configuran

¹ Socióloga, Master en Ciencia Política (Universidad Autónoma de Barcelona), profesora del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

² Ricardo Lagos (2000-2006) con filiación en el Partido Socialista y Partido por la Democracia y Michelle Bachelet (2006-2010) de filiación socialista forman parte de la Concertación de Partidos por la Democracia que está compuesta principalmente por los partidos: Demócrata Cristiano PDC), Socialista (PS), Por la Democracia (PPD), Radical Socialdemócrata (PRSD)

la política pública. Se busca explicar el cambio en las políticas a través del *policy frames analysis* del Sistema de Protección Social en Chile (2000-2010).

Las políticas públicas en el ámbito social 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. Este estudio aporta a caracterizarlas, estableciendo cuáles son las comunidades de interpretación (*interpretive communities*) sobre protección social, cuáles son los objetivos de las acciones de protección social, los problemas a los cuales refieren y las soluciones que buscan. Esta caracterización permitirá develar cuáles son los diagnósticos y las propuestas sobre la instalación de un Sistema de Protección Social basado en derechos y que vinculación tienen con la mirada universalizadora y centrada en derechos de la protección social. Es decir, cómo estas distintas visiones conjugan la protección y el bienestar. Para ello es necesario conocer cuáles son los discursos en juego, qué actores los sustentan, cómo se definen problemas y soluciones y cómo se relacionan estos discursos con la implementación del Sistema de Protección Social en Chile.

La línea de investigación en que se ubica el trabajo refiere al modelo explicativo del *policy change*, desde enfoques postpositivistas del análisis de políticas públicas, como el *policy frames analysis*, (enmarcado en el constructivismo), potenciando su discusión en Chile, altamente dominado por el análisis del ciclo de políticas.

Protección social. Conceptos centrales y trayectoria en Chile

La noción de protección social ha sido vinculada al desarrollo de " acciones públicas tomadas en respuesta a los niveles de vulnerabilidad, riesgo, y la privación que es considerada socialmente inaceptable dentro de un régimen dado o la sociedad" (Conway, de Haan and Norton, 2000: 12). En la misma línea Viana y Levcovitz, (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". Otra línea de análisis es la referida por Girotti (2001) que vincula la protección social con la necesidad de 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 sujetos más débiles.

Es decir, la protección social está asociada a la intervención del poder público para enfrentar los riesgos que refieren a vulnerabilidades relacionadas a las fases del ciclo de vida, a la pertenencia a colectivos discriminados (género, etnia, discapacidad) o asociadas a situaciones sociales, como el desempleo, enfermedad, discapacidad u otras. La necesidad de protección social de los más vulnerables está generada por la desigualdad social, que es causada por factores políticos, sociales, culturales o económicos. La mayor parte de los conceptos y sistemas de protección social van a tratar de reducir esas desigualdades, ya sea por razones de control social o éticas (Girotti, 2000).

La protección social remite a una acción del poder público para enfrentar esas situaciones de riesgo, vulnerabilidad y dependencia que sufren las familias y personas. El conjunto de políticas públicas se articula en torno a determinados modelos de protección social, que refieren a los acuerdos institucionales, financieros, sociales y políticos respecto la cobertura de riesgos, los

grupos prioritarios, estrategias de protección y alcance de la respuesta de protección frente a esos riesgos.

Los Sistemas de Protección Social están vinculados al modelo en torno al cual se distribuye el bienestar y la protección de individuos y familias ante condiciones de vulnerabilidad, riesgo y dependencia. La Protección Social consiste en la acción colectiva frente a esos riesgos y vulnerabilidades y expresan un compromiso de solidaridad respecto de conciliar la independencia individual con la responsabilidad colectiva (Fonseca, 2008. Viana y Levcovitz, 2005).

Las respuestas sobre quién es protegido, cuánta protección recibe y por medio de qué mecanismos, son las que muestran las características más importantes de los Sistemas de Protección Social en términos de cobertura, medios de acceso, tipo de beneficios, nivel de gasto, forma de administración, modelo de gestión e impacto sobre los indicadores sociales (Moreno, 2005). Además de ellos están los aspectos referidos a la matriz ideológica, el padrón de ciudadanía social, el peso de las familias, del mercado y del Estado en la provisión del bienestar. También, como señala Silva e Silva, (2004), refieren al grado de generosidad de las provisiones, su énfasis universalista o focalizado, el énfasis en los derechos sociales o grados de *desmercantilización*, el grado de participación social democrática o su carácter público o privado.

En el caso latinoamericano, el grado de *desmercantilización* y la extensión de los derechos sociales ha sido planteado como una alternativa a desarrollar frente al modelo residual y asistencialista de políticas sociales, implementado en la región en virtud de las reformas neoliberales (Barba, 2004. CEPAL, 2006. Filgueira, 2007).

En América Latina y Chile existe una reciente discusión sobre el redireccionamiento de las políticas sociales desde el asistencialismo a políticas vinculadas a la cobertura de riesgos y vulnerabilidades a lo largo del ciclo vital y su aseguramiento mediante derechos sociales (Molyneux, 2007).

Los distintos modelos de enfoque de derechos y su concreción particularmente en América Latina, a través de las propuestas de Sistema de Protección Social Basado en Derechos y de las propuestas de Manejo Social de Riesgo, como propuestas disímiles que implican diferentes vinculaciones entre las políticas sociales y el enfoque de derechos. 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 (Sojo, 2007). Estas tensiones van a reflejarse en el debate sobre qué tipo de políticas sociales generar en Chile y qué rol van a cumplir los derechos, no ya como mecanismos discursivos, si no con condiciones de exigibilidad. En el caso chileno, esta tensión ha sido referida por Raczynski y Serrano (2005), que plantean se debe profundizar el eje del bienestar y los derechos sociales de ciudadanía que supere la concepción de la política social como herramienta de compensación de los desequilibrios que genera la operación del mercado.

En Chile, la trayectoria de las políticas de protección social (*path dependency*) está marcada por las reformas de los '80³, que generan profundos cambios en la provisión de servicios sociales y en la

³ 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, dismantelaron el rol que el Estado tenía y dieron preeminencia al mercado, subordinando completamente las políticas sociales al mercado

orientación de las políticas sociales que perduran en la actualidad (como la dualización de los servicios sociales) o que han sido objeto de cambios (como el mayor gasto social) y que muestran a partir de los 90, ribetes de continuidad y cambio (Draibe y Riesco, 2007).

Como se aprecia en el Cuadro N° 1, con la recuperación de la democracia en 1990, hay una revitalización de las políticas sociales, aumenta el gasto social gracias a una reforma tributaria y se establece un modelo 'híbrido', en que se mantienen 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 (Castell, 2005)

Así, la estrategia seguida a partir del retorno a la democracia (1990) 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 (Martin 2004).

