

Cambio o continuidad de las políticas de protección social en Chile en gobiernos de centroizquierda y centroderecha

María Pía Martín Munchmeyer

María Pía Martín Munchmeyer

Es asesora en Gestión de Políticas Públicas para el gabinete de la presidenta Michelle Bachelet y ha sido asesora en Políticas Públicas del gabinete presidencial del ex Presidente Ricardo Lagos, y Jefe de Asesores del Ministro de Desarrollo Social. Doctora en Políticas Públicas del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Barcelona. Magíster en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona. Socióloga de la Universidad de Chile. Profesora adjunta del Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile. Directora de Estudios de Caso del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Sus campos de investigación y publicaciones incluyen el Análisis de Políticas Públicas, Gestión Pública y Sistemas de Protección Social. Ha dirigido tesis de pre y postgrado en temas en el área de protección social. Se ha desempeñado como docente de postgrado en diversas universidades. Es consultora de diversos organismos internacionales (BID, Banco Mundial, OIT) en materia de protección social. Su trabajo ha sido apoyado por becas de la Unión Europea, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conicyt) de Chile y la Fundación Carolina.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Departamento de Ingeniería Industrial
Universidad de Chile
República 701 (entrada Domeyko 2313, Segundo Piso),
Santiago, Chile
E-mail: mpmartin@dii.uchile.cl

Cambio o continuidad de las políticas de protección social en Chile en gobiernos de centroizquierda y centroderecha*

A partir del análisis de los modelos sobre cambios de políticas de bienestar, el artículo tiene como propósito examinar los ejes de cambio y continuidad de las políticas sociales en Chile, en un contexto de estabilidad política y crecimiento económico, pero con cambio de signo político del Gobierno al asumir uno de derecha después de dos gobiernos de centroizquierda, ambos con fuerte énfasis en reformas sociales. Se busca aportar a la reflexión y estudio de la influencia de la orientación política del Gobierno en la formulación de políticas de protección social, y contribuir al conocimiento de sistemas de protección sociales latinoamericanos. A partir del análisis de los marcos normativos de los contenidos de las principales reformas y programas sociales, se establece el nivel, dirección, grado y dinámica de cambio que se produjo en el Gobierno de derecha luego de dos gobiernos reformistas de centroizquierda.

Se concluye que para el caso estudiado no existe un escenario de retrenchment, aunque hay una reducción del gasto público. No hay un cambio paradigmático, sino incremental, con cambios en la orientación normativa de las políticas sociales y un direccionamiento hacia la mercantilización mediante la privatización y la condicionalidad de los derechos sociales, en un enfoque en que lo relevante son las oportunidades creadas fruto del crecimiento económico, y otorgadas fundamentalmente por el mercado. Hay un énfasis en la importancia de la focalización de las políticas y en el asistencialismo a través de bonos, abandonando la opción universalista que se venía gestando a partir de la impronta en los derechos a la protección social, pero no existe una reducción de beneficios ya otorgados. La dinámica del cambio es gradual e incremental y el grado de transformación es de mantención del modelo de políticas sociales con fuerte rol de proveedores privados. Los gobiernos tanto de centroizquierda como de derecha muestran avances importantes en la

Recibido: 20-05-2015. Aceptado: 08-10-2015.

(*) Este artículo se basa en la ponencia “¿Asistencia social o sistema integral de protección social? El diseño e implementación de políticas de protección social en Chile bajo gobiernos de centroizquierda y centroderecha”, presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, en Montevideo, Uruguay, del 29 de octubre al 1° de noviembre de 2013. Tiene sus fundamentos en la Tesis Doctoral realizada por la autora con el título “¿Nuevos rumbos en el sistema de protección social? Continuidades y cambios en Chile desde el *Policy Frames Analysis*: el caso de Chile Solidario y la Reforma Previsional chilena (2000-2010)”.

reducción de la pobreza, aunque el desafío de la desigualdad quedó como una tarea pendiente.

Palabras clave: Política Social; Análisis Comparativo; Chile

Change or Continuity of Social Protection Policies in Chile in Center-Left and Center-Right Governments

From the analysis of welfare policy change, this paper aims to examine the axes of change and continuity of social policies in Chile, in a context of political stability and economic growth, but with changing political sign of government when assumed a right-wing government after two center-left governments, both with strong emphasis on social reforms. The study seeks to contribute to the reflection and study of the influence of the political orientation of government on social protection policies, and contribute to the analysis of Latin American social protection systems. From analysis of the regulatory frameworks of the contents of the main reforms and social programs, the level, direction, extent and dynamics of change that occurred in the right government after two reformist center-left governments.

We conclude that for the Chilean case there is not retrenchment. There is not a paradigmatic change, but it is an incremental change with policy orientation changes on social policies with a re-commodification process through privatization and conditionality of social rights, in an approach that what matters opportunities are created from the economic growth and by the market. The right government emphasizes the importance of targeting policies, and increases the assistencial offer, going against the left government universalist option that was increasing the rights to social protection. The dynamics of change is gradual and incremental and degree of transformation is the continuity of the model of social policies, but with a strong role of private providers and a reduction of social expenditures. The center-left and right governments showed significant progress in reducing poverty, although the challenge of inequality remained as a pending task.

Key words: Social Policy; Comparative Analysis; Chile

Presentación

En los últimos años, en América Latina las políticas sociales y el desarrollo de Sistemas de Protección Social han ocupado un rol relevante en las agendas de los gobiernos. Diversos procesos, como la estabilización de las democracias, las mejores condiciones de desarrollo económico, la instalación en todos los países de los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (PTMC) y las propias deficiencias del modelo asistencialista y neoliberal impulsado por

Los objetivos no cumplidos con el retorno a la democracia en la región, en términos de sociedades más inclusivas, siguen siendo un desafío pendiente, especialmente respecto de la efectiva realización de derechos para toda la población.

los organismos internacionales a raíz del Consenso de Washington¹, marcan la emergencia de una nueva agenda social en la región (Gomáriz, 2007; Molyneux, 2007; CEPAL, 2010). Así, si a inicios de los noventa las principales discusiones en América Latina se establecían en torno a los procesos de recuperación de la democracia y los desafíos marcados por el cambio desde sistemas autoritarios a gobiernos democráticos, en el actual período el cambio democrático no solo pone en la agenda los temas de inclusión política (cambios constitucionales, legales, reformas electorales, participación política, entre otros) y de gobernabilidad, sino también emergen los debates sobre las políticas sociales, relevándose la inequidad como un desafío central de los gobiernos democráticos (Martín, 2013).

El contexto democrático, mezclado con bajos progresos en la cobertura y calidad de las políticas sociales en América Latina, ha llevado al incremento de las demandas de un nuevo contrato social que provea una protección social efectiva para todos los ciudadanos (Ribe, Robalino y Walker, 2010). Ello ha hecho que se impulsen reformas de las políticas sociales. En diversos países se han realizado reformas al sistema de pensiones, focalización de seguros de salud y extensión de los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (PTMC). Como señala Barrientos (2012), en los años 2000 se puede constatar una creciente expansión de la asistencia social con base en estos programas, varios de gran escala, con amplias coberturas y con transferencia directa de ingresos dirigidos a hogares en situación de pobreza y extrema pobreza, tales como lo ilustran Oportunidades en México, Bolsa Familia en Brasil o el Bono de Desarrollo de Ecuador, entre los de mayor cobertura.

En países como Chile, Brasil, Argentina y Venezuela hay debates en curso sobre cómo aumentar el alcance de las políticas públicas de educación, el alcance de los programas de transferencias monetarias, la ampliación de la negociación colectiva, y la extensión de las políticas de salud, entre otras (Cortés, 2008). Entre los ejemplos de cambios, destaca la reforma de la salud en Uruguay, el plan AUGE (Acceso Universal con Garantías Explícitas) en Chile, el pionero Sistema Único de Salud (SUS) de Brasil, el seguro popular en México y la reforma de la salud en Colombia. También la reforma del sistema de pensiones y las pensiones solidarias en Chile, las pensiones universales no contributivas en el Distrito Federal de México (así como su extensión con variaciones a otros estados mexicanos) y el programa de la Secretaría

de Desarrollo Social (SEDESOL) para adultos mayores, la reforma de jubilaciones en la Argentina y los beneficios de prestación continuada en el Brasil ejemplifican el fortalecimiento de la protección social en la región (CEPAL, 2010). Además, se debe destacar la reciente creación en Argentina de la Asignación Universal por Hijo (AUH), que beneficia a trabajadores informales, desocupados y servicio doméstico. Estas son algunas muestras de cambios y movimientos que apuntan por lo menos a una inflexión significativa de la orientación neoliberal en políticas sociales. Sin embargo, en la mayoría de los países persisten los desafíos de reducción de la pobreza y la desigualdad, junto con la necesaria reducción de los déficits de los actuales modelos de protección social en términos de su cobertura, beneficios e impactos en la superación de la pobreza y disminución de la desigualdad. Los objetivos no cumplidos con el retorno a la democracia en la región, en términos de sociedades más inclusivas, siguen siendo un desafío pendiente, especialmente respecto de la efectiva realización de derechos para toda la población.

