

# ¿Cambio o continuidad? Las políticas de protección social en Chile bajo gobiernos de centroizquierda y centroderecha<sup>1</sup>

María Pía Martin M

## Resumen

Se analiza el proceso de cambio en el diseño e implementación de los programas de protección social en Chile, en el marco del cambio entre el gobierno de centroizquierda de Bachelet (2006-2010) y de centroderecha de Piñera (2010-2014). Los resultados muestran continuidades referidas a la mantención de la estructura de la protección y cambios referidos a que se abandona el énfasis de derechos impulsado por los gobiernos de centroizquierda y se enfatiza el asistencialismo a través de múltiples bonos; y, en segundo lugar, se privilegian los espacios sectoriales antes que la coordinación interinstitucional. Se extraen conclusiones respecto de las posibilidades y desafíos del actual sistema de protección social ante cambios de gobierno en regímenes altamente presidencialistas como el chileno.

*Sistema de Protección Social- Cambio de políticas-Agenda gubernamental*

## Introducción

El presente documento se centra en el actual Sistema de Protección Social, analizando los cambios más recientes en la materia. Después de 20 años de gobiernos de centroizquierda<sup>2</sup>, bajo la coalición Concertación de Partidos por la Democracia se sucede en 2010 un cambio a un gobierno de centroderecha<sup>3</sup>, que vuelve al poder por primera vez desde el final de la dictadura de Augusto Pinochet en 1990 y concreta su primer triunfo en las urnas desde 1958. Teniendo Chile un sistema político con un alto presidencialismo, y amplias atribuciones del Ejecutivo en la formulación e implementación de las políticas públicas, este cambio genera variadas interrogantes sobre los efectos del cambio de signo político del Presidente en las políticas públicas de protección social.

Aunque estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (2006) y Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (2005) reseñan las amplias facultades legislativas del Presidente en Chile, Aninat (2006) matiza estos análisis señalando que el Presidente de Chile tiene los poderes constitucionales suficientes para controlar la agenda legislativa, pero no tiene herramientas para modificar el status quo si no cuenta con mayoría en ambas cámaras del Congreso, lo cual se dificulta dado el sistema electoral binominal con lo cual, para cambiar materias relevantes, se requieren acuerdos con la Oposición. Ello genera dificultades de cambios radicales y reformas estructurales en el modelo de protección social y permite explicar los componentes de continuidad como de cambio entre gobiernos de distinto signo político.

Por tanto, al realizar un análisis del cambio y continuidad de las políticas públicas en materia de protección social se debe considerar que el diseño e implementación de las políticas es un proceso inherentemente político. Aunque los expertos puedan calcular los costos y beneficios de las distintas opciones de políticas públicas, los resultados siempre dependerán de las decisiones políticas, y comprender estos factores políticos es clave para la efectividad de las políticas públicas. De este modo,

---

<sup>1</sup> Aplicaciones profesionales (Consultoría a OIT)

<sup>2</sup> 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). (Ver Anexo I)

<sup>3</sup> En 2010 gana la elección presidencial la coalición de centroderecha Alianza por Chile, siendo electo Presidente Sebastián Piñera (2010-2014)