Durante la década 2000-2010, como parte del proceso de democratización se buscó pasar de un enfoque basado en las necesidades a uno basado en el derecho a la protección social, garantizando derechos sociales básicos como condición previa de ciudadanía. 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). El siguiente cuadro expone esta trayectoria y los cambios en el Sistema de Protección Social chileno entre 1990 y 2010.

Cuadro N° 1 Trayectoria de la Protección Social en Chile (1990-2010)

	Revisión modelo y pago de la deuda social (1990-2000)	Instalación de un Sistema Protección Social (2000-2010)
Enfoque	Crecimiento con equidad	Mayor rol del Estado. Creación del Sistema de Protección Social.
Estrategia	Complementariedad económica y social. Nueva institucionalidad social.	Más regulación. Garantizar derechos en el ámbito público y privado.
Rol del Estado	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	Aumento sustantivo y sostenido. Reforma tributaria	Aumento. Tributos específicos para financiar programas (Auge y Chile solidario) Royalty
Políticas hacia la extrema pobreza	Reducción extrema pobreza Grupos vulnerables Reforma educacional	Políticas en el marco de derechos. Integralidad de la provisión bienes y servicios sociales. Red Protege. Preocupación por pobreza y desigualdad

Fuente: elaboración propia.

Como se aprecia en el cuadro N°1, en la década de los 90, hay un rol más activo del Estado en la protección y promoción social. Hay una nueva institucionalidad en el ámbito social⁴. Especialmente va a haber un énfasis en las políticas de desarrollo de capital humano, con una apuesta por mejorar tanto el desarrollo del país como de las personas con la reforma educacional. Entre 1990 y 2010 habría 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. Durante los 90 Inversión de recursos fiscales. Pagar la “deuda social” o déficits acumulados en educación, salud, vivienda y demás sectores sociales. 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

En el primer período que va de 1990 a 2000, el Estado asume una función social activa que se traduce en un aumento del gasto social. Se duplican los presupuestos de salud y educación, se inician los programas sociales dirigidos a los grupos más vulnerables, y se inicia la reforma a la educación (Martin, 1998).

A partir del año 1990, se agregaron sucesivas transformaciones en los dispositivos de ayuda y seguridad social, hasta conformar un esbozo de sistema de protección 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 se avanza hacia combinar la focalización con una mayor ampliación universal a ciertos beneficios y derechos garantizados.

En esta segunda etapa, a partir del 2000, se inician las reformas que van a ser el soporte principal del sistema de protección social: en 2002 se reemplazó el subsidio de desempleo por un seguro de desempleo, el que se amplió en 2009; en 2004 se legisló sobre Chile Solidario como sistema de protección social y la reforma a la salud Atención Universal de Garantías Explícitas (Auge)⁵; en 2006 se creó el programa Chile Crece Contigo, de atención a la primera infancia que fue acompañado por una amplia extensión de la cobertura de educación pres escolar; en 2008 se cambió la pensión asistencial por una pensión básica y un aporte solidario; en 2009 se creó el Sistema Intersectorial de Protección Social. Este conjunto de reformas fue realizado con discusión parlamentaria y, al ser leyes, tienen un factor de estabilidad y seguridad jurídica que dificulta su eliminación o cambio al asumir gobiernos de distinto signo político. El énfasis en este seguro período está puesto en la construcción progresiva de una red de protección social y el desarrollo del enfoque de derechos. El 2008 se generó la Red Protege⁶, que pone en línea información sobre los derechos de acceso a subsidios y programas públicos.

Las bases para este cambio o reforma de la política social se han ido asentando a lo largo de estos años de democracia. Desde el primer gobierno democrático se desarrolló un discurso programático y político en que estaban presentes los temas de la participación, el mejoramiento de la democracia

⁴ Se crean el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan), Servicio Nacional de la Mujer, Instituto Nacional de la Juventud, Servicio Nacional de la Discapacidad, Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Servicio Nacional del Adulto Mayor.

⁵ Tanto Auge como Chile Solidario requirieron financiamiento adicional, lo que se logró con un aumento del Impuesto al Valor Agregado, IVA.

⁶ Para información más detallada ver www.redprotege.gov.cl

y la ciudadanía. Las reformas señaladas a partir de 2000, materializan una acción pública de potenciamiento de la ciudadanía en el ámbito de las políticas sociales. Ello va a tener su mayor expresión en la voluntad programática, el discurso y la acción del gobierno de Bachelet, de diseñar e implementar un Sistema de Protección Social basado en derechos.

El marco que permite este avance está dado por la estabilidad política y macroeconómica, los índices de crecimiento económico y la constante reducción de la pobreza. No así de la desigualdad que se mantiene constante, pese al crecimiento económico y disminución de la pobreza. El Sistema de Protección Social tiene una base normativa, legal, de garantizar derechos, y evitar tanto el asistencialismo como la definición discrecional de las prestaciones. Como señala Hardy (2010), para evitar el asistencialismo, se combinaron transferencias monetarias con iniciativas promocionales para generar igualdad oportunidades esencialmente en salud y educación.

Las innovaciones y reformas en la protección social realizadas entre 2000 y 2010 buscaron 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 y Martínez, 2011. Martín, 2009). En tercer lugar, las reformas buscan una mejor integración entre los componentes contributivo y no contributivo de la protección social, particularmente en la reforma de salud AUGE y en la Reforma Previsional.

Análisis del cambio en las políticas públicas

El impulso al cambio de políticas⁷ o bien la resistencia a éste, es un tema que los investigadores tratan de explicar, buscando las características del cambio de políticas, o bien las tendencias hacia la estabilidad. Al respecto los analistas de políticas se preguntan ¿Qué capacidad de cambiar tienen las políticas? ¿Cuál es la intensidad del cambio? ¿En qué período de tiempo ocurre? ¿Cuál es el alcance del cambio, es decir a qué actores, instituciones, y otras políticas afecta? ¿Cuál es la naturaleza del cambio? ¿Cuál es el eje central que precipita el cambio (actores, intereses, ideas, instituciones, factores internos, externos, etc.)? Estas y otras preguntas se han analizado por distintos autores y corrientes en políticas públicas, dando origen a una diversidad de tipologías, modelos de análisis y énfasis. De este modo, se observan aspectos endógenos y exógenos como factores explicativos del cambio (Berry y Berry, 2007). O bien se realizan análisis según se enfatizan 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 y Howlett, 2009). Otras miradas señalan la importancia de establecer las ‘dinámicas’ del cambio, es decir, su alcance, intensidad, frecuencia y duración entre otras variables (Capano y Howlett, 2009). Otras observan el ámbito (local, nacional, supranacional) donde ocurre el cambio y los elementos internos o externos que lo gatillan (Berry y Berry, 2007).

⁷ En este texto se entenderá por *policy change* el cambio en las políticas públicas o cambio de las políticas, utilizando la traducción comúnmente utilizada de *policy* por ‘políticas públicas’ o ‘políticas’ (en plural).