Como plantea CEPAL (2010), ha habido un aumento significativo del gasto social per cápita en América Latina y un impulso a la política social, con políticas más activas de transferencias hacia los sectores más vulnerables. Hay avances en el derecho a la salud y en una seguridad social con componentes solidarios y mayor vocación universal (CEPAL, 2010), en lo que se ha establecido como una etapa “postneoliberal” en que las nuevas políticas coinciden con el giro hacia opciones de izquierda, ya que en varios países de América Latina durante la primera década del siglo llegaron al poder dirigentes que se distanciaron del Consenso de Washington y que se ubicaron hacia la izquierda en el espectro político (Filgueira ...[et al], 2012). Sin embargo, hay matices entre ellos, especialmente si, siguiendo a Castañeda (2006), se analizan los modelos de liderazgo presidencial, en que países como Bolivia, Ecuador y Venezuela cuyos líderes, en materia social, apuestan por posiciones en contra de las políticas neoliberales, con cambios más radicales a partir de políticas de nacionalización de activos, con una fuerte intervención del Estado, confrontando directamente a las elites. Por otro lado, hay líderes en Brasil, Chile y Uruguay, de carácter más reformista o “socialdemócrata”, con reformas sociales que se insertan en el marco de relaciones más conciliadoras con los Estados Unidos, y con políticas de promoción del mercado y de fomento a la articulación público-privada.

En este contexto de cambios de las políticas sociales, fuertemente impulsados por gobiernos progresistas (ya sea en sus versiones más radicales como socialdemócratas), surge la pregunta sobre ¿cuánto influye la orientación política del Gobierno en la formulación de las políticas de protección social?; y en caso de haber cambios, ¿cuál es la intensidad, direccionalidad y amplitud de los cambios? Con base en estas preguntas se busca contribuir a la discusión sobre el cambio de políticas en el período democrático, al analizar si el modelo de acción dominante en materia de protección y bienestar social promovido logra sortear los cambios electorales. Al identificar, en el caso chileno, las líneas de continuidad o de cambio planteadas por el Gobierno de derecha en relación con las establecidas por las dos administraciones anteriores a cargo de líderes progresistas que impulsaron reformas sociales, se busca develar las luces, sombras y áreas grises de un proceso de cambio en evolución, interrogándose sobre la relevancia y estabilidad de las reformas realizadas cuando cambia el signo político del Gobierno. Así, el caso de estudio se inserta en un debate más global sobre el proceso de cambio de las políticas sociales en América Latina.

Bajo esta perspectiva, analizar el caso chileno es de interés, pues Chile fue el país de América Latina donde se aplicaron con más intensidad y más prematuramente las recomendaciones del Consenso de Washington, dejando una nueva arquitectura de la protección social con alto grado de privatización en la previsión social, la salud, la educación, vivienda, junto con la privatización de la mayoría de las empresas estatales, además de una reforma laboral que liberalizó las relaciones laborales, despojando de protección y derechos a los trabajadores. Una vez recuperada la democracia, hubo un amplio período, entre 1990 y 2010, en el que gobernó la misma coalición de partidos políticos, la Concertación de Partidos por la Democracia², con un marco de estabilidad política. En Chile se realizaron reformas en materia social especialmente a partir de los gobiernos presididos por los socialistas Lagos (2000-2006) y Bachelet (2006 y 2010), aunque estas dejaron inalterado el modelo de políticas neoliberales (con alta participación de privados en la provisión de servicios, desregulación del mercado laboral, políticas sociales altamente focalizadas, gasto social discreto y fuerte énfasis en el crecimiento económico).

Como resalta Huneuss (2012) al analizar los cuatro gobiernos de coalición chilenos de la Concertación de Partidos por la Democracia

En el caso chileno, las reformas en materia social se realizan especialmente a partir de los gobiernos presididos por los socialistas Lagos y Bachelet, con un sello normativo marcado por un mayor rol del Estado en materia social.

(1990-2010), el rol del Presidente y los estilos de liderazgo presidencial, además de la arquitectura institucional, permiten establecer diferencias entre gobiernos de la misma colación y las diferencias dentro del presidencialismo de coalición, marcado por los liderazgos presidenciales. En el caso chileno, no obstante lo señalado, las reformas en materia social se realizan especialmente a partir de los gobiernos presididos por los socialistas Lagos y Bachelet, con un sello normativo marcado por un mayor rol del Estado en materia social: la recuperación del rol de los derechos sociales y los avances hacia la construcción de un sistema de protección social con piso universal de prestaciones garantizadas (Martin, 2013).

Esta es un área relevante de investigar, ya que la mayoría de los estudios existentes se concentran en la década de los 80 y 90, analizando los cambios en las políticas de protección social desde el modelo universalista hacia el modelo neoliberal instaurado por la dictadura militar de Pinochet (1973-1990). Modelo que ha sido explicado por la extrema concentración del poder que, como señalan Huber y Stephens (2005), permite la radical transformación del modelo chileno de bienestar hacia la privatización, dualismo y residualismo. Más recientemente se ha estudiado el caso chileno desde la perspectiva de difusión de políticas desde los organismos de financiación internacional en tanto difusores de ideas que influyen sobre los procesos de configuración de la agenda de políticas (Weyland, 2005; Meseguer, 2004). Resalta, en el diseño e implementación de los cambios neoliberales, la influencia de los llamados “Chicago Boys” en las elites del gobierno militar (Huneus, 2000; Biglaiser, 2002)³, o elites tecnocráticas, que explican el contenido de las decisiones y la dirección del cambio (Silva, 1996 y 2006), llamadas por Montecinos (2001) y Joignant, (2005) *technopols* (tecnócratas con alta formación y fuertes lazos políticos) quienes desplazaron a los políticos tradicionales.

Cabe señalar que la mayoría de los análisis sobre el cambio de políticas públicas en Chile se ha realizado desde la discusión sobre la matriz ideológica y de desarrollo sustentada por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, existiendo escasos estudios (Martner, 2010; Rivera 2011) sobre el impacto en las políticas de cambio del Gobierno de derecha. Después de 20 años de gobiernos de centroizquierda, y con el sello durante el mandato de Bachelet de buscar una alternativa de giro socialdemócrata de la economía chilena (Briones, 2005) con fuerte énfasis en el plano social (Cortés Terzi,

La trayectoria de las políticas de protección social en Chile está marcada por las reformas de los años 80, que generan profundas transformaciones en la provisión de servicios sociales.

2007), se sucede en 2010 un cambio a un Gobierno de centroderecha, siendo relevantes los análisis sobre los impactos efectivos del cambio de Gobierno en el sistema de protección social en Chile.

Así, esta investigación analiza el caso de Chile en el marco del cambio entre los gobiernos de centroizquierda de Lagos y Bachelet y el Gobierno de derecha de la coalición Alianza por Chile, de Sebastián Piñera (2010-2014), en particular la trayectoria de la protección social, y establece las áreas de políticas públicas que han sufrido cambios, identificando de manera comparativa la orientación predominante de las iniciativas promovidas, el rol que se atribuye al Estado y los efectos que los mismos producen.

1. La protección social en gobiernos de centroizquierda: de la restitución de la deuda social (1990-2000) a la construcción del sistema de protección social (2000-2010)

La trayectoria de las políticas de protección social en Chile está marcada por las reformas de los años 80⁴ que generan profundas transformaciones en la provisión de servicios sociales, algunas de las cuales perduran en la actualidad (como la dualización de los servicios sociales con provisión privada o pública), mientras que otras han sido objeto de cambios (como la composición e importancia del gasto social), y que muestran la estrategia en políticas sociales desde el inicio de la democracia hasta ahora, con ribetes de continuidad y cambio (Draibe y Riesco, 2007).

Entre 1990 y 2010, Chile vivió en un clima de amplia estabilidad política y de políticas marcadas por la continuidad. La Concertación se propuso democratizar el país sin afectar el crecimiento económico. Las tensiones sociales heredadas y la propia orientación programática de la Concertación hicieron indispensable dar un sello social a la gestión gubernamental. Hubo un fuerte mejoramiento de las condiciones de vida promedio de la población, medida en mortalidad infantil, esperanza de vida y cobertura educacional, junto a un mayor acceso general a bienes y servicios y a una disminución de la pobreza monetaria absoluta (Martner, 2010).

