



UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA
FACULTAD DE EDUCACIÓN Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
MAGISTER EN GERENCIA SOCIAL

**LA MEDIATIZACIÓN EN CHILE DE LA AGENDA SOCIAL DURANTE EL
GOBIERNO DEL PRESIDENTE SEBASTIÁN PIÑERA.
UN ANALISIS DESDE LA AGENDA SETTING.**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN GERENCIA SOCIAL.

Autor: Flor DanizaHernandezOsses.

Profesor Guía: Julio Tereucán Ángulo.

Temuco, Noviembre de 2013.

INTRODUCCIÓN

A sólo meses del término del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera en Chile y luego que la centro derecha asumiera después de 20 años el poder de manera democrática en nuestro país, este estudio entrega una visión desde la Comunicación y la Gerencia Social acerca de la mediatización de la Agenda Social del gobierno a través de la Agenda de Medios.

La presente investigación cobra particular relevancia, puesto que la política social dentro de los gobiernos de derecha no ha sido en Chile un eje central de desarrollo, sin embargo durante el transcurso de la investigación se establecieron reveladores hallazgos sobre la mediatización de la agenda social y en particular sobre algunas políticas públicas desarrolladas durante la administración Piñera.

La investigación planteada permitió definir la importancia, relevancia y prominencia informativa de las políticas sociales publicadas en la prensa escrita nacional durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera.

A su vez, el análisis de la agenda setting permitió establecer el tipo de actores sociales que asumieron protagonismo mediático frente a la agenda social, definiendo no sólo desde la moneda, sino también desde los propios partidos políticos y la opinión pública, los temas país más relevantes en materia de política social durante el desarrollo del gobierno de “La Coalición por el Cambio”.

Esta investigación permite establecer que temas fueron más prioritarios para el gobierno, la clase política y la sociedad civil, ofreciendo importantes antecedentes sobre la información entregada por el oficialismo, los ribetes políticos que adquirió y la importancia que la ciudadanía le otorgo a ciertos temas de la agenda social frente otros. En síntesis, cómo ambas agendas permitieron configurar la agenda pública durante los cuatro años de la administración del Presidente Piñera en Chile.

RESUMEN

“La mediatización en Chile de la agenda social durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera. Un análisis desde la agenda setting”, es el nombre del presente estudio de investigación cuyo objetivo es establecer el nivel de mediatización que alcanzó la agenda social durante los cuatro años del gobierno de la administración Piñera, desde la Agenda de Medios.

se buscó definirla importancia, relevancia y prominencia informativa de las políticas sociales publicadas en la prensa escrita nacional.

A través de ejes temáticos para establecer la mediatización de agenda social, se utilizó el instrumento de análisis denominado “Red Andi” el cual se aplicó a un total de 960 noticias de tres importantes Diarios Nacionales; “El Mercurio”, “La Tercera” y “La Cuarta”, en su soporte digital.

El enfoque de esta investigación es de carácter mixto con predominancia cualitativa permitiendo vincular dos tipos de investigación en un proceso que recolecta, analiza y vincula datos cuantitativos y cualitativos sobre la agenda social de Piñera, desde el enfoque de la agenda setting.

Mediatización , agenda pública, agenda política, politización de temas de interés, opinión pública, análisis del discurso, percepción ciudadanatransversalizan este estudio de investigación social, cuyos resultados permiten ampliar el espectro a futuras investigaciones en el área de la comunicación, la gerencia social, la ciencia política y el análisis y desarrollo de políticas públicas en Chile.

En síntesis, un esfuerzo teórico de evidenciar desde las publicaciones de prensa sobre la agenda social del gobierno de Piñera, el nivel de mediatización que ésta tuvo en nuestro país y su impacto en la construcción de la agenda pública.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Frente a la continua visualización de las políticas sociales del Gobierno encabezado por el actual presidente de la República, Sebastián Piñera Echeñique a través de los medios de comunicación masivos y los esfuerzos desde el Ministerio de Desarrollo Social de situar entre la opinión pública la agenda social continuamente en la agenda de medios, es apropiado establecer el nivel de mediatización que enfrenta la agenda social del oficialismo en la prensa.

Ello, puesto que al hablar de agenda social, es necesario también detenerse en la agenda pública como construcción colectiva. La agenda social supone entonces un debate sobre los temas relevantes y coyunturales de la sociedad, generando la discusión que posteriormente constituye la base e instrumento para la futura construcción de políticas públicas.

Precisamente al instalarse la agenda social en la agenda medios, se genera la discusión entre la opinión pública sobre el real impacto que tienen las políticas sociales en el desarrollo del país. Finalmente, son éstos grupos; el electorado, los parlamentarios, la alta burocracia, la dirigencia de los partidos políticos, los grupos de interés y de presión, las comunidades territoriales, los medios de comunicación, etc, quienes finalmente de manera colectiva obligan a las instituciones del Estado a modificar normas y conductas para hacerlos concordantes con los propósitos colectivos mayoritarios de la sociedad civil, lograr el bienestar de la sociedad.

Frente a este planteamiento, es relevante precisar cómo la creación de la agenda social ha cruzado la agenda de los medios a través de un concierto de titulares, anuncios, noticias, entrevistas y reportajes para llegar a la opinión pública a través de la mediatización que establece la denominada agenda setting.

2. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.

¿Cuál es el nivel de mediatización de la agenda social del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera en la de la prensa escrita nacional?

3. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

OBJETIVO GENERAL

- Determinar el nivel de mediatización de la Agenda Social del Gobierno del Presidente de Sebastián Piñera en la agenda setting.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar las noticias sobre la agenda social del gobierno de la “Coalición por el Cambio” publicadas en los medios de prensa escritos.
- Definir la importancia, relevancia y prominencia informativa de las políticas sociales publicadas en la prensa escrita nacional durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera.

3-. Establecer cómo la agenda social instalada en la agenda de medios durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera, define la creación de la agenda pública del país.

4. JUSTIFICACIÓN.

La agenda social representa “el concepto y visión del desarrollo humano sostenible, que enfatiza a los seres humanos como sujetos de su propio desarrollo, al ofrecerles una mayor posibilidad de oportunidades para mejorar su calidad de vida”.(PNUD, 1995). Así, el análisis de la agenda social se convierte en el hilo conductor que marca el rumbo estratégico de las acciones que le compete realizar al gobierno donde se pueda medir, valorar e identificar los avances y logros de las distintas acciones públicas, así como conocer los obstáculos y problemas que se afrontan, a fin de tomar las decisiones oportunas y correctivas que sean necesarias.

En tanto, la agenda de medios constituye “un método empírico para mostrar cómo los medios de difusión consiguen transferir a sus audiencias las listas jerarquizadoras de los temas o problemas más destacados para la sociedad” (López-Escobar, 1996)

Ambas agendas en un país son esenciales para la construcción de la realidad social y su análisis conjunto representa una carta Gantt de cómo avanza el gobierno y también el esfuerzo de conocer cuál es la percepción de la ciudadanía en torno a la significación que la agenda social tiene para el desarrollo del país y la configuración de la agenda pública.

Analizar entonces la agenda social del gobierno de Sebastián Piñera desde una mirada de la agenda setting, permitirá establecer el nivel de mediatización de las políticas sociales entregando antecedentes valiosos sobre el tratamiento de ambas agendas y abriendo el campo de investigación a estudios posteriores sobre la percepción de la ciudadanía en la construcción de la agenda pública.

Esta investigación permitirá aplicar un instrumento de medición frente a la relevancia, prominencia y significación de los temas que son puestos en la agenda setting, relacionados con la agenda social del gobierno. Ello, reviste una gran utilidad práctica, puesto que esta medición también puede extrapolarse a la agenda política, además de otros temas que hoy son parte de

la coyuntura noticiosa del país, tal como la educación, políticas medioambientales, conflictos sociales, étnicos y otros.

Esta investigación es muy atingente al desarrollo de quienes se desempeñarán como gerentes sociales, pues permite articular ambas agendas como elementos claves de desarrollo y relacionar ambas cartas de navegación para describir la actual situación que enfrentan las políticas sociales en nuestro país. Esta tesis permite tomar el pulso del actual desarrollo del gobierno en materia de política pública y cuáles son las estrategias para colocar en la palestra de los medios de comunicación masivos el desarrollo de la agenda social.

Establecer la mediatización de una agenda, permite a su vez abrir el espacio de investigación para posteriores estudios, incorporando temas vinculados a las teorías de la comunicación como los efectos en las audiencias y los impactos de la agenda setting en los niveles de opinión de pública, así como otros ligados a las ciencias sociales como la participación ciudadana, capital social y cohesión ciudadana frente al desarrollo de políticas sociales que permitan garantizar mejores estándares de vida a las familias de Chile.

5-. MARCO TEÓRICO- REFERENCIAL.

MARCO EPISTEMOLÒGICO:

TEORIA DE LA AGENDA SETTING:

"La prensa no tiene mucho éxito en decir a la gente qué tiene que pensar pero sí lo tiene en decir a sus lectores sobre qué tienen que pensar" (Cohen, 1963) Con esta frase se podría iniciar lo que es la agenda-settingfunction, una de las teorías actuales más representativas de los medios de comunicación. En ella se estudia cómo los medios ejercen influencia en las audiencias mediante los temas considerados de mayor relevancia. El medio no decide por el público qué es lo que éste tiene que pensar u opinar sobre un hecho aunque sí decida cuáles son las cuestiones que van a estar en el candelero o en la opinión pública. A este conjunto de contenidos se le denominará: la agenda.

Desde el punto de vista de la Teoría de la agenda-setting, el término agenda se acuña en un sentido metafórico para expresar cómo las agendas o temas considerados relevantes por los medios pasan a ser subrayados también en las agendas de la audiencia. Las personas no sólo reciben información a través de los medios sobre determinados temas o asuntos que ocurren en el mundo y son considerados prioritarios, sino que también aprenden de ellos la importancia y el énfasis que les deben dar.

Ya a principios de siglo, Walter Lippmann (1922), señala en su obra *PublicOpinion*, en el capítulo "El mundo exterior y las imágenes que tenemos en nuestra cabeza" manifestando que los medios de comunicación son la fuente principal de creación de imágenes del mundo exterior en nuestras mentes. Con esto se destaca que el mundo que nos rodea es demasiado grande como para poder acceder a la información de primera mano por medios propios. Por ello, los medios nos cuentan cómo es ese mundo o información al que no tenemos acceso con el riesgo de que nuestras mentes

reproduzcan un mundo distinto al real, ya que éste está "fuera del alcance, de la mirada y de la mente" (Lippmann 1922).

En este sentido, hablar de agenda- setting es hablar de las imágenes de los temas que destacan los medios además de su transferencia a las imágenes que se reproducen en nuestras cabezas o mundo interior. La idea principal, por tanto, se centra en observar que las imágenes destacadas en los medios también son destacadas por la audiencia.

No obstante, la teoría no se limita a esta primera dimensión (McCombs y Evatt, 1995), no hace referencia sólo a los asuntos de la agenda, sino que incluye además las imágenes y las perspectivas que entran en el plano subjetivo y de la opinión. Tiene que ver con cómo se produce la transferencia de prioridades y el énfasis otorgado a cada uno de los temas.

Este segundo nivel de estudio se ha denominado segunda dimensión de la agenda-setting (McCombs, 1994). El proceso de agenda-setting o de selección de temas se ve influido por diferentes elementos que más adelante se explicarán con detenimiento. "La Teoría de la agenda-setting ofrece una explicación de por qué la información sobre ciertos argumentos, y otros no, resulta de interés para el público que vive en democracia; cómo se forma opinión pública y por qué determinados temas inducen a adoptar acciones políticas mientras otros carecen de la misma iniciativa.

El estudio de la agenda-setting es el estudio de los cambios sociales y de la estabilidad social" (Dearing y Rogers 1996). Por otra parte, los individuos, cuando deciden cómo y por qué usan unos determinados medios, forman parte activa del proceso comunicativo, según sea su contexto y trasfondo individual, actitudes y acciones (Wanta, 1997).

Desde el enunciado de la teoría, a principios de los años setenta en Estados Unidos, han sido muchos los trabajos de investigación centrados en estudiar la influencia de los medios sobre la opinión pública. Partiendo del punto de vista teórico, también existen numerosos elementos que pueden formar parte

de las agendas de los medios y de la audiencia aunque, a la hora de estudiar la agenda- setting, la mayoría se ciñe sólo a temas de contenido público: política, medio ambiente, criminalidad o elecciones, por ejemplo. En estos trabajos siempre se ha partido de la hipótesis principal, la cual resalta cómo determinados temas elegidos por los medios de comunicación influyen en la prioridad que el público les da.

Según afirma Wanta (1997), el concepto de la agenda-setting es mucho más complejo de lo que hemos planteado hasta aquí. "No todas las personas demuestran idénticos efectos de la agenda-setting. No todos los temas influyen de la misma manera en los individuos. No todos los tipos de cobertura influyen igual. Una infinidad de factores intervienen en este proceso" (Wanta, 1997). A lo largo de más de 25 años de existencia de la teoría se han realizado más de 200 estudios con diferentes trabajos de campo (Dearing and Rogers, 1996). Las elecciones o la política destacan como los más prolíficos, aunque hoy se pueden encontrar estudios sobre más de treinta asuntos diversos.

Los estudios de distintos medios como la radio, prensa, televisión o publicidad; la diversidad geográfica en la que se ha investigado; el estudio y evolución de la influencia en diferentes periodos de tiempo hacen que la bibliografía sobre esta cuestión sea muy abundante y enriquecedora en muchos aspectos. Estados Unidos, Alemania, España, Corea y Taiwan son algunos de los países más representativos cuando se estudia la relación medio-audiencia desde la perspectiva de esta teoría. Otras investigaciones, incluidas algunas y realizadas en laboratorio, se han dirigido al estudio del tiempo como variable independiente a la hora de observar cambios entre emisor y receptor. Parte de la bibliografía que ocupa estos temas se irá comentando en este trabajo, en el cual destacaremos y centraremos la atención sobre las investigaciones más relevantes que han sido aportadas a la comunidad científica internacional.

LA MEDIATIZACIÓN EN LOS MASS MEDIA:

En ese contexto, también es posible afirmar que se está viviendo el proceso que Verón (2005) denomina del paso de una sociedad mediática a la de una sociedad en proceso de mediatización general. Para dicho autor, una sociedad mediática es aquella donde los medios se instalan, es decir, ocupan un cierto lugar junto a otras instituciones o actores sociales. Lo importante es que todos ellos conservan un lugar y una dinámica relativamente autónomas, lo cual implica que los medios operan en el plano de la representación (más o menos deformada) de la sociedad. Ello implica también el desarrollo de ciertas formas comunicacionales que se expresan en el uso de ciertos géneros o técnicas que manifiestan la relativa distancia con el acontecer.

Por el contrario, una sociedad en vías de mediatización es aquella donde el conjunto de las relaciones y prácticas sociales comienzan a estructurarse y a cobrar sentido en tanto realidad social en relación directa con la existencia de los medios, lo que apunta a la generación de una nueva subjetividad, volcada hacia el sí mismo. La subordinación de lo colectivo a la lógica individual está a la base de los procesos de fragmentación social, pero también y paradójicamente a la emergencia de la multitud, en el sentido propuesto por Virno (2004), donde los sujetos sociales se disuelven en fragmentos constitutivos de grupos nómades y efímeros sin sujeción orgánica ni proyección programática.

El avanzado proceso de mediatización coloca a las instituciones mediales en el centro del tramado discursivo que confiere legitimidad e impone normativamente los límites de lo posible. De este modo, la concentración de la propiedad y la riqueza; el ingresodesigual y la precariedad del trabajo, como las desigualdades sociales y de poder se reducen a fallas solucionables técnicamente o a dramas humanos de individuos menesterosos. El desarrollo tecnológico comunicacional les permite, además, que sus productos se autonomicen cada vez más de cualquier referente real, generando el paso de “la ciudad letrada a la ciudad virtual”, en palabras de Alvaro Cuadra (2003) y, por otra parte, hiper-segmentando sus ofertas comunicacionales, lo que vía

digitalización significará llegar a las demandas específicas de cada consumidor.

Lo anterior es lo que ha provocado que la Comunicación sea un campo que ocupa un lugar estratégico en la sociedad contemporánea, ya que no puede pensarse o definirse únicamente como un asunto de medios y transformaciones tecnológicas. La Comunicación es un eje de transformaciones más o menos radicales en todos los aspectos de la vida social, desde la política y la economía, hasta la cotidianidad y la vida personal. Al mismo tiempo, la Comunicación también es un campo de conocimiento y un lugar desde el que es posible pensar la sociedad y las transformaciones sociales.

APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE AGENDA SETTING:

Hablar de agenda-setting como anglicismo es referirse al conjunto de temas seleccionados para formar parte de un índice o agenda. En este sentido, lo que plantea la teoría es que los medios de comunicación cuentan en su haber o seleccionan de alguna manera el índice de temas resaltados, temas o índices que serán traspasados por la agenda de los medios a la agenda del público.

"Con la Teoría de la agenda-setting se consolidó un método empírico para mostrar cómo los medios de difusión consiguen transferir a sus audiencias las listas jerarquizadoras de los temas o problemas más destacados para la sociedad. Mediante el análisis de contenido de los medios y el sondeo a la audiencia sedescubre que, en efecto, existe una elevada correlación entre los temas a los que se les da importancia por los medios de difusión y los que interesan a sus audiencias"(López-Escobar, 1996)

Diferentes autores han enunciado la teoría de diversas maneras. Hay que apuntar que el hecho de ser traducida al castellano ha motivado varias menciones del concepto, destacando algunas como "función del establecimiento de una agenda temática" o variaciones como "jerarquización de noticias" o "canalización periodística de la realidad" entre otras. En este

trabajo se ha preferido adoptar el anglicismo *agenda setting* por considerarlo ampliamente extendida y asimilado por el glosario español que engloba las teorías de los efectos de los medios de comunicación.

Las expresiones de "tematización de la realidad" o "fenómeno de tematización" han sido las utilizadas por el estructural-funcionalismo alemán (Luhmann) para referirse el mismo concepto. Para algunos autores (Dader, 1990 y Roda Fernández, 1989), la Teoría de la agenda-setting y la de la tematización consisten en un mismo proceso, aunque abordado desde una perspectiva mucho más profunda y nada empirista en la segunda de sus líneas.

Esta otra forma teórica de plantear la discusión sobre el fenómeno ha llevado a pensar a algún autor (Saperas, 1987) que se trataba de dos efectos diferentes, aunque relacionables. En la línea italiana de la tematización, autores como Agostini mantienen que la Teoría de la agenda y ésta no son lo mismo: "Nuestra línea es más compleja. Para poder hablar de tematización no basta con saber cómo es la relación que existe entre "los diez problemas más importantes de un momento", definiendo sólo sus nombres y etiquetas, establecidos entre los medios de comunicación y la audiencia, esta línea es mucho más articulada y elaborada que la de la agenda-setting" (Agostini, 1984).

Por otro lado, "un mínimo de análisis de la cuestión permite concluir que el fenómeno es exactamente el mismo aunque el enfoque positivista o el de la sociología teórica lo analicen desde perspectivas distintas" (Dader, 1990)

Van Dijk (1996) afirma que "Inhabilitada la pretensión acerca de la existencia objetiva de las noticias y de la prensa como mero reflejo o registro de esa realidad informativa, constituida previa y autónomamente, se fueron instalando en los últimos años visiones sobre el periodismo que lo conciben más bien como un actor social y político generador de un particular tipo de discurso social. Un marco más global de aquello lo constituyó la teoría de los efectos cognitivos de la comunicación y la llamada *hipótesis de la agenda-setting*, en su aplicación a la prensa".

MEDIATIZACIÓN:

De acuerdo a la Real academia Española(2007) el concepto Mediatización se define como “ la acción de Intervenir dificultando o impidiendo la libertad de acción de una persona o institución en el ejercicio de sus actividades o funciones”. En tanto, otra de las acepciones del término hace referencia a la acción de “privar al Gobierno de un Estado de la autoridad suprema, que pasa a otro Estado, pero conservando aquel la soberanía nominal”. Ello supone, una acción de intervenir la realidad social en la cual esté concepto está sujeto a la incidencia, en el caso de la prensa, en las audiencias.

En este contexto para Verón describe que “el paso de una sociedad mediática a la de una sociedad en proceso de mediatización general. Para dicho autor, una sociedad mediática es aquella *donde los medios se instalan*, es decir, ocupan un cierto lugar junto a otras instituciones o actores sociales. Lo importante es que todos ellos conservan un lugar y una dinámica relativamente autónomas, lo cual implica que los medios operan en el plano de la representación (más o menos deformada) de la sociedad” (Verón 2005).

Ello implica también el desarrollo de ciertas formas comunicacionales que se expresan en el uso de ciertos géneros o técnicas que manifiestan la relativa distancia con el acontecer.

LA AGENDA SOCIAL:

La Agenda Social define con plena claridad su gran meta, que se centra en la “Pobreza... *incluir a los excluidos*”. La Agenda Social prioriza su atención en la superación de la pobreza, dado que cada persona pobre representa un ser humano que no posee las oportunidades para llevar una vida digna y, por tanto, su potencial humano no es aprovechado productivamente en el desarrollo del país.

El objetivo y las metas de la Agenda Social se enmarcan en el concepto del PNUD y Visión 2020 del *Desarrollo Humano Sostenible* que enfatiza a los seres humanos como sujetos de su propio desarrollo, al ofrecerles una mayor posibilidad de oportunidades para mejorar su calidad de vida. De este modo, la Agenda Social convierte el desarrollo humano sostenible, en el hilo conductor que marca el rumbo estratégico de las acciones que le compete realizar al Gobierno, para promover y orientar de manera individual y colectiva, las intervenciones que desarrolle el sector privado y la sociedad civil como actores dinámicos del Estado-Nación.

En este contexto, se ha comenzado a desarrollar un proceso de seguimiento y evaluación de los resultados parciales y finales de la gestión de gobierno contenidas en la Agenda Social, donde se pueda medir, valorar e identificar los avances y logros de las distintas acciones públicas, así como conocer los obstáculos y problemas que se afrontan, a fin de tomar las decisiones oportunas y correctivas que sean necesarias.

La agenda de política social supone una reforma, en particular para responder a las transformaciones económicas y sociales y ofrecer una respuesta positiva a las necesidades de las personas y las empresas. Su objetivo es reforzar simultáneamente la productividad y la competitividad, así como la solidaridad y la justicia social.

La aplicación efectiva y duradera de la agenda de política social depende de la participación activa de todos los agentes interesados, la interacción positiva de todas las medidas y la complementariedad de los instrumentos políticos.

El objetivo y las metas de la agenda social se enmarcan en el concepto y visión del desarrollo humano sostenible, que enfatiza a los seres humanos como sujetos de su propio desarrollo, al ofrecerles una mayor posibilidad de oportunidades para mejorar su calidad de vida. Este concepto se concentra en el desarrollo de la gente, entendido éste, como la inversión social necesaria para desarrollar sus capacidades; por la gente, que no es más que la participación de la población en las decisiones sobre su propio desarrollo; y, para la gente, que es el bienestar sostenido de la población y sus generaciones, como la última meta del desarrollo.

Son cuatro los componentes fundamentales que subyacen en este concepto: productividad, equidad, sostenibilidad y empoderamiento. El desarrollo humano sostenible implica procesos complejos y multidimensionales, que involucra distintos aspectos, tales como: crecimiento económico, pobreza, ambiente, género, sostenibilidad, empleo, capital humano, capital social, participación ciudadana, participación comunitaria, integración social, diversidad étnica y cultural, entre otros.

La agenda social convierte el desarrollo humano sostenible, en el hilo conductor que marca el rumbo estratégico de las acciones que le compete realizar al Gobierno, para promover y orientar de manera individual y colectiva, las intervenciones que desarrolle el sector privado y la sociedad civil como actores dinámicos del Estado-Nación (PNUD, 1995. Informe sobre Desarrollo Humano. Visión 2020.)

LA AGENDA SOCIAL EN LATINOAMERICA:

La vulnerabilidad de la mayoría de los países de la región frente a la inestabilidad financiera internacional, el reducido crecimiento económico, los escasos progresos en equidad y la insatisfacción que se detecta en la opinión pública, han modificado las coordenadas del debate económico y social vigente en la región, poniendo en tela de juicio algunos de los principios de las modalidades de desarrollo predominantes.

Por un lado, se postula la conveniencia de introducir cambios en la arquitectura del sistema financiero internacional (CEPAL, 1998), que tiendan a favorecer una estabilidad sostenible y a facilitar la toma de decisiones oportunas para prevenir y manejar las crisis (CEPAL, 1999).

En la discusión internacional se expresa asimismo una fuerte preocupación por la equidad, aun cuando también se insta a mantener la disciplina macroeconómica (Camdessus, 1996).

Se afirma que “El desarrollo es algo más que el ajuste. Hasta ahora nos hemos centrado excesivamente en lo económico, sin comprender bien los aspectos sociales, políticos, ambientales y culturales de la sociedad”. Habría que ir entonces, se predica, “más allá de la estabilización financiera” y “abordar los problemas del crecimiento con equidad en el largo plazo, que son la base de la prosperidad y el progreso humano” (Wolfenson, 1998).

Por otro lado, en Europa ha surgido la discusión sobre la desigualdad “tolerable” en esas sociedades y las alternativas viables para desarrollar (o mantener) la protección de los vulnerables (Giddens, 1998). En ese contexto, ha logrado gran difusión, por lo menos mediática, el planteo de perseguir estos objetivos mediante una “tercera vía” entre las opciones tradicionales.

En América Latina, entretanto, se ha perdido el optimismo de comienzos de los años noventa. Las sucesivas crisis condujeron a un crecimiento económico inferior al de otras épocas. Recuérdese que, a comienzos de los años setenta,

el producto regional se incrementaba en torno al 6% anual; hacia el final de esa década se redujo a 1.5% y cayó a 0 con la crisis de los ochenta.

En la primera mitad de los noventa tuvo una recuperación esperanzadora, que alcanzó el 3%, y llegó a su máximo en 1997 (5.3%), para volver a caer en 1998 a 2.5%; en 1999 el crecimiento fue negativo en la mayor parte de América del Sur, y se recuperó débilmente en 2000.

También preocupa en la región que dicho crecimiento lento no genere ocupaciones de buena calidad en la cantidad necesaria para emplear a quienes ingresan a la fuerza de trabajo, especialmente jóvenes y mujeres.

Esto se ha traducido en muestras de malestar de la opinión pública, desinterés en algunos casos por la actividad política y críticas al funcionamiento de los partidos políticos y del gobierno.

Ante el legado de los años noventa que se ha descrito, conviene reflexionar sobre cuáles son los temas que se encuentran incluidos en la agenda social de América Latina, y que marcarán los años iniciales del nuevo siglo.

Pobreza e indigencia:

Entre 1990 y 2010 la tasa de pobreza en América Latina se redujo 17 puntos porcentuales (de 48,4 % a 31,4 % de la población), mientras que la de indigencia bajó 10,3 puntos (de 22,6 % a 12,3 % de la población), por lo que ambos indicadores se sitúan en su nivel más bajo de los últimos 20 años, informó hoy la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (**CEPAL**). Tras la crisis de 2009, la actividad económica y el empleo mostraron una rápida recuperación en 2010. El PIB per cápita de América Latina creció un 4,8%, mientras que la tasa de ocupación aumentó 0,6 puntos porcentuales y la de participación, 0,3 puntos porcentuales. A su vez, la tasa de desempleo urbano se redujo del 8,1% al 7,3%, situándose no solo por debajo del promedio 2000-2008, sino de los valores anuales de los últimos dos decenios.

Por otra parte, también se verificó un aumento en las tasas de inflación en todos los países de la región, cuyo promedio simple se situó 2,8 puntos porcentuales por encima de lo registrado en 2009.

En este contexto, el índice de pobreza de la región se situó en un 31,4%, incluido un 12,3% de personas en condiciones de pobreza extrema o indigencia. En términos absolutos, estas cifras equivalen a 177 millones de personas pobres, de las cuales 70 millones eran indigentes. De esta manera, en el año 2010 se siguió avanzando en la reducción de la pobreza, cuya tasa disminuyó 1,6 puntos porcentuales en relación con 2009, mientras que la indigencia se redujo 0,8 puntos porcentuales

El balance respecto a finales de los años noventa continúa siendo favorable. La reducción de la pobreza acumulada desde 1999 alcanzó 12,4 puntos porcentuales, a la vez que la indigencia se ha reducido 6,3 puntos porcentuales. Asimismo, la reducción de ambos indicadores con respecto a 1990 totalizaba 17,0 y 10,3 puntos porcentuales.