La discusión centrada en la naturaleza del cambio entronca con la propia evolución del análisis de políticas públicas, en donde, como señala Howlett (2007) existiría una ‘primera ortodoxia’ en el análisis del cambio en las políticas que se centró en las lógicas incrementalistas 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. Tales como las desarrolladas desde la vertiente postpositivista de políticas públicas, 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 (2003) muestra un mayor interés en estudiar el cambio como un factor central en el análisis de políticas públicas. Se establece 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 y valores, que han sido llamados genéricamente postpositivistas (de Leon and Vogenbeck, 2007), surgen como crítica al modelo de etapas y a la racionalidad como factor explicativo del cambio de políticas.

El análisis del cambio y variación en las políticas públicas centrado en las ideas acentúa los cambios en la dimensión simbólica de las políticas como elemento central. Esta corriente, que agrupa lo que se ha llamado enfoque cognitivo o constructivista del análisis de las políticas públicas es el que otorga a las ideas un rol central en el cambio y variación de las políticas (Subirats et. al., 2008).

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. 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.

Los *policy frames* representan una alternativa analítica que se centra en el plano simbólico al ser, como su nombre lo indica, un *policy frames* 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, 2002:11). El análisis de los *frames* se concibe como el análisis y reestructuración de las posiciones y discursos de los actores sociales y políticos que negocian sobre la identificación y alternativas de solución de un problema considerando las estructuras de creencias, apreciaciones y percepciones (Fischer, 2003). En el *policy frames* se identifican los *frames* dominantes y aquellos en conflicto entre sí y que se constituyen para dar sentido a diferentes situaciones, atribuir culpas o causalidades y sugerir líneas de actuación (Schön y Rein, 1994).

Definir los *frames* permite construir socialmente una situación, definir lo que hay de problemático en ella y sugerir una serie de acciones apropiadas para hacerle frente, partiendo de la premisa que

hay múltiples significados e interpretaciones en el proceso de formular políticas públicas (Bustelo y Lombardo, 2005). En ese sentido, el análisis de *policy frames* 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 *policy frames* de las políticas responden a los procesos de (re)construcción y negociación de la realidad por parte de los distintos actores (Triandafyllidou y Foutiou, 1998).

Los *policy frames* frecuentemente son resultado de consensos entre actores, pero las interpretaciones diversas se mantienen, por lo que es necesario develar los *policy frames* implícitos y explícitos. 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 unos límites de la realidad, que son compartidos por un grupo o una comunidad. En todos los enfoques analizados, la construcción y definición del problema a ser abordado por la política pública es esencial.

Según señalan Herrera y Castón (2003), en las sociedades actuales, la política social deberá concebirse como parte del conjunto más o menos coherente de principios y acciones en donde, - dependiendo del encuadre general de Estado y de la orientación que en él prime-, ellas cumplen y se orientan hacia diversas funciones, que combinan, según arreglos diversos, elementos tanto de protección asistencial de bienestar, de cohesión social, como de ciudadanía basada en el reconocimiento de derechos sociales, combinando además lógicas sectoriales y programáticas.

Cuánto pese cada una de estas cuatro funciones principales, o qué énfasis se establezca en cada país, dependerá como señala Fleury (2002) de los valores compartidos que configuran la política social. Para Fleury (2002) la política social está fundada en la existencia de un principio de justicia que se produce como parte de la construcción social que es generada a partir de valores compartidos socialmente y de normas colectivas que orientan la conducta. Sin embargo, estos valores se establecen en un campo de lucha de diferentes fuerzas sociales, en el proceso de constitución, mantenimiento y contestación de los proyectos de dirección hegemónica de cada sociedad. Para la autora se trata de una 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/excluyentes, así como relaciones políticas distintas (paternalista, clientelar, corporativa, ciudadana).

Esta diversidad en las orientaciones sobre las políticas sociales se expresa también en la deliberación sobre los limitados fondos públicos. El destino de los fondos públicos está influenciado por diversos factores ideológicos, presión de grupos, demagogia entre otros (Dadich, 2009).

En referencia al objeto de estudio, el concepto de derechos en la protección social ha tenido variedad de acepciones en el diseño e implementación de las políticas públicas. Las distintas visiones sobre los derechos y la protección social corresponden a distintos *policy frames* de las políticas en que se inscriben. En este sentido, y partiendo del supuesto que toda interpretación sobre la realidad social es negociada por los distintos actores participantes, el *policy frames*

permite analizar las distintas etapas en la negociación de la política pública de protección social, desde su interpretación en la acción de dos programas concretos como Chile Solidario y la Reforma Previsional, analizando los vectores que orientan el diseño e implementación de las políticas públicas.

El *policy frames analysis* permite estudiar tanto la dimensión simbólica como sustantiva de las políticas. En la dimensión simbólica (también llamada conceptual) es donde esta perspectiva muestra su mayor potencialidad, pues permite trazar el mapa semántico en qué se inscribe la política pública, analizando cómo se concibe su ejecución y que modelos normativos subyacen a la misma. En su dimensión sustantiva, permite analizar las acciones concretas de la política en relación al *policy frames* en qué se inscriben

A través del *policy frames analysis* se establece como propósito principal del estudio, analizar la dimensión simbólica y sustantiva de las políticas de protección social, estableciendo los *policy frames* que orientan las políticas y permiten comprender el cambio del Sistema de Protección Social en Chile (2000 a 2010), estableciendo los *frames* de los principales agentes participantes.

Además, se busca determinar los *frames* de los principales agentes participantes en la Reforma Previsional y en Chile Solidario, determinando los *frames* hegemónicos, secundarios y alternativos analizando los conflictos de *frames* que explican el cambio en el sistema de protección social en Chile (2000-2010).

Se busca establecer los distintos *frames* y los procesos de conflicto y negociación de las visiones sobre la Protección Social en Chile, respondiendo a 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 como se representa? ¿Qué solución se ofrece al problema? ¿Cuáles son los *frames* de interpretación dominantes, complementarios y secundarios relacionados en el Sistema de Protección Social chileno?

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 comprensivos de los dinamismos y relaciones que afectan la relación de complementariedad y aporte recíproco entre los distintos *frames* de los actores en las políticas públicas.

III. Metodología y modelo de análisis

Las conclusiones de este estudio se extraen a partir del *policy frames analysis* que permite la (re)construcción de la negociación de la realidad por parte de los actores sociales, técnicos y políticos en sus respectivos discursos y analizar las distintas escalas de la negociación de la política pública, especialmente la dimensión simbólica, estableciendo los *frames* que orientan el diseño e implementación de las políticas públicas. Permite identificar los *frames* dominantes y/o en conflicto entre sí en el discurso de los actores socio-políticos, *frames* que se construyen para dar sentido a diferentes situaciones y acontecimientos, atribuir responsabilidad o causalidad, y sugerir líneas de actuación (Rein y Schön 1994; Verloo, 2002). Para el análisis de estos *frames* se utilizó la Grounded Theory (Strauss and Corbin 2002), que permite el análisis descriptivo y relacional (Codificación

Abierta, Codificación Axial y Codificación Selectiva) y la tipificación de dinámicas implicadas y de los procesos relacionales de los que hacen parte.