Las políticas públicas tuvieron importantes logros: reducción de más de la mitad de la pobreza (de 38,4 a 15,1 entre 1990 y 2009, según encuesta Casen), con amplio acceso y cobertura de bienes y servicios sociales, y altos niveles de desarrollo humano. Sin embargo, Chile es

uno de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo, que se refleja no solo en inequidades en el ingreso, sino también en la calidad de los servicios (Delamaza, 2004; Martner, 2010).

A inicios del 2000 ya se mostraban los límites del modelo de protección social desarrollado hasta esa fecha, con lo que la coyuntura de la elección de un mandatario de filiación socialista abrió la discusión sobre la necesidad de ampliar las políticas sociales con un rol más fuerte del Estado. El objetivo central de estas ampliaciones fue consolidar las bases de un Sistema de Protección Social de carácter integral y a lo largo del ciclo vital (Martin, 2013).

A fines de los 90, un sector de la Concertación consideraba que la persistencia que había mostrado el modelo económico heredado del régimen militar luego de ocho años de Gobierno democrático era expresión de que dicho modelo, liberado de las connotaciones autoritarias y antidemocráticas de su origen, representaba la nueva modernidad (Rivera, 2011). Este sector fue denominado como “los autocomplacientes”. En tanto, para otro sector, las fallas en términos de equidad y la creciente desigualdad en la provisión de servicios sociales habían ido consolidando la premisa de pobres servicios para los más pobres, en tanto la elite gozaba los privilegios del sistema. Ello llevó a los denominados “autoflagelantes” a plantearse dudas sobre los éxitos del sistema y los altos costos en términos de desarrollo y gobernabilidad que podría acarrear su mantención. Las fisuras del modelo llevaron a reformas a las políticas sociales, que se intensifican durante 2000-2010, en los gobiernos de izquierda de Lagos y Bachelet.

Durante el Gobierno de Lagos se realizó la reforma a la salud y se creó el Plan de Acceso Universal y Garantías Explícitas de Salud (en adelante Auge), que establece garantías de derechos en una lógica de cobertura universalista. La reforma de salud tuvo como objetivo garantizar el acceso a atención médica, dentro de plazos estrictos predefinidos, a todos los afiliados al sistema público o privado de salud, priorizando la atención de determinadas patologías. Se garantiza el acceso a salud de toda la población, sin discriminación por capacidad de pago, y la atención en enfermedades priorizadas tienen garantías de calidad (las prestaciones son otorgadas solo en instituciones de salud acreditadas por el Ministerio de Salud), oportunidad (las personas deben ser atendidas en un plazo máximo bajo la fiscalización de la Superintendencia de Salud) y protección financiera (especialmente para los más pobres, quienes se pueden atender gratuitamente,

En el Gobierno de Bachelet, pese a que la reforma introduce importantes componentes para mejorar la igualdad y la no discriminación, se mantienen las bases del sistema de capitalización individual, con un modelo de seguridad social totalmente privado, donde la desigualdad es constitutiva.

mientras que las demás personas contribuyen con un 20% en el pago de las prestaciones). Sin embargo, la reforma sufre un grave traspié, pues no se aprueba el Fondo de Compensación Solidaria (FCS), que buscaba la redistribución solidaria de riesgos entre el sector público y el privado, reduciendo exclusiones y discriminaciones (Castiglioni, 2006), con lo cual la reforma no genera un pilar solidario y no toca las bases del sistema privado.

Además, se creó el Sistema de Protección Social Chile Solidario dirigido a la población más pobre y vulnerable, con programas dirigidos a familias de extrema pobreza, adultos mayores, personas en situación de vulnerabilidad, a quienes se les entrega una transferencia condicionada en función del cumplimiento de requisitos de salud y educación, entre otros. Chile Solidario se diseña como un modelo de gestión intersectorial que integra en red la oferta pública y la acerca a las familias a través de la figura de un apoyo familiar, garantizando que las familias de extrema pobreza accedan a los mecanismos de protección disponibles. Chile Solidario no fue un programa aislado, sino que se integró al conjunto de prestaciones sociales del Estado.

En el Gobierno de Bachelet se realiza la Reforma Previsional que introdujo un pilar solidario, con énfasis en la incorporación de elementos redistributivos (Martner, 2010). También se generaron mayores regulaciones a las entidades privadas que administran los fondos de pensiones (Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP). Pese a que la reforma introduce importantes componentes para mejorar la igualdad y la no discriminación mediante la introducción del Pilar Solidario, se mantienen las bases del sistema de capitalización individual, con un modelo de seguridad social totalmente privado, condicionado y funcional a la acumulación, donde la desigualdad es constitutiva al no haber mecanismos redistributivos al interior del sistema, cuyos fondos son administrados por los fondos de pensiones privados (AFP)⁵.

En 2009, Bachelet amplía el seguro de desempleo (que había sido creado en 2002 por el Gobierno de Lagos para trabajadores dependientes) a trabajadores de plazo fijo y se crea un Fondo de Cesantía que permite la redistribución de los aportes que se efectúan de forma tripartita (trabajador, empleador y Estado) en beneficio de los trabajadores más pobres. Se incluyen beneficios en dinero, salud, asignación familiar y apoyo a la reinserción laboral a través de una Bolsa Nacional de Empleo y becas de capacitación.

En 2009 se crea el Sistema Integral de Protección a la Infancia Chile Crece Contigo (CHCC)⁶, que busca apoyar a la primera infancia (0 a 4 años), mejorando su acceso a: prestaciones de salud (a través de un programa de Apoyo Biopsicosocial para estimulación temprana y salud madre-hijo); garantías de acceso a educación preescolar (salas cuna y jardines infantiles) y de ayudas técnicas para discapacidad. Asimismo, se establece un acceso preferente de las familias a toda la red de servicios y prestaciones sociales del Estado. El fundamento de esta intervención es reducir desigualdades de origen, dado el conocimiento científico sobre la importancia de la estimulación temprana en el desarrollo físico, cognitivo y psicológico futuro de los niños. Algunas medidas son de carácter universal, otras destinadas a los niños y niñas que se atienden en el sistema público de salud (cerca del 80% de la población), y otras a los que pertenecen a hogares del 40% de menores recursos del país, o que presentan alguna situación de vulnerabilidad especial.

Estas reformas se integran al naciente Sistema de Protección Social basado en derechos. Se incorpora así la noción de ciudadanía y la promoción de derechos sociales. En el 2008 se generó la Red Protege⁷, que pone en línea información sobre los derechos de acceso a subsidios y programas públicos. Se busca protección social que acompañe a las personas a lo largo de su ciclo vital, garantizando prestaciones (especialmente a partir de la reforma de salud y de previsión) con base en derechos.

La protección social ha sido un componente fundamental del discurso político de los gobiernos de la Concertación, marcando un sello que distinguió a todos los gobiernos del conglomerado. De este modo, se establece que entre 1990 y 2010 hay dos períodos en políticas sociales. El primero (1990-2000), marcado por la equidad, gobernabilidad y desarrollo en democracia, y el segundo (2000-2010), con mayor centralidad de las políticas de igualdad y protección de derechos sociales. En una primera etapa (1990-1999) el eje es el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de los sectores más pobres del país, para en una segunda etapa (2000-2010), especialmente durante el Gobierno Bachelet, tener como eje la expansión de las prestaciones hacia la configuración de un Sistema de Protección Social con enfoque de derechos. Es decir, la política social primero se hizo cargo de la pobreza para en los últimos años avanzar hacia mayores grados de universalidad y derechos, como se visualiza en la trayectoria de las políticas de protección social en el Cuadro 1.

Cuadro N° 1
Trayectoria de las políticas sociales en Chile (1980-2010)

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

Fuente: elaboración propia.

Las innovaciones en la protección social realizadas por los gobiernos de los presidentes socialistas Lagos y Bachelet amplían la cobertura de las prestaciones incorporando, como noción eje, la cobertura de riesgos a lo largo del ciclo vital. En segundo lugar, la protección se extiende al conjunto de la ciudadanía, abarcando no solo a los extremadamente pobres, sino también a los grupos vulnerables pobres y no pobres, apuntando a mejorar la calidad, oportunidad y equidad en el acceso a los servicios para la realización de sus derechos. La noción de derechos pasa a estar en el centro de la formulación del Sistema de Protección Social, aunque, como señalan Cecchini y Martínez (2011) y Martín (2009), está aún en construcción un enfoque de protección como garantía ciudadana. En tercer lugar, las reformas buscan una mejor integración entre los componentes contributivo y no contributivo de la protección social, particularmente en la reforma de salud Auge y en la Reforma Previsional.

