

DIRECCIONES Y DERROTEROS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN CHILE: ANÁLISIS DEL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN DE UNA CIUDADANÍA BASADA EN DERECHOS

*DIRECTIONS AND PATHS OF SOCIAL PROTECTION IN CHILE: ANALYSIS OF THE
RECONSTRUCTION PROCESS OF A CITIZENSHIP BASED ON RIGHTS*

Fecha recepción: marzo de 2017/ fecha aceptación: junio de 2017

Gabriela Rubilar* y M. Olaya Grau**

Resumen

La hipótesis de trabajo que este artículo discute se centra en afirmar que si bien la protección social en Chile tiene una concepción o diseño universalista que responde al concepto de ciudadanía social postconvencional, en su aplicación tiende al particularismo y a la focalización: Esta tensión entre diseño e implementación estaría dando cuenta de distintos tipos de sistemas de bienestar, que oscilan entre perspectivas de bienestar más comunitaristas y perspectivas más liberales. Tomando en cuenta lo anterior, las decisiones que se tomen a futuro en torno a las políticas que faltan por integrar a este sistema, serán claves para entender el tipo de orientación que éste terminará asumiendo en su fase de madurez, ¿Qué fisonomía adquirirá finalmente la protección social en Chile? Es la interrogante que este artículo quiere dejar planteada a pocos meses del término del segundo período de gobierno de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet en cuyo primer y segundo mandato se impulsaron bases de esta discusión que propende al cambio de lógica de la política.

Palabras claves: Sistema de Protección Social, Enfoque de derecho, Ciudadanía Social.

Abstract

The working hypotheses that this article discusses it centers on affirm that although social protection in Chile has a universalist conception or design that responds to the concept of postconventional social citizenship, in its application tends to particularism and targeting: This tension between design and implementation would be realizing different types of welfare systems, ranging from more communitarian welfare perspectives to more liberal perspectives. For the same reason, the decisions that are taken in the future around the policies that are missing to integrate this system will be key to understand the type of orientation that this will end up assuming in its phase of maturity, ¿What physiognomy will finally acquire the social protection in Chile? It is the question that this article wants to leave raised a few months after the end of the second

*Doctora en Ciencias Humanas y Sociales. Académica de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Dirección postal: Avenida Capitán Ignacio Carrera Pinto 1045, Ñuñoa, Santiago de Chile. CP 7800284. Email: grubilar@uchile.cl. Este artículo fue elaborado en el contexto del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas CONICYT/FONDAP/15110006 y proyecto INCASI Network, programa de investigación e innovación financiado por Horizon 2020 de la Unión Europea en el marco de Marie Skłodowska-Curie GA N° 691004. "Este artículo refleja sólo la opinión del autor y la Agencia no es responsable de ningún uso que pueda hacerse de la información que contiene".

**Doctora en Ciencias Políticas. Académica de la Universidad Central de Chile. Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Trabajo Social. Dirección Postal: Lord Cochrane 417, Torre A, Piso 2, Santiago de Chile. CP 8330507. Email: maria.grau@ucentral.cl

period of government of the President of the Republic, Michelle Bachelet in whose first and second mandate have been driven bases of this discussion that tends to change the logic of politics.

Keywords: Social Protection System, Law Approach, Social Citizenship.

Introducción

Desde mediados de los años 80, Chile ha implementado una estrategia de política social caracterizada por la subsidiariedad estatal y la focalización del gasto social. Los programas sociales implementados en este período estuvieron orientados a satisfacer focalizadamente necesidades, dando origen a una lógica de asignación particularista que opera bajo el principio de subsidiariedad (Baker y Grosh, 1994). Transcurridos 25 años del retorno a la democracia, el país ha comenzado a incorporar en sus políticas sociales perspectivas y enfoques universales, distintos a las lógicas subsidiarias antes implementadas, desarrollando acciones que buscan garantizar niveles de bienestar a los sujetos, con cierta independencia de los criterios tradicionales de asignación focalizada.

El sistema de protección social chileno, creado en el año 2004 contiene en sus fundamentos iniciales una orientación universalista que cambia la forma como se habían entendido las políticas sociales, introduciendo en el debate la perspectiva de derecho. Junto a este debate comienza a emerger en el país una discusión en torno a protección social garantizada y política de cuidados, la cual puede ser analizada desde un enfoque de ciudadanía postconvencional, que se desarrolla junto a valores de alta abstracción y generalidad de derechos sociales, que son garantizados por medio de acuerdos institucionales y marcos regulativos que plantean a los ciudadanos la posibilidad de hacerlos exigibles.

En artículo analiza el tránsito experimentado por las políticas sociales chilenas desde un enfoque preferentemente focalizado y subsidiario, a uno más universal y basado en derechos. Para lograr este propósito se revisan algunas perspectivas teóricas y el cambio de concepción desde una visión de política preconvencional a postconvencional¹, que deja de considerar a los destinatarios como usuarios con necesidades y los concibe como “sujetos de derecho” (Abramovich, 2006). Posteriormente, en el segundo apartado de este documento se describe la arquitectura base del sistema de protección social chileno, con énfasis en el pilar asistencial de tipo no-contributivo, hoy llamado seguridades y oportunidades, ya que este pilar se edifica bajo los principios del enfoque de política que se quiere observar.

¹ Los análisis que se realizan en este artículo se sustentan en la construcción del “Índice de Normatividad” producto del Proyecto Fondecyt N° 1095186 liderado por Patricio Miranda (2011). Este índice sustenta su base teórica en la teoría del desarrollo moral que Habermas reformula a partir de Kohlberg, donde las polaridades van desde políticas preconvencionales hacia políticas postconvencionales. El desarrollo de estos estadios de moralidad se desarrollan a lo largo del artículo.

Desde el inicio de la implementación de este pilar asistencial del sistema de protección social es posible observar algunas tensiones entre los principios rectores que le dan sustento y sus formas de operacionalización, como la que se evidencia entre la garantía de derechos universales y los procesos de selección de los beneficiarios -que aún operan con lógicas focalizadas y particularistas- o las restricciones que la propia institucionalidad presenta al momento de dar cumplimiento a sus procedimientos -como ocurren con las garantías en el caso de la salud-. Por lo mismo, el análisis que se presenta en el tercer apartado de este documento busca dejar en evidencia que este tránsito a políticas postconvencionales, aún no se ha concretado, y que pese al cambio de orientación, subsisten semánticas, prácticas y formas de funcionamiento que ponen en tensión la manera como la protección social ha sido concebida.

Hacia una Ciudadanía Social

La concepción de la ciudadanía cambia y se resignifica constantemente según la diversidad de intereses presentes en una sociedad política. En este sentido, las discusiones actuales en torno al concepto de ciudadanía se formulan desde una visión de un ciudadano progresivamente más interesado en el poder, con nuevas demandas y aspiraciones que se complejizan y apuntan no sólo a un acceso sino a una mejora en la calidad de sus aspiraciones (Mujica, 2010).

Distintos autores (Ruano, 2010; Arenilla, 2011; Aguilar, 2007; Cunill, 1999) advierten que durante las últimas décadas ha existido un mayor interés por parte de los Estados y gobiernos locales por poner en marcha iniciativas que apunten hacia la inclusión ciudadana. El resurgimiento y auge del concepto de ciudadanía tiene que ver con varios sucesos políticos y sociales, que ponen en el centro el mayor reconocimiento de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. Este impulso o despertar ciudadano, se presentan como una posible solución a la creciente desafección política de los ciudadanos y al déficit democrático de las instituciones representativas (Ruano 2010), y por otra, se explican por el resurgimiento de los grupos nacionalistas, los procesos migratorios internacionales, las diferencias étnico-culturales dentro de los Estados y las crecientes demandas de grupos excluidos o discriminados (Kymlicka y Wayne, 1997).

La imagen de la administración como espacio alejado de los intereses de los diferentes grupos sociales, ha ido cediendo ante la emergencia de un nuevo paradigma de una administración sensibilizada ante los problemas que aquejan a los distintos actores y sectores sociales, por incompatibles que puedan ser entre sí (Ruano, 2010). Lo anterior ha llevado a algunos autores a plantear que «estamos frente a un cambio de escenario donde abandonamos la administración oscura para construir la idea inquietante de la casa de cristal» (Ruano, 2010, p.94).

Chile no ha estado ajeno de este cambio de escenario, hasta fines de los años 90 el país aún contaba con disposiciones legales que reconocían parcial el derecho de acceso a la información pública. No fue hasta 2005 que este derecho se elevó a rango constitucional (Ley 20.285, Art. 8°) que señala “son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y procedimientos que utilicen”. Es así como el reconocimiento ciudadano en las administraciones públicas chilenas se produce de la mano de las leyes de transparencia y de los mecanismos que fijan las bases para el fomento de la participación ciudadana en la gestión pública², y que indican un cambio significativo en la forma de concebir a la ciudadanía. Los organismos internacionales tienen un rol significativo en esta materia como la Corte Interamericana de Derechos Humanos que acoge en sentencia favorable el caso Claude-Reyes en su demanda contra el Estado de Chile de acceso a la información pública y la propia OIT con el proceso de ratificación del Convenio 169³.