Los resultados descritos implican un progreso adicional hacia la consecución de la meta 1A del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, consistente en reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema. América Latina tiene un porcentaje de avance del 91% si se calcula la reducción acumulada de indigencia entre 1990 y 2010 (10,2 puntos porcentuales) y se divide entre la reducción implícita en la meta (11,3 puntos porcentuales).

Dicho porcentaje es mayor que el del tiempo transcurrido para el cumplimiento de la meta, equivalente a un 80%. A partir de las proyecciones de crecimiento del PIB y de las previsiones de la evolución de la inflación en cada país, cabe esperar que en el año 2011 la tasa de pobreza se reduzca levemente y se sitúe en el 30,4%, alrededor de un punto porcentual por debajo de la tasa de 2010. En cambio, la tasa de indigencia podría aumentar, ya que el mayor alza

del precio de los alimentos que los de los demás bienes de la canasta contrarrestaría el incremento previsto en los ingresos de los hogares.

A 2010, la información disponible sobre 12 países de la región revela variaciones de la pobreza de distinto signo y magnitud con respecto al año previo. Cinco países registraron disminuciones significativas en sus tasas de pobreza: el Perú (-3,5 puntos), el Ecuador (-3,0 puntos), la Argentina (-2,7 puntos), el Uruguay (-2,0 puntos) y Colombia (-1,4 puntos). En estos países el cambio de las tasas de indigencia también tuvo signo negativo, con caídas entre 0,5 y 1,7 puntos porcentuales.

Por otra parte, Honduras y México fueron los únicos países con incrementos significativos en sus tasas de pobreza y de indigencia, de 1,7 y 1,0 puntos porcentuales en el primer país y de 1,5 y 2,1 puntos porcentuales en el segundo. Debe tenerse presente que, en el caso de México, la comparación se realiza con respecto a la medición de 2008 y, por tanto, no refleja solamente la apreciable expansión de la economía mexicana en 2010, sino también la fuerte contracción del PIB per cápita observada en 2009 (-7,2%). A su vez, Panamá experimentó un incremento de la tasa de indigencia de 1,5 puntos porcentuales, mientras que los demás países con información disponible (El Salvador, el Paraguay y la República Dominicana) no registraron variaciones significativas en sus tasas de pobreza e indigencia.

Gasto social:

Luego de la reducción del gasto público social que se dio en la mayoría de los países en la década de 1980, se produjo un significativo aumento de ese gasto durante los años noventa. Entre 1990-1991 y 1996-1997 creció 38% para el conjunto de la región, duplicando así el crecimiento del producto por habitante y haciendo que tres cuartas partes de los países superaran su nivel máximo histórico. Esa tendencia pareció continuarse hacia fines de la década, aunque al respecto cabe esperar los resultados que presentará la *ensuPanorama Social de América Latina, 2000-2001*

Sin embargo, esta “ventana de oportunidades” —que acompaña al “bono demográfico” de que disfruta la región—, no ha sido aprovechada a cabalidad. Conviene insistir en que gastar mucho no significa necesariamente gastar bien, siendo una de las tareas pendientes el incrementar la eficiencia, la eficacia y el impacto de este tipo de recursos, hecho de especial importancia para una región que dedica al gasto público por- claramente inferiores a los que destinan a ese fin los países desarrollados.

Debe advertirse, además, que resulta cada vez menor el margen de que disponen los gobiernos para seguir elevando su gasto público social a un ritmo más rápido que el de su crecimiento económico. El mantenimiento de los actuales niveles de recursos públicos para los programas sociales es un desafío inmediato.

En los comienzos de los años noventa, la preocupación principal de los latinoamericanos se centraba en los procesos inflacionarios que corroían sus ingresos.

Los gobiernos que tuvieron éxito con la estabilización recibieron respaldo electoral (Mora y Araujo, 1992). Sólo algunos sectores, en especial los ocupados en el sector público, reaccionaron frente a las pérdidas relativas de salarios y beneficios (1995).

El resto de la ciudadanía apostó al futuro, con la esperanza de que también recibirían su parte de los frutos del crecimiento. Hoy, en cambio, predomina la incertidumbre. La situación económica y social descrita ha contribuido a diluir esperanzas y ha hecho que aflore, en muchos casos, el cansancio con el ajuste permanente. Encuestas de opinión realizadas en 16 países señalan que aproximadamente 67% de los entrevistados considera que la distribución de la riqueza es injusta y 61% sostiene que su país no se está desarrollando (CEPAL, 1998).

Obviamente, tales opiniones están fuertemente basadas en la experiencia personal de quien las emite.

No piensan igual los que participan de los sectores emergentes o quienes están saliendo de la pobreza, que los miembros de sectores medios hoy empobrecidos que pueden comparar su nivel de vida actual con el que disfrutaron en el pasado. Existen, por lo demás, diferencias generacionales.

La generación actual siente que tiene menores oportunidades, tanto respecto de la generación que la antecedió como de la que la sucederá (Latinobarómetro, 2000).

Es muy común que los jóvenes demuestren insatisfacción por las dificultades que afrontan para encontrar un empleo acorde con sus aspiraciones. Conviene hacer notar que esta percepción parece tener una fuerte base material, sobre todo en la evolución del mercado de trabajo y en las dificultades para el funcionamiento adecuado de las microempresas y pequeñas empresas.

Llama la atención la similitud entre el porcentaje de jóvenes insatisfechos (entre 49% y 63%, según encuestas realizadas en siete países) y el de quienes no han logrado una educación que les asegure cierta movilidad social mediante una integración adecuada al mercado de trabajo (entre un tercio y la mitad). Podría sostenerse que estos jóvenes con capitales educativos insuficientes toman conciencia tempranamente de cuán predeterminada y limitada es la secuencia de oportunidades de bienestar de que disfrutarán a lo largo de su vida (Gerstenfeld, 1998).

En Chile —donde las reformas económicas han madurado más que en otros lados y se han alcanzado elevados niveles de crecimiento—, se aprecia una creciente preocupación por la desigualdad, que ha tendido a desplazar a la pobreza concebida como carencia de recursos. “Este cambio implica que la población presta particular atención al diferente ritmo con que los beneficios del progreso económico alcanzan a diferentes sectores de nuestra sociedad” (Manzi y Catalán, 1998, p. 555). Los opinantes de sectores bajos y medios consideran que los niveles de pobreza y desigualdad vigentes no se condicen con el crecimiento alcanzado. Piensan que esa incongruencia deriva de la propia dinámica del sistema y de la política de los actores sociales con poder

de decisión, a los que criticansu falta de sensibilidad. Reclaman, asimismo, un papel más activo del Estado.

La percepción de la desigualdad y de la falta deoportunidades lleva a que los ciudadanos pierdan progresivamente confianza en los políticos y en las instituciones, al tiempo que se alejan de los partidos (Manziy Catalán, 1998). Se produce un distanciamiento de laactividad política, a la que ya no se ve como instancia en la cual es posible defender los intereses grupales ycontribuir a crear una sociedad cuyas distancias sociales tengan una magnitud razonable. Sin embargo, existe apoyo a la democracia como el mejor sistema de gobierno, aunque no hay igual satisfacción con su funcionamiento, debido a las altas expectativas cifradas en la capacidad del sistema democrático para dar solución a los problemas. Sólo el 37% de los latinoamericanosestá satisfecho con el desempeño de la democracia(Latinobarómetro, 2000).

Debe reconocerse, sin embargo, que un procesode desarrollo implica desencadenar demandas. Incluso cuando hay crecimiento económico y avances sociales en la satisfacción de necesidades básicas (agua potable, electricidad, caminos rurales), las encuestas deopinión no necesariamente mostrarán satisfacción. Lateoría de Maslow (1954), según la cual la satisfacciónde ciertas necesidades primarias implica el inmediatosurgimiento de otras nuevas fuertemente sentidas, puede explicar parcialmente el descontento frente al surgimiento de nuevas expectativas y aspiraciones.

LA POLÍTICA SOCIAL:

Las definiciones de política socialy sus efectos son también muy variados, y muchos de los conceptos que se han generalizado guardan relación con los paradigmas de desarrollo que se han ensayado en América Latina y con las concepciones de Estado y sus funciones; por ejemplo, el enfoque universalista de la política social (ligado al desarrollo) y el enfoque focalizado (ligado al neoliberalismo), ambos con perspectivas economicistas de la política social. Del lado de las “representaciones científicas” de la pobreza y de la política social (Mateo, 1997), disciplinas del conocimiento o paradigmas

epistemológicos, así como del lado de los especialistas en el tema, se suele conceptualizar la política social partiendo de ciertos criterios.

Según Maingon (1992), las principales definiciones estarán relacionadas con:

1-. Entender la política social como política pública, donde “política” (o noción de “policy”, en inglés) sería un espacio de decisión sociopolítica que involucra un tipo determinado de racionalidad, a través de la cual se asignan valores a la población o a grupos de ella.

2-. La política como política pública: una definición, entre tantas, es aquella que la entiende como el proceso mediante el cual el Estado diseña y ejecuta una política dirigida a un sector mayoritario de la población; esa política puede involucrar no sólo acciones sino también omisiones con respecto a asuntos de interés para determinados actores.

3-. La política social como política pública es “un término que tiene límites muy vagos y contenidos muy amplios (principalmente) porque está complejamente relacionada con todos los aspectos de la vida social” (Maingon, 1992), donde a la palabra “social” también se le otorgan diferentes significados semánticos.

4-. Como política pública, la especificidad de la Política Social depende de los objetivos y significado de su acción. Ante la multiplicidad y ambigüedad de perspectivas, (Barrantes, 1993) identifica once concepciones que enfocan la política social como una política de Estado, las cuales, según la opinión de este autor, presentan sesgos significativos, donde quizás el más importante, compartido por otros autores que han revisado la evolución del concepto, es su sesgo reproductivista (incremento del bienestar social) y redistributivista (redistribución del ingreso).

Según esto, la política social tendría que ver tanto con objetivos económicos como no económicos, aunque no falta y entre los autores quienes diferencian radicalmente la política económica (centrada en los procesos de

acumulación) de la política social (centrada en la distribución), lo que origina otro problema o sesgo que es el de la segmentación de ambas instancias.

En este sentido la política social son también interpretadas según las funciones y objetivos que dentro de aquéllas estarían llamados a cumplir: “funciones económicas, incidir en la reproducción de la fuerza de trabajo, políticas - prevenir y/o controlar la conflictividad social-; ideológicas - objetivos declarados y no declarados” (Ruiz, 1999)

Otros planteamientos destacan la necesidad de ampliar el foco de atención y de acción deliberada de las política social como políticas públicas, en el sentido de orientarlas “al desarrollo multilateral tanto del individuo como de la sociedad globalmente considerada” (Méndez,1992) trascendiendo los enfoques sectorialistas , sustituyéndolos por una perspectiva de conjunto o totalizante.

Finalmente, en esta apretada e incompleta revisión, se encuentra la línea de autores que señalan la inconveniencia o error de definir la política social sólo como el conjunto de acciones públicas, en tanto que Política Social también serían las acciones privadas (Lima; 1977; Bustelo, 1989; Danani, 1996; Ruiz, 1999). En este sentido, por ejemplo, Ruiz (1999) sostiene, “enfaticamos además la presencia activa desde la iniciativa privada dando respuestas ante lo social, por lo cual una visión amplia de la problemática conduce a considerar dentro de las políticas sociales tanto las de origen estatal como las de origen privado”.

Sin embargo, conviene aclarar que, aun cuando se comparte la perspectiva sociopolítica de la política social (ésta como resultado de determinada intervención y correlación de fuerzas) y se tiene presente el papel que desempeñan actores no estatales se reserva aquí el concepto de política social *para* aludir a las intervenciones sociales desarrolladas por el Estado, como parte de una agenda evidente u oculta, pero agenda al fin, en un contexto geográfico, socio-histórico y político determinado, ligadas a un modelo de desarrollo concreto; mientras que el resto de intervenciones de otros actores no siempre forman parte de una política propiamente dicha. Generalmente son de

carácter muy puntual (hacia “algo” social, algún problema específico) aislado, fragmentado, que no siempre trascienden la idea de “acción de gasto social”, en los términos entendidos por Zambrano (1993) como rasgos que las distinguen de una política social.

Esas acciones van desde la tradición intervencionista de la Iglesia católica, de instituciones de beneficencia o sin fines de lucro, del sector privado empresarial e incluso desde muchas ONG (del tipo de las que han proliferado en los años '90, muchas de las cuales han perdido su perfil y misión originarias). No se entiende aquí como PS dichas intervenciones, principalmente porque no forman parte de una agenda orgánica más general y porque carecen del alcance en cuanto a cobertura geográfica y social que exhiben las políticas del Estado, independientemente de los niveles de efectividad social de unas y otras.

La política social es la acción organizada del Estado en materia social. Consiste en el conjunto más o menos coherente de principios y acciones gestionadas por el Estado, que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por la vía política (Herrera y Castón, 2003).

Esta definición vincula innegablemente los esfuerzos del Estado de desarrollar políticas sociales de desarrollo mediante el camino de las voluntades políticas. La aprobación de las leyes orientadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos depende en gran medida de las luchas de poder interno que enfrenta el ejecutivo frente al poder legislativo para la aprobación de proyectos de ley emblemáticos en democracia.

Esta tesis es precisada también en el documento desarrollado por Naciones Unidas sobre su guía de orientación de política social. “Los ciudadanos prestan su apoyo al gobierno mediante el pago de impuestos y contribución al desarrollo del país; los gobiernos, en contrapartida, adquieren legitimidad protegiendo los derechos de los ciudadanos y apoyando políticas públicas que benefician a todos. Sin embargo, las políticas públicas son frecuentemente capturadas por elites y grupos de poder que se benefician

desproporcionadamente de ellas. Con la mitad de la población mundial viviendo por debajo de la línea de la pobreza de dos dólares al día, la falta de eficacia en la gestión de políticas públicas, el incumplimiento del contrato social, la ausencia de oportunidades, las grandes desigualdades, la exclusión y la pobreza, son factores que multiplican la probabilidad de deslegitimización del Estado y la retirada del apoyo ciudadano, conduciendo a la desintegración social, el conflicto y la violencia”. (Política Social, ONU 2007).

A su vez, los gobiernos modernos se basan en un contrato social entre los ciudadanos y el Estado, en el cual se acuerdan derechos y deberes por ambas partes. Una relación de reciprocidad que se establece para promover el bien común.

Es importante considerar que la política social es un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. Dicho informe precisa que la política Social es definida a menudo “en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social”. (Política Social, ONU 2007).

“La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores”, el estudio a su vez refuerza una mirada inclusiva que incorpora a todos los actores sociales en el desarrollo políticas públicas. (Política Social, ONU 2007).

“La política social es también instrumental, y ha sido utilizada pragmáticamente por muchos gobiernos para conseguir el respaldo político de los ciudadanos, generar cohesión social, y potenciar un mayor desarrollo económico, mejorando el capital humano y el empleo productivo. La conexión con el desarrollo económico es particularmente importante. Las políticas sociales pueden superar el círculo vicioso de la pobreza y el atraso, y crear un círculo virtuoso en el que el desarrollo humano y el empleo generen una mayor demanda interna y crecimiento económico”

Este fragmento del estudio de Naciones Unidas sobre Política social se refleja en el marco de la presente investigación a los discursos presidenciales de Sebastián Piñera al vincular las políticas sociales con el desarrollo económico para la superación de la pobreza.

De algún modo la concepción de instrumental del concepto de políticas públicas permite a su vez garantizar la cristalización del electorado.

Durante las décadas de los ochenta y noventa, la política social fue asistencialista, centrada en proporcionar asistencia social (“*safety nets*”) y servicios básicos, completamente insuficiente para lograr un desarrollo social y económico equilibrado. La política social era considerada “residual” o secundaria en términos de importancia. Las teorías en boga se centraban en la idea de que “el desarrollo económico es prioritario”. En consecuencia, las políticas sociales fueron marginadas; se les otorgó una importancia menor, materializada en una financiación exigua, a menudo centrada en mitigar los efectos no deseados del cambio económico en vez de fomentar activamente un mejor desarrollo social para todos. Este enfoque “residual” y asistencialista, que ha prevalecido durante más de dos décadas, ha terminado acrecentando las tensiones sociales y el malestar político en un gran número de países.

A su vez, se precisa que muchos países en desarrollo comenzaron a utilizar políticas sociales como un instrumento necesario para construir naciones modernas. Las políticas sociales de Asia del Este o los sistemas de seguridad social en muchos países de América Latina son ejemplos de estas iniciativas. Desde el punto de vista de las inversiones sociales, esta tendencia permitió desarrollar un país y para conseguir cohesión social y estabilidad política.

De este modo, muchas de las políticas sociales anteriores a los años 80 fueron abandonadas ante reformas orientadas a la liberalización de mercados y frente a los ataques críticos al intervencionismo del Estado.

Los programas de ajuste estructural lanzados tras la crisis de la deuda de 1982 redujeron drásticamente los gastos sociales, hasta el punto que UNICEF hizo un llamamiento al “ajuste con una cara humana”. (Jolly y Frances Stewart, 1987)

Tras haber sido reducidas a la más mínima expresión, las políticas sociales se volvieron a reconsiderar a finales de los años noventa, con una renovada atención a las estrategias de reducción de pobreza. Incluso entonces, las políticas sociales fueron tratadas como algo marginal; reducidas a poco más que la idea del establecimiento de redes de asistencia social en tiempos de crisis económica (“*safety nets*”), como en la crisis Asiática, o la expansión de la educación básica en el resto del mundo, la mayoría de veces abandonadas a manos de programas sociales financiados por donantes y no por los gobiernos. Fueron iniciativas bienintencionadas, desarrolladas por profesionales comprometidos, pero que no brindaron soluciones adecuadas y duraderas. Estas intervenciones no abordaron las causas estructurales de las tensiones sociales ni construyeron instituciones que aseguraran la cohesión social, el trabajo digno y un desarrollo sostenible y equitativo.

A comienzos del siglo XXI, ha surgido un consenso respecto a que la política social es parte de las funciones primarias del Estado, y supone mucho más que un limitado conjunto de redes de asistencia y servicios para cubrir los fallos del mercado. Las políticas sociales bien diseñadas e implementadas pueden, por el contrario, promover el empleo y el desarrollo, erradicar la marginación, configurar países, y facilitar la superación de conflictos. Constituyen una parte esencial de cualquier Estrategia Nacional de Desarrollo para lograr el crecimiento económico y la equidad social.

HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN DE POLÍTICA SOCIAL:

La lucha entre dos concepciones de la política social ha sido un debate que se vuelve a replantear en los últimos años. Mientras la primera de ellas, que ha servido como base fundamental para la reforma de la política social en las últimas décadas, pone el énfasis en la focalización de los subsidios del Estado

hacia los sectores más pobres y el diseño de esquemas público-privados, la segunda defiende la necesidad de cimentar firmemente la política social sobre diversos principios, entre los que se destacan los de universalidad y solidaridad. Esta última concepción recupera las raíces sobre las cuales se desarrolló la política social en la posguerra, y en algunos casos desde antes, política que, sin embargo, tuvo un avance limitado en América Latina, debido fundamentalmente al alcance restringido del empleo formal al cual se asoció su desarrollo.

Los esquemas de política social del pasado y el impacto de las reformas de mercado:

“Las concepciones modernas de la política social como responsabilidad del Estado tienen su origen en el reconocimiento por parte de los Estados liberales de la necesidad de extender la educación pública básica, laica y universal, además de algunos servicios básicos de salud, como servicios sociales inherentes al progreso de las sociedades modernas. A ello se agregó, desde fines del siglo XIX, la visión bismarckiana de la seguridad social y el surgimiento de un movimiento obrero que, tanto directamente como a través de sus expresiones políticas, demandó no solo el desarrollo de una legislación protectora y promotora del trabajo, sino también un sistema integral de política social”. (Ocampo 2008)

“Estas ideas se extendieron gradualmente en los países industrializados a lo largo del siglo XIX y, sobre todo, del siglo XX, con el desarrollo del Estado de bienestar. El correlato de este proceso fue la expansión sin precedentes del tamaño del Estado y la consecuente demanda de recursos para financiarlo. En América Latina, estas tendencias se expresaron de manera más limitada. Los avances más tempranos se lograron en un puñado de países, sobre todo del Cono Sur y Costa Rica. Fue el reflejo de un progreso económico igualmente temprano pero también, durante algunas fases de la historia de estos países, de un fuerte compromiso con el desarrollo social. Las reformas impulsadas por

José Batlle en Uruguay a mediados de la década de 1910 constituyen el desarrollo más destacado” (Ocampo 2008)

Sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos el avance hacia sistemas de educación pública básica universal y de salud pública solo se concretó definitivamente después de la Segunda Guerra Mundial. Por su parte, el alcance de la seguridad social, tanto en materia de pensiones como de salud y riesgos profesionales, estuvo siempre limitado al empleo asalariado formal, debido a la influencia del principio bismarckiano de asociar seguridad social con empleo formal en economías donde el alcance de este fue siempre limitado. Además, la fuerza dispar de distintos grupos de trabajadores asalariados se tradujo en grandes diferencias en los beneficios que recibían. La combinación del alcance limitado del empleo formal con estos elementos corporativos permite caracterizar el sistema que se desarrolló en la región como un Estado de bienestar segmentado e incompleto (Ocampo, 2008).

De esta manera, aunque inspirada por los mismos principios universales que habían impulsado el desarrollo de los Estados de bienestar en los países industrializados, la política social de la región avanzó en forma muy parcial.

Uno de los corolarios de ello fue que, a fines de la etapa de industrialización dirigida por el Estado, la política social solo alcanzaba, en la mayoría de los casos, a sectores de ingresos medios de la población (incluidos los trabajadores del sector fabril moderno, que en general pertenecen a estos sectores) y seguía marginando, por lo tanto, a los sectores más pobres, especialmente en materia de educación media o de acceso a los sistemas más avanzados de protección social. Además, los sectores más pobres se concentraban en las zonas rurales, donde el alcance de la política social fue mucho más limitado. Las reformas económicas de los 80 y 90-y en algunos países como Chile, desde antes- reconocieron este problema. Tales reformas, desarrolladas bajo la influencia del Banco Mundial (BM) en el marco de la penuria fiscal que se desató con la crisis de la deuda, condujeron a una visión alternativa cimentada en tres instrumentos básicos: focalización, participación privada apoyada con subsidios a la demanda y descentralización. El primero de

estos instrumentos, la focalización, buscó una consistencia entre el imperativo de racionalizar el gasto público y la necesidad de lograr que la política social llegara efectivamente a los sectores más pobres. Uno de los elementos más novedosos fue el diseño de sistemas de identificación de beneficiarios. Los otros dos instrumentos buscaron racionalizar el aparato del Estado, ya sea mediante el desarrollo de esquemas público-privados como a través de la descentralización para acercar a los beneficiarios a las autoridades estatales encargadas de la provisión (o la asignación) de los subsidios. A estos instrumentos se agregaron programas específicos para poblaciones vulnerables o para hacer frente a los costos del ajuste estructural, entre los cuales se destacan los fondos de emergencia social en sus diferentes variantes.

Las reformas que se pusieron en marcha combinaron en forma variable estos instrumentos con los viejos esquemas de política social. En el caso de la educación básica, la educación pública siguió siendo dominante. Los esquemas de participación público-privada apoyados en subsidios a la demanda (becas), como los que se implementaron en Chile, avanzaron así en forma limitada.

Por el contrario, en salud y especialmente en pensiones, los sistemas de participación público-privada –e incluso la privatización de los sistemas de pensiones– se impusieron en diversos países, aunque en otros continuaron predominando los esquemas públicos, que fueron sujetos a una racionalización tendiente a hacerlos financieramente viables. En cualquier caso, aun en los países en que se privatizaron, el Estado mantuvo la responsabilidad regulatoria sobre los sistemas de pensiones y salud, así como sobre la sostenibilidad y otras obligaciones financieras (pensiones mínimas y subsidios en materia de salud).

Por su parte, la focalización logró su mejor desarrollo mediante los programas de subsidios condicionados, que fueron diseñados originalmente como mecanismos de emergencia social (como el programa Progresá en México) o como instrumento complementario de la universalización de los servicios

educativos (como Bolsa Escola en Brasil), pero evolucionaron gradualmente hacia programas de cobertura amplia de apoyo a través de la transferencia de ingresos a los sectores más pobres (Oportunidades en México y Bolsa Familia en Brasil) y luego aplicados en muchos otros países de la región. Por otra parte, la descentralización avanzó más en los dos países de fuerte tradición federal (Argentina y Brasil), así como en dos formalmente centralistas pero con vocación federal (Bolivia y Colombia), pero también, con diferente intensidad, en muchos otros.

El resultado de todo ello es que hoy coexisten tres tipos de esquemas de política social, que obedecen de alguna manera a los tres modelos de Estado de bienestar de Gøsta Esping-Andersen (1990), pero que se combinan en muchos casos en un mismo país –y que han tendido a perder, en grado sin duda variable, el atributo tan resaltado en el trabajo de este autor de la “desmercantilización”–. El primero es un sistema con vocación estrictamente universal y organización predominantemente pública, aunque con grados diferentes de descentralización, que se encuentra en la educación primaria y secundaria y, en competencia con instituciones privadas, también en la educación universitaria.

El segundo es un esquema segmentado y con diferentes elementos de corporativismo, que predomina en la seguridad social en un sentido amplio (pensiones, salud y seguros profesionales). El tercero es un esquema estrictamente focalizado, cuyo mejor ejemplo son los programas de subsidios condicionados, pero que tiene expresiones en muchas otras políticas dirigidas a grupos sociales determinados. De hecho, la proliferación de programas específicos, que en muchos casos tienen una estructura de «capas geológicas» (nuevos planes introducidos como innovaciones por gobiernos nuevos, pero que con frecuencia se superponen parcialmente a programas antiguos que no desaparecen), parece ser una característica destacada de la política social en las últimas décadas.

El retorno de la visión universalista.

No en vano, por lo tanto, el retorno a una visión estratégica de la política social subordina los instrumentos de dicha política a los principios sobre los cuales esta se debe cimentar. Estos, a su vez, se conciben como derivaciones de las formulaciones sobre derechos y ciudadanía social y, como tales, ponen la política social en el centro del pacto y la cohesión sociales.

Esta visión tiene una larga tradición. Cabe recordar que, paralelamente al desarrollo del Estado de bienestar, se formuló un nuevo cuerpo de derechos humanos (en su mayoría, derechos de segunda generación), que fue finalmente consagrado en los artículos 22 a 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, posteriormente, en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. En las concepciones modernas, este cuerpo de derechos, que expresa los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación, se considera indivisible de los derechos civiles y políticos, formulados claramente desde fines del siglo XVIII, especialmente en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de la Revolución Francesa, que garantizan los derechos de las personas frente al poder del Estado y a la participación en las decisiones públicas (Cepal 2000).

Es interesante recordar que este cuerpo de derechos económicos, sociales y culturales es considerado en el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos como una extensión del principio de la libertad. Dicho preámbulo señala, en efecto, que las Naciones Unidas buscan «promover el progreso social y (...) elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad», reproduciendo un concepto que ya había sido adoptado en la Carta de las Naciones Unidas. Esta concepción tiene sus raíces directas en las visiones políticas de Franklin D. Roosevelt que inspiraron la Carta, y se asocia, a su vez, al concepto de ciudadanía social de T.H. Marshall (1992) y, en épocas más recientes, al de «desarrollo como libertad» de Amartya Sen (1999). Uno de sus correlatos es la visión de democracia como extensión de la ciudadanía, en su triple dimensión de ciudadanía civil, política y social, que difundió en América Latina el informe del PNUD (2004). Cabe agregar que la

visión de ciudadanía social –o de “Estado social de derecho”– está presente en las constituciones de varios países de la región, entre ellos Brasil, Colombia y Venezuela.

Una de las formulaciones más precisas de estas ideas es el capítulo sobre principios de política social del documento *Equidad, desarrollo y ciudadanía* de la Cepal (2000), donde se establecen los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad. El primero de ellos se asocia al concepto de los servicios sociales básicos que provee el Estado como *derechos* de los ciudadanos.