Para el estudio de casos, se escogen dos reformas pertenecientes a dos áreas de la protección social: Chile Solidario y la Reforma Previsional.

Chile Solidario

Chile Solidario surge al constatarse, a inicios del 2000 que existía un núcleo de pobreza extrema que era refractaria al impacto de las políticas sociales, por lo que se diagnosticó, como una de las razones principales, que esos grupos no accedían a la oferta pública. Ese núcleo duro de pobreza se calculó eran 225 mil familias (de acuerdo a la tasa de indigencia de 2002 cuando se crea el programa Puente), que representaban un 5,6% de la población nacional, para las que las políticas implementadas habían tenían un escaso efecto (Palma y Urzúa, 2005). Existían déficits en la oferta pública para proteger a las familias frente a los riesgos eventuales o estructurales, por lo que el riesgo era la condición de exclusión social de estas familias. Por tanto se adoptan estrategias tanto de protección frente a esos riesgos como de promoción de capacidades para prevenir y mitigar esos riesgos. Dicha promoción se efectuó a partir de las transferencias condicionadas al cumplimiento de garantías mínimas y a la creación de la figura de apoyo psicosocial. Se plantea la articulación de la oferta pública focalizada en estas familias, para lo cual Chile Solidario se constituye con Sistema de Protección Social. De este modo Chile Solidario da el puntapié inicial al enfoque de protección y promoción social en el marco de un sistema de protección social para los más vulnerables.

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).

Chile Solidario partió con las familias extremo pobres (Programa Puente)⁸, 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. 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 prestaciones⁹, sin explicitación (en términos de promesa o compromiso) de un avance hacia un mayor 'techo' de los beneficios.

⁸ 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.

⁹ Chile Solidario establece 53 condiciones mínimas (en 2010 se amplían a 74), cuyos participantes se comprometen a cumplir en 7 ámbitos: salud, educación, vivienda, empleo, ingresos, relaciones familiares e identificación (registro civil).

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. 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 vulnerabilidad.

Reforma Previsional

La Reforma Previsional (2008), establece un sistema basado en tres pilares fundamentales: un Pilar Solidario, constituido por una Pensión Básica Solidaria a la que pueden acceder las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional y que cumplan los requisitos determinados por la ley. Hasta la reforma, estas pensiones estaban restringidas a ciertos “cupos” regionales determinados cada año por ley de Presupuesto. 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 150 dólares mensuales. 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 hijo y subsidio a la contratación de jóvenes).

Si se analiza el número de aportes previsionales solidarios en conjunto con el de las pensiones solidarias, la cobertura entre junio de 2008 y octubre de 2010 se ha duplicado, y en relación a 1990, se ha triplicado. El total de personas que a octubre de 2010 está incorporado al pilar solidario -recibiendo pensiones solidarias y aportes previsionales solidarios- suma 959.801 personas, equivalentes al 61% de la población mayor de 65 años (Robles, 2011)

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.

Cuadro Nº 2: Elección de Casos

	Pilares de la protección social	
	Seguridad Social	Asistencia Social
Objetivos	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)	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

El enfoque metodológico base de esta investigación fue la Grounded Theory (Strauss y Corbin, 2002). Este encuadre metodológico establece que el valor científico de la situación de estudio está dado por correspondencia, similitud o semejanza entre las condiciones de registro y las condiciones de aplicación del conocimiento generado, permitiendo de esta manera validez ecológica de sus resultados, sin una pretensión de generalización más allá de las circunstancias específicas en donde se realiza el estudio como contexto de aplicación.

El valor científico de la situación de estudio está dado por correspondencia, similitud o semejanza entre las condiciones de registro y las condiciones de aplicación del conocimiento generado, permitiendo de esta manera Validez Ecológica de sus resultados, sin una pretensión de generalización más allá de las circunstancias específicas en donde se realiza el estudio como contexto de aplicación. Encuadre metodológico que tiene el propósito de establecer relaciones (formulaciones teóricas) contextualizadas e inductivamente generadas a partir de un *corpus* de datos relativos a situación específica particular en estudio (caso de estudio), manteniendo permanentemente como resguardo en materia de generalización la especificidad de los procesos explicativos, de manera de que los alcances o generalización de las proposiciones formuladas únicamente refieran a las condiciones y criterios de generación de los datos producidos (López y Scandroglio 2007).

El estudio del caso se realizó por medio de los *Policy Frames Analysis*. Se llevó a cabo a través del análisis de los documentos oficiales de las principales instituciones políticas y de los debates parlamentarios tanto en el Senado como en la Cámara de diputados, así como de textos producidos por la sociedad civil y los *Think Tanks*. El análisis se propone identificar la lógica interna (implícita o

explícita) de los *'policy frames'*, poniendo énfasis en las diversas representaciones que los actores políticos ofrecen del problema de la protección social y de las soluciones propuestas al mismo.

Estos datos serán el material documental base de la política social en análisis, los cuales serán 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 y Rein, 1994. Verloo, 2002).

Se establecieron dos niveles de análisis:

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 *policy frames*, Comunidades Interpretativas, Conflicto de *frames* y Contextos Relevante.

2) *Un segundo nivel de análisis Inter Casos:* a) se realizó la Codificación Axial, que establece los *policy frames* comunes de Chile Solidario y la Reforma Previsional, los Conflictos de Frames, la determinación de *Policy Frames* Hegemónicos, *Policy Frames* Complementarios y *Policy Frames* Secundarios, estableciendo procesos de negociación y conflicto; b) se realizó la Codificación Selectiva estableciendo la categoría principal de *Policy Frames* Hegemónico que nuclea el Conflicto de *frames*, 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 N° 3).

Cuadro N° 3 Modelo de Análisis

N I V E L A N Á L I S I S	Intra casos	Codificación Abierta Proceso descriptivo	Chile Solidario (CHS)	Reforma Previsional (RP)
			Categorías Propiedades	Categorías Propiedades
		Codificación Axial Proceso relacional	Problemas Soluciones <i>Policy frames</i> Comunidad Interpretativa <i>Conflicto de frames</i>	Problemas Soluciones <i>Policy frames</i> Comunidad Interpretativa <i>Conflicto de frames</i>
	Inter casos	Codificación Axial Proceso relacional	<i>Policy frames</i> comunes CHS y RP Conflicto <i>frames</i> comunes a CHS y RP Comunidad Interpretativa <i>Policy Frames</i> Hegemónico (PFH), <i>Policy Frames</i> Complementario (PFC) y <i>Policy Frames</i> Secundario (PFS)	
		Codificación Selectiva Proceso explicativo	Categoría principal: Bienestarismo / Neoliberalismo Conflicto de <i>frames</i> para entender cambio del Sistema de Protección Social Conflicto- tensión- negociación <i>frames</i> y Comunidades Interpretativas	