Este nuevo escenario es posible en la medida que se fortalece la concepción moderna de ciudadanía que se sostiene sobre el principio de igualdad básica entre personas, expresada mediante el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales (Abramovich, 2006).

La noción de ciudadanía moderna, se vincula a las tres generaciones de derechos humanos: los derechos civiles, los derechos políticos y los económicos, sociales y culturales (en adelante DESC). En este artículo vamos a entender que los DESC se vinculan a la noción acuñada por Thomas H. Marshall quien, en 1949, construye una noción moderna de ciudadanía al proponer una hipótesis sociológica que plantea la compatibilidad entre una igualdad básica fundamentada en los derechos formales de ciudadanía y las desigualdades de clase.

Basándose en la clase obrera inglesa, Marshall desarrolla una teoría sobre la función integradora de los derechos de ciudadanía. Afirmando que la igualdad de derecho de los ciudadanos ayudaría a promover la integración de los grupos excluidos, ya que estos derechos generarían un inequívoco sentimiento de pertenencia a la comunidad basado en la lealtad a una civilización que es un patrimonio común. Específicamente Marshall propuso:

«Una división de la ciudadanía en tres partes (...), que se corresponde con respectivos estadios de la historia del capitalismo. Así señalará un “elemento

² Como la Resolución presidencial N°307 de diciembre de 2000, a la que se agrega la Ley 19.880 promulgada en 2003 que “regula la relación entre las Instituciones Públicas y los ciudadanos, promoviendo sus derechos, garantizando su defensa y resguardando sus intereses.” y el instructivo presidencial N°4 de junio de 2003 que imparte instrucciones para el cumplimiento dicha ley. Tres años más tarde, 26 de septiembre de 2006 se formula la agenda pro participación ciudadana que define directrices para el desarrollo de políticas públicas participativas (2006-2010). El 20 de abril de 2009 se promulga la Ley 20. 285 de transparencia y acceso a la información pública y en febrero de 2011 se promulga la ley 20.500 de participación ciudadana en la gestión pública. (instructivo presidencial N°2 20 de abril de 2011) y posteriormente el Instructivo Presidencial N°007 (5 de agosto de 2014) que establece la Política para la participación ciudadana en la gestión pública.

³ Mayores antecedentes sobre ambos procesos en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf y http://www.ilo.org/santiago/sala-de-prensa/WCMS_SCL_196_ES/lang-es/index.htm Fecha de acceso: 6 junio de 2017

civil” (los derechos necesarios para la libertad individual), un “elemento político” (el derecho a participar en el ejercicio del poder político) y, por último, un “elemento social” que abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad» (1998/1950: 22 y23)

La garantía de bienestar social y por tanto de integración, se asentó en el concepto de ciudadanía social, elaborado por Marshall, para quien todos los ciudadanos tienen derecho a un nivel de bienestar mínimo materializado en forma de recursos económicos, trabajo, cobertura educativa y sanitaria, derechos políticos, entre otros.

Es esta aproximación, la que es considerada como la base de la noción de ciudadanía social que se desarrollada en este apartado. Para entender esta concepción vale la pena rescatar algunos de los elementos de la discusión que desarrollan pensadores liberales y comunitarios quienes enfatizan en la realización de la ciudadanía cierto tipo de derechos por sobre otros.

Mujica señala que la ciudadanía no sólo admite ser revisada desde la sumatoria de derechos acumulada en los últimos tres siglos, sino que también desde la perspectiva de los valores políticos que representa (Mujica, 2010, p. 70). Los valores de libertad y de igualdad son atribuibles directamente al concepto de ciudadanía, con lo cual no sólo se refiere al goce equitativo de bienes y derechos, sino que al lugar y relevancia que cada uno de los ciudadanos le cabe en la sociedad política.

Las teorías de principios más liberales promueven una idea de ciudadanía como estatus, que otorga a los individuos un conjunto de derechos universales garantizados por el Estado. Estos individuos actúan racionalmente de acuerdo a sus intereses y el papel de Estado, es protegerlos en el ejercicio de estos derechos (Oldfield, 1990). Desde el comunitarismo, el pensamiento se centra en la noción del compromiso social del ciudadano y su sentido de pertenencia a la comunidad. Los individuos sólo pueden realizar sus propios intereses y desarrollar su identidad a través de la deliberación sobre cuál es el «bien común». La libertad individual es maximizada en el servicio público y la priorización del bien común sobre el interés individual (Skinner, 1992).

En la corriente denominada nuevo «pensamiento republicano», se combinan las concepciones liberales del interés individual con la red que le provee la comunidad en tanto sentido de pertenencia y de posibilidad de asociación (Isin y Wood, 1999). Al igual que la visión comunitaria, esta corriente enfatiza aquellos aspectos que promueven la cohesión social y rescata los deberes propios de las obligaciones del contrato liberal, como ejercer el sufragio. El republicanismo ha irrumpido en las últimas décadas en la escena de la filosofía política, como un movimiento que ha intentado mediar entre las posiciones liberales y comunitarias, en tanto la posición republicana pone mayor énfasis en las identidades políticas de los individuos, en su carácter de ciudadanos activos, más allá de las identidades en comunidades locales.

En esta tendencia republicana, la libertad tiene una connotación distinta al liberalismo y al comunitarismo. En primer lugar, para lograr la libertad buscada, deben existir ciertos valores cívicos como la solidaridad, fraternidad y amistad. Esto se refiere a una ciudadanía participativa, donde un buen gobierno contribuye a mantener y desarrollar estas condiciones y a apoyar la presencia de ciudadanos virtuosos y políticamente activos. Esta idea exige que las instituciones básicas de la sociedad queden bajo pleno control de los ciudadanos, lo que se podría entenderse como autogobierno (Mujica, 2010). Por lo tanto, el objetivo primordial del republicanismo es resguardar que las reformas institucionales estén dirigidas hacia la obtención de una mayor injerencia por parte de los ciudadanos en los asuntos públicos.

En estas perspectivas republicana y comunitaria es clave el reconocimiento que adquieren los ciudadanos en tanto sujetos de derecho y con capacidad para demandar al Estado determinadas prestaciones y conductas (Fraser, 2000; Abramovich, 2006).

Algunos autores (Kymlicka y Wayne, 1997; Parekh, 2005) consideran que el concepto de ciudadanía de Marshall refleja una idea excesivamente legalista de la ciudadanía que desatiende los aspectos sociales y culturales más propios de la pertenencia, es en esta perspectiva que emergen algunos debates como los planteados por Taylor (1993) quien afirma que la «ciudadanía se juega hoy en el reconocimiento” y la importancia de que ésta sea hoy universalmente reconocida de una forma u otra. La existencia de normas y acuerdos que reconocen estos derechos a todos los ciudadanos, es un primer paso de este reconocimiento, que se concreta en la medida que los derechos pueden ser realizados y que el principio de ciudadanía igualitaria queda resguardados y garantizados por políticas públicas universales y democráticas.

En términos similares Mujica (2010) va a plantear que una cultura política y democrática debiera abrir espacio a una ciudadanía deliberativa como criterio clave para discernir el significado de la participación. En el marco de este artículo pondremos en discusión la condición de posibilidad de una ciudadanía deliberativa que se va configurando en medio de un sistema de protección social incipiente, que se sustenta en el enfoque de derechos y garantías explícitas mínimas.

La ciudadanía deliberativa va más allá de que la gente se beneficie más o menos equitativamente de las políticas públicas o que las actividades privadas se regulen para evitar los privilegios de unos sobre otros. La ciudadanía deliberativa supone tanto el interés de la gente como sus posibilidades reales para intervenir e influir en la toma de las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad (Arendt, 1992 y Mujica, 2010). En este sentido, implica que los sujetos sean capaces de ejercer su capacidad reflexiva y expresar sus ideales e intereses, organizándolos, articulándolos y negociándolos a nivel social, definiendo los parámetros en torno a las cuales se edifica la sociedad que habitan. Lo que nos vuelve al sentido de una ciudadanía social en los términos antes planteados, por su capacidad de incidencia en el tipo de sociedad y en las formas de protección social que esta genera para todos sus ciudadanos.

Este último concepto se acercaría a una ciudadanía de tipo post convencional que es capaz de reconocer la coexistencia de derechos individuales y colectivos en igualdad política, las necesidades de protección universales, al mismo tiempo que los requerimientos y demandas que afectan a grupos particulares. Bajo esta concepción la ciudadanía incluiría todas las posiciones de las personas, reconociendo lealtades específicas y respetando la libertad individual (Kymlicka, 1997; Mujica, 2010). De ahí que se podría pensar en una ciudadanía social de tipo post convencional, que apela en primer lugar a un enfoque de derechos donde existan principios éticos universales y valores de justicia. En términos de Kohlberg, se diría entonces que el referencial normativo de una ciudadanía social en contextos de diferenciación requiere del tránsito desde una moralidad convencional -cuando no pre-convencional- a una moral postconvencional (en Miranda, 2010) donde los ciudadanos sean considerados como interlocutores válidos por medio de la deliberación y control social.

A continuación se muestra un cuadro que sintetiza y expone las principales ideas asociadas a los distintos estadios normativos, según idea de justicia y tipo de acción, que se pueden ver reflejados en las políticas públicas: Nivel pre convencional, convencional y post convencional (Miranda, 2011).