Según esta concepción, por lo tanto, la educación, la salud y la protección social son más que servicios o mercancías. El segundo principio alude a lo que es obvio, particularmente en sociedades altamente desiguales: que la garantía del acceso de los sectores más desfavorecidos a dichos derechos exige la aplicación del principio de solidaridad, que además expresa un objetivo social básico: la necesidad de construir sociedades más integradas. El tercero – eficiencia– señala la necesidad de utilizar mejor los recursos públicos para lograr mayores beneficios, en tanto que el último –integralidad– alude a las fuertes interrelaciones que existen entre las distintas dimensiones del desarrollo social (o, por el lado negativo, las múltiples dimensiones de la pobreza).

Esta formulación nos remite a dos dimensiones ciertamente interrelacionadas: la relación entre los derechos económicos y sociales y el nivel de desarrollo económico de un país, por una parte, y la exigibilidad de dichos derechos, por otra. Sobre el primero, cabe señalar que la sola declaración política de que “Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios »³, o del derecho a la educación y a la seguridad social⁴, no permite crear riqueza o repartir lo inexistente. En ese sentido, como he señalado en un ensayo anterior: Su instrumentación debe ser compatible con el nivel de desarrollo alcanzado y (...) con el ‘pacto fiscal’ imperante en cada sociedad, para así

evitar que se traduzca en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales a los cuales se busca proteger. Equidad, en este sentido, debe entenderse como el establecimiento de metas que la sociedad sea efectivamente capaz de alcanzar, dado su nivel de desarrollo. Es decir, su punto de referencia es lo *realizable*, pero no menos de ello y, por ende, como lo han recogido los debates sobre derechos económicos y sociales, *lo máximo entre lo realizable*". (2004, p. 159.)

Esto implica que la exigibilidad de los derechos económicos y sociales está sujeta a los límites de lo que es posible, en un momento determinado y dado el desarrollo económico de un país. De hecho, el intento de exigir en abstracto derechos sin tener en cuenta lo que una sociedad puede darles a *todos* los ciudadanos puede terminar distribuyendo los recursos escasos hacia unos pocos. Por lo tanto, aunque ciertos niveles de exigibilidad *jurídica* son inherentes a cualquier formulación de derechos, en el caso de los económicos y sociales es igualmente –o quizás incluso más– importante la exigibilidad *política*: la especificación, por parte de la autoridad política (la Asamblea Constituyente o el Congreso) de cuáles son los logros en materia de derechos económicos y sociales que una sociedad determinada espera alcanzar, dentro de las restricciones que impone el nivel de desarrollo, pero también del principio de que se debe alcanzar lo «máximo entre lo realizable». En torno de eso se estructura, por supuesto, el debate político entre distintas opciones democráticas, así como también sobre la generación de los recursos necesarios para garantizar la provisión de los servicios básicos que la sociedad, a través de las autoridades políticas, define como esenciales en un momento determinado. Esta visión se asocia al concepto de «universalismo básico» de Carlos Molina (2006), que alude a una serie de prestaciones sociales básicas y de cobertura

Las concepciones de la política social: universalismo *versus* focalización de riesgos esenciales que deben hacerse extensivas a toda la población, con

estándares de calidad homogéneos y prestados sobre la base del principio de ciudadanía. Esto nos remite, además, al concepto de *meritgoods* de la teoría del bienestar, que la Cepal (2000) tradujo como “bienes de valor social”; es decir, aquellos bienes y servicios que la sociedad considera que deben recibir todos sus miembros en tanto ciudadanos. Estos bienes y servicios pueden entenderse, por lo tanto, como una expresión concreta de los derechos económicos y sociales y manifiestan auténticas preferencias de la sociedad, que van más allá de las preferencias individuales.

El alcance de esos “bienes de valor social” debe obedecer no solo al nivel de desarrollo sino a las demandas de un modelo específico de organización económica sobre sus ciudadanos. En tal sentido, las economías contemporáneas generan dos demandas específicas, adicionales a aquellas que la política social ha reconocido desde hace muchas décadas. La primera se deriva de la extensión de la sociedad del conocimiento y los elevados requisitos de educación y capacitación que hoy demandan la economía y la sociedad. La segunda es la mayor inseguridad económica que genera una sociedad que enfrenta cambios acelerados en un contexto de mayor competencia. Por este motivo, algunos autores han señalado que debe existir una asociación positiva entre apertura económica y gasto social, como sucede en los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) (Rodrik). Esto es, por lo demás, consistente con diversas visiones del Estado de bienestar escandinavo, en el sentido de que un sistema de protección social más elaborado es esencial en economías más abiertas, ya que tales prestaciones son una alternativa a la protección al trabajo basada en barreras al comercio exterior (Thalen).

Por último, cabe señalar que esta formulación busca también corregir uno de los mayores peligros que enfrenta la política social: la segmentación. Este problema tiende a agudizarse en los esquemas de políticas focalizadas, pero también se registra en sistemas en los cuales existen múltiples proveedores de servicios, algunos de los cuales tienden a «descremar» el mercado o a discriminar entre los distintos demandantes de acuerdo con su nivel de ingreso

o su localización espacial. El sistema educativo es una fuente especial de preocupación.

Suele decirse que la educación es un mecanismo de igualación social –un principio que, como ya señalé, tiene profundas raíces liberales– y que los dispares logros educativos son uno de los determinantes fundamentales de la desigualdad en la distribución del ingreso. Pero cabe recordar que, sobre todo en sociedades altamente desiguales, el aparato educativo es también un poderoso mecanismo de segmentación social, que tiende a reproducir las desigualdades existentes e incluso, en ciertos casos, a difundir ideas y prácticas que separan a las elites del resto de los ciudadanos. Así como este problema se manifiesta en sistemas que generan educación para ricos y educación para pobres, hay también una tendencia a generar sistemas de salud para ricos y sistemas de salud para pobres, así como segmentación espacial en las ciudades y muchos otros mecanismos que reproducen o amplían estas diferencias. El paradigma universalista ha sido objeto de dos críticas fundamentales: que exige muchos recursos tributarios y que, dados presupuestos públicos escasos, esto puede generar sistemas de política social en los que los recursos terminan mal focalizados. Como veremos más adelante, la primera de estas críticas es válida, pero la segunda no. De hecho, se puede formular la afirmación exactamente opuesta: la mejor focalización es una política social universal.

Esta segunda crítica, se asocia, en algunas formulaciones, a la visión de las clases medias como sectores que cuentan con capacidad para lograr que los recursos públicos se distribuyan a su favor, excluyendo así a los sectores más desfavorecidos. Esto se realizaría a través, por ejemplo, de las asociaciones sindicales (que, como ya señalé, en países con sistemas de empleo formal limitado corresponden en general a sectores de ingresos medios) o de su influencia sobre los partidos políticos.

Esta visión es deficiente al menos por tres razones diferentes. En primer término, porque si bien la extensión de los beneficios sociales puede verse en gran medida como una «conquista» de los sectores medios, los sistemas

democráticos generan una presión para que esos beneficios se generalicen posteriormente a toda la población. Esta es, de hecho, la historia de los Estados de bienestar de los países industrializados. En ese contexto, como veremos, los gastos marginales orientados a extender la cobertura de los servicios sociales son altamente progresivos. Una forma complementaria de concebir este tema es que la capacidad de la política social de atraer a la clase media puede verse como evidencia y garantía de una política que provee servicios de calidad homogénea (Grynspan). Además, es esencial para que la clase media apoye los niveles de tributación necesarios para financiar el alto gasto público social imprescindible para sostener estos sistemas, como señalan los estudios referentes a los países industrializados (Korpi/Palme). Por lo demás, con contadas excepciones, la propuesta de algunos defensores de la focalización de redistribuir los recursos públicos de los sectores medios hacia los más pobres carece de realismo político.

En segundo lugar, en América Latina muchos de los hogares pertenecientes a los sectores «medios» perciben ingresos relativamente bajos. Esto resulta evidente cuando se mira a los quintiles 3 y 4 de la distribución del ingreso. En efecto, según las estimaciones de la Cepal, en los países con un ingreso per cápita más bajo (como Bolivia, Honduras o Nicaragua), algunos de los hogares del quintil 3 pertenecen a la población pobre. En estos países, la mayor parte de las familias de ambos quintiles recibe ingresos inferiores al equivalente a dos líneas de pobreza, lo que las hace muy vulnerables a caer en esa situación. En los países con un ingreso per cápita similar al promedio regional, como Colombia o República Dominicana, casi todos los hogares ubicados en dichos quintiles ganan menos del equivalente a tres líneas de pobreza. Solo en cuatro países (Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay) se puede decir que el grueso de los hogares del quintil 4 obtiene ingresos superiores al equivalente a tres líneas de pobreza.

Esto refleja, a su vez, un hecho ampliamente reconocido: que la mala distribución del ingreso típica de América Latina está asociada a la concentración en el decil más rico (v., por ejemplo, Cepal 2006). Es posible, incluso, que dichos sectores medios se encuentren entre los que

experimentaron algunas de las tensiones más fuertes en las últimas décadas, asociadas, por ejemplo, a los retornos decrecientes de la educación secundaria en términos de mayores ingresos, o a la contracción que experimentó el empleo formal hasta comienzos del nuevo siglo.

Por último, una política social coherente con la promoción de una mayor cohesión social debe ofrecer una propuesta al conjunto de la sociedad. De hecho, uno de los grandes problemas del “Estado focalizador” es que su capacidad de convocatoria de la ciudadanía ha resultado limitada, entre otras cosas porque no ofrece lo mínimo que la sociedad espera del Estado: una propuesta para toda la sociedad y no solo para algunas de sus partes.

PROGRESO SOCIAL:

En términos económicos, el progreso social puede concebirse como el producto de tres factores básicos: una política social de largo plazo, destinada a incrementar la equidad y garantizar la inclusión; un crecimiento económico que genere un volumen adecuado de empleos de calidad, y una reducción de la heterogeneidad estructural de los sectores productivos que reduzca las brechas productivas entre distintas actividades económicas y distintos agentes. Evidentemente, como se indica en la última sección de este ensayo, los criterios económicos no son los únicos que deben tenerse en cuenta en el diseño de la política social.

El Banco Mundial ha propuesto tres objetivos fundamentales para una estrategia de reducción de la pobreza: creación de oportunidades, seguridad y otorgamiento de espacios de poder (Banco Mundial, 2001). En una reformulación de estos objetivos, se podría argumentar que la equidad y la inclusión deben entenderse como un acceso amplio a los recursos, a las protecciones básicas, a la posibilidad de expresarse políticamente y a la participación. Un acceso equitativo a los recursos es la clave para una igualdad de oportunidades, no sólo en el terreno económico, sino también en el social, cultural y político. En el caso particular de la inversión en capital humano, resalta el carácter del gasto social como una inversión productiva. La protección es indispensable para evitar los “riesgos negativos” (enfermedad,

vejez, desempleo y, el peor de todos, el hambre) e incentivar a la población y permitirle que asuma los “riesgos positivos”, sobre todo los relacionados con el proceso de innovación. La protección contra los “riesgos negativos” es un elemento intrínseco del empleo de buena calidad. La capacidad de expresarse políticamente es esencial para que los intereses de los pobres sean debidamente tomados en cuenta en las decisiones que los afectan. La participación permite a los pobres convertirse en actores protagónicos en la creación de su propio futuro. En muchos contextos, las comunidades organizadas han demostrado ser un instrumento fundamental del cambio social y económico y, por lo tanto, un elemento central del desarrollo institucional.

Para alcanzar estos objetivos, la política social debe guiarse por tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia (CEPAL, 2000). En los últimos años se ha producido una gran confusión con respecto a este tema, ya que los instrumentos focalización, criterios de equivalencia entre contribuciones y beneficios, descentralización, participación del sector privado y no los principios han guiado las reformas del sector social. Más aun, los principios rectores de las reformas hacen énfasis en el papel esencial de la política social como instrumento de cohesión (integración) social. Por lo tanto, los instrumentos deben estar claramente subordinados a los principios señalados. Así, la focalización debe considerarse un instrumento para lograr que los servicios básicos tengan una cobertura universal y nunca como un sustituto de la universalidad. Los criterios de equivalencia no deberían entrar en contradicción con el principio de solidaridad. Aplicados en forma adecuada, son un instrumento que contribuye a la eficiencia, al igual que la descentralización y la participación del sector privado.

PROTECCIÓN Y BIENESTAR SOCIAL:

Suele categorizarse el rol e impacto de la política social en orden a dos grandes áreas: su carácter asistencial o protector y su carácter integrador, promocional y de ciudadanía, categorías que a menudo se presentan o se analizan en oposición, pues la experiencia indica que al poner al acento en un aspecto va en desmedro del otro. Sin embargo, esta debiera ser una falsa dicotomía, si se toman en cuenta las funciones complementarias y

mutuamente condicionadas de la política social, entendiendo que las funciones no son objetivos ni metas, sino ámbitos en los cuales la política social contribuye a la construcción de un perfil de sociedad. Estas funciones son las de: a) asistencia y protección social; b) promoción del bienestar y c) realización de los derechos sociales de la ciudadanía. La combinación de estos campos de acción redundan en una cuarta función que se refiere a d) la generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica. A continuación se desarrollan estas ideas.

ASISTENCIA Y PROTECCIÓN SOCIAL:

Las primeras acciones que cabe consignar como constitutivas de una labor sistemática del Estado en materia social se realizan en Europa y América en los primeros años del siglo XX y están dirigidas a otorgar protección social al mundo obrero en un contexto de acelerados procesos de industrialización, urbanización y expansión del modo de vida urbano. La idea era instalar mecanismos que aseguraran contra situaciones de riesgo y períodos no productivos (vejez, accidentes del trabajo) y establecieran normas a la relación laboral: horas de faena, derechos laborales, períodos de descanso, etc. La tarea era asumida como sociedad en su conjunto mediante mecanismos de recaudación solidaria de recursos y regímenes de reparto universal. La protección social asume la forma de derechos laborales (Rossanvallon, 1995, Castel, 1997).

Con el tiempo, la protección social se torna más compleja y se liga con la idea de otorgar prestaciones sociales que garanticen a la población de menores ingresos ciertos estándares mínimos de inserción social. Estas prestaciones suelen ser monetarias y pueden ser regulares, operando bajo la forma de bonos mensuales, o esporádicas, como respuesta a las necesidades y demandas de personas y familias. También se ofrece asistencia social en especies: medicamentos, paquetes de alimentación, materiales de construcción, etc.

La literatura actualizada sobre estos temas, particularmente la que emana del Banco Mundial, está proponiendo un nuevo concepto de protección social asociado a la labor del Estado para apoyar a las personas

que presentan vulnerabilidad y riesgo de quiebre de ingreso, lo que dificulta sus posibilidades de integración social. En términos concretos, establece que la protección está constituida por el conjunto de transferencias y prestaciones no contributivas (distintas a las atenciones regulares de los servicios sociales básicos).

Para muchos autores, la protección social es el asunto primordial de la política social pues responde a los asuntos más básicos de los cuales debe hacerse cargo: garantizar niveles dignos de vida entre la población más necesitada. Sin embargo, justamente por ser estos asuntos tan básicos, no deben entenderse como “la” política social, sino como una de sus funciones primordiales pues, hasta aquí, la política social no asumiría sino un rol de reparador de los desajustes que genera la acción del mercado, dejando de lado su rol anticipatorio, proactivo e igualador de oportunidades.

La promoción del bienestar

El concepto de bienestar de la política social es de antigua data y llegó a tipificar un modelo de acción estatal: el Estado de Bienestar, entendiendo por tal a un Estado europeo que se hacía cargo de la generación de oportunidades por la vía de la expansión de los derechos laborales y los servicios sociales de educación y salud que se distribuían en forma universal. En Chile, aunque en forma mucho más limitada, se avanzó en similar sentido, poniendo énfasis además en asuntos de equipamiento básico y habilitación urbana, pero dejando en un plano rezago aspectos centrales vinculados a los derechos del trabajo (seguro de cesantía, por ejemplo). El concepto de bienestar, a diferencia del de protección, mira hacia el futuro. Se ocupa de la generación de oportunidades vía educación, capacitación y empleo, salud, los grandes temas de los años sesenta, y se asocia, principalmente, con la acción de la política sectorial en estos ámbitos.

La función de promoción del bienestar tuvo períodos de notable expansión en los años sesenta para luego verse brutalmente cuestionada por la llamada crisis del Estado de bienestar que condujo a la instalación del modelo liberal, el que puso acento en la función de asistencia y protección de

la política social dando la espalda a las ideas de integración social y expansión de oportunidades.

Sin embargo, con el tiempo, el concepto de bienestar se ha ido renovando y planteando nuevos requerimientos en materia social en el cuadro de una sociedad global de creciente complejidad. Si en el pasado el bienestar se asociaba con oportunidades, acceso y cobertura a los servicios sociales, actualmente surgen nuevos temas relacionados con a) calidad de los servicios, b) atención especializada a grupos específicos conceptualizados como grupos vulnerables, c) cogestión y colaboración entre gestores sociales y beneficiarios por medio de diversas formas de organización, y d) incorporación creciente del concepto de derechos sociales de ciudadanía. De esta forma, las políticas de bienestar son aquellas que se caracterizan por el reconocimiento garantizado de derechos sociales a través de servicios y beneficios públicos, tanto universales como selectivos, que se distribuyen con criterios de equidad e igualación de oportunidades sociales.

Como se puede apreciar, dos elementos diferencian las nociones de protección y bienestar. El primero se refiere al carácter reparador asociado a la protección versus el carácter integrador que se asocia al término bienestar. El segundo, propio de la agenda social más contemporánea, está ligado a la incorporación de los derechos de ciudadanía. En estricto rigor, las políticas de protección y asistencia no se han concebido históricamente como políticas centradas en la idea de derechos. Solo recientemente, el Banco Mundial y otros autores sugieren una relectura del concepto de derechos asociándolos a la idea de brechas y/o umbrales de vulnerabilidad social como derechos de inclusión. Sin embargo, la idea de derechos reclama una experiencia de tematización social de esos derechos, que no se satisface cuando se definen líneas o brechas, sino cuando hay apropiación ciudadana de la idea de una estructura de derechos y responsabilidades.

LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES DE CIUDADANÍA:

La temática de los derechos no es nueva en la agenda social. Ya desde los años cincuenta a partir de los escritos de Marshall, se viene planteando la idea de los derechos sociales como ámbito ineludible de la acción social de los gobiernos. El análisis argumentaba en forma lineal: si el siglo VIII fue de los derechos civiles, el XIX de los derechos políticos, el siglo XX era el siglo de los derechos sociales, entendiéndose que los derechos civiles y políticos ya habían sido alcanzados. Sin embargo, en los años noventa, con una economía global plenamente instalada que genera problemas persistentes de exclusión y teniendo en la memoria histórica los dilemas pasados en el contexto de severos períodos de ajuste económico que generaron crisis sociales y los procesos de dictadura y represión, la temática de los derechos humanos surge nuevamente desde sus postulados más esenciales: el derecho a la vida, al pensamiento, al voto, al trabajo, a condiciones mínimas de decoro y dignidad.

Así, la política social contemporánea se asocia con la función principal de realización de los derechos sociales de la ciudadanía (Herrera y Castón, 2003), lo que implica reconocer determinadas materias sociales, estándares, procedimientos y beneficiarios, acerca de los cuales se asumen compromisos entre los ciudadanos y las estructuras institucionales del Estado, los que son públicos y conocidos y, por lo tanto, objeto de control ciudadano. La delimitación de aquello que será enunciado como ámbito de derechos y el cómo la sociedad llega a establecer estas definiciones es un asunto importante, tanto en la forma como en el contenido. La forma alude a una relación de diálogo donde distintas fuerzas sociales interactúan para definir las materias del bienestar. Esta forma de operar no está instalada en la memoria de los agentes públicos. Más bien, el procedimiento conocido de la gestión pública es el de una lógica centralizada, vertical y jerárquica, con mucho Estado y poca sociedad. Incorporar la dimensión de la ciudadanía para tematizar socialmente que materias son objeto de derecho y ampliar la gestión de lo social desde la esfera institucional a la social es parte de la clave de una política social que acoge la dimensión del bienestar. Generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica (Lechner).

Primera Declaración Universal de los Derechos Humanos que se había firmado en 1948 con ocasión del término de la segunda guerra mundial, comienza a ser una herramienta inspiradora de nuevos acuerdos internacionales sobre los derechos sociales de distintos segmentos de la población: mujeres, infancia, indígenas, etc.

La política social no es solo la respuesta estatal frente a situaciones de emergencia, o un mecanismo de redistribución de oportunidades que actúa con criterios de equidad social, es también una poderosa palanca de construcción de sociedad y distribución de signos de pertenencia e integración a una comunidad sociopolítica. Como escribe Bourdieu la política social está en la "cabeza de las personas" y no se reduce a la lista de beneficios que se pueden obtener del Estado. El elemento subjetivo de pertenecer a una comunidad supone mecanismos de reconocimiento e integración que apelan a valores compartidos y construidos socialmente, aún más relevantes en contextos de gran diversidad y desigualdad. La lógica del mercado no contribuye a instalar este sentimiento. Tampoco el Estado, cuando al amparo de un enfoque liberal, rompe con la idea de un estado que promueve el bienestar. Los sujetos, en la sociedad global, actúan en diferentes subsistemas funcionales que coexisten sin necesitarse y sin conformar un todo incluyente. La economía, la política y la sociedad dejan de actuar en un campo común y quienes experimentan los tirones y los desgarros son los sujetos, sobre todo los más pobres, vulnerables y menos "competitivos". La política social tiene, por tanto, una fundamental función político-cívica que se compone y se nutre de las funciones mencionadas de protección, bienestar y ciudadanía y que construye cohesión social, que es la idea y el sentimiento de formar parte de un colectivo que comparte derroteros como sociedad.

LA AGENDA PÚBLICA:

Cobb y Ross (1976) denominan la construcción de la agenda al "proceso mediante el cual las demandas de los diferentes grupos de la población se

convierten en asuntos que compiten por la atención de las autoridades públicas". Distinguen entre la agenda pública, que estaría integrada por "todos aquellos temas que son objeto de una amplia atención, o por lo menos, conocimiento; requieren de acción desde el punto de vista de una considerable proporción del público; y son percibidos por los miembros de la comunidad como cuestiones que caen dentro de las competencias de alguna unidad gubernamental".

La teoría sobre el establecimiento de la agenda, por su parte ha puesto en énfasis en el papel de los medios de comunicación. Así, para Mc Combs y Shaw (1972) la agenda pública sería como una especie de espejo en el que se reflejan los temas que dan cobertura prioritaria a los medios de comunicación. Desde esta perspectiva, los medios no influirían tanto en las actitudes de los ciudadanos como las percepciones cognitivas de cuáles son los temas más importantes (Ervbring, Goldenberg y Mille, 1980).

Las teorías sobre el cambio cultural, especialmente post- materialismo, insistían en que las sociedades industriales avanzadas, que cuentan con un notable desarrollo económico y estados de bienestar, se estaría produciendo un desplazamiento en las prioridades de los valores, desde los materialistas, relativos a la seguridad física y económica, hacia otros valores postmaterialistas, que ponen mayor énfasis en la libertad, la manifestación de la personalidad y la calidad de vida (Inglehart,1971).Este cambio de valores estaría produciendo numerosos impactos en el ámbito político, entre otros el desplazamiento hacia nuevas metas políticas, igualdad social, protección medioambiental, protección contra el peligro de la energía nuclear, igualdad de la mujer, derechos humanos, etc. que configuran una nueva agenda política. (Dalton 1996).

Dos temas resultan transversales para algunas de estas teorías: el de la sofisticación de la opinión pública y el de la existencia de *Issuepublic*. La primera de estas cuestiones nos dirige hacia el problema de que en qué medida de las naciones desarrolladas se dispone de una opinión pública bien informada gracias a la reducción de los costos de la obtención de

Información política y con las habilidades suficientes para procesar esa información, debido al aumento de los niveles educativos de la población. De ser así, la agenda debería reflejar los cambios reales de los problemas. La segunda cuestión nos lleva a considerar que los ciudadanos, heterogéneos desde el punto de vista de sus intereses y valores, centran su atención en pocas áreas, de modo que cada individuo pertenece a uno o más *issuepublics*, estando relativamente informado sobre el área de objeto y sobre la que realiza un seguimiento más o menos profundo en cuanto a las acciones de los políticos y los partidos.(Dalton 1996)

La concepción del Estado como solucionador de problemas de carácter público y su capacidad de tomar decisiones que vinculen colectivamente (Torres, 2004) se traduce en la necesidad de identificar y jerarquizar aquellos problemas que emergen dentro de la sociedad. Desde un punto de vista del proceso de las políticas públicas, constituye la formación de la agenda. Sin embargo, la globalización y la evolución de la sociedad han generado nuevos espacios de decisión e identificación de problemáticas sociales. Distintos organismos internacionales, supranacionales y comunidades epistémicas: como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Mundial de la Salud(OMS), Organización Mundial del Comercio (OMC), el Instituto del Banco Mundial (WBI) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros, se han involucrado en la generación de soluciones, acciones y transferencias de políticas públicas desde lo global hacia espacios regionales y Estados nacionales. Ejemplos como: la alianza para la investigación en políticas y sistemas de salud, programas para la erradicación del trabajo infantil o distintos convenios multilaterales, confirman este accionar.

Lo antes descrito, refleja que en una sociedad diferenciada funcionalmente prevalece una mayor especialización de las estructuras encargadas de resolver problemas sociales (Mereminskaya y Mascareño, 2005). Por otro lado, no es correlato de la pérdida del Estado nación, más bien, comprende su acoplamiento a las consecuencias de la diferenciación funcional y una aproximación a la constitución de una sociedad mundial (Mascareño, 2007).

CONCEPTUALIZACIÓN DE LA FORMACIÓN DE LA AGENDA:

La construcción de la agenda es una de las decisiones más importantes del gobierno, ya que establece el momento en que se decide si un asunto es de interés público o no (Aguilar 2007). De este modo, la formación de una agenda comprende el proceso por medio del cual las demandas existentes en la población son transformadas en ítems que compiten por la atención de la autoridad pública (Cobb y Ross 1976; Kingdon, 1995). Sin embargo, desde un punto de vista analítico es posible distinguir dos tipos de agenda. La primera: una agenda gubernamental, que corresponde a la lista de issues que la autoridad acepta formalmente con atención seria. Por otro lado, una agenda pública, que remite a las controversias que han alcanzado un alto interés y visibilidad. (Cobb y Ross 1976).

Debemos señalar que la formación de la agenda implica en sí un cálculo político, como consecuencia de la necesidad o la imposibilidad de dar atención a distintas problemáticas de orden público. El mismo hecho de entender la “agenda” desde una dualidad remite a una comprensión formal. Siendo lo más importante del proceso de construcción de la agenda, el poner a prueba la capacidad reflexiva del Estado para identificar y solucionar una o varias controversias sociales.

Asimismo, es posible identificar las características que dan a una controversia la Sociedad mundial se entiende, de manera formal, como el “sobreenvenirse del mundo en la comunicación” (Luhmann, 2007). Esto es, la comprensión des-territorializada de lo social, que aúna todas las comunicaciones posibles.

Siendo su principal característica la diferenciación funcional de los sistemas que la componen y sus medios de comunicación, con centrados en cada sistema parcial, con competencia universal; en una combinación novedosa de universalismo y especificación (Luhmann, 2007).

En sentido general, diferenciación se entiende cuando “un sistema se diferencia del propio entorno al trazar límites” (Corsi 2006), la distinción que permite observar esta diferencia es la de sistema/entorno. La forma de diferenciación y grado de complejidad establece el modo de relación entre los sistemas sociales, dando lugar a diversas formas de diferenciación: segmentaria, centro y periferia, estratificada y funcional (Luhmann, 2007).

Consecuentemente, la comunicación ha tomado lógicas que traspasan las fronteras nacionales: la política, el derecho, la educación, la religión, la familia pueden ser observadas con diferencias entre Estados pero con altos grados de homogeneidad a nivel global (Torres y Rodríguez, 2008).

Es así que la variación semántica y estructural del sistema global moderno es consecuencia de su propia evolución hacia una sociedad mundial. Esto la hace diferente en su posibilidad de observación y en su concepción de mundo.

En este mismo sentido, es posible dar cuenta de interrelaciones entre niveles operativo-estructural generales en la sociedad mundial en formación: un nivel local representado por el estado nacional, con referencia al territorio; un nivel regional, en tanto agregación de espacios sociales con una distinguible afinidad institucional o semántica y la diferenciación funcional con una proyección global (Mascareño 2007).