El cambio de las políticas sociales hacia un Sistema de Protección Social basado en derechos, tuvo un progresivo desarrollo desde la

creación del Sistema de Protección Social Chile Solidario en los gobiernos con presidentes de izquierda. Chile Solidario generó un punto de partida para el proceso de cambio de las políticas sociales. Desde una visión centrada en el componente asistencial y caracterizado por políticas sectoriales se pasó a la búsqueda de políticas y programas que incluyeran un modelo de gestión integrado, multisectorial y que incorporara una noción multidimensional de la pobreza. Este proceso implicó una transformación relevante en términos de constituirse como una política innovadora de superación de la pobreza, que enfatizaba el desarrollo de capacidades junto con el mejoramiento de ingresos (Palma y Urzúa, 2005; Raczynski, 2008). Por otra parte, la Reforma Previsional es la última reforma importante en materia social durante los gobiernos de la coalición que gobernó Chile desde la recuperación de la democracia en 1990 hasta 2010. Esta reforma mantuvo la provisión privada del sistema de pensiones, pero introdujo un pilar solidario con énfasis en la incorporación de elementos redistributivos (Martner, 2010). También se fortaleció el rol del Estado en previsión social con la incorporación de la noción de derechos sociales (Délano, 2010; Arenas de Mesa, 2010).

Sin embargo, aunque incorporando el énfasis en enfoque de derechos, estas reformas se desarrollan en el marco de un rol predominante del mercado. Como señala Antía (2010), tanto en Chile como en Uruguay hay una desmercantilización moderada, en que las reformas sociales impulsadas por los recientes gobiernos de centro-izquierda muestran un incremento medido del rol del Estado en las políticas, pero en el caso chileno se conserva una configuración predominantemente liberal, aunque con un cierto fortalecimiento de los dispositivos solidarios. Efectivamente, en este estudio se constata que hay un rol más activo del Estado en términos de sus acciones de regulación y fiscalización de los proveedores privados y de una mayor extensión y cobertura de las políticas de protección social dirigidas no solo a los más pobres, sino buscando asegurar prestaciones (o garantías mínimas) universales. Pero no se incorporan componentes redistributivos y solidarios en la seguridad social (salud y previsión), manteniéndose un sistema dual y altamente desigual en los servicios sociales, con transferencias asistenciales de bajo monto. En parte, la traba de las reformas se relaciona con el sistema electoral binominal⁸ y las exigencias constitucionales fuerzan acuerdos con la oposición, frenando reformas más estructurales.

En los gobiernos de izquierda de Lagos y Bachelet, la mayoría de las reformas se realizan en el marco del modelo de políticas sociales con alta participación de privados, heredadas de las reformas neoliberales realizadas en dictadura.

En los gobiernos de izquierda de Lagos y Bachelet, la mayoría de las reformas se realizan en el marco del modelo de políticas sociales con alta participación de privados, heredadas de las reformas neoliberales realizadas en dictadura. De tal modo que los cambios no desafían el modelo, aunque se busca combinar la inclusión social con la preservación del modelo económico. El caso chileno fue hecho con un intrincado modelo de continuidad y cambio, y su evolución provee una explicación parcial de su resiliencia, pues se incorporan cambios en términos de la agenda de políticas sociales con un rol más activo del Estado y una mayor regulación de los servicios sociales. Las acciones de los gobiernos de izquierda muestran cambios respecto de la agenda neoliberal, como la inclusión de los grupos vulnerables y un mayor énfasis en reforzar los derechos sociales de estos sectores, con base en una ampliación comprehensiva de la protección social y la ciudadanía. Sin embargo, las dificultades del acomodo entre la persistencia de la provisión neoliberal de políticas sociales y políticas de izquierda generan una distancia entre la práctica retórica y el efectivo ejercicio de derechos sociales.

2. La protección social en el Gobierno de centroderecha. De los derechos a las oportunidades (2010-2013)

En este período, la agenda social tiene como eje central la reducción de la pobreza y el impulso al crecimiento económico. El acceso a empleo ocupa un rol central en las políticas de protección social, que se refleja en la agenda social (establecida en el programa de gobierno y en los Mensajes Presidenciales desde 2010 a 2013), que tiene como eje erradicar la extrema pobreza al año 2014 y la pobreza al 2018, por medio de incrementar el crecimiento económico y mejorar la focalización de las políticas sociales.

El Gobierno plantea que la economía de mercado y el crecimiento económico son los principales generadores de riquezas y de oportunidades, pero se requiere la acción del Estado para enfrentar las causas de la pobreza, que provienen de tres principales fuentes: la falta de trabajo, la mala calidad de la educación y la debilidad de la familia (Mensaje Presidencial de 2010). En ese sentido, el Estado asume un rol fundamental para garantizar la oportunidad de acceder a niveles mínimos de bienestar, que aseguren una vida digna y entrega las herramientas e incentivos apropiados para que las personas puedan salir adelante, pero estas deben poner su esfuerzo. Ello se traduce

En las orientaciones fundamentales de la nueva política social se establecen énfasis y cambios en la institucionalidad y políticas, pero sin que ello signifique un quiebre radical con las políticas sociales de la centroizquierda.

en la lógica de derechos con obligaciones, y el incentivo al mérito y esfuerzo individual.

En las orientaciones fundamentales de la nueva política social se establecen énfasis y cambios en la institucionalidad y políticas, pero sin que ello signifique un quiebre radical con las políticas sociales de la centroizquierda. El Gobierno asume, en una segunda vuelta, con el 51,61% de los sufragios frente al 48,38% del candidato de la Concertación (Eduardo Frei). Se mantienen programas clave, como Chile Crece Contigo, implementación de la Reforma Previsional, y Auge⁹. Las diferencias se establecen en cuanto a la forma de gestionar, evaluar los déficits de estos programas y los cambios sugeridos.

Por otra parte, iniciativas impulsadas por el Gobierno anterior, como la ampliación del descanso postnatal, son implementadas por este Gobierno. En octubre de 2011 se promulgó la Ley N° 20.545 que extiende el período posnatal a seis meses (agregando 12 semanas más de permiso a las existentes) e incorpora el permiso parental. Además el padre puede solicitar seis semanas de permiso total o bien 12 semanas en media jornada. Y se amplía la cobertura del beneficio del posnatal a todas las trabajadoras (incluidas las de plazo fijo, faena o temporales) beneficiando potencialmente a más de 2 millones de mujeres trabajadoras chilenas en edad fértil. Antes de esta Ley solo una de cada tres mujeres, madres trabajadoras, tenía acceso al posnatal, beneficio que se extiende a todas las trabajadoras (Discurso del Presidente Piñera, 29 de septiembre de 2011). Además, en 2011 se ampliaron los permisos de padre y madre en caso de enfermedad grave de un hijo menor de un año. Además, se aprobó la Ley N° 20.531, que exime total o parcialmente a los pensionados de pagar sus cotizaciones de salud, dependiendo de su nivel de ingresos.

El mayor cambio en las políticas contra la pobreza es el Ingreso Ético Familiar (IEF), implementado desde 2011, que se plantea como objetivo reemplazar de manera gradual a Chile Solidario, imprimiéndole una orientación más fuerte hacia el empleo, el refuerzo de las condicionalidades y un mayor número y monto de las transferencias, distribuidas como bonos, en función de méritos. Como se aprecia en el Cuadro 2, el IEF aumenta sustantivamente el monto del subsidio. Estos mayores recursos implican montos entre 2,4 y 5,3 veces mayores que las transferencias de Chile Solidario. Considerando las cantidades máximas a las que pueden acceder cada mes las familias del IEF, representa en términos per cápita entre el 144% y el 187% de la línea de indigencia, y el 84% y el 122% de la línea de pobreza (Cecchini, Robles y Vargas, 2012).

Cuadro 2
Gasto y cobertura Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar

Programa	Año	Cobertura	Gasto en relación con el PIB
Chile Solidario	2004	100% indigencia 51,7% pobreza	0,11 %
Ingreso Ético Familiar	2012	100% indigencia 51,7% pobreza	0,28%

Fuente: elaboración propia con base en DIPRES (2012).

El IEF está dirigido a las familias más pobres y vulnerables del país y contempla: una Asignación Base mensual¹⁰ y asignaciones adicionales por cumplimiento de compromisos familiares. El programa implica un gasto anual promedio, para 2012-2015, en torno a US\$ 430 millones, lo que significa un gasto incremental de US\$ 230 millones anuales por sobre el presupuesto histórico de CHS (DIPRES, 2012).