CUADRO 1: ESTADIOS NORMATIVOS EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Nivel de Moralidad	Idea de justicia	Tipo de acción
Preconvencional 1	La subordinación y obediencia de los diversos actores a lo establecido y mandado por las autoridades centrales de las políticas.	En las políticas públicas ha prevalecido una relación vertical en la que los tomadores de decisiones imponen las políticas a las agencias locales y a los beneficiarios.
Preconvencional 2	El juego de intereses particulares de los diversos actores involucrado en el proceso de políticas.	En las políticas públicas ha prevalecido una relación orientada por los intereses particulares de los diversos actores involucrados.
Convencional 3	El ajuste a los roles y funciones establecidos para los distintos actores del proceso de políticas.	En las políticas públicas ha prevalecido una relación orientada por el cumplimiento de los roles y funciones establecidas para cada actor.
Convencional 4	Una estricta observancia y sujeción de los actores implicados en las políticas al orden legal vigente.	En las políticas públicas ha prevalecido una relación orientada por el cumplimiento de derechos y deberes establecidos en el orden legal vigente.
Postconvencional 5	Principios éticos universalistas (por ejemplo, derechos humanos, principios de justicia, etc.).	En las políticas públicas ha prevalecido una relación orientada por la búsqueda cooperativa de consensos entre todos los afectados por las políticas.
Postconvencional 6	Procedimientos de deliberación de los ciudadanos sobre asuntos públicos que les afectan.	No se observa.

Fuente: elaboración propia en base a Miranda, 2011.

La hipótesis que este artículo trabaja considera que el esquema de protección social chileno basado en el enfoque de derechos, se situaría justamente en este tránsito desde un nivel pre convencional 1 hacia uno post convencional 5, presentado en el cuadro anterior.

En el siguiente apartado se describen las principales características de la protección social en Chile, para posteriormente analizar su trayectoria en términos de este tránsito y la ubicación específica en la que se encontraría el sistema de protección al momento de este análisis.

Descripción del caso chileno: avances y perspectivas en materia de protección social

Hasta el año 2000 Chile no contaba con un sistema de protección social integrado. Los programas y políticas sociales implementados durante la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1999) fueron de carácter residual y subsidiario, orientados a paliar y asistir las necesidades de los hogares más pobres y a promover acciones de salud y educación básica (Arellano, 1985). Las iniciativas implementadas bajo este esquema eran decididas con un predominio de lógicas centralizadas y jerárquicas. Distintos organismos y servicios asumían la implementación de estos programas e iniciativas en el nivel local, observándose problemas de coordinación y falta de instituciones procedimentales que afectaban a Municipios y a organismos privados que progresivamente comenzaron a implementar acciones que fueron externalizadas producto de los procesos de privatización y desconcentración impulsados por la dictadura. Situados en el cuadro anterior las iniciativas descritas obedecerían al nivel preconvencional 1.

Diversas aproximaciones dan cuenta de los niveles de fragmentación y particularismo que alcanzó la política pública durante la dictadura (Vial y Foxley, 1986; Boeninger, 2007). Particularmente relevante es la aproximación desarrollada por Raczynski (1998) y Serrano y Raczynski (2005) quienes caracterizaron la política social de este período como una política subordinada a los aspectos económicos; concentrada en la extrema pobreza; con énfasis en los subsidios asistenciales y las transferencias directas. Con una fuerte orientación a la focalización lo que generó el diseño de instrumentos y fichas de selección socioeconómicas (*means testing*) y a un gasto social decreciente.

A principios de 1990, y tras el término de la dictadura militar, Chile inició un proceso de transición a la democracia, que asumió entre otras tareas la restitución de los derechos civiles y políticos de los habitantes del país. En materia de políticas sociales, las acciones implementadas en los primeros años de este período, estuvieron orientadas a mejorar las condiciones de vida de los habitantes más pobres, a invertir en capital humano y fortalecer la base productiva (Vial, Raczynski y Pizarro, 1995). A medida que la democracia se consolidaba y los indicadores económicos se estabilizaban, se comenzaron a impulsar programas que buscaban asegurar que el crecimiento del país

beneficiaría equitativamente a toda la población. Es en este período donde adquieren relevancia algunos programas e iniciativas específicas que buscaban integrar socialmente a ciertos grupos, que en ese momento eran considerados prioritarios como: la infancia, los jóvenes y adolescentes en riesgo social y mujeres jefas de hogar (CEPAL, 2000; MIDEPLAN, 2004). Tomando en cuenta el esquema de Miranda (2011), se podría decir que la política social transita desde un nivel preconventional 1 a 2.

De acuerdo a lo señalado por Martin, Artz y Roa:

«A partir de los años noventa se iniciaron graduales procesos de desmercantilización, especialmente en salud y educación, combinándose el modelo asistencialista y privatizador con políticas sociales que pasaron de ser estrictamente subsidiarias de los costos del crecimiento, a formar parte sustantiva y esencial de la estrategia de desarrollo⁴. De este modo, se estableció un acuerdo político en torno a mantener el crecimiento económico como elemento principal del desarrollo, aplicando sesgos correctivos a la desigualdad de ingresos mediante un amplio gasto social» (2009:52).

Tuvo que transcurrir cerca de una década desde el inicio de la transición democrática para que en la agenda pública se comenzara a instalar un debate en torno al reconocimiento de los derechos ciudadanos, que fuera más allá de las acciones orientadas a reparar el daño causado por las violaciones a los derechos humanos o a abordar las condiciones de pobreza extrema. Entre los años 2000 y 2004, un conjunto de discusiones y acuerdos políticos permitieron instalar las bases de una perspectiva de derecho que, progresivamente fue articulando los componentes esenciales de un proceso de reforma que concluyó con la instauración de un sistema de protección social. Este proceso de discusión es lo que se identifica en este artículo como el primer movimiento desde un tipo de preconventionalidad 2 a convencional 3.

Este proceso es observado por distintos autores, quienes reconocen el cambio de orientación que adquieren en este período las políticas públicas implementadas en el país. Al respecto Robles afirma que a inicios del 2000 “se da paso a una serie reformas de políticas emblemáticas en los campos de combate a la pobreza, la salud y la seguridad social” (2011, p. 8). Desde su perspectiva, se observa una doble dinámica: que avanza por un lado en la consolidación de una oferta y, al mismo tiempo desarrolla una creciente especialización de las iniciativas hacia los ejes de promoción y protección social (Robles, 2011, p. 9).

En concreto y de acuerdo a lo señalado por Robles (2013), el sistema de protección social en Chile consiste en una red crecientemente articulada de programas sociales, políticas sectoriales y servicios con componentes contributivos y no contributivos diseñada para ofrecer protección estatal de por vida para los diferentes grupos

⁴ Entre 1990 y 2015 la pobreza sigue una tendencia de sostenida disminución. La pobreza por ingresos se reduce de 38,6% de la población en 1990, a 11,7% en el 2015 http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2015.php Fecha de acceso: 20 enero 2017.

socioeconómicos. Dentro de las políticas que incluye este sistema, están las relativas a la seguridad social y a los sectores de salud y educación, las de asistencia social para la población más pobre y vulnerable, incluidas, entre otras medidas, las transferencias monetarias y en especie⁵. Por otra parte, el sistema engloba políticas destinadas a universalizar el acceso y fomentar la demanda de servicios sociales especialmente diseñados para los grupos vulnerables –primera infancia, niños y jóvenes, entre otros–, así como subsidios para el empleo y la vivienda (Robles, 2013:13).

Una forma indirecta de observar esta expresión se encuentra cuando se analiza el incremento experimentado por el país en el gasto público social, que experimentó un crecimiento total de 3,5% puntos porcentuales en el período comprendido entre 1990 y 2009, medido en pesos del año 2010 en relación al porcentaje del PIB correspondiente a cada año (Arellano, 2011, p. 19).

Más allá de la composición del gasto social y del rol que tiene el Estado, interesa observar en este artículo la forma cómo los distintos actores e instituciones responsables de desarrollar iniciativas y programas sociales se coordinaron o funcionaron para ir generando un cambio de lógica desde políticas fuertemente focalizadas a acciones más universalistas, y los mecanismos de resguardo de los derechos de los sujetos que se desplegaron en este proceso. Todo lo anterior puede ser analizado como un movimiento desde el nivel convencional 3 a 4, producto del paso de los beneficios sociales a contribuciones otorgadas por medio de garantías explícitas con sustento jurídico, una cierta capacidad institucional y disposiciones de financiamiento para la realización progresiva de estos derechos (Cecchini y Martínez, 2011, p. 196).

Tomando en cuenta la trayectoria seguida por el país en esta materia –desde un nivel preconvenional 1 a convencional 4–, se describe a continuación el sistema de protección social chileno y la forma como este se ha ido construyendo en el transcurso de la década. En esta descripción se pone especial énfasis en los aspectos jurídicos, por sobre los componentes institucionales, programáticos y financieros, ya que interesa mostrar como la lógica de derechos y el establecimiento de garantías irrumpe en la escena social reemplazando la noción de usuarios por una perspectiva ciudadana, lo que anticiparía el tránsito desde un tipo convencional 4 a uno postconvencional 5 (Miranda 2011).