como señala Fleury (2002), aunque la política social se exprese como una decisión gubernamental, tiene como fundamento una construcción colectiva de un principio de justicia que posibilita a los gobernantes la elección de valores como igualdad, solidaridad, redistribución y el establecimiento de prioridades y metas. Cada sociedad genera los consensos que dan fundamento a las decisiones políticas orientadas por valores compartidos. El campo de las políticas sociales es atravesado por las luchas y enfrentamientos de diferentes fuerzas sociales, en el proceso de constitución, mantenimiento y contestación de los proyectos de dirección hegemónica de cada sociedad (Fleury, 2002. Stone, 2001). Como muestran Aninat, Londregan, Navia y Vial (2008), en Chile se ha generado un alto consenso en torno a las reformas en el ámbito económico, productivo y de relaciones exteriores, en tanto las discusiones parlamentarias sobre reformas en el ámbito social constituyen temas de debate y falta de acuerdo entre las coaliciones políticas. En este trabajo se analiza el proceso de continuidad y cambio de la protección social en el período 2000-2013, enmarcando los cambios en el contexto regional y analizando los gobiernos de centroizquierda enfatizando dos períodos de gobierno encabezados por mandatarios provenientes de la izquierda (Ricardo Lagos 2000-2006 y Michelle Bachelet 2006-2010) y durante los cuales se producen las reformas sociales más relevantes en materia de salud, desempleo, asistencia social y previsión social, abordando tanto el pilar contributivo como el no contributivo, y configurándose las articulaciones para dar cuerpo al actual Sistema de Protección Social chileno (Martin 2008). En segundo lugar se identifica y analiza el patrón de acción dominante en materia de protección social promovido por la derecha entre 2010 y 2013, enfatizando las líneas de continuidad o de cambio respecto de los gobiernos de centroizquierda. Si bien es muy temprano para un análisis cabal de la estrategia de acción desplegada por el gobierno de Piñera ya que aún no ha concluido su mandato, es posible extraer las líneas principales pues gran parte de la intervención pública en el campo social se encuentra realizada<sup>4</sup>. Finalmente, se establecen un análisis comparativo y las principales conclusiones.

## **I. El cambio de la protección social en Chile en el contexto de la nueva agenda social en Latinoamérica.**

En los últimos años, en América Latina las políticas sociales 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 Condicionadas y las propias deficiencias del modelo asistencialista y neoliberal impulsado por los organismos internacionales a raíz del Consenso de Washington, marcan la emergencia de una nueva agenda social en la región (Gomariz, 2007. Molyneux 2007. OIT, 2010. 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, diez años más tarde, el cambio democrático no sólo pone en la agenda los temas de inclusión política (cambios constitucionales, legales, reformas electorales, participación política, entre otros aspectos de la consolidación democrática) y de gobernabilidad, sino también emergen los debates sobre la inclusión de los temas sociales. Relevándose la inequidad como un desafío central de los gobiernos democráticos, una vez terminadas las etapas de transición (Martin, 2013).

La mezcla entre profundización de la democracia y bajos progresos en la cobertura de los Sistemas de Protección Social en América Latina, ha llevado al incremento de las demandas de un nuevo contrato social que provea una protección social efectiva para todos los ciudadanos (Ribe Robaino & Walker, 2010). Ello ha hecho que en muchos países se impulsen revisiones de las políticas sociales y su

---

<sup>4</sup> El gobierno de Piñera finaliza en siete meses más, el 11 de marzo 2014.

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

La protección social es un tema relevante en los países en desarrollo como es el caso de Chile, y de alta conflictividad, pues la orientación que sustentan las políticas de protección están vinculadas a determinadas ‘visiones de mundo’, que conforman determinadas ‘comunidades de interpretación’ y que establecen más que una disputa de poder entre quienes sustentan visiones en conflicto, sino que luchas de ideas, sobre los problemas, sus causas y cursos de solución (Martin, 2012).

## **II La protección social en los gobiernos de centroizquierda**

Con la recuperación de la democracia en 1990, hay una revitalización de las políticas sociales y se establece un modelo ‘híbrido’ (Castell, 2005), en que se mantienen las reformas privatizadoras de los años ’80, con fuerte énfasis del mercado y en el rol del crecimiento económico, pero con un mayor gasto social (Martin 2004). Este modelo tuvo como lema el ‘crecimiento con equidad’, cuya lógica era potenciar el crecimiento económico, (con los positivos impactos en generación de empleo y reducción de la pobreza) y a la vez, incrementar el gasto social, básicamente en salud y educación que aumentó más del doble, para desarrollar igualdad de oportunidades. También mejoró la focalización del gasto en la extrema pobreza. Las políticas públicas<sup>5</sup> tuvieron importantes logros: reducción de más de la mitad de la pobreza, 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 sólo en inequidades en el ingreso, sino también en la calidad de los servicios, cumpliéndose la premisa de ‘pobres servicios para los pobres’ (De la Maza, 2004. Martner, 2010).