Si se consideran en conjunto las transferencias monetarias de la Asignación Social y del sistema Chile Solidario, estas suponen un mínimo y un máximo de 23% y 83%, respectivamente, en cuanto a la línea de extrema pobreza, y de 13% y 51%, en relación con la línea de pobreza (Vargas, 2012). Es decir, si los beneficiarios del IEF cumplen con el máximo de requisitos y condicionalidades, no podrán traspasar la línea de la extrema pobreza. Esto implica que este mayor apoyo monetario de parte del Estado para las familias que están en una situación de extrema pobreza es insuficiente por sí solo para superar esta condición. Ello, aun cuando los montos y su importancia relativa según las líneas de pobreza e indigencia pasan a estar entre los cuatro más altos de la región (junto con Brasil, México y Costa Rica) (Vargas, 2012). En 2012, se beneficiaron alrededor de 170.000 familias, equivalentes a 640.000 personas, lo que es más que el total de personas en situación de extrema pobreza (472 mil personas según CASEN 2011).

La mayor novedad del IEF es que busca aumentar los ingresos autónomos de las familias, a través de un mayor número de perceptores de ingresos y, especialmente, incentivar la participación laboral femenina. Un segundo aspecto es que se reduce el tiempo de los subsidios a 24 meses (y no cinco años como en Chile Solidario) y se crean bonos en función del mérito, ya sea el acceso a empleo con contrato formal de la mujer o el logro escolar de los hijos que tengan las mejores calificaciones de su clase.

Asimismo, en el período 2010-2012 se observa una creciente tendencia a generar bonos asistenciales en diversos programas sociales, lo que se ha denominado como “bonomanía” (como se aprecia en el Cuadro 3, con los principales bonos entregados), en tanto práctica habitual y creciente del período analizado. Cabe distinguir aquellos no integrados a una política pública y de corte asistencialista (bono marzo, bodas de oro, invierno, solidario de alimentos y leña), de los asociados a programas sociales (bono empleo mujer, control niño sano, logro escolar, asignación social, y egreso anticipado sociolaboral, que pertenecen al IEF). Se implementan, además, el bono consulta médica respiratoria y el bono Auge, para permitir la atención de beneficiarios del sector público en el sector privado cuando no existieran garantías de atención en los centros hospitalarios públicos. Los bonos operaron como un incentivo a una mayor participación de privados en la provisión de servicios, pues se reforzó la atención en centros privados en vez del aumento de recursos al sector público, con el consiguiente debilitamiento de este.

Cuadro 3
Bonos establecidos por el Gobierno de centroderecha (período 2010-2013)

Año	Tipo de bono	Normativa	Beneficio*
2010	Bono Marzo	Ley N° 20.428	\$ 40.000 por carga familiar
2011	Bono Bodas de Oro	Ley N° 20.506	\$ 250.000 reajustables según IPC
2011-2012	Bono de Invierno	Ley N° 20.559	\$ 44.265 en 2011 y \$ 47.250 en 2012
2012	Bono Solidario de Alimentos	Ley N° 20.605	\$ 40.000 por familia más \$ 7.500 adicional por hijo
2012	Bono Empleo Mujer	Reglamento Ingreso Ético Familiar	Cálculo según ingresos de la mujer
2012	Bono Control Niño Sano	Reglamento Ingreso Ético Familiar	\$ 5.000 mensuales por hijo
2012	Bono de Logro Escolar	Reglamento Ingreso Ético Familiar	\$ 50 mil por alumno
2011-2012	Bono Asignación Social	Reglamento Ingreso Ético Familiar	\$ 10.000 por integrante de la familia
2012	Bono por Egreso Anticipado Sociolaboral	Reglamento Ingreso Ético Familiar	\$ 190 mil por familia
2011	Bono Consulta Médica Respiratoria	Decreto Ministerio de Salud	Se entrega a hospitales y centros de salud
2011-2012	Bono Auge	Decreto Ministerio de Salud	En presupuesto Ministerio de Salud
2012	Bono Leña Aysén	Decreto IPS	Monto variable

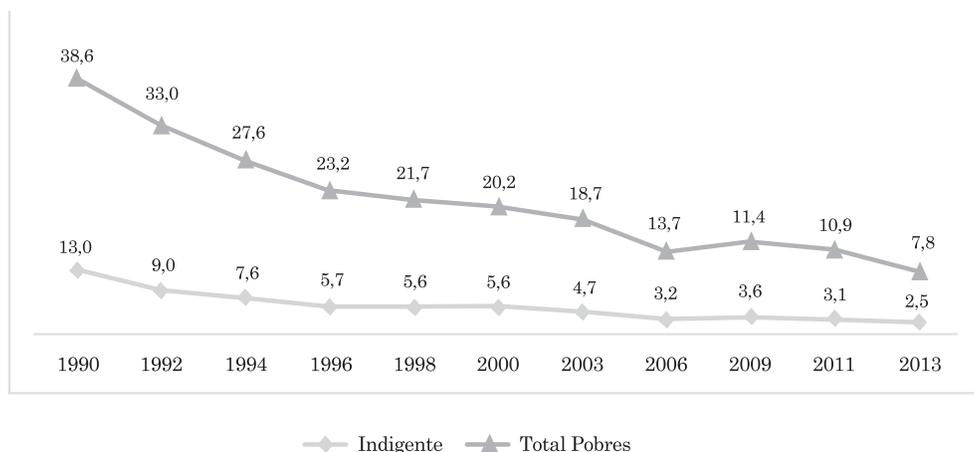
*Pesos chilenos, año 2013.

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, entre 2011 y 2013 hubo un incremento del ingreso autónomo per cápita para todos los quintiles (promedio de 15% real), y un incremento de los subsidios per cápita elevado y focalizado en los primeros quintiles. Respecto de los subsidios monetarios recibidos por el 20% más pobre de la población, cerca de siete de cada 10 pesos corresponden a beneficios del pilar solidario (producto de la reforma previsional de Bachelet que creó la pensión básica solidaria y el aporte previsional solidario). Del resto de los subsidios monetarios, 13,5% corresponde a los beneficios de los bonos relacionados con el Ingreso Ético Familiar (Libertad y Desarrollo, 2015), que impactan en los ingresos de los más pobres.

En el Gobierno de Piñera, con las altas cifras de crecimiento económico, el bajo desempleo (tasa de desempleo promedio de 6,9% y crecimiento promedio de 5,4%) y el mayor otorgamiento de subsidios monetarios, las cifras del período son positivas en términos de reducción de la pobreza. Como se aprecia en el Gráfico 1, esta se muestra constante a través de los distintos gobiernos, marcando el período del Gobierno de derecha una sustantiva reducción, aunque no mejoran las cifras de desigualdad. Hay un estancamiento en el coeficiente de Gini, que muestra una enorme dificultad para que las políticas públicas impacten mejorando las condiciones de igualdad.

Gráfico 1
Evolución de la pobreza (1990-2013). Porcentajes



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, serie Encuestas Casen (incluyendo estimaciones de CEPAL con correcciones a la metodología 2009 y 2011)¹¹.

Desde el retorno a la democracia en 1990, la pobreza se reduce de manera persistente, desde un 38,6% en 1990 a un 7,8% en 2013. En tanto, como se aprecia en el Cuadro 4, en términos de desigualdad en los períodos 2006 y 2013 (que incorpora datos con la nueva medición de ingresos), se muestran escasos impactos.

Cuadro 4
Distribución de ingresos (2006-2013)

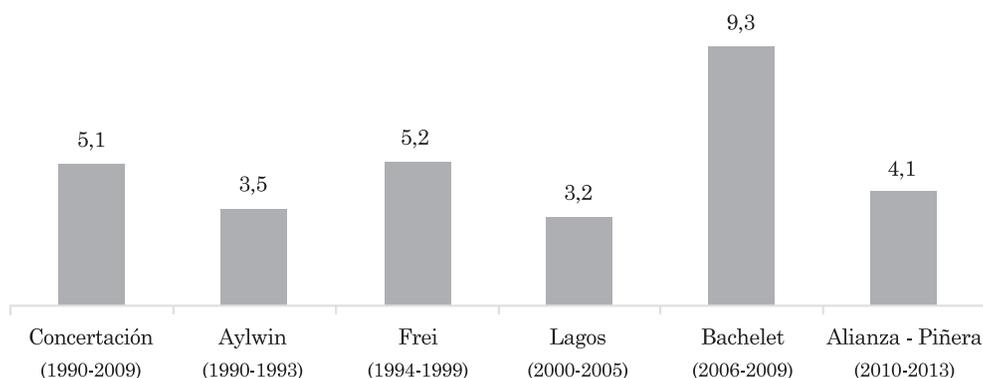
	2006	2009	2011	2013
Índice 10/10 ingresos autónomos	27,60	38,80	29,80	29,10
Índice 10/10 ingresos monetarios	20,10	19,80	17,70	17,10
Gini ingresos autónomos	0,51	0,51	0,50	0,50
Gini ingresos monetarios	0,50	0,50	0,49	0,49

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuestas Casen (2006-2013 con nueva medición de ingresos).