De acuerdo a lo señalado por Martín (2012b) los sistemas de protección social suelen estar integrados por tres pilares: (1) un pilar asistencial no contributivo, (2) un pilar de prestaciones de base contributiva, y (3) un pilar que regula las interacciones Estado/mercado. Estos pilares no se constituyen de manera homogénea, y así ha sido la experiencia en Chile, siendo más claro el desarrollo de los dos primeros, mientras

⁵ Para mejorar la colaboración intersectorial se han emprendido diversos arreglos institucionales, tales como la creación de la Secretaría Ejecutiva de Protección Social, institución que pertenece al Ministerio de Desarrollo Social y que coordina las actividades de protección social de varios ministerios, entre los que se incluyen el Ministerio de Salud (MINSAL), Ministerio de Educación (MINEDUC), Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MINTRAB) (Robles 2013:13).

que el tercero, aún se encuentra en proceso de definición. La siguiente figura muestra los componentes esenciales del esquema de pilares:

FIGURA 1: COMPONENTES SISTEMA PROTECCIÓN SOCIAL CHILENO



Fuente: Martín, 2012b

A continuación se describen los componentes que integran cada uno de los pilares.

El pilar asistencial, es el que se distingue con mayor claridad entre los componentes del sistema y fue uno de los que más tempranamente logró una configuración más completa, al incluir una serie de programas e iniciativas sociales que habían comenzado a implementarse a inicios del 2000. Este pilar se edifica sobre el Sistema Chile Solidario, el que fue implementado en sus inicios a través del Programa Puente (FOSIS, 2002), oficializado como política de Estado por medio de la promulgación de una ley (N°19.949 del 4 de junio de 2004)⁶. Varias modificaciones posteriores han resguardado la coordinación intersectorial de este sistema y ha ampliado sus beneficios y transferencias destinadas a familias extremadamente pobres, niños y niñas menores de 6 años, adultos mayores y mujeres trabajadoras⁷.

Más allá de sus programas específicos y sus distintas denominaciones, los objetivos del pilar asistencial buscan: «Incorporar en la red de protección social a las personas y familias en situación de extrema pobreza o vulnerabilidad, de modo que

⁶ En su puesta en marcha en el año 2002 la cobertura del programa alcanzaba a 14 mil familias de 4 regiones del país. En el período 2002-2009 el programa se extiende a un total de 105.759 familias de todo el país, para el año 2012 y 2013 la cobertura fue de 129.936 familias y para el año 2015 se estimaba más de 200.000 familias. Mayores antecedentes en: http://www.programassociales.cl/pdf/2015/PRG2015_3_56212.pdf Fecha de acceso: 26 enero 2017.

⁷ Ley 20.595 promulgada el 17 de mayo de 2012 que crea el ingreso ético familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer. Cuyo reglamento fue aprobado en junio de 2013 y contiene orientaciones sobre focalización y reclamo del subsistema de protección y promoción social “seguridades y oportunidades”, actualmente vigente.

estas acceden a un conjunto articulado de beneficios y prestaciones sociales que les permitan mejorar sus condiciones de vida» (ChileSolidario, 2007, p.9). También formaría parte de este pilar las garantías explícitas de salud⁸, que establecen un régimen común para todos los habitantes del país, con independencia de su capacidad contributiva, aprobadas por ley (N°19.966 del 26 de agosto de 2004) y que incluye las modificaciones posteriores de esta iniciativa que han ampliado las garantías inicialmente consideradas -de 25 patologías en 2005 a 80 patologías cubiertas en 2017⁹- y han regulado los derechos y deberes de las personas que acceden al sistema.

Por su madurez y consolidación en el tiempo el pilar no contributivo o asistencia del sistema de protección social chileno, será el principal componente analizado en este artículo. Sin embargo, y con el propósito de ilustrar al lector acerca de la arquitectura general del sistema, se mencionan los elementos que integran los otros dos pilares:

El segundo pilar integra las prestaciones y servicios que forman parte del componente contributivo de la protección social, y por lo mismo está directamente vinculadas con la seguridad laboral. Forman parte de este pilar, las políticas e iniciativas relacionadas con la reforma laboral y previsional, protección del desempleo y algunos aspectos de salud laboral y protección de enfermedades y accidentes del trabajo. Dentro de las iniciativas más destacadas que conforman este pilar se encuentran el seguro de cesantía promulgado por ley (N°19.720 del 20 de abril de 2001)¹⁰, la reforma previsional promulgada siete años después (ley N°20.255 del 11 de abril de 2008) y las actuales modificaciones propuesta por Presidenta Bachelet¹¹.

Finalmente, se encuentra el tercer pilar, que contiene iniciativas orientadas a la regulación del mercado laboral, como las políticas del fomento del trabajo decente y la intermediación laboral. También incluyen el fortalecimiento de los mecanismos de negociación colectiva y de organización sindical de los trabajadores, así como otras acciones orientadas a mejorar la calidad del empleo y evitar formas de explotación. En este pilar se podrían incluir también las recientes iniciativas de antidiscriminación promulgadas (ley 20.609 de 12 de julio de 2012), y las controversiales modificaciones a la ley 20.940 de agosto de 2016 que moderniza las relaciones laborales.

⁸ Esta iniciativa que hoy corresponde al plan de Garantías Explícitas en Salud GES fue conocida en su momento como Plan AUGE (Acceso Universal para prestaciones integrales y Garantías Explícitas asociadas a la atención de prioridades en salud) Mayores antecedentes en <http://www.gob.cl/10-anos-del-auge-los-logros-garantias-y-como-funciona-el-plan-de-salud/> Fecha de acceso: 20 enero 2017.

⁹ Ver última aprobación de listado de garantías explícitas de salud en <http://www.corp-lareina.cl/wp-content/uploads/2016/03/do-20160303-DECRETO-GES-2016.pdf> Fecha de acceso: 20 enero 2017.

¹⁰ Hasta el año 2010 el seguro de cesantía en Chile había entregado 4,5 millones de prestaciones y cubre 78,6% de los trabajadores del sector privado asalariado, unos 6,1 millones de afiliados, en este sentido la cobertura del seguro ha sido creciente pasando de 2% de cobertura al primer año de implementación de a ley a 78.6% de cobertura a mediados del año 2009 (Berstein, 2010: 7 y 98)

¹¹ Medidas anunciadas por cadena nacional el 9 de agosto de 2016., <https://www.cooperativa.cl/noticias/economia/sistema-previsional/afp/presidenta-bachelet-entrego-lineamientos-para-mejorar-el-sistema-de/2016-08-09/203340.html> Fecha de acceso: 20 enero 2017.

Que los componentes de los dos primeros pilares estén estructurados a partir de un conjunto de iniciativas que han sido posteriormente transformadas en leyes, constituye un primer indicador del nivel de desarrollo del sistema y de su esfuerzo por asentar las acciones de protección propuestas con un carácter jurídico y exigible con las atribuciones que permite la ley (paso de convencional 4 a postconvencional 5). La ciudadanía progresivamente ha sido consiente de este cambio de significación y de las implicancias de transitar desde un sistema subsidiario de satisfacción de necesidades básicas a un sistema de protección social universal, que establece ciertos niveles mínimos de garantías. La incorporación de una perspectiva de derecho ha implicado no sólo asentar una nueva semántica en la forma de nombrar y explicar los nuevos procesos impulsados, sino que cambia la forma de relación de los ciudadanos con los servicios y administraciones responsables de su provisión.

De acuerdo a lo señalado por Martin (2012a y 2012b) los sistemas de protección social son arreglos institucionales que los países instauran para cubrir necesidades y protegerse ante los riesgos, operan por lo general mediante mecanismos de solidaridad que viabilizan la conciliación entre la independencia individual y la responsabilidad colectiva (Viana y Levcovitz, 2005), lo que implica necesariamente una interacción y un proceso de ajuste entre las expectativas y demandas ciudadanas y la capacidad del Estado de darles respuesta.

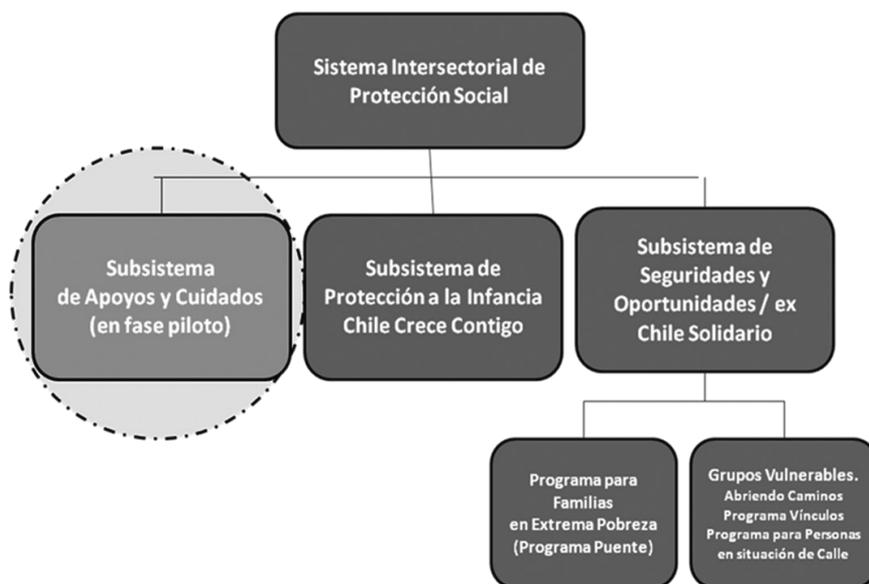
Las características de estos sistemas difieren según los niveles de acuerdos -sociales y políticos- alcanzados al interior de cada país. Lo anterior explica las diferencias que estos sistemas experimentan en cuanto a su cobertura, medios de acceso, tipo de beneficios, nivel de gasto, forma de administración, modelo de gestión e impacto sobre los indicadores sociales. En el caso chileno, la instauración del sistema fue claramente progresiva, se inició desde un pilar subsidiario y progresivamente fue incorporando a otros ámbitos y actores con la expectativa de alcanzar a la mayor cantidad de población posible. Lo anterior explica el movimiento desde el nivel convencional 4 al postconvencional 5, ya que considera que los sistemas de protección son dispositivos proveedores de bienestar que pueden tener distinta incidencia según su matriz ideológica y el patrón de ciudadanía social.