Fuente: elaboración propia

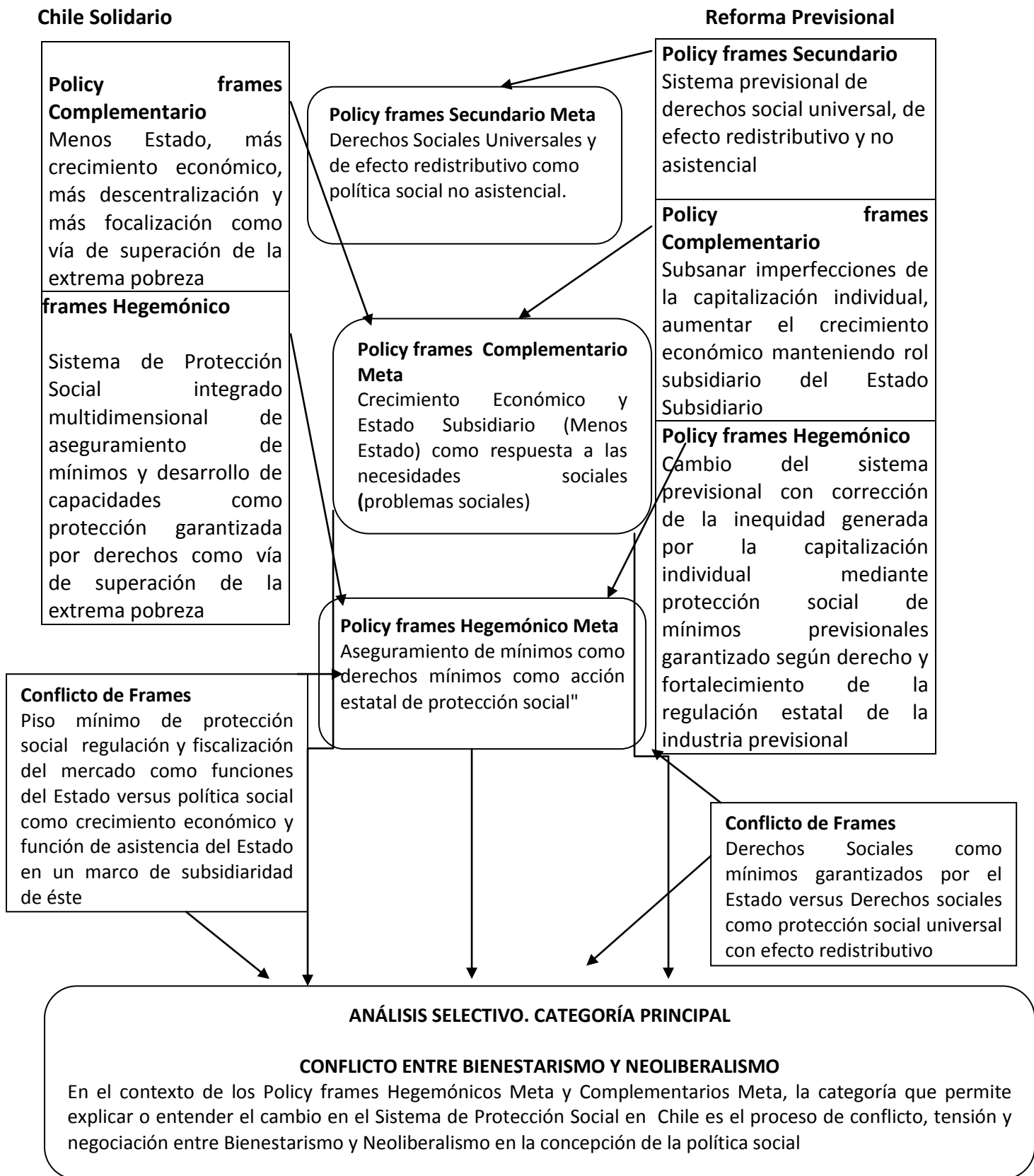
IV. Resultados principales

El análisis de los *policy frames* 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 *frames* dominantes y secundarios respecto de estas reformas y los procesos de negociación que conducen a una orientación determinada en las políticas públicas.

En el análisis selectivo se integran los análisis axiales de Chile Solidario y Reforma Previsional. En base a las categorías desarrolladas en el nivel de Codificación Abierta, se desarrolla el análisis relacional en el nivel de Codificación Axial, en el nivel intra-casos como inter-casos.

Hay primero una Codificación axial intra-casos en que se establecen los axiales de Problemas y Soluciones, *Policy frames* y Conflicto de *Frames* que emergen y se construyen desde las categorías de significados presentes en el nivel abierto de Chile Solidario y de RP respectivamente. Se establecen los *Policy frames* comunes y los *Conflictos de Frames* comunes a estos. Se establecen los PF Hegemónico (PFH), así como los PF Complementarios (PFC) y los PF secundarios (PFS), presentados en el gráfico N°1.

Gráfico N° 1 Codificación selectiva Chile Solidario



En primer lugar, como se observa en la figura, desde el análisis integrativo de los *frames* presentes tanto en Chile Solidario como en la Reforma Previsional, se establece que los *policy frames* distinguidos no ocupan igual posición respecto de la implementación concreta del programa, de manera tal que es posible distinguir un *policy frames* que se aproxima y a los énfasis que destacan en el programa concretamente implementado, que llamaremos *Policy frames* Hegemónico (MIH).

Así también se observa que hay un tipo de *policy frames* que juega un rol antagónico y de tensión principal con el *Policy frames* Hegemónico. Este *policy frames* que no es hegemónico es el que crea la polaridad, pues ante él éste debate, discute, negocia. A su vez influye como eje de presión significativo al *Policy frames* Hegemónico, siendo posible asumir que estos *policy frames* son parte fundamental del proceso de construcción y delimitación del *Policy Frames* Hegemónico. Aunque no guían cercanamente la concreción de los programas estudiados, sí mantienen importante influencia y establecen límites y condiciones para la concreción final del que será el *frame* principal. De esta manera los llamaremos *Policy Frames* Complementario (PFC).

A la vez que se distingue un tercer *Policy Frames* claramente perfilado que, aunque aparece y ejerce una posición de referencia que se vincula y debate tanto con los marcos complementario y hegemónico, no tiene presencia directa y se ubica distante de la concreción del programa en análisis, y por tanto es posible atribuir que posee menos fuerza de influencia y de visibilización, que llamaremos *Policy Frames* Secundario (PFS).

En segundo lugar, desde la observación conjunta e integrada de cada uno de los *policy frames* que se observan en cada uno de los dos programas analizados, se realiza un análisis meta en el cual se deriva la concepción latente y de nivel de abstracción superior que es común a cada *policy frames* tanto de Chile Solidario como de la Reforma Previsional.

Desde este análisis se produce por tanto un *Policy frames* Hegemónico Meta (PFHM), así como un *Policy frames* Complementario Meta (PFCM), y un *Policy frames* Secundario Meta (PFSM). A la vez que desde el análisis conjunto de estos se derivan los *Conflictos de Frames* Meta (PFM).