Además, la presentación de estos niveles da otro alcance a la diferenciación funcional, en su relación a sus propias distinciones y acoplamientos estructurales. De esta forma, en el nivel nacional podemos establecer que la distinción que opera es la de centro /periferia, configurándose un nivel territorial propio de su soberanía y una distribución política de capital como centro, capitales periféricas o distritos en torno a la capital, no obstante, la capital también tiene sus periferias.

Al operar desde lo global a lo local, la diferenciación funcional presenta fuertes presiones globales a los centros territoriales. Donde se observa que las tensiones en el nivel local pueden sensibilizar estructuras globales, generando

acoplamiento entre la distinción sistema /entorno que opera a nivel global y la centro/periferia que opera de forma local. Sin embargo, no ocurre así de manera inversa, ya que al nivel local le es más difícil el procesamiento del nivel global y este no acepta consideraciones que provengan de centros extraterritoriales con capacidad de influencia en su soberanía y/o jurisdicción (Mascareño,2007).

Luego, identificamos un nivel regional que opera según la distinción región/localidad agrupando naciones y actores transnacionales de forma lateral; un ejemplo característico de este tipo de gobierno organizativo es la Unión Europea o la Unión de Naciones Suramericanas, que generan cooperación a modo político, comercial y legislativo entre otros ámbitos. Su característica reside en un sustrato más abstracto, es decir, “el espacio” (Mascareño, 2007). Este “espacio” emerge a partir de aquellos Estadosmiembros que se acoplan, asociando actores transnacionales y múltiples localidades a la diferenciación sistémica, que instituye una semántica estabilizada regional.

Consecuentemente, las relaciones y operaciones producidas en los niveles locales y regionales, generan irritaciones a la esfera global. Mediante la distinción inclusión/exclusión aquellas demandas referidas a los rendimientos sistémicos sensibilizan este nivel que las incorpora obteniendo validez para los niveles inferiores. Se destaca la sensibilidad de los Derechos fundamentales en los distintos niveles de la sociedad mundial.

Respecto a esto señala Luhmann (2007) que “las formas de diferenciación son reglas de repetición de las diferencias de inclusión/exclusión dentro de la sociedad, aunque a la vez son formas que presuponen el participar en la diferenciación misma y en sus reglas de inclusión —sin la posibilidad, a su vez, de quedar excluido de eso”.

De esta manera, el acoplamiento de las distinciones características de cada nivel con la diferencia inclusión/exclusión, da paso a su relativización generando la posibilidad de dar cuenta de los espacios de inclusión como de ex

clusión en los distintos niveles. El Índice de Desarrollo Humano o el coeficiente de Gini son ejemplos de aquella posibilidad, ya que permiten la identificación de problemas sociales. Estos expresados en forma de exclusión repercuten en institucionalidades regionales y globales, las que toman medidas para fomentar la inclusión en determinados campos, lo que conduce a variaciones en la diferenciación funcional a nivel global (Mascareño, 2007).

EL SISTEMA POLÍTICO DE LA SOCIEDAD MUNDIAL, LOS MEDIOS DE MASAS Y LA OPINIÓN PÚBLICA:

La inclusión de problemas públicos por parte de las personas se realiza en el sistema político de la sociedad, ya que: “El sistema político escinde la sociedad en sistema político y entorno (así como la sociedad escinde el mundo en comunicación/no-comunicación). Pero la sociedad es las dos cosas: el sistema político y el entorno interno social del sistema político. Se comunica dentro y afuera” (Torres, 2004). Su comunicación se organiza a través del medio simbólico del poder, que es observable a través de la distinción medio/forma (Torres, 2004). Los medios sólo se pueden observar a través de las formas, el sustrato que media no se observa, sólo se observa la forma (Mascareño, 2006), así el poder sólo se puede observar a través de las políticas.

El sistema político se diferencia internamente al establecer un orden propio de cargos correlacionado con el Estado territorial moderno, a través de su diferenciación tripartita: Estado/partidos/público (Torres, 2004), en donde el Estado se dirige al establecimiento de las políticas, los partidos se refieren al plano de organización para captar las funciones democráticas, y el público que participa a través de las elecciones políticas.

Esta diferenciación interna de la política no tiene correlato en su entorno, esto principalmente opera para el caso del público, que no se refiere a la totalidad de los individuos que participan socialmente, sino exclusivamente a la forma en que la política se legitima. Pero esta legitimación se logra a partir de la conformación de una opinión pública, la cual sirve de equivalente funcional de la verdad (Torres 2004), que como medio permite calcular cuál comunicación

habrá de ser aceptada y cuál no (Torres, 2004), pero que opera como observación de segundo orden, y por lo tanto separada de las operaciones políticas.

De esta forma, la opinión pública se constituye a través del acoplamiento entre la observación de segundo orden del sistema político y el sistema de los medios de masas, entendidos éstos como todo límite de sistema (interno de la sociedad) (Luhmann, 2000); en este caso la opinión pública como entorno de la política. Así, los medios de masas proponen a la política lo que deberían tomar en consideración como opinión pública y la política proporciona a los medios de masas información preparada para que sirva de opinión pública (Torres, 2004). De esta forma, si entendemos a la sociedad como un sistema que reproduce desigualdades y asimetrías, la distinción inclusión/exclusión operaría vislumbrándolas, generando la identificación de problemas como: pobreza, inequidad, diferencias en la calidad y cantidad de rendimientos en seguridad social o en la educación en distintos Estados, diferencias en la inclusión jurídica, que se constituirían como informaciones dentro de la opinión pública, y la política decidiría qué tomar o no en cuenta para la conformación de la agenda pública de la Sociedad mundial.

Así, la construcción de la agenda refiere a la autorreferencia del sistema político, es decir: “Toda decisión hace referencia a otras decisiones del mismo sistema” (Luhmann2002). La realización de sus operaciones es mediante autocontacto, aquellas decisiones se condicen con otras operaciones propias.

Conforme a lo anterior, la formación de la agenda remite a tomar decisiones respecto a ciertas problemáticas o asuntos gubernamentales; “en efecto, el que una demanda, problema, cuestión o asunto llegue a ser considerado como punto o tema de agenda de gobierno supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción” (Aguilar, 2007).

La autorreferencia ayuda al sistema a poder obtener información respecto de su entorno, no sólo mediante su autosensibilización, sino también por medio de su apertura interna ante contextos cambiantes y las distintas comunicaciones emanadas desde las estructuras operacionales del sistema político. Así la discusión política toma conciencia de sus premisas, aceptación de valores fundamentales y una conciencia histórica sobre el “estado de las cosas” (Luhmann, 2002).

La comunicación surgida de las estructuras del sistema (i.e. partidos políticos, organizaciones ministeriales, derecho, etc.) se especifican mediante cálculo político en los distintos issues a los cuales hay que dar atención. Sin embargo, es el acoplamiento de las distinciones inclusión/exclusión y centro/periferia las que posibilitan identificar problemas públicos.

La mayor diferenciación y complejidad del sistema provoca que este se oriente hacia su entorno interno, de tal forma que “la Administración se orienta, de un lado, hacia premisas aportadas por la política, que pueden ser variables o no, y, de otro, hacia la resistencia o la accesibilidad del público” (Luhmann, 2002), lo cual es vital a la hora de poder percibir y filtrar los problemas que son considerados como de gran importancia en la sociedad. Como señala Aguilar (2007) “El gobierno decide actuar sólo sobre lo que previamente ha llamado y fijado su atención”. Por lo tanto, la posibilidad de filtrar los problemas depende de la selección de información que el sistema político haga respecto de su observación. De esta forma se realiza una reducción de complejidad a través de la apertura comunicativa a los problemas en el entorno. Luego, el poder político se reconduce hacia una circularidad dinámica, en donde el público influye mediante las elecciones y expresiones de opinión, la política establece límites y prioridades a las decisiones de la Administración que incluye los aspectos de público (Luhmann, 2002).

En razón de aquello, la diferencia Estado/partidos/público del sistema político, ha generado la necesidad de interdependencia. Sin embargo, no es posible dejar de lado otras formas de manifestación, si bien la relación del público es mediante procesos democráticos como las elecciones, las protestas en las

calles son un mecanismo para hacer conciencia de una problemática. Los movimientos sociales se hacen cargo de esto. Ellos “definen sus límites más bien manifestando sus intereses por algunos temas y presentándose en público para elevar la correspondiente protesta” (Torres, 2004).

Si bien el modo en que se relacionan Estado, partidos políticos y público responde a principios de autorreferencia, la interdependencia responde a la observación de segundo orden, lo cual permite la inclusión o exclusión de distintas observaciones al cálculo político.

EMERGENCIA DE LA AGENDA PÚBLICA DE LA SOCIEDAD MUNDIAL EN EL ESPACIO REGIONAL Y GLOBAL:

El análisis previo refiere al entendimiento de la agenda pública y la agenda de gobierno replicándose en las regiones del sistema político, dada la presencia de un Estado como función contenida dentro de él. Sin embargo, nos enfrentamos a la inexistencia de un Estado mundial. La observación de los contextos emergentes del sistema sociedad, a saber: local, regional y global (Mascareño, 2010), contempla el hecho de que las transformaciones en los distintos niveles constituyen irritaciones que pueden ser aceptadas o rechazadas por otros, pero que en ningún caso son indiferentes y tienen consecuencias recíprocas para su forma de funcionamiento (Mascareño, 2007).

Complementariamente, es posible identificar actores que se vinculan de forma espacial y global, es decir, organismos supranacionales e internacionales. Los primeros dotados con el poder para hacer cumplir las disposiciones de los tratados, normas y decisiones adoptadas para su directa aplicación en los Estados miembros. Las internacionales son organizaciones de naturaleza ejecutiva o supervisora al servicio de una comunidad de Estados, estableciéndose en conformidad a un tratado, siendo responsables de la aplicación de leyes implementadas por ellas mismas o en la generación de medios de control para su implementación (Hahn, 1961).

Por otro lado, debemos incluir a actores no gubernamentales internacionales involucrados en distintas problemáticas sociales (Mascareño, 2007; Willke, 2007; Stichweh, 2004; Deacon, 2007).

Es así que la selección, identificación y decisión respecto de tomar atención a ciertas controversias sociales (formación de agenda), contempla una coordinación sistémica a través de governance. En este sentido, Helmut Willke (2007: 185) define este concepto como la actividad de coordinar comunicación en orden de alcanzar metas colectivas a través de colaboración. Sin embargo, es posible observar consecuencias en la relación intersistémica, considerando los mecanismos que dan cuenta de las irritaciones que emergen a nivel societal. En este sentido, la delegación en instancias supranacionales e internacionales comprende la noción de externalización de la toma de decisiones, provocando que los Estados se sientan incrédulos o violentados (Heisenberg y Richmond, 2002).

Respecto a esto, Jonas Tallberg (2002) nos propone una visión de lo que implica la delegación. En su análisis el autor dispone este proceso en una relación costo-beneficio, posibilitando una reducción de costos políticos, proveyendo de soluciones especializadas a problemas públicos de alta complejidad. Tomando como base la experticia para mejores y eficientes decisiones de autoridad.

Surge aquí otra característica, ya que el involucramiento de las agencias internacionales especializadas y organismos supranacionales (Figuroa, 2010; Deacon 2003), lleva a comprender que la experticia y el conocimiento se han transformado en la fuente más valiosa para toma de decisiones y definición de problemáticas sociales (Willke, 2007), empleándolas dentro de la identificación de issues, en procesos de decisión Making y policymaking. Las consecuencias públicas de aquella delegación involucran organizaciones, estructuras y nuevas formas de legitimación. Estas guiadas no por las reglas formales de participación y representación (legitimación democrática), sino una legitimación derivativa anclada en las reglas generadas por comunidades epistémicas, thinktanks, knowledge y la comunidad científica (Willke, 2007). Involucrando

mecanismos de evaluación y críticas respecto del conocimiento utilizado, en razón de su aceptación o rechazo.

Esto se traduce, en la recomendación de bestpractice o benchmarking , transferencia de ideas, políticas y experticia. Generando una fuente de conocimiento (pool of knowledge) que sustenta la selección, identificación y la toma de decisiones (Stone, 2001), en relación a riesgos sociales que afectan a los niveles locales, regionales y global de la sociedad mundial, como: pobreza, inequidad, inmigración, tráfico de drogas, problemas ecológicos, por señalar algunos.

A modo de ilustración, un ejemplo clave para la comprensión a nivel regional, respecto de la delegación a instancias supranacionales es la Unión Europea (UE). Donde es posible destacar el mecanismo de comitología, que es utilizado por la comisión europea en cada negociación del consejo europeo, para clarificar los probables efectos ante posibles decisiones e implementación de políticas. En todos los casos, la comisión europea genera y emplea conocimientos de expertos, mitigando asimetrías de información, que de alguna forma puedan dar como resultado procesos de policymaking menos informados (Tallberg, 2002; Figueroa, 2010). Esto permite la participación de parte de los Estados miembros respecto de las decisiones en un policy-area.

Por otro lado, el caso de UNASUR responde a otra posibilidad de desarrollo regional, en donde el acoplamiento de los Estados miembros supone la necesidad de cooperación multilateral, por lo que nace como un organismo que tiene como función la cooperación entre naciones. Como señala el Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, en su artículo 23. Para la construcción de un espacio de integración regional remitirá al desarrollo de cumbres, encuentros internacionales, mesas ministeriales. Los comités son foros de debate compuestos por representantes de los Estados miembros y presididos por la comisión europea que permite entablar un dialogo con las administraciones nacionales antes de adoptar medidas de ejecución (fuente: www.europa.eu/scadplus/glossary/comitology_es.htm)

HACIA UNA ESFERA PÚBLICA GLOBAL:

Es importante dar cuenta a un nivel global de una esfera pública. Rudolph Stichweh (2003) nos presenta una posibilidad de entendimiento de lo que es percibido como público. El concepto clave para el entendimiento de la esfera pública es population, esto considera que “el público” no puede ser concebido como una organización, tampoco como un sistema funcional, sino como una colectividad de observadores, observando el proceso sistémico del cual es su público (Stichweh, 2003). Esto debe ser entendido desde la perspectiva del espejo de segundo orden (secondordermirror), de tal modo que el tipo de observación que genera es la observación de otros observando pero con la imposibilidad de auto-observación, característica propia de un sistema funcional que sí puede auto-observarse, ya que el secondordermirror es reflejo de un espejo en el cual uno no se puede ver, pero incesantemente puede ver a otros observándolo a uno (Stichweh, 2003).

En relación con el concepto de opinión pública, Stichweh la concibe como la estabilización de dos conceptos contradictorios. En primer lugar, la Opinión que supone una concepción más inestable o subjetiva. Por otro lado, pública como algo objetivo y universal; el hecho mismo de ser una opinión se reflejaría en la inestabilidad y el corto alcance que tiene el grado de multiplicidad de la opinión pública, de esta forma, hace que sea observada como formas de opiniones que consideran opiniones de otros (Stichweh, 2003). Lo que sí parece caracterizar a la opinión pública es el hecho de que no requiere de respuesta, lo cual refiere a la diferencia que se produce en comparación con otras formas de comunicación que en el nivel de la diferenciación funcional pueden basarse en medios simbólicos como el dinero o el poder.

Consiguientemente, el nivel de conciencia y consideración pública remite a lo que se reporta y no a lo que permanece invisible: “Aquí se consagran muchos criterios de selección: grandes cantidades, reabastecimiento constante de las catástrofes, sucesos contingentes desencadenados por la técnica y conflictos ideológicos y políticos acerca de cómo enfrentar adecuadamente estos asuntos” (Luhmann, 2007). De esta forma, su operación estaría mediada en disposición a las controversias emergentes desde su entorno societal. Sin embargo, esto no niega la influencia de los movimientos de protesta, sin

demuestra la necesidad de aquellos grupos de operar cerca de los medios de comunicación de masas, lo que aumentaría la probabilidad de irritación sistémica y concientización acerca de una controversia. Ejemplos de aquello son las protestas ocurridas en durante el año 2011 en Egipto o Libia, en el caso Chileno las protestas por el sistema educativo, o el movimiento occupy.

Asimismo, con el desarrollo de Internet como médium de comunicación, se posibilita la capacidad de observación ubicua de la esfera pública a manera global, es más, desde una observación más profunda, permite ver una pluralidad de esferas públicas globales (Stichweh, 2003). La formación de diversas funciones a nivel societal y su auto- descripción designa para cada comunicación una esfera pública. Sin embargo, su uso cuantitativo responde siempre al sistema político.

La importancia de dar cuenta de la esfera pública y su proyección global es que estas responden directamente a la formación de la agenda pública, tanto en sus capacidades de irritación sistémica como en las operaciones de los medios de comunicación de masas y su selectividad de información. Como habíamos señalado más arriba, la agenda pública la componen problemas de alcance general y menos específicos, así es posible señalar que en la descripción de la esfera pública se identifican aquellos elementos que, de alguna forma, son requerimientos para la entrada de problemas públicos a la agenda de formal.

En gran medida, la influencia de los medios de comunicación de masa provoca grados de conciencia respecto a distintas controversias, sin embargo, no todos los asuntos públicos son considerados en la agenda, por tanto esto recaerá en la necesidad de la observación de segundo orden de parte del sistema político y por tanto, al nivel de la diferenciación funcional. Al respecto, es posible señalar que la generación de alarmas en los sistemas psíquicos (personas concretas), en razón de la comunicación producida por los massmedia , da la impresión de un sociedad inquieta. De esta manera lo que emerge es “la esquizofrenia del doble deseo: de poder participar en las transformaciones y estar asegurado contra sus consecuencias. Para esta esquizofrenia crea la posición del espectador no- participe que participa” (Luhmann, 2007).

LA AGENDA SOCIAL DE SEBASTIÁN PIÑERA:

La superación de la pobreza ha sido un tema prioritario de la agenda social durante los últimos 20 años a lo largo de los gobiernos de la Concertación. Desde el retorno a la democracia, en que los niveles de pobreza se situaban en un 38,6% (CASEN, 2006) se ha planteado como objetivo central de los gobiernos de turno la reducción sistemática de la pobreza y la extrema pobreza o indigencia.

Luego de una reducción significativa de los indicadores de pobreza durante los noventa, el diagnóstico de principios de los 2000 es que la indigencia se ha mostrado más difícil de reducir que la pobreza en general. En efecto, mientras la tasa de pobreza se situaba en 1998 en 21,6% (CASEN, 2006) la tasa de indigencia llegaba a 6% (CASEN, 2006). Es así como surge el programa Puente y luego el programa Chile Solidario. Hacia finales de los 2000 se observa una continuación en la reducción de la pobreza, pero con una velocidad ciertamente menor a lo deseado. La tasa de pobreza a 2009 se situaba en 15% (CASEN, 2011) y la tasa de indigencia en 4%, mostrando un estancamiento desde 2006.

Durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se instauró de manera profunda una serie de políticas sociales de carácter asistencialista que apuntaban justamente a continuar con la reducción de la pobreza extrema. El gobierno del Presidente Piñera se encontró entonces con una estrategia de superación de la pobreza de largo plazo que no ha sido mayoritariamente discutida. Por el contrario, desde su inicio el gobierno del Presidente Sebastián Piñera ha planteado profundizar el carácter asistencialista de la política social en cuestión y el mejoramiento de ciertos aspectos considerados como deficitarios.

VISIÓN GENERAL DE LAS POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE POBREZA:

Uno de los desafíos del país en los próximos años es continuar el avance en reducción de la pobreza y en particular de la extrema pobreza. El diagnóstico

de los últimos años indica que la reducción de la pobreza ha entrado en una etapa más lenta producto principalmente de la naturaleza de la problemática misma.

Los objetivos planteados por el gobierno actual no son muy distintos a los planteados por los gobiernos anteriores y se sustentan fuertemente en un esperado crecimiento económico sostenido por los próximos cuatro años. En efecto derrotar la extrema pobreza en 2014 se presenta como un desafío en extremo complejo por cuanto la extrema pobreza ha demostrado ser no sólo difícil de focalizar, sino que además poco sensible a las políticas sociales asistenciales y no asistenciales.

Por otro lado, el objetivo de rediseñar la política de pobreza aparece como un objetivo interesante, aunque prácticamente imposible de evaluar si no es a través de los resultados de reducción de pobreza. Por su parte, se sugiere utilizar mecanismos de subsidios a las personas, lo que no es muy distinto a los mecanismos de protección social del gobierno anterior.

Por su parte, el perfeccionamiento de los instrumentos de focalización de las políticas sociales ha sido parte de las acciones de los gobiernos anteriores, aunque ciertamente debería constituir un proceso continuo. Asimismo, el objetivo de incentivar la participación de la sociedad civil constituye un concepto en extremo amplio, por lo que difícilmente se podrán establecer avances cuantitativos en la materia. Políticas laborales y combate a la pobreza.

Las políticas laborales debieran estar orientadas esencialmente a generar condiciones de empleo, aumentar la productividad de los trabajadores, y facilitar la velocidad de ajuste del mercado laboral ante cambios macroeconómicos y/o sectoriales. Ciertamente las políticas de empleo tienen impacto en la situación de pobreza de la población. Sin embargo, las políticas laborales deben estar orientadas a todo el mercado del trabajo y no necesariamente hacerse cargo de las carencias de ingreso de los hogares.

La utilización del mercado laboral para resolver temas de pobreza tiene efectos limitados (por cobertura debido a informalidad y políticas que sólo llegan a empresas de pequeñas hacia arriba). Además, se corre el riesgo de generar distorsiones complejas en el mercado laboral. Las políticas sociales que sí están orientadas directamente a afectar pobreza no debieran pasar de manera directa por el mercado laboral, aunque sí es deseable que se utilicen mecanismos complementarios.

PLAN DE SUPERACIÓN DE POBREZA DEL GOBIERNO DEL PRESIDENTE:

OBJETIVOS:

- Derrotar la pobreza extrema en el 2014 y erradicar la pobreza antes del año 2018.
- Rediseño global de la política contra la pobreza, para producir una articulación efectiva de programas, mayor celeridad en la identificación de beneficiarios y simplificación de la entrega de los beneficios.
- Dar más opciones a la gente de menores recursos, a través de programas de subsidio a las personas, de manera que tengan más alternativas para elegir.
- Perfeccionamiento de la Ficha de Protección Social (FPS), para que las personas que necesitan apoyo no queden excluidas por razones políticas o por otras discriminaciones injustas.
- Incentivar la participación de la Sociedad Civil, dado que ella ha probado ser particularmente eficiente en el combate contra la pobreza, en particular en los núcleos de pobreza dura.

LOS MECANISMOS IDENTIFICADOS PARA CUMPLIR LOS OBJETIVOS SON LOS SIGUIENTES:

- Fortalecimiento del Ministerio de Planificación –MIDEPLAN– a través de la creación del Ministerio de Desarrollo Social, funcionará en La Moneda bajo la directa supervisión del Presidente de la República. El nuevo ministerio quedará a cargo del “componente social” del actual MIDEPLAN: caracterización socioeconómica de la población (CASEN, FPS, SIIS) y coordinación de los fondos y servicios relacionados con los grupos más vulnerables de la población. En este rol, el ministerio ampliará y perfeccionará el programa Puente y los programas Chile Solidario y Chile Crece Contigo.
- La creación de un Ingreso Ético Familiar, cuyos componentes serán el Subsidio Único Familiar, un Bono de Capacitación y un Subsidio al Trabajo. Este Ingreso Ético Familiar irá acompañado de algunos requerimientos para acceder a él, tales como asistencia escolar, control de salud, esfuerzos de capacitación y búsqueda de empleo.
- En el caso del subsidio por niño, éste se aumentará significativamente. Existirá un mecanismo gradual de retiro de las transferencias recibidas por los grupos beneficiarios, con el fin de evitar que el hogar pierda los incentivos a abandonar su condición de vulnerabilidad. A esto se suman los anuncios del 21 de mayo referidos al Bono de Intermediación Laboral para trabajadores de baja calificación vulnerables y el perfeccionamiento del Seguro de Cesantía. Se entregará el “Bono de Garantía Auge”, que permita a los usuarios escoger con mayor libertad el hospital público o privado de su preferencia, cuando no se cumplan los plazos garantizados por el Auge; una subvención de educación preescolar en función de requisitos como asistencia; se otorgará un “Bono de Capacitación” y un “Bono de Asistencia Judicial”, este último concebido para que personas pobres puedan pagar un abogado cuando

las Corporaciones Judiciales que existen para tal efecto no los atiendan adecuadamente.

- Promover una alianza público-privada para superar la pobreza dura, a través de la creación de un mecanismo mediante el cual el Estado suplemente los aportes privados a instituciones de la sociedad civil dedicadas a trabajar con la población en condiciones de pobreza extrema, en un monto similar al aportado por las entidades privadas. Paralelamente, existe una serie de compromisos que, si bien se relacionan más directamente con el mercado laboral, pueden afectar de forma significativa la superación de la pobreza.

COMPROMISOS:

- Bono para que cada trabajador pueda decidir dónde y en qué capacitarse.
- Bono de intermediación laboral para personas de baja calificación vulnerables.
- Bolsa Nacional de Empleo.
- Perfeccionamiento del seguro de desempleo.

Finalmente, el ministro Kast relanzó durante abril de 2010 la Agenda Social centrada en cuatro iniciativas: las Bodas de Oro; la Reducción Gradual del 7% de Salud para jubilados; la extensión del Post Natal y el pago de la Asignación Social.

ASPECTOS RELEVANTES EN LA LEY DE PRESUPUESTOS:

La Ley de Presupuesto enviada al Congreso contempla una serie de elementos relacionados directamente e indirectamente con la superación de la pobreza. A continuación se revisan algunos aspectos vinculados al presupuesto de las principales partidas presupuestarias de Mideplan y de algunos programas del Ministerio del Trabajo.

El Programa Chile Solidario contempla un presupuesto de M\$ 160.872.193 para el 2011, lo que implica un incremento realde 73% respecto a 2010 (M\$ 90.259.089).

La principal alza se debe a la inserción del Programa Bonificación al Ingreso Ético Familiar, que tiene contemplado un monto de M\$ 64.046.000. Se establece también que “con la finalidad de mejorar significativamente el impacto del componente empleo de este programa, todos los beneficiarios del Sistema Chile Solidario tendrán acceso preferente en todos los programas de generación de empleo previstos en esta Ley de Presupuesto”. Ello incluye:

a) M\$ 7.309.146 para la implementación del componente de apoyo psicosocial del Sistema Chile Solidario.

b) M\$ 10.561.545 para la ejecución de líneas o programas de apoyo al microemprendimiento.

c) M\$ 720.527 para el Programa de Apoyo a la Inserción Laboral Juvenil.

d) M\$ 2.066.000 para el Programa “Preparación para el Trabajo”.

Un cálculo simple de los montos involucrados en el Ingreso Ético Familiar indica que, dadas las aproximadamente 350 mil familias del Chile Solidario, con aproximadamente 5 personas por hogar, podrían recibir como máximo una suma de unos \$3.000 mensuales por persona (aproximadamente un 5% de la línea de pobreza).

Con esto, se puede esperar que este componente tenga un impacto bastante acotado en reducción de pobreza. Sin embargo, si los beneficios se logran

focalizar completamente en las familias en situación de indigencia (pobreza extrema), se podría tener efectos más importantes. Si bien la focalización en dicho grupo ha demostrado ser extremadamente compleja, dado que ello implicaría cubrir a unas 85 mil familias, se podría tener impactos relevantes en reducción de pobreza extrema (se tendrían unos \$12.500 mensuales per cápita, equivalente a un 40% de la línea de indigencia urbana).

Por su parte, el reordenamiento a través del nuevo Ministerio Social, si bien deseable, difícilmente producirá impactos de corto o mediano plazo en los niveles de pobreza. No obstante, en la búsqueda de una mayor eficiencia en el diseño, evaluación e implementación de las políticas sociales, es esperable observar impactos de largo plazo.

-El Sistema de Protección Integral a la Infancia (Chile Crece Contigo) contempla en la Ley de Presupuestos del año 2011 un monto de M\$ 37.056.152. Esto corresponde a un alza de un 5% real con respecto al presupuesto del año 2010 (M\$ 34.116.960). Se avizora entonces una política de continuidad del programa. Paralelamente, hay una serie de temáticas vinculadas a la problemática de la pobreza que dicen relación con el mercado laboral y la formalidad.