¿Qué tipo de sistema de protección social es el que se configurará finalmente en Chile? es la pregunta que en este artículo se deja planteada. Como se indicaba en el punto anterior, la instalación del sistema de protección social ha sido progresiva y aún se encuentra en fase de desarrollo. Hasta ahora se ha caracterizado por ser un sistema que transita desde una lógica subsidiaria y focalizada a una perspectiva universal; su énfasis en los derechos ha tenido como correlato un fuerte respaldo jurídico en el establecimiento de garantías mínimas para ámbitos de salud, trabajo, seguridad laboral, incapacidad y vejez. El aumento de los recursos para financiar las garantías ha sido diferenciado según los pilares y por lo mismo menos generalizable.

Algo similar ha ocurrido con las transformaciones en la institucionalidad, que considera en la mayor parte de su implementación una combinación de provisión de servicios privados y públicos. Si bien en este proceso se ha afianzado la concepción de sistema de protección y se han mejorado las coordinaciones y articulaciones entre los sectores público y privado, aún se requiere de una profundización de mecanismos deliberativos que consideren las perspectivas de los ciudadanos en los distintos ámbitos de desarrollo de las políticas.

La consolidación del sistema aún se constituye en un desafío, especialmente cuando se observa la existencia de brechas de equidad en el acceso a ciertos servicios garantizados como ocurre en el caso de la salud (Robles, 2011, p. 87). Al mismo tiempo se constata que hay derechos económicos y sociales que aún no están considerados en este esquema de protección, lo que se traduce en el desarrollo de una ciudadanía social incompleta o parcialmente garantizada. Los ámbitos de educación, acceso a la vivienda e igualdad de oportunidades se encuentran especialmente ausentes del sistema descrito y así ha quedado en evidencia al escuchar las demandas y requerimiento que la ciudadanía ha levantado desde inicios del año 2011.

La siguiente figura ilustra la arquitectura actual del Sistema intersectorial de protección social en Chile:



Fuente: MIDESO, 2015

Los aportes de las perspectivas post convencionales para analizar el tránsito desde políticas focalizadas a sistemas de garantías de derechos ciudadanos

Como se indicó en el punto anterior, el sistema de protección social chileno (Filgueiras 2007; Ferreira y Robalino, 2001), ha ido adquiriendo mayor definición en los últimos años, llegando a conformar un nuevo horizonte normativo que orienta el diseño y la implementación de políticas públicas que operan bajo el enfoque de derecho. Este proceso también ha sido experimentado por otros países Latinoamericanos (Argentina, Brasil y Uruguay), quienes en un período similar comenzaron a desarrollar programas basados en el enfoque de derecho.

Este cambio de orientación, tuvo como principal fundamento el convencimiento de que las políticas focalizadas en los grupos más pobres instauradas desde hace casi tres décadas, habían tenido algún efecto regresivo entre los sectores no pobres, los cuales en los últimos años se habían visto enfrentados a riesgo de pobreza y vulnerabilidad, producto de la falta de políticas públicas e iniciativas de soporte que les permitieran enfrentar situaciones de quiebres de ingreso (Raczynski, Serrano y Valle, 2002; Subirats, 2004). El aumento del gasto público en conjunto con la implementación de reformas políticas e institucionales, fueron algunos de los factores que incidieron en el impulso de esta reorientación de las políticas que pasó desde lógicas subsidiarias y focalizadas a una oferta cada vez más ampliada de programas que van en beneficios de grupos de población más diversos.

Si se toma en cuenta lo descrito en el punto anterior sobre el caso chileno, se puede observar cómo iniciativas inicialmente orientadas a sectores específicos o grupos prioritarios van permitiendo progresivamente la instalación de las bases de un sistema de protección social, que no se encuentra exclusivamente anclado al empleo formal y sus formas de bienestar contributivo, sino que posee componentes asistenciales no contributivos, universales, que garantizan derechos fundamentales para los ciudadanos y establecen un piso mínimo de igualdad.

Esta vocación universal -siguiendo el término propuesto por Filgueiras (2007)- es uno de los aspectos que interesa analizar en esta parte del artículo, que revisa el modo como esta orientación inicialmente residual se comienza a configurar como un sistema universal, analizando los factores que permiten su inclusión como enfoque de política, incluyendo las dificultades y tensiones que el proceso de cambio de lógica ha supuesto.

Tal como se explicó en el apartado anterior, un conjunto de factores o elementos institucionales y políticos, son los que se encuentran a la base de estos cambios que dan sustento a la forma como hoy se concibe en Chile la protección social. Entre ellos se destacan las políticas de reducción de la pobreza extrema (implementadas desde inicio de los años 90), los procesos de consolidación democrática, el inicio de procesos

de desmercantilización en los ámbitos de salud y educación y las reformas laborales y a la previsión social (a inicios del 2000); procesos que se han ido dando en distintos momentos del tiempo a lo largo de las tres últimas décadas.

Estas iniciativas, en su conjunto, crearon ciertas condiciones mínimas o “pisos” desde donde sustentar las bases de la protección social. Este proceso se desarrolla en forma paralela a la emergencia de demandas ciudadanas que buscaban una mejor integración entre las políticas y programas sociales contributivos y no contributivos junto a la aspiración de garantías y restitución de derechos (Martin, 2009 y 2012).

Por lo tanto, el cambio institucional que supone la instauración del sistema de protección social chileno, se concreta en las siguientes garantías: a) reconocimiento jurídico de los derechos sociales; b) reconocimiento jurídico del carácter universalista de los programas de lucha contra la pobreza. Las garantías que han sido reconocidas en instrumentos jurídicos y en normas programáticas, tienen que progresivamente plasmarse en procesos de implementación y ejecución de las previsiones establecidas por las normas jurídicas. Es este paso, el que efectivamente permitiría el tránsito desde un sistema convencional a uno postconvencional.

Para ilustrar lo anterior, en este artículo se utiliza como ejemplo el principal programa del eje asistencial no contributivo del sistema de protección social chileno -denominado Subsistema de Seguridades y Oportunidades- el que contiene en su arquitectura un cambio en la concepción de beneficiarios a ciudadanos con derechos.

La relevancia otorgada en este trabajo al eje asistencial y al sistema de Seguridades y Oportunidades, se entiende mejor si se revisan los argumentos desarrollados por Quintana (2005), quien reconoce el carácter fundacional, que adquirió el Programa Chile Solidario, predecesor de este subsistema, que se constituye en un “punto de inflexión” respecto de las políticas sociales desarrolladas hasta ese momento. Entre los argumentos que sustentan lo anterior se encuentra que el Chile Solidario: i) Elevó el criterio de “focalización” a su máxima expresión, asegurando, a las familias que viven en condiciones de indigencia, una serie de derechos. ii) En una primera fase la intervención social se concentró en “familias” más que en personas u otras categorías sociales. iii) Adoptó la política de transferencias monetarias condicionadas, es decir, que se espera de parte del beneficiario, un comportamiento o una conducta que importe un cambio de actitud. iv) que el Estado rompe con el principio de pasividad de las políticas subsidiarias para dar paso a una atención directa, inmediata y personalizada a los beneficiarios. Y v) que impulsó una política social que coordinó a todos los organismos de la administración pública, incluyendo a las municipalidades quienes tienen un rol sustantivo en la implementación (Quintana, 2005, p 87 y 88).

Con estos elementos se observa, que la arquitectura básica de la asistencia social chilena caracterizada como residual y subsidiaria hasta el año 2004, adquiere con el ChileSolidario una nueva orientación, más universal y con enfoque de derecho. Su

fortalecimiento y posterior acoplamiento con otras políticas que emergen en el mismo período -como las garantías en salud y el seguro de desempleo- van permitiendo la configuración de un sistema de protección que opera bajo la lógica de la restitución y recuperación de derechos y garantías sociales básicas, comunes para todos sus habitantes, independiente de su condición socioeconómica y su capacidad contributiva. Derechos que parecían haberse perdido tras la implantación durante la dictadura de una lógica neoliberal de asistencia social subsidiaria y focalizada.