Las cifras, tanto del período de gobiernos de centroizquierda como de derecha, como muestra el Cuadro 4 sobre distribución de ingresos, revelan importantes desafíos en términos no solo de reducción de la pobreza, sino principalmente de desigualdad. Aunque se reduce fuertemente la extrema pobreza (de 3,6 a 2,5 entre 2009 y 2013), el Gini no muestra variaciones significativas (0,50 a 0,49 entre 2009 y 2013), existiendo una barrera de desigualdad que no logran romper las políticas implementadas.

Aunque ha habido un importante esfuerzo por aumentar los recursos destinados a políticas sociales que permitan reducir desigualdades, como es la inversión en salud, educación, vivienda y previsión social, como se aprecia en el Gráfico 2, y un especial aumento de recursos durante el período de Bachelet (2006-2010), los esfuerzos muestran no ser suficientes para romper con la desigualdad. Según CIEPLAN (2013), entre 1990-2009, la tasa de crecimiento anual promedio del gasto público (social) total fue de 5,1%, mientras que entre 2010-2013 fue de 4,1%. Lo anterior es particularmente claro al comparar el Gobierno de Bachelet con el de Piñera. Durante el Gobierno de Bachelet, el gasto público social total creció a tasas promedio de 9,3% cada año, mientras que en el de Piñera fue de 4,1%. Destacan las tasas de crecimiento del gasto público en salud, educación y vivienda en el Gobierno de Bachelet, todas por sobre el 10% anual, mientras que la tasa de crecimiento del gasto público en estas mismas materias fue sustancialmente menor durante el gobierno de Piñera.

Gráfico 2
Gasto público social total por habitante. Crecimiento anual (porcentaje)



Fuente: CIEPLAN (2013).

3. Factores de cambio y continuidad de la protección social en Chile

En el análisis del cambio y continuidad de las políticas públicas en materia de protección social es necesario considerar que el diseño e implementación de las políticas es un proceso inherentemente político, en el que las orientaciones de las políticas dependen de los discursos e ideologías de las coaliciones gobernantes y los resultados de estas dependerán de las decisiones políticas, por lo que comprender estos factores políticos es clave para la efectividad de las políticas públicas. Zohlnhöfer (2009) establece la importancia de la política señalando que la magnitud del cambio de políticas públicas después de un cambio de Gobierno no solo será determinada por las diferencias programáticas entre el viejo y el nuevo Gobierno, sino por el apoyo electoral obtenido en la elección. De modo que la disposición a cambios es menor si los resultados de la victoria electoral son estrechos, ya que interesa mantener elementos de continuidad que aseguren el triunfo en una siguiente elección. Por otra parte, las reformas más radicales involucran riesgos electorales para el Gobierno debido a los sesgos negativos, los costos de transición y los efectos secundarios negativos inesperados.

Por otra parte, es necesario considerar los criterios normativos cuando se analizan cambios que afectan la protección social. En esta

El gasto social puede mantenerse en un mismo nivel, pero su composición puede cambiar favoreciendo programas de reducción del desempleo, con mayores condicionalidades en sus prestaciones y no la salud pública y prestaciones universales.

línea, Kerstenetzky (2012), al estudiar los cambios en el Estado de bienestar, señala la relevancia de considerar los criterios normativos. Generalmente, los estudios abordan los desafíos y cambios económicos y financieros, principalmente a través del análisis del gasto social. Pero estos estudios, si bien son relevantes, podrían ser opacos ante transformaciones cualitativas que implican una transformación en las orientaciones del bienestar. Por ejemplo, el gasto social puede mantenerse en un mismo nivel, pero su composición puede cambiar favoreciendo programas de reducción del desempleo, con mayores condicionalidades en sus prestaciones y no la salud pública y prestaciones universales. Estos cambios han sido calificados como adaptaciones funcionales del Estado de bienestar al nuevo contexto económico, o bien como remercantilización y una pérdida de la responsabilidad del Estado en la provisión de servicios sociales (Nullmeier y Kauffman, 2010, citado por Kerstenetzky, 2012).

Respecto de cuán intensos son estos cambios, Hall (1993) establece que la mayoría de los cambios de políticas son rutinarios e incrementales, en que se mantienen estables los instrumentos y los objetivos de estas. Un segundo orden de cambios se da en los instrumentos de las políticas. Y los cambios paradigmáticos o radicales son escasos, requieren contextos de crisis económicas y políticas y suponen modificaciones en los propios objetivos de la política. Este autor identifica tres niveles de cambio: 1) ajustes menores en los criterios de intervención y en los presupuestos, en un marco donde priman las opciones tradicionales de la política social; 2) cambio de los instrumentos de gestión y aquellos que inciden en la viabilidad económica y financiera de la política pública, pero se conservan las metas y la orientación original del servicio social; y 3) cambio de paradigma, en que hay una sustitución del paradigma dominante por otro cuya orientación es radicalmente opuesta, promoviéndose una nueva matriz de ideas y criterios orientadores de política pública.

Para analizar cuál es la intensidad de los cambios en los Estados de bienestar, Pierson (2001) elabora tres dimensiones para establecer la orientación y profundidad de las reformas: 1) remercantilización, que supone impulsar el mercado y la participación laboral, disminuyendo prestaciones universales y vinculándolas a condiciones de elegibilidad; 2) contención de costos, básicamente con reducción del gasto público y social; y 3) recalibración de reformas, que ajustan las políticas de bienestar a las demandas sociales. Con estas dimensiones es posible establecer la direccionalidad de los cambios en las políticas públicas de bienestar y el rol que le cabe al Estado y al mercado.

Tomando como base la elaboración de Pierson y de Hall, Andersen (2007) identifica los aspectos básicos en cuatro dimensiones de análisis: 1) dirección del cambio (reducción de costos, recalibración, remercantilización); 2) nivel (cambio de paradigmas, discursos, políticas, instituciones y resultados), para lo cual se apoya en los tres tipos de cambios de Hall (1993); 3) dinámica (radical o gradual); y 4) grado u orientación (transformador o no transformador). Tomando este esquema analítico, se analizan comparativamente los gobiernos de centroizquierda y de derecha, estableciendo, a partir de las políticas impulsadas por estos gobiernos en materia social, la intensidad, profundidad y dirección del cambio de políticas.

Para ello, como se muestra en el Cuadro 6, se agrupan las principales orientaciones de las reformas. En primer lugar se releva como eje central en los gobiernos de centroizquierda un énfasis en los derechos sociales y la universalización garantizada de prestaciones; se busca romper con la focalización solo en la extrema pobreza ampliando atenciones a grupos vulnerables; hay una ampliación del gasto social, reformas amplias en protección social, ampliación de subsidios principalmente vinculados a la reforma previsional de Bachelet, que son derechos sociales, menor énfasis en la condicionalidad de los subsidios, y reformas menores en términos de institucionalidad. En tanto, la centroderecha pone énfasis en las oportunidades y en la lógica de las obligaciones o condicionalidades, el gasto social se reduce, pero se enfatizan los subsidios y bonos focalizados en los más pobres, se crean beneficios que fomentan el empleo y se legisla sobre ampliación del posnatal. Además, se generan importantes cambios en la institucionalidad creando el Ministerio de Desarrollo Social.

Cuadro 6
Orientaciones del Sistema de Protección Social (2000-2013)

Orientación	Período 2000-2010 Gobiernos Lagos y Bachelet	Período 2010-2014 Gobierno Piñera
Eje central	Derechos sociales. Avances en derechos garantizados.	Énfasis en Oportunidades. Derechos con obligaciones. Derechos no garantizados.
Focalización	Ampliación desde 20% más pobre a 40 y 60% más vulnerable.	Acentuada en extrema pobreza.
Gasto social	Ampliación gasto social impulsado por Reforma Previsional.	Gasto social focalizado. Ampliación gasto en educación superior con base en Ley N° 20.630 de Reforma Tributaria.

Reformas principales en protección social	Reforma de Salud. Reforma Previsional. Seguro de Desempleo. Creación de Chile Solidario. Políticas de cuidado infantil y ampliación cobertura pre escolar. Creación Chile Crece Contigo.	Ingreso Ético Familiar. Reducción pago cotización de salud a jubilados. Ampliación del beneficio posnatal. Ampliación Auge-Ges y mayor participación de privados en la provisión de servicios de salud.
Subsidios	Ampliación cobertura Chile Solidario. Bono invierno.	Énfasis en bonos y subsidios. Aumento montos.
Condicionalidad en las transferencias	Baja condicionalidad. Énfasis en derechos universales.	Fuerte condicionalidad.
Reformas institucionales	Red Protege.	Ministerio de Desarrollo Social.

Fuente: elaboración propia.

En el Cuadro 7 se analizan las principales reformas en materia de protección social realizadas por los gobiernos de centroizquierda y centroderecha, aplicando las dimensiones de análisis de Andersen (2007).