Por otra parte, el modelo empezó a mostrar fisuras producto de los nuevos riesgos sociales. El gasto social había sido eficiente para los más pobres, pero las políticas sociales no lograban cubrir adecuadamente al conjunto de la población, generando condiciones de vulnerabilidad en quienes no eran extremo pobres con lo que se inició una discusión sobre cómo encaminarse hacia políticas de mayor inclusión social y universalización de derechos (Martin, 2009).

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<sup>6</sup> 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 consolidando las bases de un Sistema de Protección Social de carácter integral y a lo largo del ciclo vital.

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 el primer período que va de 1990 a 2000, el Estado asume una función social activa que se traduce en un aumento del gasto social. La política social prioritariamente, se hizo cargo de la pobreza que afectaba a más del cuarenta por ciento de los chilenos. Sólo en los últimos se avanza hacia combinar la focalización con una mayor ampliación universal a ciertos beneficios y derechos garantizados.

En la segunda etapa, durante la década 2000-2010, como parte del proceso de democratización, se buscó pasar de un enfoque basado en las necesidades a uno basado en el derecho a la protección social,

<sup>5</sup> La continuidad de las políticas públicas ha sido clave para esos logros, y ha sido posible debido a la mantención en el poder de la misma coalición de centro izquierda (Concertación de Partidos por la Democracia), que ha ganado todas las elecciones consecutivas desde la recuperación de la democracia, con cuatro Presidentes electos (Aylwin, 1990-1994; Frei 1994-2000; Lagos 2000-2006 y Bachelet 2006-2010).

<sup>6</sup> Los dos mandatarios anteriores (Aylwin 1990-1994 y Frei 1994-2000) fueron de filiación demócratacristiana.

garantizando derechos sociales básicos como condición previa de ciudadanía. Progresivamente se buscó universalizar el acceso a servicios en las áreas de salud, pensión, desempleo, cuidado infantil y educación primaria. Desde un enfoque residual y temporal se pasó a constituir una protección social con perspectiva de piso, convirtiendo a la protección social en un componente permanente de la estrategia de desarrollo para el crecimiento inclusivo (Organización Internacional del Trabajo, 2011).

**Cuadro N° 1. Evolución de las políticas sociales en Chile (1980-2010)**

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

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 el gobierno de Lagos (2000-2006) a la Reforma Previsional, durante el gobierno de Bachelet (2006-2010). Chile Solidario generó un punto de partida para el proceso de cambio de las políticas sociales. Desde una visión centrada en el componente asistencial y caracterizado por políticas sectoriales, se pasó a la búsqueda de políticas y programas que incluyeran un modelo de gestión integrado, multisectorial y que incorporara una noción multidimensional de la pobreza. Este proceso implicó una transformación relevante en términos de constituirse como una política innovadora de superación de la pobreza, que enfatizaba el desarrollo de capacidades junto con el mejoramiento de ingresos (Palma & Urzúa, 2005. Villatoro, 2007. 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, estas reformas se desarrollan de manera incremental, incorporando mayores accesos a la protección social. Se continúa con un rol predominante del mercado, pero incorporando el énfasis en enfoque de derechos. 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 sólo a los más pobres, si no buscando asegurar prestaciones (o garantías mínimas) universales. Sin embargo, 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. El binominal y las exigencias constitucionales fuerzan acuerdos con la Oposición, frenando reformas más estructurales.