ITEMS LEY DE PRESUPUESTOS:

- Bono de capacitación: Consiste en un bono especial para que cada trabajador pueda decidir dónde y en qué capacitarse.
- Capacitación sobre Teletrabajo: Consiste en la capacitación a empresarios y trabajadores acerca de beneficios del Teletrabajo. Se utilizarán las tecnologías digitales disponibles, que facilitaría esta nueva modalidad de trabajo.
- Bono de Intermediación Laboral: Este bono, financiando por el Estado, tiene como fin ayudar a encontrar trabajo, a personas de baja

calificación, a través de agencias dedicadas a buscar trabajos estables para personas vulnerables.

- Bolsa Nacional de Empleo: Pretende que más de 7 millones de trabajadores conozcan mejores opciones laborales.
- Seguro de desempleo: Se perfeccionará el seguro de desempleo, para que más trabajadores puedan acceder a él y queden debidamente protegidos.
- Adicionalmente, la Ley de Presupuesto contempla incrementar los recursos del SENCE con el objetivo de aumentar la capacitación en micro, pequeñas y medianas empresas, integrando los nuevos recursos del SENCE al sistema de educación técnico profesional.

TOPICOS DE ANALISIS RED ANDI AGENDA SOCIAL DE PIÑERA:

- **INGRESO ÉTICO FAMILIAR:**

El Presidente Piñera, anunció “la primera etapa del Ingreso Ético Familiar”, como “el punto de partida de una serie de medidas que se impulsarán buscando superar la pobreza extrema para el año 2014”. El anuncio indica que el programa regirá “a partir del 1 de abril de 2011 y se entregará mensualmente a las 130.000 familias más vulnerables del programa Chile Solidario (aproximadamente 490.000 personas), desde el 1 de abril, hasta el 31 de diciembre de 2011, según su estado devulnerabilidad:” (La Tercera, 24 de marzo de 2011).

Grupo 1: \$ 7.500 por cada integrante del grupo familiar.

Grupo 2: \$ 6.000 por cada integrante del grupo familiar.

Grupo 3: \$ 4.500 por cada integrante del grupo familiar.

Se indica además que “serán beneficiarios de esta bonificación todas las familias que en 2011 sean miembros de Chile Solidario; reciban bonos de protección, egreso o apoyo psicosocial y tengan un puntaje menor a 4.213 puntos en su Ficha de Protección Social.” (La Tercera, 24 de marzo de 2011).

Adicionalmente, el proyecto considera tres beneficios condicionados que se suman a los anteriores:

1. Beneficio Adicional por Escolaridad: A las familias con hijos entre 6 y 18 años, que estén matriculados en establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Ministerio de Educación, para cursar Educación Básica o Media. Por cada niño matriculado, el grupo más vulnerable recibirá \$ 5.000 más al mes. Luego, si esos niños cumplen con una asistencia del 85% percibirán otros \$ 5.000.

2. Beneficio Adicional Control de Niño Sano: A familias con hijos de edad inferior a 6 años al 31 de marzo de 2011, con el carnet de Control de Salud del niño o niña al día recibirán \$ 5.000. En el segundo grupo de vulnerabilidad este beneficio será de \$ 4.000 y en el caso del tercer grupo, que está a punto de dejar la pobreza extrema, baja a \$ 3 mil.

3. Beneficio Adicional por Inserción Laboral de La Mujer: A las mujeres integrantes de las familias seleccionadas, mayores de 18 años, que no registren cotizaciones previsionales entre abril de 2009 y marzo de 2011 y que tengan un mínimo de tres cotizaciones previsionales entre abril a octubre de este año, recibirán un aporte por este concepto con un tope de \$ 51.600.

Análisis del diseño:

La implementación del Ingreso Ético Familiar se basa en el programa Chile Solidario (CHS) y en la Ficha de Protección Social (FPS), por lo que no conlleva un rediseño de los mecanismos de focalización existentes. Si bien no hay evidencia que el CHS sea un programa particularmente exitoso en la superación de la extrema pobreza, sí ha sido muy criticado por el gobierno

actual al presentar las cifras de pobreza de Casen 2009. Por otro lado, la evidencia muestra que la FPS tiene serios problemas en identificar adecuadamente la pobreza monetaria. Resulta entonces llamativo que el proyecto del Gobierno actual no presente innovaciones de diseño al respecto.

El proyecto del Ingreso Ético Familiar presenta dos componentes fundamentales: bonos e incentivos al trabajo. Los bonos ya estaban contenidos en las políticas sociales del gobierno anterior, mientras que los incentivos al trabajo formaban parte fundamental de las recomendaciones de la Comisión Asesora Presidencial sobre Trabajo y Equidad.

De esta manera, en términos de diseño no se encuentran elementos novedosos. El componente de incentivos es limitado, tanto en su cobertura como en su intensidad.

La proporción de la población con “controles de niño sano” al día es lo suficientemente alta como para no ser relevante en la posibilidad de generar un cambio de comportamiento. Lo mismo ocurre con la matrícula y la asistencia escolar.

Por otro lado, el incentivo al trabajo formal para las mujeres es de una cobertura previsiblemente baja. En efecto, la proporción de mujeres que trabaja en el quintil de ingresos más bajo es inferior al 20%, y de ellas el trabajo formal no superaría el 30%. Por lo tanto, el efecto agregado de este incentivo no tendría una cobertura mayor al 7% de las mujeres en situación de extrema pobreza.

La implementación del proyecto presenta grandes desafíos que no son abordados en el diseño del programa. La información de asistencia escolar que se maneja actualmente corresponde a la del año anterior, de modo que no es útil para la entrega de beneficios por un comportamiento actual. Más aún, aunque se contara con información al día, la entrega de beneficios siempre estaría ocurriendo con un rezago significativo.

Efectos de largo plazo:

Existe un consenso importante (plasmado en el informe de la Comisión de Trabajo y Equidad) en que la superación de la pobreza en el largo plazo solo es posible a través del empleo. Lo anteriormente expuesto muestra que el proyecto no propone una salida a la extrema pobreza que vaya más allá de la transferencia monetaria de recursos. Por lo tanto, persisten dudas acerca de la pertinencia del diseño general del proyecto.

Paralelamente, una tarea pendiente de las políticas sociales es el perfeccionamiento de los mecanismos de focalización, que no solo permitan asegurar que las personas que más requieren los beneficios de los programas sean quienes efectivamente se beneficien, sino que además se aseguren la eficiencia en el gasto social. Para ello es fundamental avanzar en mecanismos de salida de los beneficios. Es decir, en mecanismos que hagan que una persona deje de percibir beneficios a medida que progresa económicamente.

La implementación de la Pensión Básica Solidaria (PBS) ya ha dado muestras de problemas en este sentido. El proyecto del Ingreso Ético Familiar contempla un mecanismo de congelamiento del puntaje FPS al momento de entrar al programa, de modo que una persona que comienza a recibir el beneficio tendría un beneficio adquirido para siempre. La formulación de las políticas sociales debería dar un paso adelante en focalización, y el proyecto en cuestión no solo no innova, sino que profundiza los problemas actuales.

ASIGNACIÓN SOCIAL:

La Asignación Social, primera etapa hacia el Ingreso Ético Familiar es el punto de partida de una serie de medidas que busca superar la pobreza extrema para el año 2014.

Es un beneficio, que ayudará a combatir las dificultades básicas de las familias más vulnerables del país, premiando el esfuerzo familiar y el de aquellas

madres que buscan salir adelante a través de su trabajo, asegurando una educación y salud de calidad para sus hijos.

Este beneficio se compone de una Asignación base y de bonificaciones adicionales que premian el esfuerzo de cada familia beneficiaria. Son beneficiarios de la Asignación Social 2012, quienes cumplan con los siguientes requisitos: Haber sido beneficiario de la Asignación Social en diciembre del 2011, y continuar siendo miembro activo de Chile Solidario; o bien Ingresar a alguno de los programas eje de Chile Solidario a partir del 01 de enero de 2012, y tener un puntaje igual o menor a 4.213 puntos en su Ficha de protección Social al momento en el que ingresó a Chile Solidario”. En caso que exista actualmente un solo integrante de la familia recibiendo el bono de protección o egreso, esa misma persona será el cobrador de esta nueva Asignación Social, primera etapa hacia el Ingreso Ético Familiar.

En caso que existan actualmente 2 o más integrantes de la familia recibiendo el bono de protección o egreso, o de lo contrario ningún integrante de la familia los esté recibiendo, el pago se efectuará a la persona que viva sola o al integrante de la familia que corresponda según la siguiente regla: La madre de los hijos menores o con discapacidad o de los que pudieran causar el Subsidio Familiar de la Ley N° 18.020. La mujer, sea ésta la jefa de familia o la pareja del jefe de familia. La mujer que desempeña la función de dueña de casa, siempre que sea mayor de 18 años al momento del pago. Sólo en los casos de familias donde ningún adulto sea de sexo femenino mayor de 18 años, la Asignación podrá ser pagada a un miembro de la familia de sexo masculino mayor de 18 años de edad al momento del pago.

En caso que no sean aplicables ninguna de las anteriores, la asignación podrá ser pagada a quien tenga a su cuidado un menor de edad respecto de quien se le haya otorgado judicialmente, en forma temporal o permanente, el cuidado personal. La Asignación está compuesta por: Una Asignación Base mensual. Asignaciones adicionales por cumplimiento de compromisos familiares. Asignación por Control de Niño Sano: Serán beneficiarios todos los niños menores de 6 años, pertenecientes al grupo familiar, que posean el Control de

Niño Sano al día. Para conocer el monto podrán llamar al 800 221 800. Requisitos Tener menos de 6 años de edad al 31 de marzo de 2012. Contar con el carné de control de salud del niño. Dicho carné deberá encontrarse al día al momento de acreditar el cumplimiento de los requisitos. Ser beneficiario del Programa Incremento por Asignación de Escolaridad. Asignación por Asistencia. Asignación por Logro Escolar. Incremento por Trabajo de la Mujer

BONO BODAS DE ORO:

Paralelamente, se ha comenzado la implementación del Bono Bodas de Oro, de 250 mil pesos por matrimonio, que “se pagará en partes iguales a cada uno de los cónyuges y beneficiará a aquellas parejas que cumplan 50 años de casados entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013 y beneficiará al 60% más vulnerable de la población de acuerdo a la ficha de protección social”. (Prensa Presidencia, Marzo de 2011).

Este programa adolece de problemas similares a los del Ingreso Ético Familiar. En primer lugar, no innova en mecanismos de focalización. En segundo lugar, ni siquiera se focaliza en la pobreza extrema. De hecho, dado que el programa beneficiará a personas de al menos 68 años, sería bastante más pertinente utilizar el instrumento de focalización previsional para la PBS que se implementó en 2010, el cual corrige parcialmente problemas de focalización por la forma en que se consideran los ingresos de las personas mayores de 65 años.

BONO MARZO:

El Bono Marzo, anunciado por el Presidente Sebastián Piñera, es un bono extraordinario que se entregará una única vez, y que busca apoyar a las familias chilenas durante un mes complejo.

Para el Ministerio de Desarrollo Social, la entrega de este bono está motivada por un deseo de este Gobierno de compartir el crecimiento de la economía durante el último año con los sectores más vulnerables de Chile.

El Bono Marzo llegará a más de 2 millones de familias, beneficiando a 7 millones de personas, lo que representa el 40,7% de la población del país.

Este beneficio llegará a 1.700.000 familias vulnerables, que recibirán un monto base de \$40.000 y \$7.500 adicional por hijo menor de 18 años. Pero además se extenderá a 300 mil familias de la clase media vulnerable, que podrán recibir el monto base. Esto, pensando en llegar a esas familias que se han superado, y que han salido de la pobreza, pero que todavía necesitan apoyo.

BONO POR HIJO:

La iniciativa impulsada el 2009 ya lleva más de 97 mil mujeres que han solicitado el bono por hijo, pero todavía faltas tú. No importa a que GSE pertenezcas, todas las mujeres que hayan impuesto alguna vez, tienen este beneficio.

A través de tu AFP, tu municipalidad o el Instituto de Previsión Social puedes hacer válido este bono que irá directamente a tu pensión. Esto incrementa directamente la previsión de miles de mujeres, incluso llegando a aumentar su capital en 1 millón de pesos.

El proceso ha funcionado de manera eficiente con el 73% de las beneficiarias totales, quienes en promedio tienen 3,3 hijos a diferencia del 1,9 que existe hoy.

El aporte que hace el Estado por cada hijo equivale al 10% de la suma de 18 sueldos mínimos que exista en el mes del nacimiento del hijo, lo que constituye aproximadamente 300 mil pesos. Desde que el hijo nace, el bono comienza a ser rentable cada mes hasta el momento en que la madre cumpla 65 años de edad.

El bono por hijo no es un monto en efectivo que se entrega de una vez a la mujer al momento de solicitarlo. Es un aporte que se deposita en la cuenta de capitalización individual para pensión o se distribuye en pagos mensuales, según sea el caso, lo que permite mejorar el monto final de la pensión.

POSTNATAL DE SEIS MESES:

La ley N° 20.545 "Modifica las normas sobre la Protección de la Maternidad e incorpora el permiso Postnatal Parental", más conocida como la "Ley de postnatal de 6 meses" es una ley aprobada por el Parlamento de Chile y promulgada por el Gobierno de Chile, el cual permite a las madres chilenas (y eventualmente los padres) ampliar el tiempo para acompañar a sus hijos recién nacidos. Esta ley está vigente desde la publicación en el Diario Oficial de Chile, el 17 de octubre de 2011.

Durante la campaña presidencial del año 2009, el entonces candidato Sebastián Piñera, en su programa de gobierno, prometió incluir un postnatal de 6 meses para que las madres pudieran estar más tiempo de lactancia con sus hijos recién nacidos. Hasta ese momento muchas mujeres hacían un uso excesivo de las "licencias médicas por enfermedad de hijo menor de 1 año", extendiendo de forma artificial y encubierta el período de licencia postnatal, que es de 84 días desde el momento del parto.

Una vez electo, anunció en su segundo mensaje a la nación, que ingresaría el proyecto de postnatal parental al Congreso para su estudio y aprobación. El trámite en las Cámaras no fue fácil, ya que en el proyecto original, el Gobierno sólo estaba proponiendo que el máximo de subsidio en las 12 semanas siguientes a las de licencia fuera hasta 30 UF, lo que la Concertación se opuso, ya que quería que fuera el mismo de la licencia, que era de 66 U.F.

Luego de varias semanas y muchas negociaciones entre la Alianza y la Concertación, finalmente se destrabó ese último problema y la ley fue aprobada en el mes de octubre, siendo promulgada el día 6 y publicada el día 17.

En su punto principal, se incrementa en 12 semanas adicionales el permiso postnatal parental para alcanzar así las 24 semanas. Durante este período, las madres recibirán un subsidio maternal, financiado por el Estado, que cubrirá su remuneración durante esta extensión del permiso post natal, con un tope de 66 UF mensuales, equivalentes hoy a \$1.491.092. Esto significa que más de 8 de cada 10 madres beneficiadas percibirán el 100 por ciento de su remuneración o renta durante estas 12 semanas adicionales. La novedad que incorpora esta ley es que el permiso postnatal parental tiene varias modalidades, a saber: - El uso del permiso postnatal parental completo, vale decir, las 12 semanas a tiempo completo. - El uso parcial por medio día, el cual lo extiende a 18 semanas a medio subsidio - El traspaso de hasta 6 semanas al padre para que haga uso del permiso postnatal parental, en iguales condiciones que una madre, con subsidio del Estado.

Esta iniciativa del Ejecutivo ampliará la cobertura de subsidios maternales en forma gradual y focalizada para madres trabajadoras de bajos ingresos, con contrato a plazo fijo por obra o faena y para las temporeras agrícolas.

Las madres que adopten hijos menores de seis meses tendrán el beneficio de las 24 semanas de post natal, igual que las madres biológicas. En caso de hijos adoptados mayores de seis meses, y por primera vez en la historia del país, las madres podrán acceder al beneficio de 12 semanas de post natal con un tope de 66 U.F.

El proyecto incorporará mecanismos apropiados para detectar, evitar y sancionar cualquier intento de impedir una decisión libre e informada por parte de la madre a la hora de tomar el permiso. Esta iniciativa cubre a todas las mujeres que hayan cotizado y tengan 12 meses de afiliación en una AFP antes de que salgan a su pre natal.

ELIMINACIÓN 7% EN SALUD:

Hasta ahora, más de 570 mil beneficiarios con Pensión Básica Solidaria o Aporte Previsional Solidario se han visto beneficiados con la exención del 7% de cotización para salud.

Adicionalmente, desde diciembre próximo más de 170 mil pensionados sin Pensión Básica Solidaria o Aporte Previsional Solidario, podrán acceder a una rebaja desde el 7% al 5% de la cotización para salud.

Es la rebaja del 7% al 5% de cotización de salud. Desde diciembre de 2012 mejorará el monto de las pensiones de las personas que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley. La diferencia en el pago de cotización de salud será asumida por el Estado.

Dentro de las características de los beneficiados se contempla; tener 65 o más años de edad, haber vivido al menos 20 años en Chile, y 4 de los últimos 5 años antes de tener derecho al beneficio, integrar un grupo familiar perteneciente a los cuatro quintiles más vulnerables de la población. El Instituto de Previsión Social (IPS, ex INP) determinará si la persona pertenece a ese grupo, a partir de la información contenida en la Ficha de Protección Social y otros antecedentes de ingresos de las personas.

Si el pensionado o pensionada cumple con los requisitos establecidos en la Ley, se le aplicará la rebaja desde el 7% al 5% en la cotización de salud, manteniendo todos los beneficios de salud vigentes.

De este modo, las personas que reciben Aporte Previsional Solidario o Pensión Básica Solidaria, tienen derecho a la eliminación total de ese 7% de cotización para salud.

A partir del 1 de diciembre de 2012 todas las personas que cumplan con los requisitos podrán acceder a la rebaja del 7% en salud al 5%, manteniéndose los beneficios actuales en salud.

FICHA DE PROTECCION SOCIAL

La Ficha de Protección Social es un instrumento que tiene como objetivo identificar y priorizar con mayor precisión a la población sujeto de los beneficios sociales, considerando la vulnerabilidad de las personas como lógica de la nueva política de protección social fundada en derechos. Es la puerta de acceso al Sistema de Protección Social del Estado de Chile.

La ficha es una encuesta para determinar quiénes pueden acceder a las prestaciones o beneficios sociales que entrega el Estado, como subsidios, bonos, pensiones, atención médica y otros. Esta ficha reemplazó a la Ficha CAS.

Este instrumento mide la vulnerabilidad de una familia o el “riesgo” de estar o caer en situación de pobreza. Se considera que una familia es más vulnerable cuando en el hogar hay embarazadas, niños pequeños y estudiantes; ningún o sólo un adulto tiene trabajo estable; hay personas mayores de 60 años; alguno de sus integrantes está postrado y por lo tanto no puede trabajar. También se considera más vulnerable si los adultos no han terminado su educación básica o media.

ALCANCES POLITICOS DE LA AGENDA SOCIAL DEL GOBIERNO DE PIÑERA, LA OPOSICIÓN.

La agenda social del Gobierno ha transformado el escenario político del país y en particular los fuertes debates no solo a través de los medios de comunicación, sino también de los actores políticos detrás de las iniciativas sociales en el congreso.

“La Coalición por el cambio”, posee una agenda competitiva, y ha dejado en evidencia la existencia de amplias diferencias al interior de la coalición gobernante. La extensión de la política social más allá de los grupos pobres ha generado críticas por parte de varios personeros adscritos tradicionalmente al

entorno de la UDI entre ellos destacan Hernán Büchi y varios miembros del Instituto Libertad y Desarrollo.

La agenda social está originada en la voluntad presidencial de disputar con la Concertación dicho campo en torno al cual el bloque opositor hizo posible la victoria de la Presidenta Michelle Bachelet, y que además, le aseguró una alta popularidad: la agenda social, primero con el Plan Auge (bajo la Administración del Presidente Ricardo Lagos) y luego la creación del pilar solidario en previsión y el programa Chile Crece Contigo. La agenda social del Presidente Piñera apunta a construir una mayoría social y política que le permita lograr en un nuevo triunfo presidencial.

No obstante, ha sido en la oposición donde la agenda social de la nueva administración ha generado mayor debate y ha dejado, nuevamente, en evidencia la existencia de dos almas, que dominaron a la concertación a lo largo de los 20 años de Gobierno. La diferencia hoy radica en que no existe un criterio de autoridad para resolver o esconder el debate y que poco a poco se van explicitando las discrepancias de fondo que existen entre esas dos corrientes. Dichas diferencias se expresan en la política social (focalización/universalismo–asistencialismo/derechos ciudadanos), en relación con la prioridad asignada al medioambiente pero también respecto del rol de la política y el alcance de la democracia.

Nuestra atención se concentra en la agenda social en torno a la cual se publicaron varias columnas que demostraron las diferencias en este su sistema de política pública.

Durante el periodo de campaña, la “Coalición por el cambio” cruzó algunas fronteras ideológicas y tomó “compromisos sociales”, que una vez conquistada La Moneda ha querido conservar para que no sea identificado su gobierno exclusivamente con los intereses empresariales. No es una novedad mayor y ha sido el caso de muchos gobiernos de derecha que procuran conquistar y mantener mayorías. Ventajas de la democracia. Así, Piñera se comprometió a ampliar a seis meses el sistema de permiso posnatal, a eliminar el 7% de

cotización obligatoria en salud para los pensionados, y a establecer un “ingreso ético familiar” en respuesta al llamado de Monseñor Goic y la Iglesia Católica a establecer un “sueldo mínimo ético”. Ha pasado el tiempo, la oposición reclamó con justicia el cumplimiento de los compromisos electorales y el gobierno ha terminado por enviar proyectos de ley o anunciarlos.

Matner sostiene, el sentido esfuerzo del gobierno de trabajar también en una agenda social que permita desmitificar el enfoque económico en el desarrollo de sus políticas públicas. Precisamente, el avanzar en proyectos tan emblemáticos, registrados como tarea pendiente del anterior gobierno tales como la eliminación del 7% en salud o el postnatal de seis meses y la titánica tarea de superar la fuerte oposición en el congreso, dejan en evidencia que la agenda social durante el gobierno de Piñera tiene una relevancia política durante la actual administración.

El economista, Gonzalo Martner indica que la fuerte presión política de los sectores más progresistas de la concertación, es, porque no decirlo, antojadiza al precisar “La sorpresa, si pudiera llamarse así, ha venido por el lado de algunos ex asesores y personeros del anterior gobierno, que han querido, lo cual es respetable, pero no por eso menos criticable, tomar la actitud de oponerse desde posiciones ultraliberales que siempre han sido las suyas, hay que reconocerlo al gobierno de derecha”.(Sorpresas en el debate sobre las medidas sociales de Piñera, blog la Tercera, 2011)

Desde el punto de vista político, las iniciativas mencionadas apuntan a favorecer a buena parte de los sectores que se vieron favorecidos con la política social de las administraciones anteriores. Representa en ese sentido, un intento sistemático de disputar el electorado de la concertación. Estas iniciativas formaron parte del programa presidencial de Piñera, pero aspectos sustanciales de ellas se insertan dentro de un campo de acuerdo tecnocrático que se venía construyendo desde la administración anterior. Esta situación dificulta que se asiente una oposición política sustantiva, razón por la que el debate político se ha concentrado en aspectos más puntuales, tales como

polémicas en torno a alguna figura del Ejecutivo o en la persecución de personal del Estado afiliado a la antigua Concertación.

Surge nuevamente, el tema de la prolongación de las políticas sociales tales como el sistema Chile Solidario. En el caso del llamado “ingreso ético familiar”, cuyos contornos exactos aún no se han definido pero que parece ser al final una ampliación de los beneficios monetarios del sistema Chile Solidario. En este sentido, el economista Dante Contreras y el candidato presidencial, Claudio Orrego (DC), se han opuesto a él en términos que hace tiempo no escuchábamos. “Son los argumentos propios de la derecha de siempre, desde la discusión de las leyes de pobres en Inglaterra en el siglo XIX y sus casas de trabajo obligatorio, y de la derecha criolla de toda la vida, Nos parece un error apostar a acciones populistas vinculadas a la mera transferencia monetaria, sin poner un premio al que quiere trabajar. Una política de ingreso ético debe tener por primer objetivo la empleabilidad de la población, incentivando la generación de ingresos propios” (El mercurio, columna Ingreso ético Familiar, 25 de marzo de 2011).

Para el economista Eduardo Engel, el posnatal, por ejemplo no está probado que su extensión a seis meses tenga beneficio alguno y que además aumenta las dificultades de empleabilidad de las mujeres, argumentos del mismo tenor que los del instituto Libertad y Desarrollo. La recomendación expresa de la OMS es, sin embargo, la que sigue: “la lactancia materna exclusiva durante seis meses y la lactancia materna continua con una alimentación segura, apropiada y adecuada se recomiendan como una política sanitaria mundial tanto para los países desarrollados como para los países en vías de desarrollo”.

Es importante detenerse a reparar la férrea oposición de este grupo de progresistas en temas tan importantes como el soporte indispensable del postnatal de 6 meses o la mantención del ingreso de las mujeres en el empleo en pleno periodo de lactancia. O más grave aún, oponerse al fuero maternal que incluye el proyecto Piñera.

Para Eduardo Engel este proyecto de ley representa “que la extensión del posnatal que propone el Gobierno transfiere un subsidio cuatro veces mayor a una madre que gana \$ 650.000 o más que a una madre que gana el salario mínimo. Peor aún, un tercio de las mujeres trabajadoras seguirá sin recibir subsidio material alguno, ya sea porque no tienen contrato o porque son trabajadoras por cuenta propia sin profesión” (Engel, La tercera, blogs 2011)

Y finaliza afirmando, “como la mayor parte de este tercio tiene bajos ingresos, con suerte un 5% de los recursos destinados a extender el post natal llegará al quintil más pobre. Es decir esta política está lejos de ser espectacular desde un punto de vista social. Y aquellos legisladores, de gobierno y de oposición, que planean elevar el top de 650.000 pesos durante el trámite legislativo tendrían el dudoso mérito de hacer aún más regresiva esta política” (Engel, La tercera, blogs 2011)

En el caso de la eliminación de la cotización de salud para los pensionados, el gobierno incluyó abundantes restricciones que disminuyen mucho su alcance, lo que naturalmente le es reprochado al gobierno por la oposición, especialmente porque la promesa fue otra.

Pero he aquí que de nuevo Engel y Contreras, pero también ex funcionarios como Velasco y Hunneus, firman un texto en el que recusan el financiamiento tributario de las prestaciones de salud y exclaman que “eliminar la cotización de Salud de 7% para los jubilados es dar un paso hacia la destrucción del sistema de protección social que Chile viene construyendo. Un sistema moderno de protección social es por esencia contributivo” (Diario, La tercera, 03 de abril de 2011)

A su vez, Engel agrega la siguiente analogía “Los mayores de 65 años son los principales usuarios de la Salud. Porque su gasto es tres veces el promedio de una persona menor de 60, los adultos mayores reciben más del 7% que pagan. Pretender operar un sistema de salud sin que los principales usuarios contribuyan es como hacer un asado de curso y exigirle al que pone la casa que también ponga la carne y el vino. Al tercer año no habrá nadie que se

ofrezca y las reuniones de camaradería se habrán terminado” (Diario, La tercera, 03 de abril de 2011)

Análisis donde a su vez augura un aciago futuro para este grupo etario al afirmar, “su tasa de pobreza es poco menos de la mitad de la que se observa para toda la población, y cuando se consoliden la reforma previsional y otras políticas dirigidas a la tercera edad, será aún menos probable encontrar ancianos en situación de pobreza. Además, los beneficios de salud son muy superiores a sus cotizaciones” (El Mercurio, 2 de abril 2011)

6. MARCO METODOLÓGICO

METODOLOGÍA

Enfoque:

El enfoque de esta investigación es de carácter mixto o también denominado integrado o multimodal, con predominancia cualitativa. Ello, pues *“se mezclan dos tipos de investigación; cualitativa y cuantitativa, cuyo proceso recolecta, analiza y vincula datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio o una serie de investigaciones para responder a un planteamiento de un problema”* (Hernández, Fernández y Baptista, 2006).

Diseño:

El diseño es de tipo no experimental, ya que solo pretende conocer la existencia del fenómeno; no se manipula ninguna variable. Y su dimensión temporal es transversal o transeccional, ya que *“solo recopila datos en un sólo momento, en un tiempo dado. Su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado”* (Hernández, Fernández y Baptista, 2006)

Tipo o Alcance:

Esta investigación tiene un alcance *“Descriptivo”*, ya que su propósito consiste en describir tal y como los fenómenos se manifiestan; esto quiere decir que solo se limita a observar, registrar o medir.