Si consideramos los componentes principales en el *Policy frames* Hegemónico de Chile Solidario, se puede observar que aparecen características tales como: que es un sistema integrado e integral, es decir 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

A su vez, el *Policy frames* Hegemónico de la Reforma Previsional establece 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 orientado al aseguramiento y garantía de mínimos previsionales según derechos para y fortalecimiento de la regulación estatal del mercado de la industria previsional.

Podemos derivar que el *policy frames* común, que integra las visiones tanto de Chile Solidario como de la Reforma Previsional es el *Policy frames* Hegemónico Meta, que refiere al "Aseguramiento de mínimos como derechos como 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.

A su vez podemos establecer un *Policy frames* complementario meta (PFCM), que integra los *frames* complementarios tanto de Chile Solidario como de la Reforma Previsional. Respecto del *policy frames* complementario 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. En tanto, el *policy frames* complementario 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

Podemos integrar un segundo *Policy frames* complementario meta PFCM que refiere al rol fundamental del crecimiento económico, resumido como: Crecimiento Económico y Estado subsidiario (menos Estado) como respuesta a las necesidades sociales (problemas sociales).

A la vez si observamos el *policy frames* secundario (PFS) al igual que en los análisis anteriores, se establece un *policy frames* secundario meta (PFSM), particularmente en la Reforma Previsional que refiere a: un sistema previsional de derechos social universal, de efecto redistributivo y no asistencial. Derivamos un PFSM que refiere a: Derechos Sociales Universales y de efecto redistributivo como política social no asistencial.

Ahora bien si observamos los conflictos de *frames* (CF) en los dos programas analizados podemos analíticamente derivar los conflictos de *frames* meta (CFM) en el mismo sentido de los análisis anteriores.

Así, si vemos los conflictos de *frames* del programa Chile Solidario, referidos a:

1. Desarrollo de una respuesta sistémica institucional centralizada frente a la pobreza v/s una respuesta local, descentralizada y focalizada frente a la pobreza
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 un paliativo ante fases en que el desarrollo económico no logra satisfacer estas necesidades en el conjunto de la población
3. Crecimiento económico, más inversión social contracíclicas v/s Crecimiento económico y políticas sociales anticíclicas
4. Pobreza extrema como un problema multidimensional (oportunidades, capacidades y promoción) de carácter sociocultural v/s pobreza extrema como un problema socio económico relativo al nivel de ingresos
5. Función de protección del Estado v/s Estado Subsidiario
6. Condiciones mínimas garantizados por el Estado en virtud de derechos v/s aseguramiento de asistencia focalizada discrecional.

Y los conflictos de *frames* de la Reforma Previsional están referidos a:

1. 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 mejora depende del crecimiento económico

2. Necesidad de regulación y fiscalización desde el Estado y la ciudadanía de la industria previsional v/s libre competencia del mercado de administración previsional y subsidiaridad del Estado frente a él

3. Participación de Estado en la Industria previsional 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 Participación del Estado en la industria previsional como riesgo de pérdida de autonomía de la gestión de ésta ante las presiones políticas y corporativas y corrupción

4. Pilar Solidario como garantía estatal del derecho a mínimos previsionales v/s Pilar Solidario como un mejoramiento y ampliación de las pensiones asistenciales logrado por el crecimiento económico del país

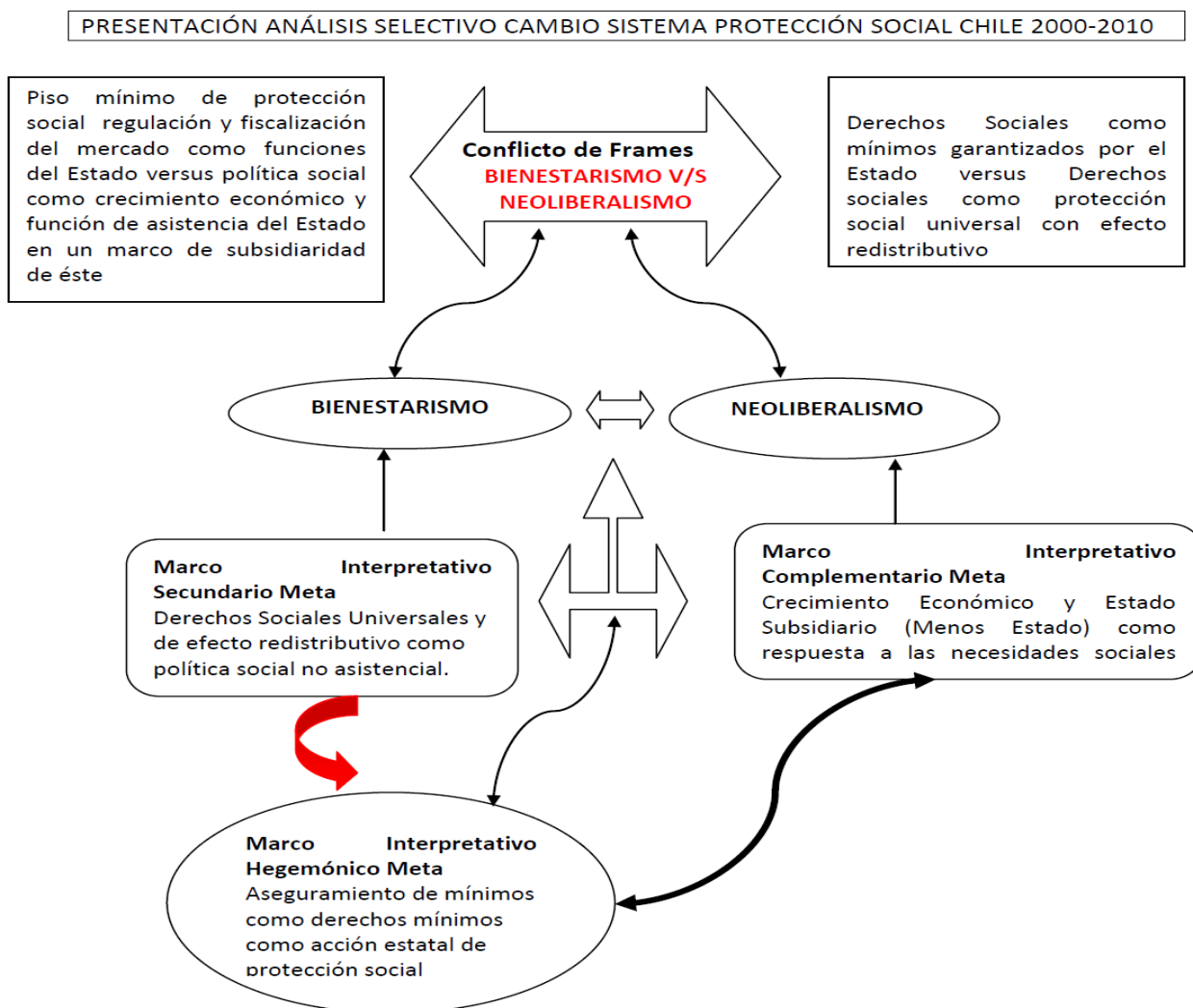
5. Reforma Previsional como reconocimiento de un derecho social de mínimo previsional v/s Reforma asistencial como un sistema que no reconoce derechos, que genera pensiones asistenciales (Pilar Solidario) y mantiene un mecanismo (Capitalización Individual) individualista no redistributivo que mantiene desigualdad