### **III. La protección social en el gobierno de centroderecha. De los derechos a las oportunidades (2010-2012)**

La agenda social tiene como eje central la reducción de la pobreza y las desigualdades a través del crecimiento económico. En ese marco, el acceso a empleo ocupa un rol central en las políticas de protección social. La agenda social tiene como eje el cumplimiento de la meta nacional de erradicar la extrema pobreza al año 2014 y la pobreza al 2018, establecida en el programa de gobierno en los Mensajes Presidenciales 2010, al 2013. El medio para conseguir este fin es incrementar el crecimiento económico y mejorar la focalización.

El gobierno plantea que la economía de mercado y el crecimiento económico son grandes generadores de riquezas y de oportunidades, pero se requiere la acción del Estado para cumplir con la tarea de enfrentar las causas de la pobreza que proviene de tres principales causas: la falta de trabajo, la mala calidad de la educación y la debilidad de la familia (Mensaje Presidencial 2010). En ese sentido, el Estado asume un rol fundamental para garantizar a todos los chilenos, la oportunidad de acceder a niveles mínimos de bienestar, que les aseguren una vida digna y confortable. El Estado entrega las herramientas e incentivos apropiados para que las personas puedan salir adelante, pero las personas deben poner su esfuerzo. Ello se traduce en la lógica de derechos con obligaciones, y el incentivo al mérito y esfuerzo individual.

En términos de orientación de las políticas de protección social, el eje central es la creación de oportunidades, eliminando del discurso público la referencia a los derechos como fundamento de ésta. Se imprime una nueva racionalidad individualista y meritocrática, reforzando condicionalidades, pero sin modificar sustancialmente la estructura de oportunidades.

Al identificar las orientaciones fundamentales de la nueva política social, se establecen nuevos énfasis y cambios en la institucionalidad y políticas, pero sin que ello signifique un quiebre radical con las políticas sociales de la Concertación. Se mantienen programas claves de administraciones anteriores Chile, Chile Crece Contigo, implementación de la Reforma Previsional, y Auge.<sup>7</sup> Las diferencias se establecen en cuanto a la forma de gestionar, evaluar los déficits de estos programas y los cambios sugeridos.

Al mismo tiempo, y basado en la desconfianza frente a la gestión pública y la relativa baja inversión en el sistema público del sector de salud y educación, el gobierno ha intencionado algunas soluciones que fortalecen la provisión privada de servicios, con el consiguiente debilitamiento del sector público.

El Ingreso Ético Familiar (IEF), Aunque el IEF aún está en las primeras etapas de implementación, sin lograr desplegarse del todo a nivel nacional, partió poniendo en práctica en 2011 una asignación o bono mensual que se dirigió a los beneficiarios del programa Puente de que es el programa con mayor cobertura del Sistema de Protección Social Chile Solidario<sup>8</sup>, y dirigido a familias de escasos recursos.

Cabe destacar la implementación del IEF, en 2011 planteado con el objetivo de 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

<sup>7</sup> La mayor continuidad se encuentra en la implementación de la 4ª etapa de la Reforma Previsional. 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 20.531, (2011) que exime total o parcialmente a los pensionados de pagar sus cotizaciones de salud, dependiendo de su nivel de ingresos.

<sup>8</sup> El Sistema de Protección Social Chile Solidario se conforma por cuatro programas: Puente para las familias más vulnerables; Vínculos, para adultos mayores que viven solos; Caminos, para los hijos y familias de padres en prisión; y Calle, para homeless.

función de méritos. Estos mayores recursos implican montos entre 2,4 y 5,3 veces mayores que las transferencias de Chile Solidario. Considerando los montos máximos a los que pueden acceder cada mes las familias del IEF, representa en términos per cápita entre el 144 por ciento y el 187 por ciento de la línea de indigencia, y el 84 por ciento y el 122 por ciento de la línea de pobreza (Cecchini, Robles & Vargas, 2012).