Muestra:

La muestra corresponde a la selección de 960 noticias publicadas en los Diarios *“El Mercurio”*, *“La Tercera”* y la *“Cuarta”*, en su soporte digital divididas en 10 noticias por tópico, analizadas bajo cuatro categorías.

Se eligió estos tres medios de prensa escrita nacional en su soporte digital puesto que mantienen líneas editoriales distintas orientadas fundamentalmente a públicos específicos con características socioeconómicas diversas.

Estas diferencias en la línea editorial permiten seleccionar a las audiencias o “lectores”, donde en su conjunto amplían el espectro de investigación incorporando de manera transversal a la sociedad y la generación de opinión pública desde distintos estratos sociales.

A su vez, la condición de portales online en vez de sus formatos impresos, obedece a la masificación de las nuevas tecnologías de la información, donde los soportes digitales incorporan diversos formatos (prensa escrita, televisión vía streaming, redes sociales, blogs, etc.)

Por otra parte, indicar que el muestreo utilizado en el estudio es de carácter no probabilístico, porque, se realiza a través de un procedimiento intencionado por parte del investigad

Criterios de Inclusión y Exclusión de la Muestra:

Criterio de Inclusión:

- Noticia con publicación en prensa
- Noticia relacionada con la agenda social, políticas sociales del Gobierno los cuatro años de gobierno.
- Textos de carácter informativo e interpretativo y de opinión
- Publicaciones de prensa durante los cuatro años en los Diarios “El Mercurio”, “La Tercera” y la “La Cuarta” en su soporte digital.
- Informaciones emanadas de medios de comunicación institucionalizados

Criterio de Exclusión:

- Publicaciones de otros medios de comunicación que no sean los precisados anteriormente.
- Publicaciones de sitios ciudadanos o block de opinión
- Notas de la agenda social de otros gobiernos.

TÉCNICA E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN RED ANDI (MÉTODO DE ANÁLISIS DE CONTENIDO)

La Red ANDI América Latina utiliza el método de análisis de contenido para evaluar distintos aspectos de la cobertura periodística. Esta metodología intenta cuantificar las características de determinados contenidos de forma objetiva y sistemática – en el caso de esta investigación, los textos periodísticos. Es decir, diariamente, las agencias que integran la Red hacen una radiografía de cada noticia publicada sobre, en este caso la agenda social de Sebastián Piñera a partir de los elementos que se encuentran presentes de un modo claro en su construcción. Ese tipo de análisis no se preocupa en identificar ni la intención de quien envía el mensaje, ni la forma como cada persona recibe dicho mensaje, ni siquiera lo que ese mensaje pueda significar (estas cuestiones exigen otros métodos de investigación para ser comprendidos). Por medio de este instrumento es posible traducir los diferentes elementos presentes en el texto en datos numéricos, permitiendo que sean medidos y comparados.

Este método de análisis de contenido periodístico contempla los siguientes componentes:

-Tema: El proceso de clasificación atribuye a cada texto un “Tema Principal”, además de uno o varios “Temas Secundarios”

-Formato periodístico: Los textos son clasificados bajo cuatro categorías: Artículo, Artículo de Opinión, Editorial y Entrevista.

-Óptica de Investigación (Búsqueda de Soluciones o Denuncia): Este dato tiene como propósito identificar textos que presenten un alto grado de contextualización y riqueza de detalles.

-Fuentes de información consultadas por el periodista: La calidad de la cobertura periodística está intrínsecamente relacionada a la variedad de fuentes consultadas.

-Cabe señalar que La Red ANDI en América Latina utiliza el método de análisis de contenido, básicamente para evaluar distintos aspectos de la cobertura periodística. Esta metodología intenta cuantificar las características de determinados contenidos de forma objetiva y sistemática, en el caso de esta investigación, los textos periodísticos.

-La técnica utilizada consistió en la creación de una “Planilla de Codificación” que, entre otras, tuvo las siguientes categorías de estudio: definición de macroestructuras y microestructuras, tendencias ideológicas/políticas, repetición de palabras clave o ideas, utilización de adjetivos calificativos o sustantivos, prejuicios, respectivamente.

-Se dividió la información sobre la Agenda Social en 7 iniciativas emblemáticas que han tenido exposición mediática: Bono Bodas de oro, Eliminación 7% en salud, Ingreso ético Familiar, Bono Marzo, Asignación Familiar, Bono por hijo, Ficha de Protección Social, Post-natal de 6 meses.

-Se recogió la información necesaria para la investigación, en los Diarios “El Mercurio” , “La Tercera” y la “Cuarta” en su soporte digital relacionados con las noticias sobre la agenda social, basados en 7 iniciativas claves impulsadas por el Gobierno a través del Ministerio de Desarrollo Social:

-Se definieron las técnicas y se seleccionó el instrumento tanto para el análisis cuantitativo como cualitativo.

-Se seleccionó una muestra de 960 noticias, 10 por cada tópico: Bono Bodas de oro, Eliminación 7% en salud, Ingreso ético Familiar, Bono Marzo, Asignación Familiar, Bono por hijo, Ficha de Protección Social y Post-natal de 6 meses.

-Cada tema fue sometido al análisis Red Andi, que incorpora los siguientes conceptos de análisis para definir la mediatización de la agenda: Tema, formato periodístico, Óptica de investigación y fuente de información.

-Luego cada concepto se dividió en sus sub-categorías, para ir depurando la información y conocer el número de noticias y su mediatización en función de los conceptos del instrumento.

-Posteriormente se ingresaron los datos a Hoja de Cálculo Excel versión 2007, obteniendo Gráficos y resultados cuantificables.

-Se realizó el análisis e interpretación de los datos obtenidos mediante la técnica cuantitativa (Hoja de cálculo Excel) y la técnica cualitativa (análisis univariado, instrumento Red Andi).

-Los resultados obtenidos se contrastaron con antecedentes teóricos y empíricos del estudio.

-Se establecieron conclusiones generales de los datos obtenidos.

-Se elaboró el informe final.

Tratamiento de la información:

Para la información de carácter cuantitativa se utilizó un análisis de cobertura informativa que permitió cuantificar los datos y que consistió básicamente en:

-Recolección y análisis de datos de contenido en una base numérica.

-Análisis morfológico (para valoración de noticias por ubicación). medir la importancia que se le estaba concediendo a unos asuntos frente a otros a través de tres elementos: el tamaño de la noticia, el emplazamiento en los sumarios y el orden de aparición dentro del noticiario. Estas variables nos permiten plantear las siguientes hipótesis: la relación entre el emplazamiento y el tratamiento otorgado, entre el emplazamiento y la importancia dada y el posible impacto de la posición de las noticias sobre la atención y la retención por parte de la audiencia (Iyengar, 1990).

-Análisis de contenido (descripción y estudio de componentes de la información).

-Para la información cualitativa se utilizó un análisis de tratamiento informativo y discurso consistente en:

-Interpretación de contenidos de aspectos textuales e implícitos.

-Búsqueda de tendencias ideológicas y/o políticas (explícitas o implícitas) en el género informativo.

Análisis de los discursos presidenciales mediatizados a través de la prensa:

En el marco de la misma investigación y con el objeto de complementar los resultados de la aplicación del instrumento Red Andi, se analizaron los discursos presidenciales relacionados con la agenda social mediatizados a través de los medios de comunicación masivos.

Este análisis, permite evidenciar que los resultados respecto de la mediatización aparecida en la prensa, está directamente relacionada con los temas de la agenda social que finalmente el gobierno decidió mediatizar a través de los medios de comunicación masivos.

Su análisis permite introducir la presentación de los resultados de la investigación relacionando también su contenido con los tópicos planteados en el instrumento RED ANDI.

7. PRESENTACIÓN Y ANALISIS DE LOS RESULTADOS.

LA POLÍTICA SOCIAL MEDIATIZADA A TRAVÉS DEL DISCURSO PRESIDENCIAL:

Mayo de 2011

Erradicar la extrema pobreza y reducir las desigualdades:

“Si tuviera que escoger un solo legado por el cual quisiera que recuerden al gobierno de la Coalición por el Cambio, sería por haber logrado derrotar la pobreza extrema y sentado las bases para que Chile deje atrás el subdesarrollo y termine con la pobreza y las desigualdades excesivas. Un país que ha progresado tanto y que tiene hoy el ingreso per cápita más alto de América Latina, no puede seguir tolerando que medio millón de compatriotas viva en la pobreza extrema y 2,6 millones en situación de pobreza, incluido uno cada cuatro niños”.(Sebastián Piñera, Discurso presidencial 21 de mayo de 2011, Congreso Nacional.)

Piñera plantea la meta de superar la extrema pobreza como el gran objetivo general de la política social que ha propuesto plantear durante sus últimos cuatro años de gobierno. Apela al inconsciente colectivo y el deseo de ser recordado por aquella acción. Un discurso que podría interpretarse como populista, sobre todo durante un año marcado por la agenda social y por la efervescencia política generada por el conflicto estudiantil, la caída en las encuestas y los proyectos hidroeléctricos.

“Se trata de una herida abierta, que cruza el alma de Chile. Sanarla es nuestra gran misión. Como señalé anteriormente, el trabajo, la educación y la familia son fundamentales en este desafío”. Vincula la pobreza con los tres ejes fundamentales de su gobierno. Puede interpretarse como una relación forzosa donde el trabajo representa la mirada empresarial del gobierno, la familia su mirada conservadora y la educación como coyuntura de las reformas que se están desarrollando en esta materia.

“Además hemos puesto en marcha una nueva política: el Ingreso Ético Familiar, lejos de ser un programa asistencialista, potencia las capacidades de las propias familias para superar su condición de pobreza. No se trata de un bono ocasional ni de un regalo. Es algo mucho más profundo: un pacto, una alianza con esas 130 mil familias, o 500 mil personas, que viven en situación de pobreza extrema”.

Surge el Ingreso Ético Familiar como el esfuerzo de superar el asistencialismo histórico por una estrategia donde los derechos y deberes se plantean de manera recíproca para avanzar en una sociedad de seguridades.

Tesis que se vuelve a reforzar al precisar “Pero las familias también deberán asumir compromisos, simples pero significativos. Por ejemplo, que sus hijos tengan una asistencia mínima de 85 por ciento a sus escuelas, que sus controles de salud y vacunación estén al día y que quienes estén en edad de trabajar, trabajen, se capaciten, o busquen empleo. De este modo, toda familia que quiera ayudarse a sí misma tendrá un gobierno y un país acompañándola y apoyándola”. (Discurso presidencial 21 de mayo 2011).

“Seguiremos fortaleciendo los programas Chile Solidario y Chile Crece Contigo y estamos perfeccionando la Ficha de Protección Social, para evitar injusticias o exclusiones injustificadas en la recepción de la ayuda del Estado”.

Se plantea también la continuidad de la política social del programa Chile Solidario. Una prolongación que puede interpretarse como un esfuerzo de conquistar al electorado, en un diseño de política social que está recién iniciándose y que espera en su futura implementación avanzar en la superación de la pobreza.

“Finalmente, queremos invitar a los diputados a aprobar cuanto antes el nuevo Ministerio de Desarrollo Social, ya aprobado en el Senado, y que liderará la lucha contra la pobreza y las desigualdades excesivas”.

El llamado de Piñera en su discurso a invitar a la elite política a sumarse a este proyecto a través de las voluntades en la cámara alta para sacar adelante el Ministerio de Desarrollo Social deja en evidencia la grandes dificultades que atraviesa el ejecutivo para legitimar sus proyectos frente a la ferrea oposición del congreso. Ello, porque la política social fue el garante y bandera de lucha del anterior gobierno de los anteriores gobiernos de concertación.

Mayo 2012

Derrotando la pobreza y disminuyendo la desigualdad:

“Para construir un Chile más justo y una sociedad de seguridades debemos enfrentar muchos desafíos, y satisfacer muchas necesidades. Pero tenemos que priorizar a los más pobres y vulnerables. Hoy, en pleno siglo XXI, 640 mil compatriotas siguen viviendo, o más bien sobreviviendo, en la pobreza extrema y más de 2,5 millones, incluyendo uno de cada cuatro niños, en la pobreza”.

El discurso presidencial de mayo de 2012 es más genérico e inicia la intervención sobre política social con cifras duras que focalizan la pobreza en nuestro país.

“Derrotar la pobreza es la mejor inversión que podemos hacer para construir ese Chile más libre, justo, próspero y pacífico. Y como podemos hacerlo, constituye un imperativo moral del cual nada ni nadie nos desviará”.

“Por eso estamos trabajando para derrotar la pobreza extrema durante nuestro Gobierno y sentar las bases para terminar con la pobreza antes que termine esta década. Ya creamos el Ministerio de Desarrollo Social y lo ubicamos en el corazón de La Moneda. La encuesta Casen, que mide la pobreza, la estamos tomando todos los años y no cada tres como era antes, y estamos mejorando la nueva Ficha de Protección Social y creando una tarjeta electrónica, para focalizar mejor y facilitar la entrega de la ayuda a los beneficiarios”

Hace mención a políticas sociales que vienen implementándose desde el año 2011, reforzando el discurso del año pasado sobre política social. En este párrafo Piñera hace referencia a un instrumento emblemático de la medición de la pobreza como la Encuesta CASEN, haciendo referencia en su aplicación anual que marca un hito desde la creación del instrumento.

“El alma de nuestra política social es el Ingreso Ético Familiar, cuyo proyecto de ley acaba de ser aprobado por este Congreso, lo que agradezco sinceramente a todos los parlamentarios. Este Ingreso Ético Familiar cubre nuestros tres grandes compromisos: la familia, la educación y el empleo. Significa una verdadera alianza estratégica entre las familias más vulnerables, la sociedad y el Estado de Chile. Su corazón son las mujeres, porque ellas no se equivocan y eligen siempre lo mejor para sus hijos y familias, aún a costa de su propia postergación. El Ingreso Ético Familiar tiene tres pilares. El pilar de la dignidad, que incluye subsidios del Estado sin requisitos. El pilar de los deberes, que incorpora subsidios del Estado por el cumplimiento de obligaciones como la asistencia de los hijos a la escuela y los controles del niño sano al día. Y el pilar de los logros, que premia los buenos resultados de los hijos, a través de un Bono por Mérito Académico, y el trabajo o emprendimiento de las mujeres, a través del Bono a la Mujer Trabajadora, que las premia con un 20 por ciento adicional de su sueldo y beneficia a las 300 mil mujeres más vulnerables”.

En promedio, el Ingreso Ético Familiar significa un aporte adicional de \$ 80 mil mensuales para las 170 mil familias que sufren la pobreza extrema.

También nos estamos haciendo cargo de la dura realidad de los doce mil 400 compatriotas que viven en la calle. El invierno pasado pusimos en marcha el plan “Noche Digna”, que permitió reducir en más de un 70 por ciento las muertes por frío o enfermedades derivadas de vivir a la intemperie. Este año fortaleceremos este programa, apoyándolos en su reintegración a sus familias y sociedad.

Queridos compatriotas, estamos muy concientes que en los últimos meses, el aumento en los precios de los alimentos, el transporte y los combustibles, por causas que escapan a nuestro control, han golpeado con dureza el bolsillo de las familias, especialmente a las más vulnerables y de clase media. Por eso ingresamos recientemente un proyecto de ley que subsidia en \$ 740 mil MM anuales, al transporte público de Santiago y regiones, para evitar o atenuar alzas futuras en el precio de los pasajes. Afortunadamente el precio de los combustibles ha bajado en cada una de las últimas cuatro semanas, acumulando la gasolina una caída de 33 pesos por litro. Sin perjuicio de ello ya enviamos un proyecto de ley que perfecciona el sistema de impuestos variables, de forma que, cuando el precio de los combustibles esté alto, los impuestos bajen y el Fisco recaude menos para que usted pague menos. Pido a los parlamentarios su colaboración para aprobar pronto este proyecto.

Pero hoy quiero hacer un anuncio adicional. Este mes enviaré al Congreso Nacional un proyecto de ley para otorgar un Bono Solidario de Alimentos para aliviar el presupuesto familiar. Este bono será de \$ 40 mil por familia más \$ 7.500 por hijo, beneficiará a 1.677.000 familias chilenas y a 6,3 MM personas, llegando a todas las familias que reciban Subsidio Único Familiar, asignación familiar o asignación social y que tengan menos de once mil 734 puntos en la Ficha de Protección Social, y tendrá un costo de US\$ 178 MM.

Hace 25 años, en su visita a Chile, el Papa Juan Pablo II nos convocó a derrotar la pobreza. Llegó el tiempo de honrar esa convocatoria.

Mayo de 2013.

Dentro del análisis de los discursos presidenciales de los últimos tres años en materia de política social, el 2013 fue uno de los discursos más acotados sobre este polo desarrollo. Ello, porque tal vez la estrategia de la agenda social no atrajo electoralmente, pese a los esfuerzos del ejecutivo durante buena parte de su gobierno de posicionar la agenda social con fuerza en la agenda de medios.

“Implementar políticas que mitiguen ahora las dolorosas consecuencias de la pobreza y desigualdades excesivas. Por eso creamos el Ministerio de Desarrollo Social y lo ubicamos en La Moneda, para que esta lucha esté siempre en el corazón de las prioridades y compromisos del Gobierno y para garantizar que estos recursos lleguen efectivamente a los que más lo necesiten y no se desvíen, despilfarren, o queden atrapados en la burocracia estatal” (Presidente, Sebastián Piñera, discurso 21 de mayo de 2013)

El ejecutivo sostiene la idea de que la creación del Ministerio de Desarrollo Social fue creado para dar prioridad a los compromisos de gobierno. Es decir, se infiere la necesidad de dar respuesta a los compromisos electorales asumidos en campaña y los esfuerzos a través de la institucionalidad pública, en este caso, la creación de una cartera que permita prolongar los beneficios de la agenda social establecida en gobiernos anteriores. Se interpreta además un esfuerzo de desmitificar el enfoque eminentemente económico de la administración de la “Coalición por el cambio” por uno donde lo social, precisa “es parte de las prioridades y compromisos del gobierno.

“Junto con ello, hemos evolucionado desde un enfoque asistencialista, quemuchas veces ahogaba las capacidades y creaba dependencias en sus beneficiarios, hacia un enfoque que confía y apela a las capacidades yesfuerzos de las propias familias vulnerables. En dos palabras, ayudarlos

aayudarse a sí mismos y respetarles su libertad”.(Presidente, Sebastián Piñera, discurso 21 de mayo de 2013).

Párrafo donde sin duda el ejecutivo pretende establecer la diferencia con los gobiernos anteriores. Apelando como palabra clave el concepto de “asistencialismo”. Así, en su discurso del congreso Piñera realiza una dura crítica a la anterior política social encabezada por los gobiernos de concertación.

“A eso apunta la filosofía del Ingreso Ético Familiar, que constituye una verdadera alianza estratégica, con derechos y obligaciones, para el Estado y para los más de 700 mil chilenos más vulnerables que participan o han participado de este Programa. El Ingreso Ético Familiar está construido sobre tres pilares básicos. Primero, el Pilar de la Dignidad, que significa una transferencia incondicional a las familias e incluye asistencia social y laboral. Segundo, el Pilar de los Deberes, que premia a aquellas familias que logran altos índices de asistencia a la escuela y mantengan al día los controles de salud de sus hijos. Y tercero, el Pilar de los Logros, que beneficia al 30% de la población más vulnerable, y que a través del Bono Trabajo Mujer, complementa los salarios de 170 mil mujeres en hasta \$ 34 mil mensuales, y premia con un Bono Escolar, de hasta \$ 50 mil anuales, a los 200 mil niños de mejor rendimiento escolar, el que comenzará a ser pagado en el mes de junio...”.(Presidente, Sebastián Piñera, discurso 21 de mayo de 2013).

En este apartado, es interesante analizar cómo el Ingreso Ético Familiar viene a comprometer a las familias en una dinámica de deberes y derechos, planteando los pilares como una condición de seguridades para los ciudadanos. Una política social que busca, de acuerdo lo precisado por el presidente de la República, con la misión del gobierno de avanzar hacia una sociedad con mayores seguridades. Compromisos y deberes en un esfuerzo recíproco en avanzar hacia el desarrollo de una agenda social que se construye entre todos.

“También estamos implementando una nueva Agenda de Impulso Social, con diez medidas que van al corazón de la lucha contra la pobreza. Como la entrega gratuita de más de 67 mil camas, para que todo niño tenga su propio lugar para dormir; el programa de Capacitación, Microcréditos y Capital Semilla, que ha permitido a más de 100 mil emprendedores vulnerables iniciar su propio negocio. (Presidente, Sebastián Piñera, discurso 21 de mayo de 2013).

Vemos presente en el discurso de Piñera, como liga el desarrollo social con el emprendimiento que cruza transversalmente la política social del gobierno de turno. “El emprendimiento” como eje temático para superar la línea de la pobreza sitúa la política social a las acciones en materia de emprendimiento e innovación de la actual administración.

8. PRESENTACIÓN Y ANALISIS DE LOS RESULTADOS DE LA MEDIATIZACIÓN A TRAVÉS DEL INSTRUMENTO RED ANDI.

MÉTODO RED ANDI

ANALISIS AGENDA SETTING.

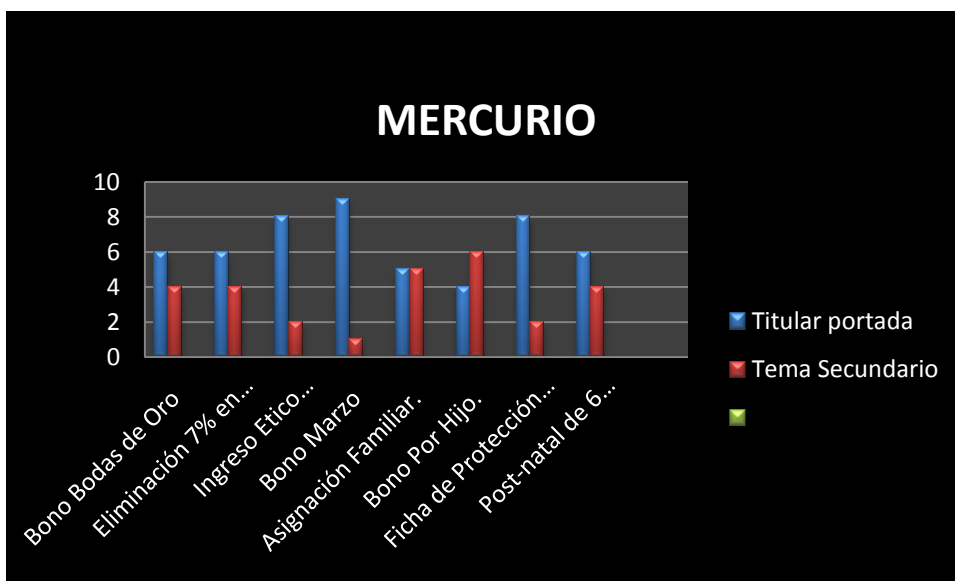
CUADROS DE ANALISIS:

CATEGORIA: TEMA.

MEDIO: EL MERCURIO

			Titular	Tema	Total
			portada	Secundario	
Bono	Bodas	de	6	4	10
Oro					
Eliminación	7% en		6	4	10
salud					
Ingreso	Etico		8	2	10
Familiar.					
Bono	Marzo		9	1	10

Asignación Familiar.	5	5	10
Bono Por Hijo.	4	6	10
Ficha de Protección Social	8	2	10
Post-natal de 6 meses.	6	4	10



Interpretación:

En el diario “El Mercurio”, la titularidad de ciertos temas marcó la agenda social del gobierno del presidente Sebastián Piñera en la serie de publicaciones emitidas analizadas. Observamos, por ejemplo, que en la categoría “*Ingreso ético*”, la noticia tuvo una gran cobertura en términos de “portada”, más que “secundario”, lo que deja en evidencia el esfuerzo del gobierno de situar esta iniciativa como uno de los proyectos estrella del gobierno en materia de desarrollo social, brindándole mayor mediatización que otros.

Bajo este mismo análisis, otra de las categorías que se dispara en términos mediáticos es el “*Bono Marzo*”. Pese hacer una noticia coyuntural y transitoria fue altamente mediatizada en este medio de comunicación masivo. Si bien, el

denominado “*Bono Marzo*” solo se realizó durante el año 2013, más del 90 % de las noticias corresponde a cobertura de portada, mientras que solo el 10% lo sitúa como noticia secundaria.

Otra de las informaciones que también alcanzó una importante cobertura mediática fue la noticia relacionada con “*el postnatal de seis meses*”, a diferencia del “*Bono marzo*” la cobertura y seguimiento de la noticia contempló periodos de tiempo más prolongados, logró marcar la agenda setting de este medio de comunicación en materia de cobertura de la agenda social, registrando más de un 60% de cobertura en portada.

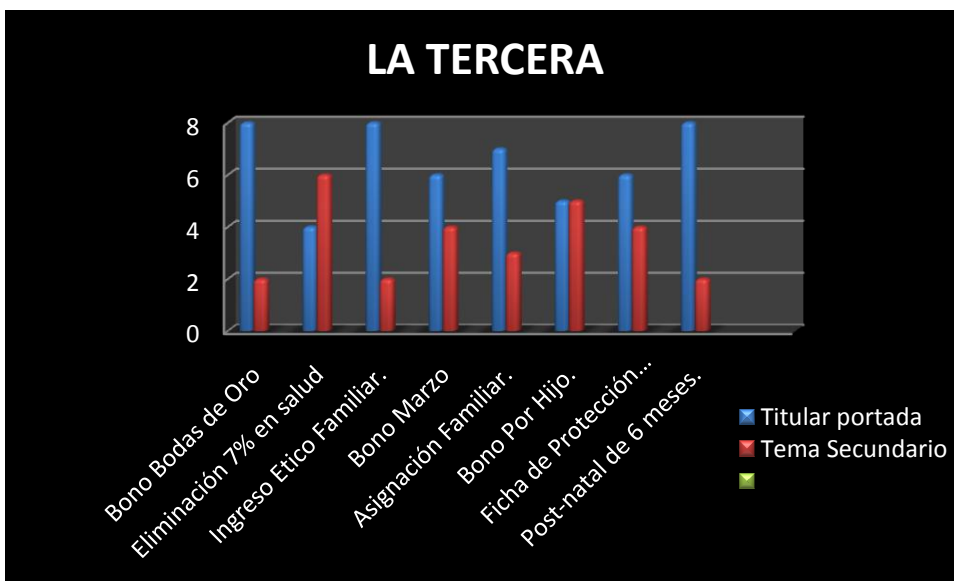
La “*asignación familiar*” fue noticia promedio como complementaria no teniendo tanta relevancia informativa, pues se suscribe como parte del ingreso ético familiar que reciben las familias, no obstante no deja de tener importante cobertura en este medio.

La noticias bajo la categoría “*Ficha de protección social*”, también marcaron la agenda setting en condición de portada. Este fenómeno mediático puede interpretarse por los cuestionamientos que surgieron durante el gobierno a este instrumento de medición del nivel socioeconómico de las familias chilenas y las irregularidades en su aplicación surgiendo en la palestra temas tan relevantes como “los falsos pobres”, las encuestas adulteradas y los beneficios de vivienda obtenidos luego del 27F. Se desprende además, que las fuentes oficialistas y políticas son en tenor de denuncia de este instrumento.

LA TERCERA

	Titular portada	Tema Secundario	Total
Bono Bodas de Oro	8	2	10
Eliminación 7% en salud	4	6	10
Ingreso Ético Familiar.	8	2	10

Bono Marzo	6	4	10
Asignación Familiar.	7	3	10
Bono Por Hijo.	5	5	10
Ficha de Protección Social	6	4	10
Post-natal de 6 meses.	8	2	10



Interpretación:

La Tercera, concebido como un periódico eminentemente de clase de media, le dio especial relevancia a noticias como “*Bono Bodas de oro*”, “*Ingreso ético familiar*”, y “*Postnatal de seis meses*”, superando con creces a la mediatización de otras políticas sociales del gobierno de Sebastián Piñera.

Se desprende del cuadro también que la “*Eliminación del 7%*” fue más bien noticia secundaria, donde más adelante se evidencia en cobertura de otros formatos como en entrevistas , opinión y editorial, que noticias informativas, precisamente al ser planteada como un compromiso pendiente del anterior gobierno de Michelle Bachelet.