Podemos analíticamente derivar dos conflictos de *frames* meta, es decir que cruzna a ambos programas. El primero referido a: Política social como Protección social por aseguramiento de mínimos y 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 subsidiaridad 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

En el análisis selectivo que presentamos en el gráfico N°1, establecemos que la categoría principal, en el contexto de estos *policy frames* meta y de los conflictos de *frames* meta, la categoría que permite explicar o entender el cambio en el Sistema de Protección Social en Chile es el proceso de conflicto, tensión y negociación entre 'bienestarismo y neoliberalismo' 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. A partir de estos conflictos de *frames* es que se produce el cambio en las políticas de protección social y donde ocurren los fenómenos deliberativos que generan posiciones de negociación, en que, al no existir hegemonía, hay una orientación de la política de protección que es progresiva, que se encamina o ubica cerca del polo 'bienestarista', sin lograr centrarse completamente en él.

Como se aprecia en el gráfico N° 2, Los sentidos, las distinciones básicas que están en juego y que son el fundamento de significados, de valores, de argumentos y de categorías técnicas de los problemas y soluciones que se configura y de las racionalidades técnicas que se observan tanto en los análisis de cada programa como en el análisis meta que se acaba de presentar refieren de formas y proximidades distintas a posiciones ubicadas en el continuo de debate entre el 'bienestarismo y el neo liberalismo' en materia de políticas de protección social.

Gráfico Nº 2 Conflicto de frames y cambio en políticas de protección social



Las posiciones desarrolladas tanto por los distintos actores y articuladas en los diferentes *policy frames* desarrollados por las distintas comunidades interpretativas, así como relativas a las conflictos de *frames* distinguidos en el análisis tanto del programa Chile Solidario como en la Reforma Previsional refieren a uno de estos polos y/o se ubican en posiciones de cercanía o distancia relativa a éstas.

De esta manera la forma que adquiere el Sistema de Protección Social, según se observa en los programas o reformas estudiadas se comprende en su estructura general, así como en sus características y mecanismos particulares, como una lucha o tensión entre estas dos orientaciones (Bienestarismo y Neoliberalismo en políticas públicas) ocurridas en relación a la dinámica de cambio y continuidad de las políticas de protección social

Así, ésta sería la tensión fundamental que mueve o que está en el núcleo del debate o de la lucha política entre comunidades interpretativas que se despliegan en la construcción del sistema de protección social en Chile.

Ello nos permite explicar que, en el caso particular de las reformas estudiadas en Chile, ha ocurrido un proceso de conflicto de *frames*, que lleva a procesos de negociación, que impacta por una parte en una implementación de los cambios, en que la implementación de derechos queda como una categoría difusa, poco clara y con garantías acotadas. 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 y son mínimos muy básicos.

Respecto del análisis de la dinámica de desarrollo y cambio del Sistema de Protección Social en Chile, las posiciones que se despliegan, tanto las hegemónicas (las que han guiado la implementación), como las complementarias o alternativas (las que presionan, limitan e influyen sustancialmente en las ocurrencias) o las secundarias (que aparecen marginalmente o bien son invisibilizadas, aunque influyen vía referencia), así como los conflictos entre los componentes y las distinciones de los marcos de interpretativos que dan base a cada una de estas, se relacionan y se derivan de esta tensión principal.

Desde cada *policy frames*, la configuración de Problemas y Soluciones que concurren a ellos o que son construidos desde ellos, así como las construcciones de sujetos y argumentaciones que se distinguen, tienen una determinada distancia o bien proximidad respecto de los polos de esta categoría de tensión central y también complementariamente toman posición o refieren y/o contra argumentan el polo opuesto de esta tensión, respecto de donde se ubican.

Por tanto de alguna manera esta categoría de tensión central, y sus componentes hacen parte de la arquitectura de los *policy frames* desplegados, refiere a cada elemento del mapa de tensiones que se despliega, y en esa medida permite entender la forma, los ejes, las opciones y los alcances que adquiere la concreción del Sistema de protección social que se observa en los programas estudiados. De este modo, los *policy frames* están en distancias y posiciones distintas respecto de los polos de tensión de la categoría principal.

Es así que unos están muy próximos y de alguna manera prácticamente adhieren y se superponen y/o están asimilados (son lo mismo) con un polo de esta categoría central.

Por ejemplo el polo 'Neoliberalismo' corresponde con el PFC (o PFCM) y el polo 'Bienestarismo' corresponde con el PFS (o PFM)

En cambio otro de los *frames* (el PFH o PFHM) se aproxima o más bien se orienta en el sentido de una de las posiciones de esta tensión pero integra, mantiene elementos de la otra, de manera que está en un espacio, no estrictamente equidistante, ya que se observa notoriamente que gravita en relación a uno de ellos ('Bienestarismo'), pero a la vez no se posiciona en la posición contraria al otro de los polos.

Podemos de esta manera observar que el PFH, y con ello la referencia principal que está en la concreción del programa, se ubica en una posición de cierta distancia de la tensión principal y con una determinada inclinación y a la vez con una determinada integración de elementos de la posición contraria de la que se inclina ('Neoliberalismo').

Así, cada una de las referencias centrales del PFH mantienen un vínculo, aunque no próximo y en ningún caso hay asimilación, con uno de estos polos, a la vez que integra, mantiene, no se tensiona (negocia o quizás ha debido negociar) con el polo contrario del que se inclina.

Discusión

Un primer elemento a destacar es que, si bien existen consensos amplios respecto de los objetivos de la protección social, es que 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, 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 lo que denominamos 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.

Los conflictos de *frames* a nivel meta (inter-casos), que se desprenden tanto de la Reforma Previsional como de Chile Solidario y que son comunes a ambos, muestran las diferencias en las orientaciones de las políticas sobre protección social. Este conflicto genera estrategias de negociación que finalmente sitúan la respuesta hegemónica sobre la protección social, más cercana al polo 'bienestarista', pero no completamente anclada en este. Efectivamente, lo que define la concreción del *policy frames* hegemónico, no es sólo la orientación valórica y de creencias, sino que existen aspectos técnicos que refuerzan en el debate, la necesidad de realizar las reformas. Las opciones de cambio de políticas, sustentadas en los *policy frames* hegemónico y complementario están basadas, alternativamente en argumentos que provienen de un diagnóstico que es constituido en un problema público cuya solución difiere según el *policy frames* adoptado. Respecto de los *policy frames* hegemónicos 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 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, 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 el *policy frames* hegemónico 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, el *policy frames* complementario 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.