Martin (2012a) señala que en su implementación, los sistemas de protección social pueden operar con distintas lógicas, en el caso de Chile la autora reconoce dos tendencias principales: una más orientada a la promoción y garantía de derechos y otra que privilegia el cumplimiento de mínimos sociales, que es lo que hoy estaría ocurriendo con el subsistema Seguridades y Oportunidades. Estas dos orientaciones son las que pueden dar origen a distintos modelos diferenciados de protección social que denomina “bienestarismo” y “neoliberalismo”.

Si bien Martin (2012a) ha analizado estos modelos bajo el enfoque de *policy frames*, en este trabajo se quiere complementar esta mirada introduciendo en este debate los aportes y perspectivas que ofrece el estudio de los enfoques pre y post convencionales de política pública. Lo anterior se desarrolla bajo el supuesto de que el sistema de protección social chileno inició, desde el momento de su configuración, un tránsito desde un modelo de política pre convencional a uno de tipo post convencional. El nivel pre convencional estaría configurado esencialmente por prácticas que en la terminología habermasiana (1994 y 2000) se constituyen por formas de decisión moral asociadas a intereses particulares o mecánicamente legalistas, que escapan la aplicación contextualizada de principios morales de alcance universal. Por el contrario, el nivel de normatividad post convencional, remite a un interés universal y a una diferenciación funcional ampliada (Miranda, 2011).

Es, desde este marco normativo donde es posible identificar un tránsito desde un esquema de política a otro que aporta elementos de discusión para entender por qué las políticas públicas en sociedades democráticas como la chilena, con un interés original de inclusión universal como el sistema de protección social, parecen coexistir con lógicas particulares, posibles de observar en el diseño, implementación y evaluación de los propios programas que integran este sistema.

Una explicación posible es que este tránsito o cambio de lógica aún no ha concluido y por lo mismo, la observación que hoy se realiza de algunos componentes relacionados con la implementación de este sistema, permitiría ubicarlo en algún punto de esta trayectoria. El argumento que se encuentra a la base de este análisis dice relación con el modo cómo los distintos actores involucrados en el proceso de política resuelven las tensiones o dilemas que encuentran en los distintos componentes de este sistema, los que podrían ser determinantes para definir el sentido y la orientación de este desplazamiento.

Hoy en día, los habitantes del país cuentan con algunas garantías sociales básicas que aseguran un nivel mínimo de bienestar social y les proporcionan una base común. Aún no es posible hablar de una ciudadanía social completa, dado que falta por incorporar y garantizar derechos fundamentales como acceso a una vivienda y educación de calidad, pero ciertamente los cambios han sido valorados por las personas, quienes poseen ciertos resguardos esenciales ante eventos de quiebres de ingreso, enfermedad o pérdida de empleo¹².

Como se señaló al inicio de este apartado, se ha optado por centrar esta discusión sólo en el primer componente del sistema de protección social dado que este se estructura a partir de una serie de prestaciones y servicios de tipo no contributivo y por lo mismo con garantía universal. Como se indicó, la implementación hace ya más una década del ChileSolidario trajo consigo un cambio de enfoque y de lógica en la forma de concebir las políticas sociales, articulando perspectivas de manejo social de riesgo y de capitales, e introduciendo en el debate sobre pobreza la semántica y perspectiva de derechos. Desde este enfoque, la pobreza no es vista entonces como carencia o necesidad, sino como una vulneración de derechos, con especial énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales (Abramovich y Pautassi, 2006). Este énfasis en los derechos humanos de segunda generación exige que el Estado garantice una distribución equitativa de las oportunidades, de modo que sea posible una adecuada integración de los sujetos a la vida en sociedad. Los derechos en esta dimensión amplían la acción del Estado, quien desarrolla un papel activo en la regulación o la intervención en las áreas de bienestar (Zalaquett, 1998).

Lo anterior, es coherente con aquellas indicaciones que señalan que la protección social ha sido comúnmente analizada desde el punto de vista del derecho social (Acosta y Ramírez, 2004, p. 47) por lo que este trabajo se inscribe en esta línea y profundiza en los alcances y en las interrogantes que se presentan cuando se analiza el tránsito o la trayectoria seguida por las políticas asistenciales cuando pasan desde lógicas preconventionales a lógicas postconvencionales.

Esta fue la trayectoria seguida por ejemplo por el ChileSolidario, cuyo diseño inicial (año 2002) incorporó progresivamente un conjunto de ámbitos de intervención que se constituyeron posteriormente en garantías sociales mínimas, introduciendo con ello una reorientación de los marcos normativos inicialmente propuestos. Los contenidos principales de este enfoque de política social quedarían resguardados algunos años después (2004) con la promulgación de la Ley N° 19.949 y sus posteriores modificaciones, que hacen posible la exigibilidad del cumplimiento de los derechos sociales que se describen en el marco normativo y que opera bajo el principio de universalidad. Es este principio, el que permite incluir a los grupos más vulnerables de los beneficios, transferencias monetarias y prestaciones de servicios que integran la red social.

¹² Una encuesta de satisfacción usuaria realizada en el año 2007, indica que el 53,4% de las familias que participan en Sistema Chile Solidario se encuentran muy satisfechas, o satisfechas con el programa (ChileSolidario 2009: 22). Los resultados del estudio muestran que existe una relación directa entre el nivel de satisfacción que tienen los encuestados con la percepción de cómo el programa de respuesta efectiva a sus problemas y demandas (ChileSolidario 2009: 38).

La consideración de este marco de derechos sociales supone un cambio significativo en las políticas de protección, al potenciar la relación entre las políticas sociales y los estándares de derechos humanos. Lo que resulta especialmente relevante en este caso de análisis, es el cambio en la concepción misma de los beneficiarios al situar a las personas como sujetos de derechos exigibles, a las instituciones u organismos como responsables de satisfacer esas demandas y al Estado como garante de ese cumplimiento (PNUD 2009, p.71). Posición que es reafirmada por Abramovich cuando señala: «este enfoque procura que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino los sujetos con derecho a exigir determinadas prestaciones y conductas» (2006, p. 36).

En este sentido, el foro de equidad social del Banco Interamericano de Desarrollo vislumbraba desde sus inicios la potencialidad del sistema de protección chileno al concebirlo como una normatividad en sentido fuerte, esto es que «los aspectos centrales de esta política pública se encuentran regulados en normas jurídicas de naturaleza permanente y no quedan entregados a una mayor discrecionalidad por parte de los entes públicos encargados de su implementación» (Quintana 2005, p. 5). Lo anterior significa que los contenidos que están abordados en la Ley son derechos permanentes, y por lo mismo no dependen de la subjetividad o interpretación de los agentes.

Estas garantías sociales son concebidas hoy en el sistema de protección social bajo ciertos parámetros de base común, los que constituyen condiciones mínimas de ciudadanía social¹³. Desde este enfoque, los grupos desfavorecidos o en situaciones de vulnerabilidad no se reducen sólo a las familias extremadamente pobres, sino también consideran a distintos sujetos que presentan reivindicaciones o demandas a favor de la inclusión, y por ello la importancia de proveer mecanismos e instrumentos de política diversos, que garanticen una protección social básica. Desde este enfoque se puede entender el pilar asistencial no contributivo como una demanda de derecho especial que sólo se puede comprender la medida que fomenta la integración ciudadana y permite el tránsito hacia los otros pilares y no lo contrario (Kymlicka, 1996).

Tras la noción de protección social se edifica entonces una idea de justicia, que reconoce y otorga prestaciones diferenciadas con el objeto de igualar derechos o restituirlos cuando éstos han sido vulnerados. Las familias extremadamente pobres en Chile claramente pueden ser consideradas bajo esta condición, pero no son las únicas destinatarias de este pilar asistencial que considera también a personas en condición de vulnerabilidad etaria (protección a la vejez e infancia), y grupos históricamente vulnerados como las mujeres trabajadoras y las personas en situación de calle.

De este modo, queda en evidencia que los derechos que garantiza el sistema de protección no pueden estar reservados exclusivamente a algunos sujetos, sino que

¹³ El marco normativo que establece el Sistema de Protección Social estipula que “las condiciones mínimas de calidad de vida consisten en objetivos mínimos a cumplir por parte de los beneficiarios incorporados a Chile Solidario, y dicen relación con las siguientes siete dimensiones o categorías de la vida familiar: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos” (Ley 19.949, artículo 5 y Reglamento).

debieran operar en un marco generalista, universal y de igualdad moral, que debería dar cabida incluso a quienes no son ciudadanos y se encuentran en situación de irregularidad, lo que correspondería a un nivel postconvencional 5 según lo señalado en el cuadro N°1. La orientación universalista del sistema de protección social hace que sea necesario no sólo pensar en la equidad y en el acceso igualitario de los derechos sociales que han sido garantizados, sino también en los procedimientos de toma de decisiones a través de las cuales se definen y se interpretan tales derechos (Kymlicka, 1996).

En el nivel postconvencional 5 se pone especial atención a la existencia de mecanismos “justos” que permitan por un lado escuchar la voz de los distintos grupos y generar mecanismos de diálogo para que las propuestas e iniciativas que emanan desde los tomadores de decisiones estén orientadas por instrumentos de naturaleza universal y bajo criterios de equidad normativa. Este es tal vez, uno de los aspectos más críticos de este tránsito o desplazamiento experimentado por el sistema chileno que aún no ha logrado instalar mecanismos deliberativos que aseguren los procesos de participación de los distintos actores.