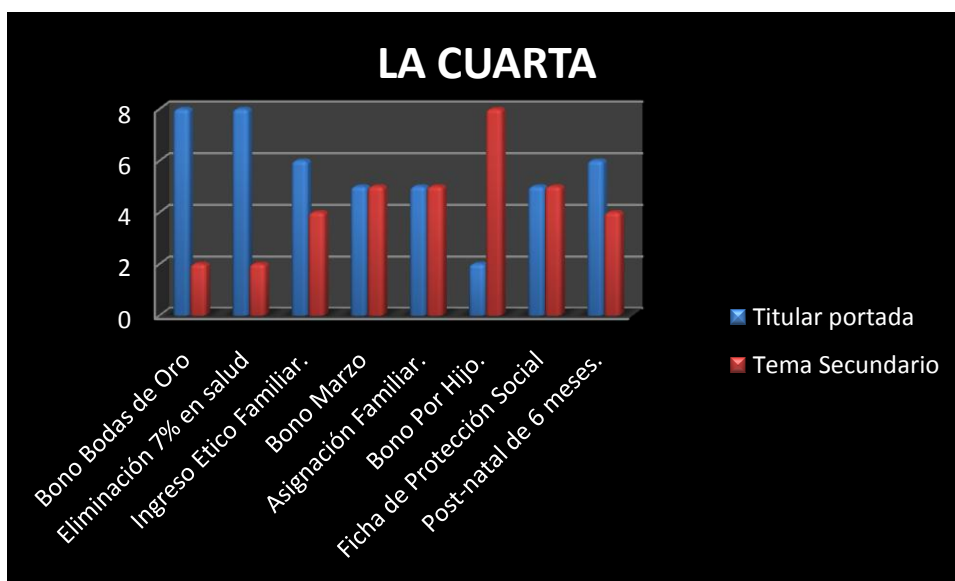
El bono por hijo tuvo una cobertura media, igualando las portadas con las noticias secundarias registrando menor publicación.

Las noticias coyunturales en inmediatas como los “*bonos*” marcaron la agenda informativa de La Tercera. A su vez “*el postnatal de seis meses*” tuvo una particular relevancia como portada durante distintos períodos de tiempo, particularmente por las polémicas registradas en el congreso y los esfuerzos del gobierno de sacar adelante un proyecto que tuvo duros cuestionamientos por parte de la clase política.

El ingreso ético familiar como portada también permite establecer que el gobierno definió la agenda en su interés de situar ciertos temas en la opinión pública, considerándola una de las principales acciones en materia de política social lo que queda establecido en la alta mediatización que tuvo a través de “La Tercera”.

LA CUARTA

	Titular	Tema	Total
	portada	Secundario	
Bono Bodas de Oro	8	2	10
Eliminación 7% en salud	8	2	10
Ingreso Etico Familiar.	6	4	10
Bono Marzo	5	5	10
Asignación Familiar.	5	5	10
Bono Por Hijo.	2	8	10
Ficha de Protección Social	5	5	10
Post-natal de 6 meses.	6	4	10



Interpretación:

En el diario "La Cuarta" la cobertura orientada al segmento adulto mayor es significativa luego de registrar importantes portadas sobre temas tales como "Bono "Bodas de Oro", "eliminación del 7", vinculados directamente con este grupo etario.

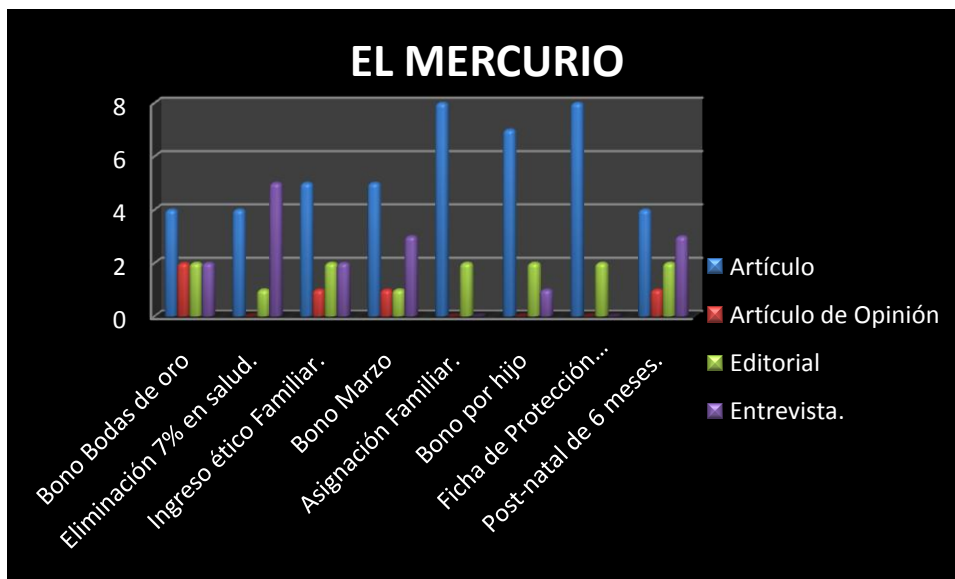
No obstante, el "Bono marzo" y la "Ficha de protección social" registraron mediana titularidad, a diferencia del La Tercera y El Mercurio, donde fueron temas que registraron importante cobertura mediática.

CATEGORÍA: FORMATO PERIODISTICO.

EL MERCURIO

	Artículo	Artículo de Opinión	Editorial	Entrevista.	Total
Bono Bodas de oro	4	2	2	2	10
Eliminación 7% en	4	0	1	5	10

salud.					
Ingreso ético Familiar.	5	1	2	2	10
Bono Marzo	5	1	1	3	10
Asignación Familiar.	8	0	2	0	10
Bono por hijo	7	0	2	1	10
Ficha de Protección Social	8	0	2	0	10
Post-natal de 6 meses.	4	1	2	3	10



Interpretación del cuadro:

En relación a los formatos periodísticos, el Diario El Mercurio evidenció una variedad de cobertura que contempló desde artículos informativos hasta editoriales. Por ejemplo, *“Ingreso ético familia”* registró desarrollo

publicaciones de editorial, dejando en evidencia la postura del medio sobre esta política social del gobierno de Piñera.

La “*Ficha de protección social*” tuvo mayor desarrollo editorial que el resto de las noticias emitidas por este medio. Por lo tanto, el medio se centró en generar opinión respecto de una de las políticas públicas más emblemáticas del gobierno de Sebastián Piñera.

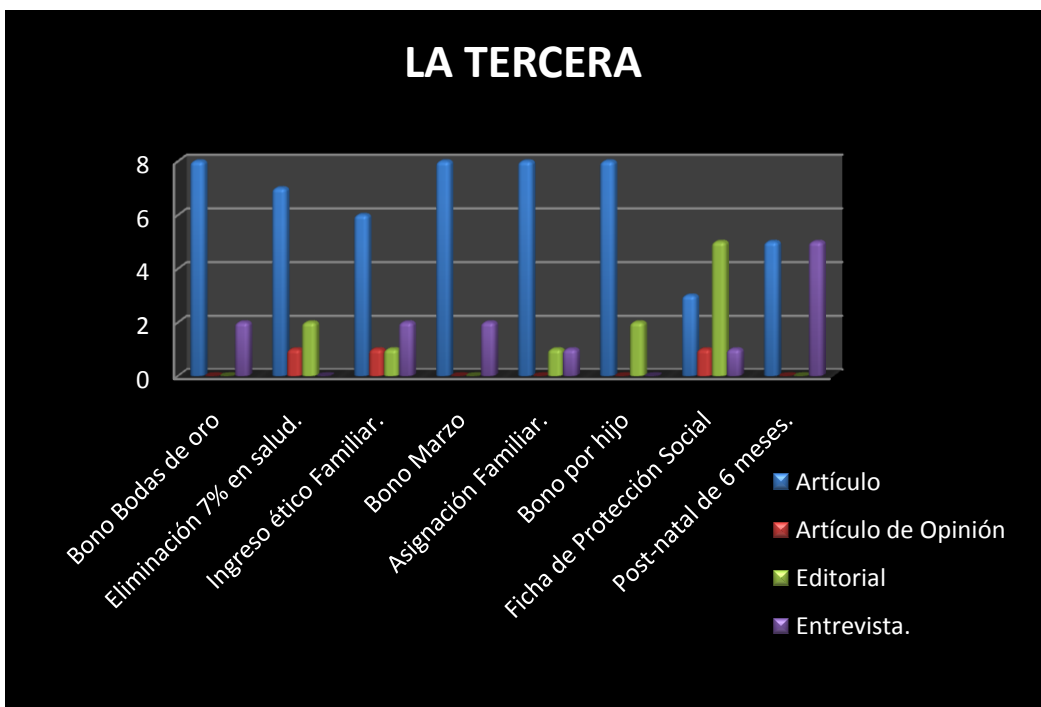
En tanto el “Postnatal de seis meses”, suscitó desarrollo de entrevistas. De la selección aleatoria 4 de 10 artículos son entrevistas, rescatando la mirada de actores sociales sobre la puesta en marcha de este emblemático proyecto de Ley.

Las entrevistas, también fueron contempladas en el “*Bono Marzo*”, precisamente por la inmediatez de esta política de asistencia para cubrir las falencias económicas que presentaron las familias de las clases más vulnerables, rescatando la opinión del mundo político sobre esta iniciativa.

LA TERCERA

	Artículo	Artículo de Opinión	Editorial	Entrevista.	Total
Bono Bodas de oro	8	0	0	2	10
Eliminación 7% en salud.	7	1	2	0	10
Ingreso ético Familiar.	6	1	1	2	10
Bono Marzo	8	0	0	2	10
Asignación Familiar.	8	0	1	1	10

Bono por hijo	8	0	2	0	10
Ficha de Protección Social	3	1	5	1	10
Post-natal de 6 meses.	5	0	0	5	10



Interpretación:

Todo lo relativo a bonos del gobierno tuvieron una significativa cobertura mediática, sobre todo en lo que respecta a artículos informativos. Se evidencia entonces, que La Tercera como medio de comunicación dio importancia eminentemente informativa a las noticias vinculadas las categorías “*Bono bodas de oro*”, “*Bono marzo*”, “*Bono por hijo*”.

La Tercera, no entrega artículos de opinión sobre estos temas, por lo que la información solo alcanzó a categorizarse como nota informativa, incorporando escasamente editorial y entrevista.

En lo relativo a la categoría “*Postnatal de seis meses*”, las entrevistas tienen un lugar de preponderancia dentro del análisis Red Andi, por ende la percepción respecto de esta política social es rescatada por este medio a través de entrevistas a diversos actores sociales.

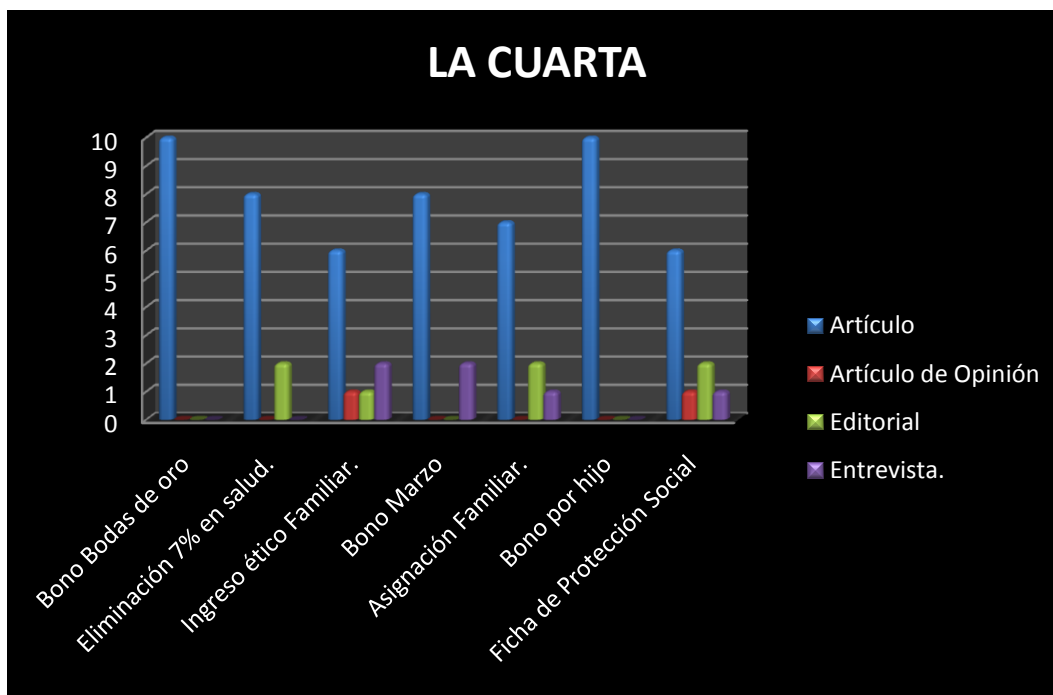
Las gran cantidad de notas informáticas transversalizan las categorías sobre la agenda social del gobierno incorporadas en el instrumento Red Andi en este medio de comunicación masivo.

Sobre las publicaciones editoriales del diario La Tercera, la categoría “*Ficha de protección Social*”, tuvo un tratamiento significativo, situándose con más fuerza que las notas informativas. Esencialmente, el fenómeno de “denuncia” de la ficha como instrumento de medición de la pobreza, provocó que finalmente el medio de comunicación tomara tribuna sobre esta materia.

LA CUARTA

	Artículo	Artículo de Opinión	Editorial	Entrevista.	Total
Bono Bodas de oro	10	0	0	0	10
Eliminación 7% en salud.	8	0	2	0	10
Ingreso ético Familiar.	6	1	1	2	10
Bono Marzo	8	0	0	2	10
Asignación Familiar.	7	0	2	1	10
Bono por hijo	10	0	0	0	10
Ficha de Protección	6	1	2	1	10

Social					
Post-natal de 6 meses.	5	3	1	1	10



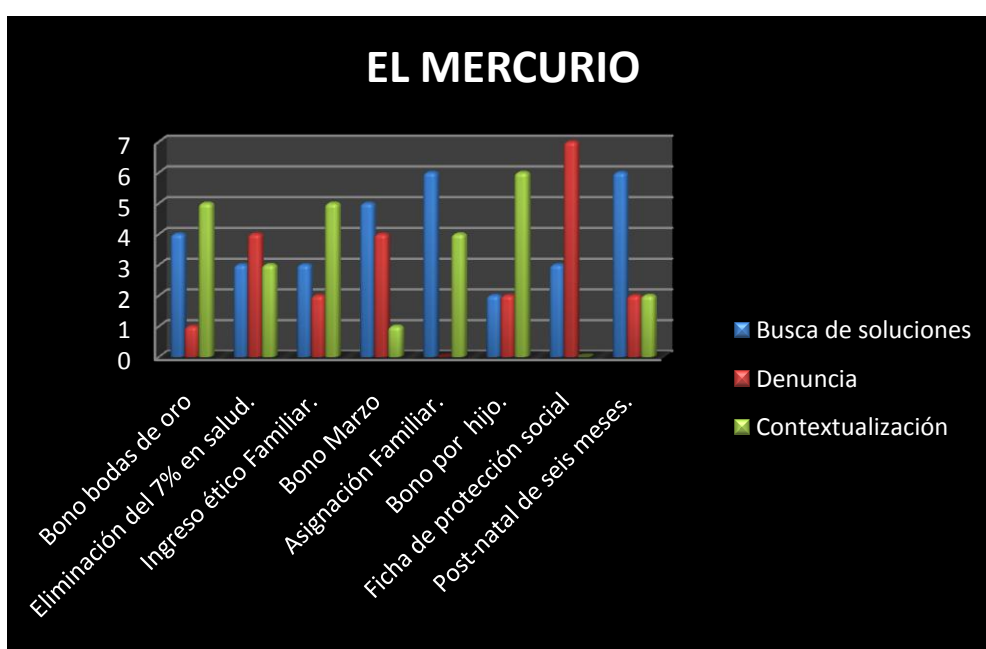
Interpretación:

El formato periodístico “nota de prensa” relativa a las siete categorías de análisis de la mediatización de la agenda social, fueron determinantes en los temas puestos sobre la agenda setting del Diario “La Cuarta”. Del total de 70 noticias analizadas sobre este medio de comunicación, 60 noticias corresponden artículos. Vale decir, el 90% de las publicaciones en prensa en el Diario La Cuarta, corresponden a noticias informativas y solo el 10% está relacionado con artículos de opinión, entrevistas y editoriales. Por lo tanto, se infiere que no existe una mayor profundización sobre la agenda social del gobierno, sino más bien un esfuerzo por informar a la población, considerando que los públicos de este medio de comunicación pertenecen a los sectores más populares del país.

OPTICA DE INVESTIGACIÓN:

EL MERCURIO

	Busca de soluciones	Denuncia	Contextualización	Total
Bono bodas de oro	4	1	5	10
Eliminación del 7% en salud.	3	4	3	10
Ingreso ético Familiar.	3	2	5	10
Bono Marzo	5	4	1	10
Asignación Familiar.	6	0	4	10
Bono por hijo.	2	2	6	10
Ficha de protección social	3	7	0	10
Post-natal de seis meses.	6	2	2	10



Interpretación:

El concepto de denuncia en el instrumento de análisis Red Andi, está marcada por las noticias sobre la *“ficha de protección social”* en el diario El Mercurio. El 70% de las noticias emitidas sobre este tópico hacen referencia a denuncias, más que búsqueda de soluciones o contextualización.

Precisamente, por la mala formulación de la ficha y la necesidad de crear un nuevo instrumento para la medición del nivel socioeconómico de las familias. En este caso, es el propio gobierno de Sebastián Piñera a través de las vocerías y el Ministerio de Desarrollo Social quien toma tribuna sobre este tema en un tenor de denuncia, luego de la aparición de temas coyunturales tales como “los falsos pobres” y la adulteración de los datos de este instrumento de medición por parte de funcionarios del aparato estatal, sobre todo servicios bases como municipios.

Las noticias sobre *“Eliminación del 7%”* y *“Bono marzo”*, también se presentan como denuncia al ser sometidas al análisis de este instrumento. Sobre todo por la clase política y la oposición quien cuestiona las políticas desarrolladas por el gobierno. La inmediatez del bono marzo en el último año de gobierno, o la decisión del ejecutivo de eliminar el 7% de los jubilados, no estuvo exento de polémicas, sobre todo en el congreso, donde muchos parlamentarios de oposición critican ambas iniciativas a través de los medios de comunicación.

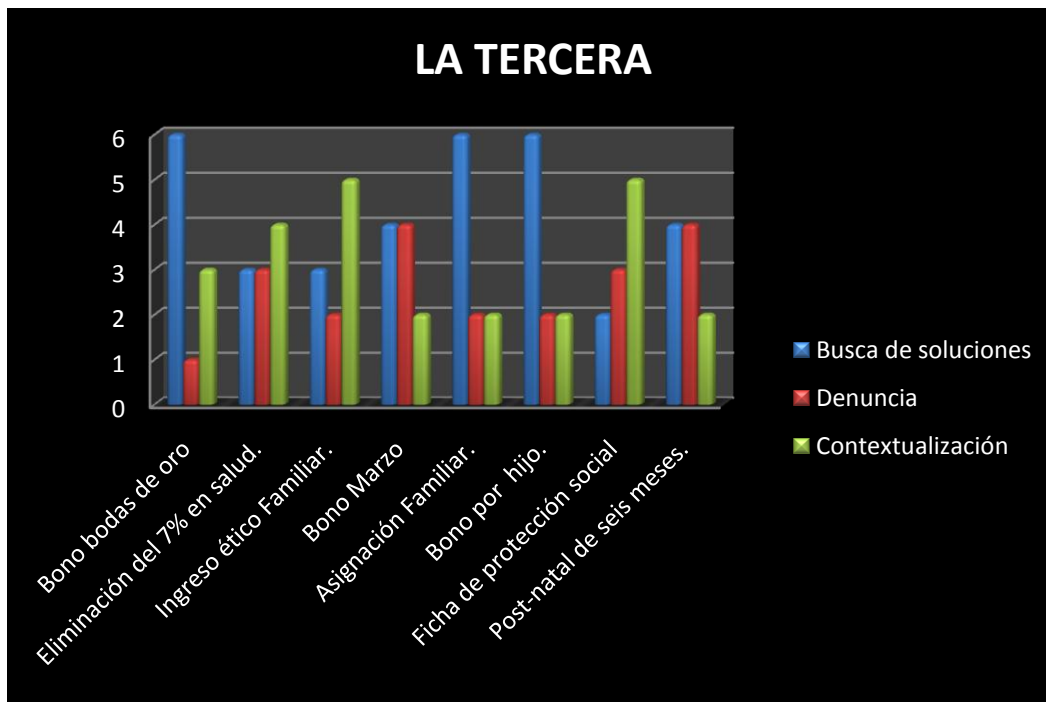
En el caso de la categoría “Postnatal de seis meses” se presenta una “búsqueda de soluciones” en las noticias emitidas por este medio de difusión masivo. Aquella búsqueda es determinante en las notas de prensa emanadas por este medio de comunicación, sobre todo por el intenso debate registrado en el parlamento y la fuente oficialista de la mayoría de las noticias emitidas en esta materia.

La “contextualización” del instrumento Red Andi, se vio fuertemente marcado en las informaciones referidas al “Ingreso Ético Familiar” y el “Bono bodas de

oro". Ello, luego del esfuerzo de El Mercurio de intentar explicarles a los lectores cómo funciona el desarrollo de esta política social en el caso del Ingreso, y cuáles son los requisitos para recibir el Bono Bodas de Oro. Por lo tanto, estas últimas categorías se presentan como noticias abordadas con mayor profundidad, detalle y contextualización.

LA TERCERA

	Busca de soluciones	de Denuncia	Contextualización	Total
Bono bodas de oro	6	1	3	10
Eliminación del 7% en salud.	3	3	4	10
Ingreso ético Familiar.	3	2	5	10
Bono Marzo	4	4	2	10
Asignación Familiar.	6	2	2	10
Bono por hijo.	6	2	2	10
Ficha de protección social	2	3	5	10
Post-natal de seis meses.	4	4	2	10



Interpretación:

A través del Diario La Tercera, se buscan soluciones de tres temas de la agenda del gobierno de Sebastián Piñera: “Bono bodas de oro”, Asignación Familiar” y el “bono por hijo”. Esta búsqueda de soluciones obedece en gran medida a la fuente oficialista de la mayoría de las noticias publicadas en este medio de comunicación masivo. Este mismo esfuerzo de dar explicación a los lectores sobre la puesta en marcha de estas iniciativas, permite interpretar que la mayoría de las noticias emanadas sobre estos tópicos presentan mayor profundidad a la hora de abordar estos temas.

A diferencia del diario El Mercurio, La Tercera contextualiza más que plantear en un tenor de denuncia la categoría “Ficha de protección social”, refiriéndose en los errores cometidos, luego de las denuncias que si bien tuvieron cobertura, en énfasis busca contextualizar por sobre el esfuerzo informativo .

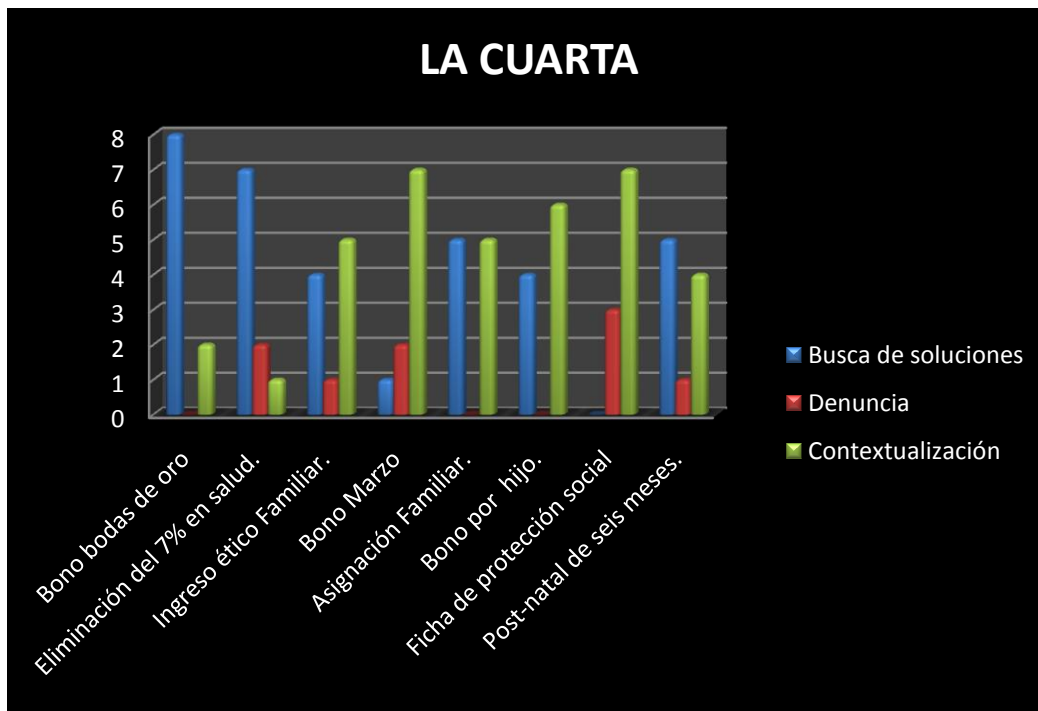
Se desprende de la tabla, la equiparación de las noticias del tópico “postnatal de seis meses” entre la denuncia y la búsqueda de soluciones, dejando en evidencia la intensa lucha que se mediatizo a través de la prensa sobre la pugna del oficialismo y la oposición sobre esta controversial iniciativa de

gobierno y los duros reveses que vivió en el parlamento para ser finalmente aprobada.

A su vez, más de de la mitad de las noticias de la categoría “ingreso ético familiar”, busca contextualizar a los lectores, sobre este proyecto de largo aliento y que transversaliza la agenda social del gobierno de Sebastián Piñera.

LA CUARTA

	Busca de soluciones	de Denuncia	Contextualización	Total
Bono bodas de oro	8	0	2	10
Eliminación del 7% en salud.	7	2	1	10
Ingreso ético Familiar.	4	1	5	10
Bono Marzo	1	2	7	10
Asignación Familiar.	5	0	5	10
Bono por hijo.	4	0	6	10
Ficha de protección social	0	3	7	10
Post-natal de seis meses.	5	1	4	10



Interpretación:

En el Diario La Cuarta, el concepto de “denuncia” está fuertemente marcada en la categoría “Ficha de protección social”, la cual grafica que no existen notas que busquen soluciones ni contextualicen, sino que el emplazamiento, tanto del oficialismo como de la oposición, además de los propios de la sociedad civil queda de manifiesto.

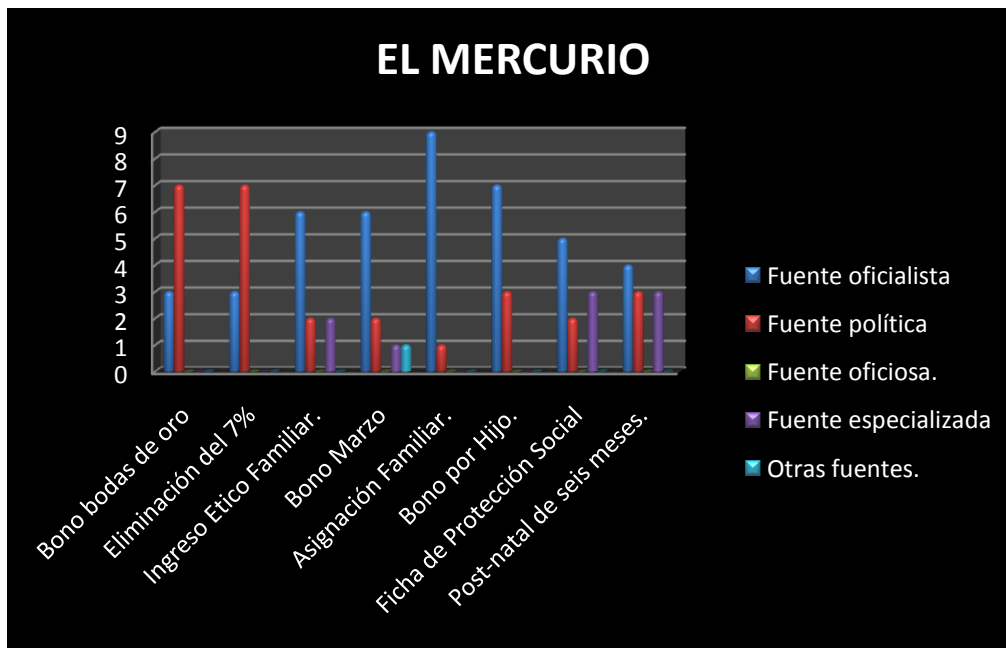
Los bonos presentados en la tabla son a su vez abordados por este medio bajo el concepto de contextualización, lo que indica un esfuerzo de este medio de comunicación de brindar a los lectores de este segmento una explicación sobre los diversos beneficios del gobierno, sobre todo desde fuentes oficialistas.