El gobierno resalta la necesidad de generar cambios en las políticas hacia la pobreza que estén mejor focalizadas, enfatizan la promoción sociolaboral y acorten la brecha entre el diseño y la implementación. En este marco se inserta la principal modificación institucional cual es el cambio del Ministerio de Planificación por el Ministerio de Desarrollo Social (Ley N° 20.530, de 2011), que pone énfasis en la evaluación como una forma de reducir esa brecha, con elementos de continuidad con la propuesta del Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad, creado por Bachelet, que propuso cambios institucionales facilitando la su expedita aprobación en el Congreso.

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 N° 3) como una práctica habitual y creciente del período analizado. Esta entrega de bonos, no integrados a una política pública son asistencialistas, con nulo impacto en la desigualdad y con escasos impactos (salvo el alivio inmediato) en la condición de pobreza, generando el riesgo de dependencia del Estado.

**Cuadro N° 3 Bonos establecidos por el gobierno centroderecha (período 2010-2013).**

Año	Tipo de bono	Normativa	Beneficio
2010	Bono Marzo	Ley 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 \$47.250l en 2012
2012	Bono Solidario de alimentos	Ley N° 20.605	\$40.000 por familia más \$7.500 adicional por hijo
2012	Bono 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 Minsal.
2012	Bono leña Aysén	Decreto IPS	Monto variable

Fuente: Elaboración propia

En la agenda social del período 2010-2013 se desprenden cuatro ejes: 1) la centralidad del crecimiento económico y su impacto en la generación de empleos como principal estrategia de superación de la pobreza y desigualdad; 2) el giro desde los derechos a las oportunidades (básicamente centradas en la búsqueda de empleo) que se traduce en el futuro cambio de Chile Solidario al Ingreso Ético familiar; 3) la opción por fortalecer el Ministerio de Desarrollo Social (lógica sectorial) en vez del Sistema de Protección Social (lógica integrativa) y ; 4) la creación o ampliación de subsidios focalizados y condicionados al empleo.

#### IV Análisis comparativo

En la búsqueda de descubrir si existe un conjunto de rasgos identificables en protección social que diferencien los gobiernos de centroderecha de la centroizquierda, se compara la orientación de las políticas sociales fundamentales en estos.

Con este propósito se toman los esquemas analíticos de Hall (1993) y Andersen (2007) que analizan la intensidad, profundidad y dirección del cambio de políticas. Hall 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, promovándose una nueva matriz de ideas y criterios orientadores de política pública.

Por su parte Andersen (2007), aún cuando reconoce que no existen soluciones simples para conceptualizar el cambio, identifica los aspectos básicos en cuatro dimensiones de análisis: 1) Dirección del cambio (reducción de costos, re-calibración, re-mercantilización); 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).

#### **Cuadro N° 4 Análisis del cambio de políticas de protección social (2000-2013)**

<b>Dimensiones del cambio</b>	<b>Gobiernos centroizquierda Lagos (2000-2006) Bachelet (2006-2010)</b>	<b>Gobierno centroderecha Piñera (2010-2013)</b>
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	Re-mercantilización
Dinámicas de cambio	Incremental	Incremental
Grado de cambio	Mantención	Mantención

Fuente: Elaboración propia en base a Andersen (2007) y Midaglia y Antia (2007)

El incremento del gasto social es un importante indicador de la orientación de las políticas de protección. Entre 1990 y 2009, la tasa de crecimiento anual promedio del gasto social total fue de 5,1%, mientras que entre 2010-2013 fue de 4,1% (Cieplan, 2013). Ello se explica porque los gobiernos de la Concertación focalizaron en la agenda social gran parte de la impronta renovadora respecto de las políticas de la dictadura de Pinochet. Bajo el slogan fue el de “crecimiento con equidad”, las reformas significativas tanto en el área de la asistencia social (Chile Solidario) como de la seguridad social (Reforma de Salud y Reforma Previsional) y de las relaciones laborales (Seguro de Desempleo), se llevan a cabo como reformas incrementales en el marco del modelo de mercado. Las reformas del gobierno Piñera (2010-2014) - ampliación del permiso de descanso post-natal en la seguridad social y creación del Ingreso Ético Familiar, en lo asistencial-, tuvieron amplio acuerdo con la centroizquierda al seguir el mismo modelo (Martín, 2013). Durante el gobierno de Piñera, entre 2010 y 2013 hay elementos de continuidad y cambio respecto de los gobiernos de centroizquierda.