Si tomamos en cuenta los elementos recién descritos y los ponemos en relación con las diferentes nociones de ciudadanía revisadas al inicio de este artículo, se observa el predominio de elementos propios de una ciudadanía de tipo republicana, que combina aspectos de ciudadanía liberal, que fomenta el ejercicio individual de los derechos y una ciudadanía comunitarista, donde los derechos sociales poseen una función integradora, y que están muy presentes especialmente en el pilar no contributivo de la protección social (subsistema seguridades y oportunidades).

Al describir dimensiones y no concreción de derechos se instaura en la implementación del sistema de protección social un amplio espacio de interpretación que se traduce en mecanismos y formas de operar diferenciadas para concebir su éxito y las condiciones de egreso o salida de quienes participan en él. Lo anterior hace que la dimensión normativa de los derechos, se resquebraje con condiciones de aseguramiento mínimo que vuelven a poner en tensión la relación entre derechos universales garantizados y condiciones mínimas que se constituyen en garantía de la subsidiariedad.

Lo anterior se comprende de mejor forma cuando se observan los procedimientos y mecanismos de operacionalización del sistema de protección social como poco transparentes, desconocidos o complejos de abordar por sus usuarios. Situación que abre la posibilidad de restringir garantías, introducir discrecionalidades y permite la operación de intermediarios, cuyo accionar atentan contra el principio de universalidad y el sentido de exigibilidad que la propia noción de derecho considera.

Entre semánticas universales y formas de implementación tradicionalmente focalizadas ¿Qué dirección tomará la Protección Social en Chile?

Si bien las semánticas son universales en el diseño y formulación del sistema de protección social, su operacionalización se desarrolla aún bajo lógicas de implementación sectoriales y no integrales; focalizadas y con criterios de subsidiariedad y competencia entre usuarios con igualdad de derecho, pero con restricciones por financiamiento; y con mecanismos de asignación sujetos a captura de lógicas clientelares ya instaladas. Estas prácticas que han sido concebidas como preconventionales, operan y conviven con principios normativos postconvencionales basados en los enfoques de derecho ciudadano. Su coexistencia y ambivalencia hace que el sistema de protección social pivote constantemente en una tensión entre una lógica de bienestar general y una asistencia residual.

Así queda en evidencia cuando se analiza el pilar asistencial no contributivo del sistema, donde continúan operando lógicas subsidiarias basadas en asistencia y focalización de grupos extremadamente pobres. La promulgación de Ley de ingreso ético familiar (N°20.595 del 17 de mayo de 2012)¹⁴, es un ejemplo de ello. El ingreso ético familiar, denominado “Seguridades y Oportunidades”, se define como «un apoyo continuo al esfuerzo de las familias más vulnerables» (Ministerio de Desarrollo Social, 2012), instalando la entrega de bonos de acuerdo al reconocimiento de logros y el cumplimiento de deberes, en áreas de salud, educación y trabajo.

En términos generales este programa se estructura en tres ejes articulados que otorgan bonos específicos según el esfuerzo personal y la asistencia temporal para la población con menores capacidades y mayor daño social: deberes, logros y dignidad (Instituto de Igualdad, 2012). Los bonos asignados por el concepto de “deberes” se otorgan en la medida que las familias cumplan con el control de salud para niños menores de 6 años y con el cumplimiento de la asistencia escolar para los niños y jóvenes entre los 6 y 18 años. El pilar por logros, se concreta en 2 bonos específicos: uno dirigido hacia los niños y jóvenes en relación al logro escolar; y el otro dirigido hacia la mujer trabajadora, entregándole un bono en reconocimiento al esfuerzo que supone el trabajo de la mujer. Por último, están los bonos de protección o asignación familiar que se asignan según el cumplimiento de requisitos para optar por el ingreso ético familiar. La asignación monetaria va disminuyendo a cada 6 meses hasta completar un período máximo de 24 meses, sin considerar la titularidad de ese derecho mientras se mantenga la condición de indigencia.

La base de este programa instaurado el año 2012 permite ilustrar el choque que se produce entre el enfoque de derechos y sus desafíos de titularidad, exigibilidad y participación universal y un beneficio que se orienta exclusivamente a un grupo de

¹⁴ El ingreso Ético Familiar es un programa dentro del subsistema de seguridades y oportunidades, que promueve el desarrollo familiar potenciando su autonomía y capacidades (<http://www.ingresoetico.gob.cl>).

familias del país y que opera en forma condicionada sujeto a deberes y cumplimientos individuales.

Además de lo anterior, el pilar de logros presenta una dificultad que se expresa en la falta de reconocimiento de las condiciones en las que se encuentran las familias más vulnerables, y sus dificultades para ubicarse en iguales condiciones respecto de otras. Es decir, las mujeres y los niños de mayor vulnerabilidad y menor integración, tendrán menos posibilidades de acceder a aquellos logros y obtener empleo y alto rendimiento escolar, respectivamente (Instituto de Igualdad, 2012). El esfuerzo plasmado por edificar un sistema de protección social universal basado en la promoción de derechos, se ve entonces amenazado por la orientación particularista que hoy adquiere uno de sus pilares, al centrar los esfuerzos del bienestar en el cumplimiento de mínimos sociales, más que la promoción de derechos de una ciudadanía en igualdad de oportunidades. Con ello se corre el riesgo de asentar el sistema en un nivel convencional 4 y no postconvencional 5.

Sin duda, este programa de transferencias condicionadas y focalizadas podría incidir también en los avances que ha ido alcanzando la ciudadanía social en cuanto a la exigencia de la titularidad de los derechos, como también en la forma de relacionarse con los servicios y administraciones responsables de la provisión de protección social.

Lo anterior que puede ser visto como una contradicción o paradoja, es observado en este trabajo como un punto de inflexión en esta trayectoria - un derrotero- atribuible en parte al giro neoliberalista de ciertas políticas aprobadas durante el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) y que se mantienen hasta hoy, instalándose en la lógica de una protección social eminentemente subsidiaria.

A pesar de que aún opera el programa de Ingreso ético familiar cuyos ejes más bien apuntan hacia lógicas focalizadas y particularistas, el Ministerio de Desarrollo Social (2015) se propone desafíos concretos que estarían en concordancia con los principios universalistas propios de un enfoque de derecho en las políticas. Por un lado, se señala como desafío el fortalecimiento y ampliación de Chile Crece Contigo¹⁵, aumentando la cobertura hasta el primer ciclo de educación básica (hasta los 8 ó 9 años); por otro lado, el fortalecimiento del Subsistema de Seguridades y Oportunidades con un enfoque de derechos; y por último, el diseño e implementación gradual del Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados, cuyos propósitos y objetivos apuntan a "Promover el bienestar individual y de los hogares con al menos un integrante en situación de dependencia" (MIDESO, 2015).

Desde esta óptica se plantea el cumplimiento de la universalidad y la exigibilidad como los dos principales desafíos que debe cumplir el sistema Intersectorial de Protección Social para pasar desde una semántica discursiva a formas de implementación y operación en base a derechos (Martin, 2009 y Robles, 2011). Tal como se ha

¹⁵ Ver más en: <http://www.crececontigo.gob.cl/noticias/chile-crece-contigo-extiende-su-cobertura-para-ninos-hasta-9-anos-con-programas-de-apoyo-integral-y-salud-mental/>

señalado a lo largo de este artículo una de las características de los derechos es que estos no se encuentran condicionados, el establecimiento de parámetros de exigibilidad en las nuevas iniciativas aprobadas, hace que los sujetos vean la realización de sus derechos en riesgo, en tanto espera de ellos un comportamiento meritocrático y asistencialista que pone en tensión su dignidad, es el fundamento que está a la base del enfoque de derechos que potencia una ciudadanía social.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. (2006) "Una aproximación al enfoque de derecho en las políticas y estrategias de desarrollo en América Latina" *Revista de la Cepal* (Chile) N°88. Pág. 35-50.
- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2006) "Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derecho", en *Jornada Justicia y Derechos Humanos: políticas Públicas para la construcción de ciudadanía*, Buenos Aires: UNESCO.
- Acosta, O. y Ramírez J. (2004) "Las redes de protección social: modelo incompleto" en *Serie Financiamiento del Desarrollo* N°141, Unidad de Estudios Especiales, Santiago de Chile: CEPAL.
- Aguilar, L. (2007) *Gobernanza y Gestión Pública*, México: FCE.
- Arellano, P. (1985) *Políticas sociales y desarrollo Chile 1924-1986*, Santiago de Chile: Cieplan
- Arellano, P. (2011) *20 años de políticas sociales. Chile 1990-2009*, Santiago de Chile: Cieplan disponible en: http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/304/Libro_Digital_Completo.pdf [Fecha de acceso: 26 enero 2014].
- Arenas, A. (2010) *Historia de la reforma previsional chilena*, Santiago de Chile: OIT.
- Arendt, H. (1992) *Crisis de la República*, Madrid: Alianza.
- Arenilla, M. (2011) *Crisis y reforma de la Administración pública*, Oleiros: Netbiblo.
- Baker, J. y Grosh, M. (1994) "Measuring the effects of geographic targeting on poverty reduction" LSMS Working Paper No. 99. Washington, DC: World Bank.
- Berstein, S. (2010) *Seguro de cesantía en Chile*. Santiago de Chile: SP, Superintendencia de Pensiones - LOM.