Cuadro 7
Análisis del cambio de políticas de protección social (2000-2013)

Dimensiones del cambio	Gobiernos centroizquierda Lagos (2000-2006) y Bachelet (2006-2010)	Gobierno centroderecha Piñera (2010-2013)
Nivel de cambio	No hay cambio de paradigma, sí de instituciones y políticas. Aumenta el gasto social. Bajos impactos en desigualdad, altos impactos en pobreza.	No hay cambio de paradigma, sí de instituciones y muy pocas innovaciones en políticas. Cambia orientación de políticas. Gasto social crece a menor ritmo. Bajos impactos en desigualdad, altos impactos en pobreza.
Dirección de cambio	Desmercantilización.	Remercantilización.
Dinámicas de cambio	Incremental.	Incremental.
Grado de cambio	Mantención.	Mantención.

Fuente: elaboración propia con base en Andersen (2007) y Midaglia y Antía (2007).

Respecto de la primera dimensión sobre el nivel de cambio, este se sitúa a nivel de discurso. No hay un cambio paradigmático, sino continuidad de las reformas impulsadas por los gobiernos de centroizquierda

y resultados que persisten en la tendencia a la reducción de la pobreza y mantención de la desigualdad. Un elemento de cambio es el menor gasto social respecto del Gobierno de Bachelet. Sobre la dimensión de dirección del cambio, se establece que hay una orientación a desmercantilizar y universalizar derechos en los gobiernos de centroizquierda, a su vez que se reorientan las políticas a una mayor participación de privados en el Gobierno de centroderecha. La dimensión de la dinámica del cambio es gradual e incremental y el grado de transformación es de mantención del modelo de políticas sociales con fuerte rol de proveedores privados.

Conclusiones

Se observan elementos de continuidad, con cambios de discurso y en las orientaciones de las políticas de protección social. Se mantienen las reformas que se realizan al modelo de fuerte provisión privada de servicios sociales y escasos mecanismos de solidaridad y redistribución en las políticas de seguridad social. Ello puede explicarse porque los gobiernos de centroizquierda llevaron a cabo reformas incrementales en el marco del modelo de mercado. De tal manera que las reformas significativas, tanto en el área de la asistencia social (Chile Solidario) como de la seguridad social (Reforma de Salud y Reforma Previsional), son reformas que no implican cambios paradigmáticos. Por su parte, las reformas del Gobierno de centroderecha, como la ampliación del permiso de descanso posnatal en la seguridad social y la creación del Ingreso Ético Familiar, en lo asistencial, tuvieron amplio acuerdo con la centroizquierda al seguir el mismo modelo.

El énfasis central de cambio del Gobierno de centroderecha respecto de los de centroizquierda se da en torno al crecimiento económico, el impulso a los sectores más pobres, especialmente de las mujeres que ingresan al mundo laboral y la premiación a los que se esfuerzan a través de condicionalidades. Por otra parte, se vuelve a enfatizar en la importancia de la focalización de las políticas, abandonando la opción universalista que se venía gestando a partir de la impronta en los derechos a la protección social. Así, los cambios son también incrementales. Dado el estrecho margen de votación por el que ganó la centroderecha, tampoco hay piso político para hacer transformaciones mayores.

Se puede establecer que el nivel, dirección, grado y dinámica de cambio que se produjo en el Gobierno de derecha, luego de dos gobiernos reformistas de centroizquierda, fue de corte incremental,

En el caso chileno, las tareas en términos de acceso a la protección social, de reducción de la pobreza y de estabilidad de las políticas están hechas, pero ello no es suficiente para lograr un país más justo.

generando estabilidad en los cambios ya impulsados, pero con una mayor impronta y participación del sector privado en la provisión de servicios, manteniendo la importancia y dinámica de centralidad del crecimiento económico en la reducción de la pobreza y del empleo como motor de la política social. El cambio en las orientaciones de política va desde la lógica de derechos hacia una lógica de oportunidades, fruto del crecimiento económico, y otorgadas fundamentalmente por el mercado. Aunque hay un énfasis en la importancia de la focalización de las políticas, abandonando la opción universalista que se venía gestando a partir del énfasis en los derechos a la protección social, no existe una reducción de beneficios ya otorgados (pese al menor incremento del gasto social). El énfasis en soluciones asistenciales, como los bonos, con alto riesgo de clientelismo, fueron una impronta de la centroderecha.

Tanto en los gobiernos de centroizquierda como en el de centroderecha, el desafío de la desigualdad quedó como una tarea pendiente. Ello implica que el modelo de protección social requiere cambios profundos para que no solo exista el acceso al ejercicio del derecho a la protección social, sino que las políticas públicas sean de calidad e impacten efectivamente en posibilidades equitativas de desarrollo de todos los ciudadanos. Una importante lección de este análisis es que, en el caso chileno, las tareas en términos de acceso a la protección social, de reducción de la pobreza y de estabilidad de las políticas están hechas, pero ello no es suficiente para lograr un país más justo.

Notas

(1) Las políticas recomendadas por los organismos internacionales de asistencia crediticia consistían en la estabilidad económica a través de: disciplina fiscal, apertura comercial, liberalización de mercados, atracción de inversiones, reducción del sector público, expansión de los sectores privados y seguridad jurídica a la propiedad privada. Y en materia de políticas sociales, la aplicación de programas focalizados dirigidos a los sectores más pobres con énfasis en educación y salud.

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

(3) Los Chicago Boys conformaron la tecnocracia tras las reformas neoliberales impulsadas en la dictadura de Pinochet. Eran economistas con

posgrado en la Universidad de Chicago, formados por Milton Friedman, que aplicaron las políticas neoliberales de privatizaciones y reducción del gasto fiscal.

(4) Las reformas en materia de políticas sociales que se instalaron en Chile durante la dictadura introdujeron la participación del sector privado y privatización de servicios, reducción del gasto social y una alta focalización de las prestaciones sociales, desmantelando el rol del Estado y subordinando las políticas sociales al mercado.

(5) La Reforma estableció un Pilar Solidario conformado por una pensión no contributiva, la pensión básica solidaria (PBS) y un complemento a la pensión contributiva: el aporte previsional solidario (APS), para adultos mayores del 60% más pobre de la población mayor de 65 años. Para reducir la desigualdad de género se creó el Bono por Hijo, que se entrega a todas las mujeres pensionadas a los 65 años. El rol del Estado en previsión social se fortaleció con la incorporación de la noción de derechos sociales y la reducción de desigualdades al corregir el modelo (Délano, 2010; Arenas de Mesa, 2010).

(6) Su configuración recogió las recomendaciones de una Comisión Asesora Presidencial. Contempla: Programa educativo masivo; Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial; Fondo de Intervenciones para el Desarrollo Infantil; desarrollo de una Red Comunal y un Fondo de Fortalecimiento Municipal; Programa de Apoyo al Recién Nacido (que es la entrega de un ajuar, cuna y un set de implementos para reforzar la estimulación y el apego).

(7) La Red Protege se creó como una estrategia de articulación estratégica y comunicacional de los diferentes servicios y prestaciones a los cuales tenían derecho los chilenos en materia de protección social.

(8) El sistema electoral binominal fue establecido en la Constitución Política de 1980. Favorece el bipartidismo, impulsando la elección de minorías, pues su finalidad no es la elección proporcional, sino la estabilidad de los bloques en competencia, por lo que impulsa la conformación de pactos, alianzas o coaliciones que respalden solo un candidato, incentivando la competición al interior de cada partido o pacto.

(9) Aunque se incorporaron nuevas patologías a las Garantías Explícitas de Salud (GES), se promovió la provisión de servicios de privados al establecer la portabilidad del Bono Auge y Bono de enfermedades respiratorias. Se aprobó la Ley N° 20.531 (2011), que exime total o parcialmente a los pensionados de pagar sus cotizaciones de salud, dependiendo de su nivel de ingresos.

(10) Desde marzo de 2011 se entregó a los beneficiarios de Chile Solidario una Asignación Social, como primer paso para la instalación del Ingreso Ético Familiar, que incrementó los ingresos monetarios de las familias más pobres (Ministerio de Desarrollo Social, 2011).

(11) Respecto de la medición por ingresos, en Casen 2013 se actualizó la Línea de Pobreza y se generó una nueva medición de ingresos. La pobreza con la antigua y nueva línea se reduce. En 2013, con la antigua medición por ingresos, la pobreza afecta a un 7,8% de la población (10,9% en 2011; 11,4% en 2009; 13,7% en 2006 y 18,7% en 2003), y con la medición nueva son 14,4% en 2013, el doble que en la medición tradicional (los que, a su vez, son el 22,2% en 2011; 25,3% en 2009; y 29,1% en 2006). Cabe señalar que para Casen 2013 se agregó además una medición de pobreza multidimensional por primera vez en Chile, que incorpora dimensiones de acceso a políticas sociales (salud, educación, vivienda, ocupación y seguridad social) y muestran que un 20,4% de la población es pobre, versus el 14,4% de la pobreza medida por ingresos. En todo caso, también en la pobreza multidimensional ha habido avances, pues se ha transitado desde el 27,5% en 2009 y del 24,3% en 2011, al 20,4% en 2013.