#### **Cuadro N° 4 Orientaciones del Sistema de Protección Social (2000-2013)**

<b>Dimensiones</b>	<b>Período 2000-2010 Gobiernos Lagos y Bachelet</b>	<b>Período 2010-2014 Gobierno Piñera</b>
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	Menor incremento gasto social Ampliación gasto en educación superior Ley 20.630 de Reforma tributaria

Reformas principales en protección social	Reforma de Salud Reforma Previsional Seguro de Desempleo Creación de Chile Solidario Ampliación cobertura pre escolar Creación Chile Crece Contigo	Ingreso Ético Familiar Reducción 7% a jubilados Postnatal Ampliación Auge-Ges y mayor participación de privados
Subsidios	BonoChile 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

Las propuestas más sustantivas de cambio del gobierno Piñera implican en gran medida una mezcla entre la continuidad de las políticas de los gobiernos Concertación, en cuanto estas medidas eran parte de la agenda concertacionista. Por ejemplo, el gobierno tomó como base iniciativas que ya estaban planteadas como el descuento del 7% a jubilados, o la ampliación del post natal cambiando su orientación, lo que motivó un largo proceso de debate con la Concertación para llegar a acuerdos sin que esta extensión significara pérdida de derechos.

Estos elementos de continuidad, se conjugan con los de cambio, que van a generar la impronta del gobierno en materia social. Se busca mejorar y aumentar la focalización de las políticas sociales, mejorando la eficiencia del gasto público. En ese sentido, se acentúan los esfuerzos por ampliar los espacios de la provisión privada de servicios. Según señala Rivera (2011), la nueva política parece sustentarse más en el modelo desarrollado por los sucesivos gobiernos de la Concertación pero, potenciando el rol de la provisión privada en perjuicio de la provisión pública de los servicios sociales. En su conjunto, se observan diferencias y cambios sustantivos a nivel de discurso y de las orientaciones de las políticas de protección social. En la centroderecha el énfasis central es el crecimiento económico, la inserción laboral incluidos los más pobres, y el refuerzo de las condicionalidades y la focalización. Se abandona la opción universalista que se venía gestando en la centroizquierda a partir de la impronta en los derechos a la protección social. Sin embargo, los cambios son básicamente incrementales, o reformadores sin cambio paradigmático que implique cambio de modelo, lo que se explica en parte por el sistema político y que como resultado potencia los elementos de continuidad entre gobiernos.

## Referencias

- 
- Andersen, J. (2007). *Conceptualizing Welfare State Change*. Centre for Comparative Welfare Studies Working Paper 51, Aalborg University .
- Aninat, C. (2006). Balance de poderes legislativos en Chile. Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo? *Política*, 46,127-148
- Aninat,C, Londregan J., Navia, P., & Vial J. (2008) Political Institutions, Policy Making Process and Policy Outcomes in Chile. En Stein E. & Tommasi, M. (Eds.).*Policy Making in Latin America. How Politics Shapes Policies* (pp. 155-198). RCLAS/Harvard/Inter American Development Bank.
- Arenas, A. (2010). Historia de la Reforma Previsional chilena, una política exitosa de política pública en democracia. Santiago de Chile:OIT.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2006) *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America 2006 Report*. Washington D.C.: BID.
- Castells, M. (2005) *Globalización, desarrollo y democracia, Chile en el contexto mundial*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.