En tanto la categoría “eliminación del 7% en salud”, plantea en las notas de prensa analizadas una búsqueda de soluciones como elemento predominante, situación que también se desprende de la categoría “bono Bodas de oro”.

CATEGORÍA: FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS:

MEDIO: EL MERCURIO

	Fuente oficialista	Fuente política	Fuente oficiosa	Fuente especializada	Otras fuentes	Total
Bono bodas de oro	3	7	0	0	0	10
Eliminació n del 7%	3	7	0	0	0	10
Ingreso Etico Familiar.	6	2	0	2	0	10
Bono Marzo	6	2	0	1	1	10
Asignació n Familiar.	9	1	0	0	0	10
Bono por Hijo.	7	3	0	0	0	10
Ficha de Protecció n Social	5	2	0	3	0	10
Post-natal de seis meses.	4	3	0	3	0	10



Interpretación:

Las fuentes nos otorgan mucha información relevante de la mediatización de la agenda social del gobierno, puesto que nos permiten precisar el origen de la información difundida.

En el caso del bono Bodas de Oro, como estrategia coyuntural, fueron muchos los políticos que obtuvieron figuración pública respecto de esta materia. Sea para emplazar o cuestionar el denominado “*Bono bodas de oro*” o en el caso de los parlamentarios oficialistas sumarse a la gestión del Presidente Sebastián Piñera en relación a la política hacia nuestros adultos mayores. 7 de las 10 noticias tomadas de la muestra corresponden a fuente política, noticia de impacto inmediato que fue una clara tribuna para la aparición con fuerza de los parlamentarios en temas de desarrollo social.

Otro de los fenómenos que quedan manifiestos en el gráfico, es la alta fuente oficialista aparecida en las noticias de “*asignación familiar*”. Desde la moneda, Vocería de Gobierno y Ministerio de Desarrollo Social surgen más del 60% de las informaciones sobre este eslabón del ingreso ético familiar.

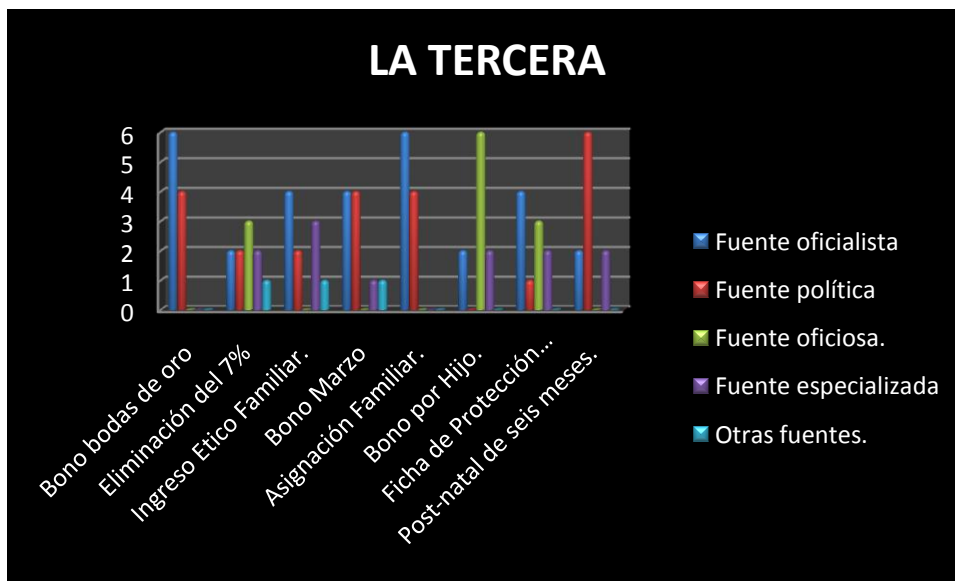
Llama poderosamente la atención, la gran cantidad de noticias de fuente política sobre el “Postnatal de seis meses”. Sobre todo en la discusión en el

parlamento donde parlamentarios oficialistas y de oposición alzaron la voz a través de la prensa frente a este tópico de análisis. Ello, provocó además una alta mediatización, que mantuvo en la palestra informativa por varias semanas este emblemático proyecto de ley.

Las fuentes especializadas tienen una gran participación en las noticias sobre la categoría “Ficha de Protección social”. La fuente especializada se transforma en una fuente clave que la prensa utilizó para profundizar informativamente las razones de los duros cuestionamientos que este instrumento sufrió provocada por la mediatización de temas asociados tales como “Los falsos pobres” y otros sobre asignación de puntajes para la postulación de viviendas sociales.

LA TERCERA

	Fuente oficialis ta	Fuente política	Fuente oficiosa	Fuente especializada	Otras fuentes	To tal
Bono bodas de oro	6	4	0	0	0	10
Eliminación del 7%	2	2	3	2	1	10
Ingreso Etico Familiar.	4	2	0	3	1	10
Bono Marzo	4	4	0	1	1	10
Asignación Familiar.	6	4	0	0	0	10
Bono por Hijo.	2	0	6	2	0	10
Ficha de Protección Social	4	1	3	2	0	10
Post-natal de seis meses.	2	6	0	2	0	10



Interpretación:

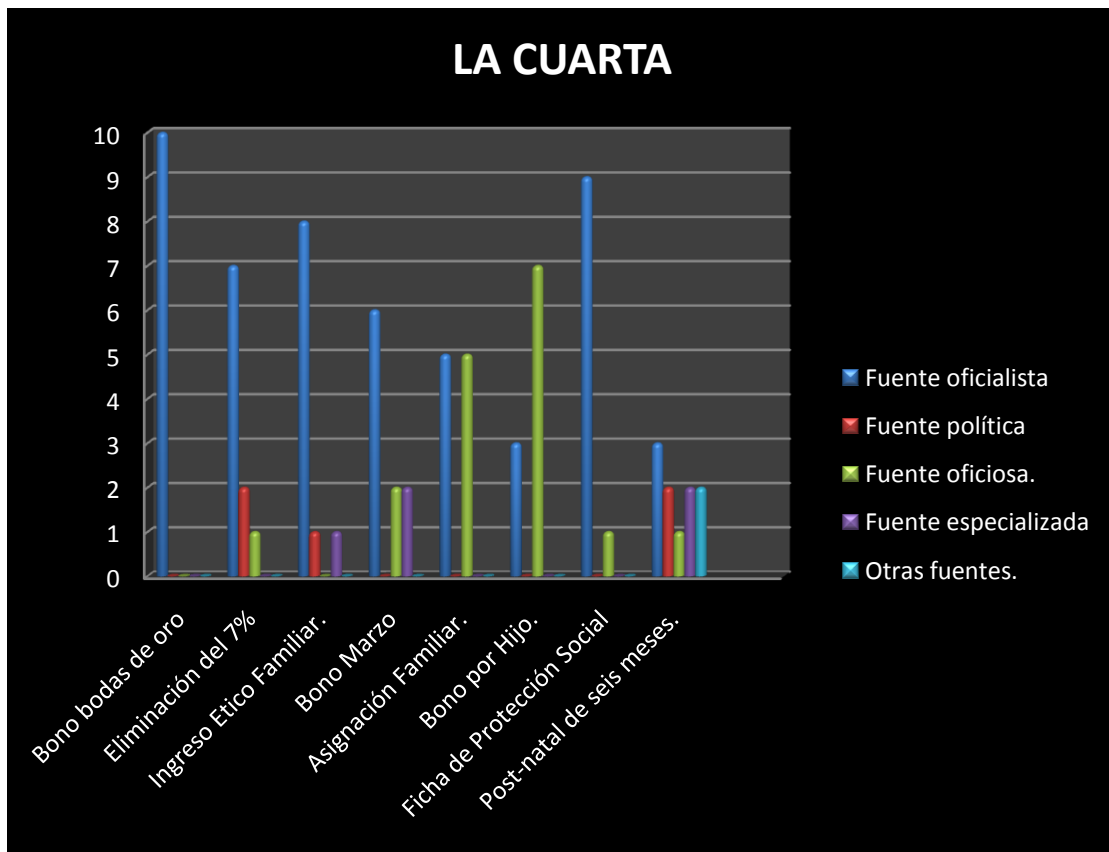
La fuente oficiosa, entendiéndose como fuentes informales, particularmente de impresiones de los ciudadanos define la agenda de “La Tercera” en tópicos tales como el “Bono por hijo” y la “Ficha de Protección Social”. Que este medio de comunicación, haya definido este tipo de fuentes para plantear las noticias sobre estos temas no es al azar. Ello, porque la intención de denuncia que tuvo la “Ficha de protección Social” y la consulta ciudadana respecto de las dudas del “Bono por hijo”, le otorgaron a la opinión pública protagonismo sobre estos temas, siendo consultados como fuente para la construcción informativa.

El ingreso ético mantuvo la fuente especializada como denominador. Ello, puesto que “La Tercera” se abocó en otorgarle una mirada más profunda a los “artículos” periodísticos a la hora de abordar las noticias.

Al igual que “El Mercurio”, la fuente política de “La Tercera” es determinante en el tópico del “Postnatal de seis meses”, evidentemente la gran discusión de la esta ley y la serie de actores involucrados en su discusión, mediatizó altamente esta política social del gobierno del Presidente Sebastián Piñera.

LA CUARTA

	Fuente oficialista	Fuente política	Fuente oficiosa.	Fuente especializada	Otras fuentes	Total
Bono bodas de oro	10	0	0	0	0	10
Eliminació n del 7%	7	2	1	0	0	10
Ingreso Etico Familiar.	8	1	0	1	0	10
Bono Marzo	6	0	2	2	0	10
Asignació n Familiar.	5	0	5	0	0	10
Bono por Hijo.	3	0	7	0	0	10
Ficha de Protecció n Social	9	0	1	0	0	10
Post-natal de seis meses.	3	2	1	2	2	10



Interpretación:

Por la línea editorial de “La cuarta”, el uso de fuentes oficiosas transversalizan en este medio toda la política social del gobierno Presidente Sebastián Piñera. Dentro de los filtros, la “Asignación Social” y el “Bono por hijo” la construcción de la noticia se basó en las fuentes oficiosas. Vale decir, la opinión pública tuvo voz significativa en la mediatización de estos tópicos, en su mayoría bajo el tenor de denuncia, disconformidad o dudas respecto de esta política social. No obstante, se destaca la “cuña” de impresión e impacto que también tuvo sobre la clase trabajadora. Impresiones contrapuestas de crítica, pero también de impacto positivo, particularmente en las clases sociales más bajas.

La fuente oficialista es determinante en la Ficha de Protección Social, recordemos que esta noticia fue altamente mediatizada bajo el tenor de denuncia por parte del propio gobierno a través del Ministerio de Desarrollo Social cuestionando este instrumento de medición de la pobreza.

“El postnatal de seis meses” tiene fuentes variadas. Por lo tanto, la generación de opinión fue amplia alcanzando diversos sectores, desde la esfera pública y

política, incluyendo la no oficial y especializada. Es decir, la diversidad de fuentes representa el gran impacto mediático que tuvo la noticia, transversalizando a toda la esferas sociales en la generación de opinión.

8. CONCLUSIONES.

La aplicación del instrumento Red Andi nos permitió obtener datos duros muy significativos para el desarrollo un análisis de contenido que aporte información relevante y significativa sobre la mediatización de la Agenda Social del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera.

Desde la elección de los tópicos de análisis; Bono bodas de oro, Eliminación del 7%, Ingreso ético Familiar, Bono Marzo, Asignación Familiar, Bono por Hijo, Ficha de Protección Social y Post-natal de seis hasta el planteamiento de los temas para medir la importancia, relevancia y prominencia de las noticias publicadas sobre la agenda social permitió otorgar reveladores resultados sobre el establecimiento en la Agenda Setting de las políticas sociales de la Administración Pública de Piñera en Chile.

La fuente oficialista para la gran mayoría de los temas presentados en la totalidad de las noticias analizadas es preponderante. Por lo tanto, se puede establecer que la mediatización de las noticias sobre la agenda social es alta, puesto que la fuente desde donde se emanan es esencialmente desde la Moneda, a través de la Vocería de Gobierno y los Ministerios.

Ello, implica un sentido esfuerzo por parte del propio oficialismo de difundir ampliamente los temas sociales y llegar de este modo a la ciudadanía para la generación de opinión pública cuyo objetivo es la legitimización del gobierno y la cristalización de los votos para un eventual segundo gobierno.

El esfuerzo de difundir la agenda social en los medios, particularmente en los dos primeros años de gobierno representa también un desafío importante para la derecha en nuestro país, ante la fuerte presión del anterior gobierno de Bachelet y la marcada política social que mantuvo, mediante la reforma social.

El posicionamiento de la fuente oficialista en los medios, infiere también un importante gasto público en la difusión de la agenda a través de los medios, precisamente porque muchas noticias no enfrentaron mayores filtros, siendo difundidas íntegramente. Por lo tanto, este mismo análisis nos permite establecer que se orientaron importantes recursos en la difusión de la agenda social, de lo contrario, habría un mayor emplazamiento y otro enfoque, no tan

informativo sino más bien interpretativo y de opinión en el tratamiento de la información relacionada con la agenda.

Que el gobierno pudiese ser “*entendido*” por la ciudadanía provocó que muchas noticias difundidas a través estos medios de comunicación tuviesen alta “contextualización” como tópico del instrumento Red Andi, difundiendo las políticas de manera explicativa y casi didácticamente en diarios como “La Cuarta” y “La Tercera”, en temas como el Bono y el Postnatal de 6 meses, eliminación del 7%

La pugna política, el empapamiento ideológico y finalmente la politización de la agenda social del gobierno transversalizó todo el análisis Red Andi de esta investigación. Fueron los propios parlamentarios desde la vereda del frente y los Ministros de Gobierno, algunos de ellos candidatos presidenciables, quienes asumieron un rol protagónico en la mediatización de las políticas públicas protagonizadas por el Gobierno de Sebastián Piñera.

El postnatal de seis meses fue sin duda uno de los temas que más actores políticos incorporó en la escena pública a través de los medios de comunicación.

Verdadero “fuego cruzado” entre distintas corrientes ideológicas de una de las noticias que más mediatización alcanzó, no solo por el periodo de tiempo que estuvo presente en la agenda, sino también por la relevancia y prominencia informática que alcanzó a través de los mass media.

La aseguración del financiamiento de este emblemático proyecto de ley, la Presencia de ministras de alta exposición mediática; Carolina Schmitd, Evelyn Mathei, los dilatados acuerdos entre las bancadas, el rol del SERNAM, los temas de género, los debates ideológicos entregaron a la prensa gran material para la cobertura en medios. Ya no solo era un proyecto de ley, era una pugna en el congreso, era la oportunidad de la oposición de tener ventaja, de cuestionar este proyecto de ley y conseguir así mayor figuración pública. A su vez, se transformó en un desafío para el gobierno por el tema de presupuestos,

alcanzando el punto álgido de legitimización del gobierno en materia de política social, quien durante el primer año sostuvo un discurso eminentemente técnico y era precisamente aquella “tecnicidad”, la cual era puesta en tela de juicio por la clase política a través del postnatal de seis meses.

Otro de los fenómenos registrados en el estudio, fue el impacto de los “bonos” desde el punto de vista de la mediatización. Los bonos no solo marcaron la agenda, sino que tuvieron gran protagonismo en los medios no solo como notas informativas, sino también como editoriales, artículos opinión, columnas y otros formatos periodísticos. Evidentemente por su condición de noticia “inmediata”, los bonos provocaron alta mediatización por poco tiempo y fue el gobierno en primera instancia y luego la clase política quienes tomaron tribuna sobre esta materia en los medios.

Desde la oposición, era el cuestionamiento “populista” de la medida, pero libre de una crítica descarnada, puesto que la anterior administración, también utilizó los “bonos” para cristalizar al electorado, no obstante el descontento de muchos sectores quienes “no recibieron el beneficio”, fue caldo de cultivo para la generación de críticas, otorgándole sustancioso material a los medios para mediatizar los denominados “bonos” y situarlos de este modo en la agenda de medios.

A su vez, los parlamentarios oficialistas se sumaron en el discurso a la entrega de los “bonos”, contribuyendo de este modo a la mediatización como noticia.

Por su parte, el gobierno desplegó una fuerte estrategia en medios, sobre todo de carácter informativo para la bajada del beneficio entre los quintiles más vulnerables.

La Ficha de Protección Social vio enfrentado dos elementos gravitantes en su mediatización. Por un lado, era el propio gobierno desde el Ministerio de Desarrollo Social quien denunciaba este instrumento de medición socioeconómica a través de la mediatización de los ·llamados “falsos pobres” y todo el inmenso revuelo que aquella denominación tuvo en los mass media.

De este modo, las fichas adulteradas y el descubrimiento de los “falsos pobres”, provocó una escalada de noticias cuya connotación marcó un precedente como “denuncia” mediatizando altamente la Ficha de Protección Social a través de los medios de comunicación masivos.

Finalmente, el fenómeno mediático adicional, “falsos pobres”, marcó la agenda informativa durante varias semanas. Casos que también se suscriben, de manera indirecta dentro de la mediatización de la agenda social a través de la agenda setting.

El uso de fuentes editoriales, oficiosas, especializadas y otras fuentes provocaron la generación de opinión pública y la instalación de ciertos temas en la agenda mediática. Prueba de ello, es el tenor de denuncia movido por el descontento ciudadano respecto de la implementación de algunas políticas públicas. Ese fue el caso, de la eliminación del 7%, los “bonos” y la ficha de protección social.

Evidentemente el interés surgido de ciertos temas, frente a otros, es también una señal hacia donde deben apuntar a futuro las políticas sociales en nuestro país.

El establecimiento de la mediatización de las políticas públicas durante el gobierno de Sebastián Piñera, nos permite conocer también las demandas de los diferentes grupos de la población y cómo estos asuntos se convierten en temas que compiten por la atención de las autoridades públicas.

Las audiencias, públicos y electores son también generadores de opinión pública cada vez más sofisticados, este estudio permite entregar antecedentes para investigaciones posteriores sobre las audiencias, la opinión pública o la construcción de la agenda pública e nuestro país a futuro, sobre la base de los niveles de mediatización que presentan las políticas sociales.

Es ahí donde se provoca el cruce de las tres agendas; la agenda social, vista desde la agenda de medios para la construcción de la futura agenda pública.

Ello, nos permite abrir el debate respecto de cuáles y hacia donde deberían apuntar a futuro, el desarrollo de las futuras públicas. Llama la atención, hilando fino, que el grupo etario adulto mayor, tuvo un rol muy importante en el proceso de mediatización, desde ahí hubo generación de opinión a través de fuentes oficiosas, donde este estudio deja en evidencia la necesidad de avanzar, por ejemplo en políticas públicas para la vejez en una sociedad que envejece día a día.

Temas que necesariamente deben estar ahí, de asuntos de interés general o acontecimientos o innovaciones que ameritan ser tratados por quienes ejercitan la acción pública.

No solo de las políticas sociales que actualmente existen, sino las futuras para la construcción de un país más justo, con mayor inclusión, equidad y justicia social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agostini, A. (1984), "*La tematizzazione. Selezione e memoria dell'informazione giornalistica*", *Problemi dell'informazione*, IX, nº 4, oct.-dic., p. 531-560, Italia.

Berelson, B. (1952). "*Content Analysis in Communications Research*", editorial Hafner, New York.

Bogdan, R., y Taylor, S. J. (1975). "Introducción Cualitativa en Métodos Fenomenológicos Apropriados a las Ciencias Sociales". Nueva York, EE.UU.

Bustelo, E. 2000. "Políticas sociales: Aproximación desde la Política. En: Hintze, S. (Comp.) *Estado y Sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*". Buenos Aires.

Bustelo y Minujin, (1998). "*Vulnerabilidad y Exclusión Social en América Latina*", en Bustelo, E. y Minujin, A. (Editores), "*Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*", Unicef-Santillana, Bogotá, 1998. págs. 163-165.

Carrasco, J. (2000), López, A. (2001), Pérez, S. (1998), Rodríguez y Cols, (1999), Selltiz, (1974), Sudman, (1976). Citados por Hernández Fernández, (2006). "*Metodología de la Investigación*". Editorial. Mac Graw Hill México.

Castel, R. (1997). "*La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*" Paidós, Argentina.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (2000). La agenda social latinoamericana del año 2000. 55-66. Revista CEPAL N° 73.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1998, Panorama social de América Latina 1998, Revista CEPAL. Primera Edición, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (1999). Panorama social de América Latina 1998, *Estudio económico de América*

Latina y el Caribe, 1998-1999; síntesis (LC/G.2063-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.

CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago, documento presentado al XXVIII Período de Sesiones de la CEPAL.

CEPAL (2005), *Panorama Social de América Latina 2004*.

CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago, documento presentado al XXXI Período de Sesiones de la CEPAL.

Cohen, B. (1963) "*The Press and Foreign Policy*". Princeton, NJ: Princeton University Press.

Cobb, R y M.H Ross. (1976) "*Agenda Building as a comparative political process*", *The American Political Science Review*, vol 70, Mº 1, pp-126-138.

Cuadra, Alvaro (2003). "De la ciudad letrada a la ciudad Virtual", Lom Ediciones, Santiago, Chile.

Dader, 1990 y Roda Fernández. (1989) "*Medios de comunicación de masas*" MERRILL, John y otros, *Modern mass media*, Harper&Row. New York.

Dearing y Rogers 1996 *Agenda Setting*. California, Sage Publication. United Kingdom, New Delhi India.

Dearing y Rogers 1996). Sage Publication, *Dearing, James y Everett Rogers, Agenda-Setting*, Thousand Oaks, California.

Dalton, RJ (1996): *Citizen politics, public opinion and political parties in advanced western democracies*, Chatham, Chatham House.

Dader, 1990 y Roda Fernández, 1989. "La función de establecer la agenda", *Medios de comunicación de masas. Su influencia en la sociedad y en la cultura contemporánea*, Madrid, CIS, 1989.

Dalton, R. (1996). *Citizen Politics*. New Jersey: Chatham House Publishers.

Erbring, L. **Goldenberg**, E. y A. **Miller**.1980. The Concept of Time Frame in Agenda Setting. *MassCommunicationReviewYearbook*, (2), BeverlyHills: SAGE, 212-217. Gerbner, G. y L. Gross. 1976. .

Figueroa, U. (2010): "Organismos internacionales", (2 Tomos). Santiago de Chile: Ril editores.

Gor, F. (1996). La prensa frente al secreto. *Revista Jueces para la democracia*, 25, 26-28. España.

Hernández, y Otros (2003). *Metodología de la Investigación*, Editorial, Mac Graw Hill. México.

Hernández, Fernández y Baptista (2006). *Metodología de la Investigación*. México: Ed. Mac Graw Hill.

Jolly y Frances Stewart, (1987). *Jolly y Frances Stewart, Ajuste con rostro Humano: protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*, España: Siglo XXI de España Editores S.A. p. 2. UNICEF, 1987.

Giddens, (1998). *GIDDENS*, Anthony: Más allá de la Izquierda y de la Derecha. Ediciones Cátedra, Madrid.

Krippendorff, K. (1980). *Metodología del análisis de contenido: teoría y práctica*. Paidós comunicaciones. España.

(Herrera y Castón, 2003) HERRERA, M. (1998). «Nuevas dimensiones en políticas sociales: la *communitycare*». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 78, Madrid.

Young, K. (1986) *La opinión pública y la propaganda*, ed. Paidós, México.

Krippendorff, Klaus. (1997) *Metodología del Analisis de Contenido*. Barcelona. Edición Paidós Comunicación.

Lippmann Walter, (2003). *La Opinión Pública*. España, Langre.

LUHMANN, . (2000). "La realidad de los medios de masas". Anthropos. España. Primera Edición.

Luhmann, N. 2002. *El derecho de la sociedad*. México D.F.: Universidad Iberoamericana.

Maingon, T. (1992). Las políticas sociales: Discusión teórica, conceptual y metodológica. Organization of American States, General Secretariat, 1992.

McCombs, M. (2006). Estableciendo la agenda: el impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento. Paidós Ibérica, Madrid.

McCombs y Evatt, 1995. *McCombs, M. E., &Evatt, D. S. (1995)*. Los temas y los aspectos: Explorando una nueva dimensión de la agenda setting, Objects and attributes: Exploring a new dimension of agenda setting. *Comunicación y Sociedad*, 8, 7–32.

Manzi y Catalán, 1998. *Manzi, Jorge y Catalán, Carlos*, "Los Cambios en la Opinión Pública", en Cristian Toloza y Eugenio Lahera, Chile en los Noventa, Santiago de Chile: Dolmen.

Mascareño, A. (2006): "Sociología del método: La forma de la investigación sistémica". *Cinta de Moebio* (026):1-40. Recuperado Mayo 6, 2011.

Mereminskaya, E y Mascareño, A. (2005): "La desnacionalización del derecho y la formación de regímenes globales de gobierno". En Martinic, María Dora y Tapia, Mauricio (Eds.), LexisNexis. Sesquicentenario del Código Civil de Andrés Bello, Tomo 2 (pp. 1391-1427) Santiago de Chile.

Molina, Carlos (2006). Universalismo básico, Un nueva política Social para America Latina, Banco Interamericano de Desarrollo. Editorial Planeta. EE.UU. Washington D. C.

PNUD, 1995. Informe sobre Desarrollo Humano. Visión 2020.

Reichardt. CH.S y Cook. T. D (2005). Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa. Ediciones Morata, S.L Madrid.

Saperas, E. y J. Farré (2001) *La campaña de papel*. En F. Pallarés y J. Gifreu (eds.). Barcelona.

Tallberg, J. (2002): "Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?" *West European Politics*, 1(25), 23-46.

Tamayo y Tamayo (2001). *El proceso de la Investigación*. Limusa Noriega Editores, México.

Tamayo, M. y Carrillo, E. (2004), "Políticas públicas y apoyo político en el Estado de Las autonomías", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 26-27.

Van Dijk (1990). *La noticia como discurso. Comprensión, estructura y producción de la Información*, Paidós, Barcelona.

Virno, Paolo (2004) *Palabras con palabras: poderes y límites del lenguaje*.

Wanta, 1997. "Memory decay and the agenda-setting effects: An examination of three news media. Paper presented at the Association for Education in Journalism and Mass Communication, Washington, DC.

WILLKE, H. (2007). *Smart Governance. Governing the Global Knowledge Society*. Chicago.

WOLF, M. (1994). *Los efectos sociales de los media*, Barcelona, Paidós.

ZUCKER, H. (1978), "The variable nature of news media influence", en B. Ruben (Eds.), *Communication yearbook*, New Brunswick, NJ: Transaction Books, p. 225 - 245

WEBGRAFIA

<http://www.latercera.cl>

<http://www.lacuarta.cl>

<http://www.emol.com>

<http://www.elmercurio.cl>

http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/publicaciones/2011/CASEN_2011.pdf

<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/publicaciones.html>

<http://www.chileatiende.cl/fichas/ver/8758>

<http://www.sieteporciento.cl/beneficios.html>

http://fichaproteccionsocial.mideplan.cl/fps_consulta/views/usuarios/login.php

<http://www.ingresoetico.gob.cl/>

<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/beneficios-sociales/>

<http://bonomarzo.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

<http://www.ips.gob.cl/bono-por-hijo>

<http://www.nuevopostnatal.cl/>

<http://www.gob.cl/discursos/>

<http://www.gob.cl/21-de-mayo-de-2013/hitos-del-discurso-2013-del-presidente-pinera/>

<http://www.gob.cl/destacados/2012/05/21/mensaje-presidencial-21-de-mayo-2012-chile-cumple-y-avanza-hacia-el-desarrollo.htm>

<http://www.gob.cl/mensaje-presidencial-21-de-mayo-2011/>

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/4650/P4650.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl>