- Boeninger, E. (2007) *Políticas Públicas en democracia*, Santiago de Chile: Uqbar.
- CEPAL (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011) *Protección social inclusiva en América Latina. Una mida integral, un enfoque de derecho. Libro de la Cepal 111*, Santiago de Chile: CEPAL.
- ChileSolidario (2009) *Sistema de protección Social ChileSolidario: satisfacción de usuarios y factores psicosociales*. Santiago de Chile: PROTEGE, red de protección social del Gobierno de Chile.
- Cunill, N. (1999) "Retos de las reformas de segunda generación: ¿mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la nueva administración pública? *Nueva Sociedad* N°160.
- Ferreira, F. y Robalino, D. (2001) *Social Protection in Latin America Achievements and limitations*, Word Bank. Disponible en <http://www.ilo.org/public/libdoc/igo/2010/456994.pdf> [Fecha de acceso: 26 enero 2014].
- Fraser, N. (2000) *¿Redistribución o reconocimiento?* Madrid: Morata.
- Filgueira, F. (2007) "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina" en *Serie Políticas Sociales* N°135, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile: CEPAL.
- FOSIS (2002) *Programa Puente: entre la familia y sus derechos*. Santiago de Chile: Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Instituto de Igualdad (2012). Programa de Asesoría Legislativa, Comentarios al Proyecto de ley sobre el ingreso ético familiar (Boletín N° 7992 - 06) Centro de estudios Instituto de Igualdad, Documento disponible en: <http://www.igualdad.cl/wp-content/uploads/2012/03/COMENTARIOS-PL-INGRESO-ETICO-FAMILIAR.pdf> [Fecha de acceso: 26 enero 2013].
- Isin, E. y Wood, P. (1999) *Citizenship and Identity*, London: Sage.
- Kymlicka, W. (1996) *Ciudadanía Multicultural*. Buenos Aires: Paidós.
- Kymlicka, W. y Wayne, N. (1997) "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía" en *Revista Agora* N°7, invierno, páginas 5-42.

- Martin, P., Arntz, M. y Roa, P. (2009) *Políticas públicas hacia la mujer y perspectiva de derechos en el Chile democrático (1990-2009)*. Santiago de Chile. ProjectAmerica - Fundación Carolina.
- Martin, P. (2009) "Límites y posibilidades de las políticas sociales en Chile para la inclusión social basada en derechos" en *AECPA, IX Congreso Español de Ciencias Políticas y Administración*, Málaga: AECPA Documento disponible en: http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area06/GT03/05.pdf [Fecha de acceso: 22 enero 2013].
- Martin, P. (2012a) "El cambio en el sistema de protección social en Chile: un análisis de policy frames" en *3er Encuentro de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas*, Santiago de Chile: Departamento de Ingeniería Industrial. Documento disponible en: http://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/BLOQUET/Proteccion_y_Politica_Social/El_cambio_en_SistemaProteccionSocial.pdf [Fecha de acceso: 22 enero 2013].
- Martin, P. (2012b) "Sistema de protección social en Chile. Límites y desafíos" presentación realizada el 26 de marzo de 20120 en Seminario de Políticas Públicas, Santiago de Chile: Departamento de Ingeniería Industrial.
- Marshall, T. (1998) "Primera Parte: Ciudadanía y Clase Social" en *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid: Alianza, páginas 15-82 (Original de 1964).
- MIDEPLAN (2004) *Conceptos fundamentales Sistema de Protección Social Chile Solidario*. Santiago de Chile: Ministerio de Planificación y cooperación.
- Ministerio de Desarrollo Social (2012). *Ingreso Ético Familiar: un apoyo continuo al esfuerzo de las familias más vulnerables*. Disponible en: <http://www.ingresoetico.gob.cl/> [Fecha de acceso: 26 enero 2013].
- Ministerio de Desarrollo Social (2015) *El Proceso de Construcción del Subsistema de Apoyos y Cuidados en Chile* Subsecretaría de Evaluación Social Ministerio de Desarrollo Social. Seminario: "Los desafíos de la institucionalidad social en el desarrollo de una protección social universal bajo el enfoque de derechos". Presentación a Mesa 5: Institucionalidad de las políticas de cuidados, 12 de agosto de 2015.
- Ministerio de Desarrollo Social (2016) *Enfoque de Derecho- Subsistema Seguridades y Oportunidades*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social. Presentación a mesa de actores 6 de enero de 2016.

- Miranda, P. (2011) "Tensiones estructurales y semánticas en las políticas públicas - una cartografía del caso chileno". *Textos & Contextos* (Porto Alegre), v. 10, n. 1, pp. 137 - 156.
- Mujica, P. (2010) *La igualdad Política. El significado de la participación ciudadana*. Santiago Chile: Ril Editores.
- Quintana, A. (2005) "Chile Solidario: El Desafío de Construir un Sistema de Protección Social a partir de una Perspectiva de Derechos" en *Anuario de Derechos Humanos* 2005, Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile. páginas 85-98. Documento disponible en: <http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/12784/13071> [Fecha de acceso: 26 enero 2013]
- Oldfield, A. (1990) *Citizenship and Community: Civic Republicanism and the Modern World*, London: Routledge.
- Parekh, B. (2005) *Repensando el multiculturalismo: diversidad cultural y teoría política*. Itsmo.
- Raczynski, D. (1998) "Para combatir la pobreza en Chile: esfuerzos del pasado y desafíos del presente" en Cortázar, Rene y Vial, Joaquín *Construyendo Opciones: propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, Santiago de Chile: CIEPLAN - Dolmen.
- Raczynski, D., Serrano, C. y Valle, M. (2002) *Eventos de quiebre de ingreso y mecanismos de protección social. Estudio de hogares de ingreso medio y bajo*. Santiago de Chile: Asesorías para el Desarrollo. Documento disponible en: <http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/docs/632479428.pdf> [Fecha de acceso: 12 junio 2012].
- Raczynski, D. (2008) *Sistema Chile Solidario y la protección Social en Chile. Lecciones del pasado y agenda para el futuro*, Santiago de Chile: CIEPLAN IFHC. Documento disponible en: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/224.pdf> [Fecha de acceso: 12 junio 2012].
- Robles, C. (2011) *El sistema de protección social de Chile: un mirada desde la Igualdad*, Santiago de Chile: CEPAL / ASDI. Documento disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/44697/Sistema_proteccion.social_de_Chile_W_sep_2011.pdf [Fecha de acceso: 25 enero 2013].
- Robles, C. (2013) *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile*. Santiago de Chile: CEPAL - Colección Documentos de proyectos. Documento disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4046/>

S2013036_es.pdf;jsessionid=5A54504122EBC4AF934644488C53FAD9?sequence=1 [Fecha de acceso: 7 de Junio 2017].

- Ruano, J. (2010) "Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana". *Revista Política y Sociedad*, Vol. 47, España.
- Serrano, C. y Raczynski, D. (2005) "Las políticas y estrategias de desarrollo social", en Meller, Patricio *La paradoja aparente equidad y eficiencia. Resolviendo el dilema*. Santiago de Chile: Taurus.
- Skinner, Q. (2004) Las paradojas de la Libertad Política, en *Nuevas Ideas Republicanas Autogobierno y Libertad*. Ovejero, F; Martí, J.L y Gargarella R. (Comp.) Barcelona, Paidós.
- Subirats, J. (2004) "Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea", *Colección de estudios sociales 16*, Barcelona: Fundación La Caixa. Documento disponible en http://obrasocial.lacaixa.es/StaticFiles/StaticFiles/a84f7102892ef010VgnVCM1000000e8cf10aRCRD/es/es16_esp.pdf [Fecha de acceso: 6 junio 2012].
- Taylor, C. (1993) "La Política del reconocimiento" en Gutmann, Amy (editor) *El multiculturalismo y "La política del reconocimiento"*. México: Fondo de Cultura económica, páginas 43-107 (Original de 1992).
- Vial, J. y Foxley, A. (1986) "Modelos macroeconómicos aplicados en América latina". Revisión de experiencias y problemas en José Pablo Arellano, Juan Foxley, Manuel Marfán, Jorge Marshall, Patricio Meller, Joseph Ramos, Andrés Solimano, Joaquín Vial, Roberto Zahler *Políticas macroeconómicas*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Vial, J., Raczynski, D. y Pizarro, C. (1995) *Estrategias de Desarrollo y Economía, Políticas Públicas. Políticas económicas y Sociales en el Chile Democrático*. Santiago de Chile: Cieplan.
- Viana, A. y Levcovitz E. (2005) *Proteção Social: Introduzindo o debate*. Em: Viana A, Elias P, Ibanez N. *Proteção Social. Dilemas e Desafios*. São Paulo: HUCITEC.
- Zalaquett, J. (1988) "Comentario sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales" en material cátedra *Ética y Gobierno*. Santiago de Chile: Magíster en Gestión y Políticas Públicas.