- Cecchini, S., Robles C. & Vargas, H. (2012) La Ampliación de las Transferencias Monetarias y sus Desafíos en Chile: el Ingreso Ético Familiar. Research Brief N°26, agosto, IPC.
- Corporación de Estudios para Latinoamérica CIEPLAN (2013). *Comparación de los indicadores de gasto público social de los gobiernos de la Concertación con el gobierno de la Alianza*, documento de trabajo, Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Comisión Económica para América Latina CEPAL (2010) *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Trigésimo Tercer Período de Sesiones de la CEPAL, Brasilia 30 de mayo al 1 de junio. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cortés, R. (2008). The contemporary social policy debate in Latin America. *Social Global Policy*, 8(1):109-114
- Delamaza, G. (2004) “Políticas públicas y sociedad civil en Chile: el caso de las políticas sociales (1990-2004)” *Política* N°3:105-148
- Delano, M. (2010) *Reforma Previsional en Chile: Protección social para todos*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del trabajo.
- Fleury, S. (2002) *Políticas sociales y ciudadanía*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Gomariz, E. (2007) Sistema político y políticas públicas en América Latina, *Revista Reforma y Democracia* N° 38, CLAD: Caracas. pp. 91-112
- Hall, P. (1993) “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain” *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Martin, M.P. (2004). Nuevos desafíos de la estrategia de crecimiento más gasto social. En *Chile 2003-2004. Los nuevos escenarios (Inter.) nacionales*, (pp. 324-345) Santiago de Chile: Flacso.
- Martin, M.P. (2009). Protección social, igualdad y construcción de un Estado de Bienestar en Chile. *Rev. Asuntos Públicos* N° 718, junio.
- Martin, M.P. (2012). *El cambio en el Sistema de Protección Social en Chile. Un análisis de Policy Frames*, IV Encuentro Sociedad Chilena de Políticas Públicas, Santiago de Chile, 23 de enero.
- Martin, M.P. (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)*. Tesis Doctoral. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, España.
- Martner, G. (2010) Reformas a la Protección y Seguridad Social en Chile, *Políticas Públicas*, Vol 3, N°1, 61-94.
- Mensaje Presidencial, (2010), Presidente Sebastián Piñera, 21 de Mayo 2010 de Gobierno de Chile [www.gov.cl](http://www.gov.cl)
- Midaglia, C. & Antía, F. (2007). La izquierda en el gobierno: cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? *Rev. Urug. Cienc. Polít.*, vol.16, n.1, pp. 131-157.
- Molyneux, M. (2007) “Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?” Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Organización Internacional del Trabajo (2011). Social protection floor for a fair and inclusive globalization. Report of the Social Protection Floor Advisory Group. Geneva: International Labour Office.
- Palma, J & Urzúa, R. (2005) Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de Chile Solidario. Colección Políticas Sociales. UNESCO en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140240s.pdf>

- Pierson, P.(2006). Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas. *Zona Abierta* 114, pp. 43-120.
- Programa Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2005) *La democracia en América Latina. Compendio estadístico*. Santiago de Chile, PNUD.
- Raczynski, D. (2008). Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile. Lecciones del pasado y agenda para el futuro. Working Paper, Brasil: IFHC.
- Ribe, Helena, Robalino, David A. and Walker Ian (2010) “ Achieving effective social protection for all in Latin American and the Caribbean. From right to reality” Washington: World Bank
- Rivera, E. (2011). *Política y Equidad en el Bicentenario: el Caso de la Política Social Bajo la Administración de Sebastián Piñera* de la Fundación Equitas:  
[www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro01-03.pdf](http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro01-03.pdf)
- Stone D. (2001) *Policy paradox: the art of political decision making*, Revised edition New York/London: WW Norton and Company.
- Villatoro, P. (2007). “Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras”, Economic Commission for Latin America and the Caribbean Website,  
[http://www.eclac.org/dds/noticias/paginas/1/30291/CEPAL\\_PabloVillatoro\\_CCT.pdf](http://www.eclac.org/dds/noticias/paginas/1/30291/CEPAL_PabloVillatoro_CCT.pdf)