El *policy frames* complementario meta, tanto en el análisis intra e inter-casos 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 del *policy frames* hegemónico deja muchos temas sin consensos amplios, reflejados en las diferencias de diagnóstico y soluciones de políticas del *policy frames* complementario y en el caso de la Reforma Previsional del *policy frames* secundario. Ello probablemente hará surgir cambios en ambas reformas en escenario de reconstitución de fuerzas políticas.

Un cuarto elemento es que el *policy frames* secundario 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 los *policy frames* hegemónicos meta, mantienen importantes ribetes de continuidad con el diseño de la protección social en el primer ciclo de gobiernos de la coalición concertacionista (1990-2000).

En quinto lugar, de los antecedentes presentados se desprende que el conflicto principal 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. Las discusiones sobre ¿Cuál es el piso mínimo de aseguramiento de derechos? ¿Pondremos un mínimo o un máximo y qué impactos financieros se derivan? ¿Cómo medir y disminuir las brechas sociales en términos de garantización de acceso a

prestaciones sociales? ¿Qué acuerdos/pactos políticos se requieren para definir los derechos que se garantizarán a la población? ¿Y a quienes se les garantizarán esos derechos? Estas y otras son preguntas aún abiertas y las tensiones sobre las vías para responderlas van a reflejarse en el debate sobre qué tipo de políticas sociales generar en Chile y qué rol van a cumplir los derechos, no ya como mecanismos discursivos, sino con condiciones de exigibilidad.

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.

Referencias

- Barba, Carlos. 2004. Los enfoques latinoamericanos de la política social: más allá del consenso de Washington. *Revista Espiral* XI (31):85-130, México. Universidad de Guadalajara.
- Berry, Frances Stokes and William D. Berry (2007) Innovation and Diffusion Models in Policy Research. en Paul Sabatier, ed., *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 223-261.
- Bustelo María y Lombardo Emanuela (2005) Mainstream de género y análisis de los ‘policy frames’ de las políticas de igualdad en Europa: el proyecto Mageeq, *Revista Aequalitas*, (17):15-26.
- Capano, Giliberto and Howlett, Michael(2009) Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11: 1, 1 — 5
- Castells, Manuel. 2005. *Globalización, desarrollo y democracia*, Santiago: Fondo de Cultura Económica
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011), Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos, Libro de la CEPAL No. 111, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. 2006. *La Protección Social de Cara al Futuro*, Santiago de Chile: CEPAL
- Conway, T., de Haan, A., & Norton, A. (Eds) (2000). *Social Protection: New Directions of Donor Agencies*. London: Department for International Development
- Dadich Anne (2009) Researching Community-Based Support Networks What policy makers should know. *Journal of Community Psychology*, Vol. 37, No. 2, 194–210
- De León, Peter and Vogenbeck Danielle (2007) The policy sciences at the crossroads. En Frank Fischer, Gerald Millery and Mora S. Sidney (ed.) *Handbook of public policy analysis. Theory, politics and methods*. Boca Ratón FL: CRC Press.3-14
- Draibe, Sonia y Riesco, Manuel (2007) 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).
- Fleury, Sonia (2002) “Políticas sociales y ciudadanía” Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Filgueira, Fernando, (2007) Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina *Serie políticas sociales* nº 135, julio, CEPAL
- Fischer, Frank (2003) *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*, Oxford: Oxford University Press
- Fonseca Ana (2008) Los sistemas de protección social en América Latina: focalización v/s universalidad, Working Paper N° 4, agosto disponible en www.rlc.fao.org/iniciativa/wps.htm
[Consultado el 1/4/2010](#)
- Girotti, Fiorenzo (2001) *Welfare State. Storia, modelli e critica*. Roma: Carocci
- Hardy Clarisa (2010) Red Protege Sistema de Protección Social en Chile (1990-2010) Documento

de Trabajo N°1 Fundación Dialoga www.dialoga.cl

- Herrera, Manuel y Castón, Pedro. 2003. *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel
- 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.
- López, J., y Scandrogli, B. (2007). La metodología cualitativa en la intervención psicosocial. In A. Blanco, & M. J. Rodríguez (Eds.) *Intervención psicosocial* (pp. 555-606). España: Peason Prentice Hall.
- Martin, M.P. (2009) Protección social, igualdad y construcción de un Estado de Bienestar en Chile. *Rev. Asuntos Públicos* N° 718, junio
- Martin, M.P. (2004). Nuevos desafíos de la estrategia de crecimiento más gasto social. En *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 y E. Lahera (eds.), *Chile en los noventa*, Dolmen Ediciones, Chile.
- Molyneux, Maxine (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).
- Muller, Pierre (2000) L'Analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique, *Revue Française de Science Politique*, Vol. 50, avril (2). pp. 189–207
- OIT (2011) Social protection floor for a fair and inclusive globalization. Report of the Social Protection Floor Advisory Group Geneva, International Labour Office
- Palma, J. y Urzúa, R. (2005), Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de Chile Solidario, *Colección Políticas Sociales, No. 12*, Santiago de Chile, Departamento de Políticas Públicas, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Raczynski Dagmar y Serrano, Claudia (2005). *Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años '90 y desafíos futuros*. Santiago de Chile: Asesorías para el desarrollo. inédito
- Robles, C (2011) Sistema de protección social de Chile: una mirada desde la igualdad, Cepal Santiago de Chile
- Sabatier, Paul A. y Schlager, Edella (2000) Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines, *Revue Française de Science Politique*, Vol 50, (2):209-234
- Schmidt, Vivien and Radaelli, Claudio (2004) Policy change and discourse in Europe: conceptual and methodological issues, *West European Politics*, Vol.27, No.2:183–210
- Schön D.A. and Rein M. (1994) *Frame Reflection: toward a resolution of intractable policy controversies*, New york: Basic Books.
- Silva e Silva M.O.(2004) *A política social brasileira no século XXI:a prevalencia dos programas de transferência de renda*, Sao Paulo, Cortez
- Sojo, Ana (2007) La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. *Revista de la Cepal*, N° 91, abril, pp.111-131
- Stone Deborah (2001) *Policy paradox: the art of political decision making*, Revised edition New York/London:WW Norton and Company.
- Strauss, A., and Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Colombia: Universidad de Antioquia.
- Subirats, J., Knoepfel, P, Larrue, C., Varonne, F. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- Triandafyllidou, Anna y Foutiou, Anastasios (1998) Sustainability and Modernity in the European Union: A Frame Theory Approach to Policy-Making. *Sociological Research OnLine*, 3 (1).

- Viana ALD y Levcovitz E. (2005) Proteção social: introduzindo o debate, En Viana AL, Elías, P.E e Ibáñez, N (orgs.) *Proteção Social: Dilemas e Desafios*. São Paulo: Hucitec
- Verloo, M. (2002) Policy frames and implementation problems: the case of gender mainstreaming. Part B: *Proposal Description of RTD Projects*, www.mageeq.net