Bibliografía

- Andersen, Jorgen (2007), "Conceptualizing Welfare State Change", Aalborg, Aalborg University, Centre for Comparative Welfare Studies (Working Paper; N° 2007-51).
- Antía, Florencia (2010), "Políticas sociales y desarrollo: los desafíos para las izquierdas de Chile y Uruguay", en *Las izquierdas latinoamericanas: de la oposición al gobierno*, Pablo Alegre ...[et al], Buenos Aires, Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad; CLACSO.
- Arenas de Mesa, Alberto (2010), *Historia de la reforma previsional chilena: una política exitosa de política pública en democracia*, Santiago, OIT.
- Barrientos, Armando (2012), "Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas: ¿hacia una protección social fragmentada?", en *Nueva Sociedad*, N° 239, pp. 65-78.
- Biglaiser, Gary (2002), "The Internationalization of Chicago's Economics in Latin America", en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 50 N° 2, pp. 269-286.
- Briones, Álvaro (2005), "¿Hacia un 'giro' socialdemócrata de la economía chilena?", en *Los desafíos del progresismo: hacia un nuevo ciclo de la política chilena*, Ernesto Águila (ed.), Santiago, Catalonia.
- Castañeda, Jorge (2006), "Latin America's Left Turn", en *Foreign Affairs*, Vol. 85 N° 3, pp. 28-43.
- Castiglioni, Rossana (2006), "Cambios y continuidad en política social: educación, pensiones y salud", en *El gobierno de Ricardo Lagos: la nueva vía chilena hacia*

- el socialismo*, Robert Funk (ed.), Santiago, Universidad Diego Portales.
- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago, CEPAL (Libros de la CEPAL; N° 111).
- Cecchini, Simone; Robles, Claudia; y Vargas, Hernán (2012), “La ampliación de las transferencias monetarias y sus desafíos en Chile: el Ingreso Ético Familiar”, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (Research Brief; N° 26).
- CEPAL (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago, CEPAL. Trigésimo Tercer Período de Sesiones de la CEPAL, Brasilia, 30 de mayo al 1° de junio.
- CIEPLAN (2013), “Comparación de los indicadores de gasto público social de los gobiernos de la Concertación con el gobierno de la Alianza”, Santiago, Corporación de Estudios para Latinoamérica (Documento de Trabajo).
- Cortés, Rosalía (2008), “The Contemporary Social Policy Debate in Latin America”, en *Social Global Policy*, Vol. 8 N° 1, pp. 109-114.
- Cortés Terzi, Antonio (2007), “Año I de Bachelet: un buen gobierno por sus acciones de protección e integración social”, en *Revista Asuntos Públicos*, N° 594.
- Delamaza, Gonzalo (2004), “Políticas públicas y sociedad civil en Chile: el caso de las políticas sociales (1990-2004)”, en *Política*, N° 43, pp. 105-148.
- Délano, Manuel (2010), *Reforma previsional en Chile: protección social para todos*, Santiago, OIT.
- DIPRES (2012), “Informe de política fiscal”, Santiago, Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos.
- Draibe, Sonia y Riesco, Manuel (2007), “Introduction”, en *Latin American Developmental Welfare State Model in the Making?*, Manuel Riesco (ed.), New York, Palgrave, MacMillan.
- Filgueira, Fernando; Reygadas, Luis; Luna, Juan Pablo; y Alegre, Pablo (2012), “Crisis de incorporación en América Latina: límites de la modernización conservadora”, en *Perfiles Latinoamericanos*, N° 40, pp. 31-58.
- Gomáriz, Enrique (2007), “Sistema político y políticas públicas en América Latina”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 38, pp. 91-112.
- Hall, Peter (1993), “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain”, en *Comparative Politics*, Vol. 25 N° 3, pp. 275-296.

- Huber, Evelyne y Stephens, John (2005), "Successful Social Policy Regimes? Political Economy, Politics, and the Structure of Social Policy in Argentina, Chile, Uruguay, and Costa Rica", paper presented at the Conference on Democratic Governability, University of Notre Dame. Kellogg Institute for International Studies, October 7-8.
- Huneus, Carlos (2000), "Technocrats and Politicians in an Authoritarian Regime: the 'ODEPLAN Boys' and the 'Gremialists' in Pinochet's Chile", en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 32 N° 2, pp. 461-501.
- _____ (2012), "Variedades de gobiernos de coalizão no presidencialismo: Chile, 1990-2010", en *Dados*, Vol. 55 N° 4, pp. 877-910.
- Joignant, Alfredo (2005), "La politique des 'transitologues': luttes politiques, enjeux théoriques et disputes intellectuelles au cours de la transition chilienne à la démocratie", en *Politique et Sociétés*, Vol. 24 Nos. 2-3, pp. 33-59.
- Kerstenetzky, Celia Lessa (2012), "Sobre a 'crise' do Estado de bem-estar: retração, transformação fáustica ou o quê?", en *Dados*, Vol. 55 N° 2, pp. 447-485.
- Libertad y Desarrollo (2015), "Casen 2013: histórica reducción de la pobreza", en *Temas Públicos*, N° 1.195, pp. 1-10.
- Martin, María Pía (2009), "Protección social, igualdad y construcción de un Estado de bienestar en Chile", en *Revista Asuntos Públicos*, N° 718.
- _____ (2013) "¿Nuevos rumbos en el sistema de protección social? Continuidades y cambios en Chile desde el policy frames analysis: el caso de Chile Solidario y la Reforma Previsional chilena (2000-2010)", Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. Tesis Doctoral.
- Martner, Gonzalo (2010), "Reformas a la protección y seguridad social en Chile", en *Políticas Públicas*, Vol. 3 N° 1, pp. 61-94.
- Meseguer, Covadonga (2004), "La difusión de las privatizaciones en la OECD y en América Latina: ¿un proceso de aprendizaje?", en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 10, pp. 111-138.
- Midaglia, Carmen y Antía, Florencia (2007), "La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol.16 N° 1, pp. 131-157.
- Ministerio de Desarrollo Social (2011), "Informe de política social 2011", Santiago, Ministerio de Desarrollo Social.

- Molyneux, Maxine (2007), "Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?", Geneva, UNRISD.
- Montecinos, Verónica (2001), "Feminists and Technocrats in the Democratization of Latin America: a Prolegomenon", en *International Journal of Politics, Culture and Society*, Vol. 15 N° 1, pp. 175-199.
- OIT (2010), *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization*, Geneva, OIT. Report of the Social Protection Floor Advisory Group.
- Palma, Julieta y Urzúa, Raúl (2005), "Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de Chile Solidario", París, UNESCO (Colección Políticas Sociales; N° 12), <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140240s.pdf>, 23-04-2015.
- Pierson, Paul (2001), "Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States", en *The New Politics of the Welfare State*, Paul Pierson (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Piñera, Sebastián (2010), "Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 2010", Santiago, Gobierno de Chile, <http://www.gob.cl>.
- PNUD (2005), *La democracia en América Latina: compendio estadístico*, Santiago, PNUD.
- Raczynski, Dagmar (2008), "Sistema Chile Solidario y la política de protección social de Chile: lecciones del pasado y agenda para el futuro", Brasilia, Instituto Fernando Henrique Cardoso; Corporación de Estudios para Latinoamérica (Working Paper).
- Ribe, Helena; Robalino, David A; y Walker, Ian (2010), *Achieving Effective Social Protection for All in Latin American and the Caribbean: from Right to Reality*, Washington, World Bank.
- Rivera, Eugenio (2011), "Política y equidad en el bicentenario: el caso de la política social bajo la administración de Sebastián Piñera", Santiago, Fundación Equitas.
- Silva, Patricio (1996), "Studying Technocracy in Chile: What Can Be Learned from Mexican Case?", en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, N° 61, pp. 39-64.
- _____ (2006), "Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, pp. 175-190.
- Vargas, Luis Hernán (2012), "Ingreso Ético Familiar: alcances y principales desafíos. Parte II", en *Asuntos Públicos*, N° 933.
- Weyland, Kurt (2005), "Theories from Latin American Pension Reform", en *World Politics*, Vol. 57 N° 1, pp. 262-295.

- Zohlnhöfer, Reimut (2009),
“How Politics Matter
When Policies Change:
Understanding Policy Change
as a Political Problem”, en
*Journal of Comparative
Policy Analysis*, Vol. 11 N° 1,
pp. 97-115.