

El cambio de paradigma de las políticas de Protección Social en Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010)

Por: Felipe Venegas San Martín
(Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Playa Ancha - Valparaíso - Chile)¹

El presente artículo aborda la política de protección social en Chile como una política pública, inaugurada por los gobiernos posrégimen militar, que busca cambiar el paradigma, desde la tradicional visión asistencialista coyuntural por parte del Estado, a una perspectiva que persigue reducir las vulnerabilidades de manera sustentable y con una fuerte participación social en la elaboración de las políticas basado en tres pilares: equidad, integración y cohesión social.

Palabras clave: Protección social – políticas públicas – vulnerabilidades

The paradigm shift of Social Protection Policies in Chile during the governments of the Concertación (1990 - 2010)

Abstract

The present article approaches the policy of social protection in Chile as a public policy inaugurated by the governments post military regime and that seeks to change the paradigm, from the traditional welfare vision relating to the moment on the part of the State, to a perspective that it chases to reduce the vulnerabilities of a sustainable way and with a strong social participation in the production of the policies based on three props: equity, integration and social cohesion.

Key words: Social protection – publics policies - vulnerabilities

¹ fvenegas@upla.cl

Introducción

Consideramos para este estudio que el concepto de paradigma, como modelo ampliamente aceptado y reconocido que además marca un quiebre respecto de la tradición, es aplicable al caso de la orientación de las políticas públicas de los gobiernos posdictadura en Chile, orientación que persigue revertir la visión antiestatista y desarticuladora de la dictadura, alcanzando un amplio consenso a nivel interno, como un importante reconocimiento a nivel internacional como modelo aplicable a países en desarrollo dado su respaldo teórico-institucional principalmente desde Naciones Unidas, como por los resultados exhibidos.

Además la política iniciada a partir de 1990 se funda en el paradigma de Desarrollo Humano, que acompañó el proceso de redemocratización en Chile y que ocupó un lugar central a partir la década de los noventa en el debate en torno a los modelos de desarrollo a nivel mundial.

De esta manera, afirmamos que los gobiernos democráticos posdictadura cambiaron la perspectiva de la protección social en Chile, no solo respecto del régimen anterior, sino de la tradición del enfoque desde el asistencialismo estatal hacia la elaboración de políticas inclusivas con fuerte participación social, la que va siendo profundizada por cada uno de los sucesivos gobiernos de la coalición de centro-izquierda Concertación de Partidos por la Democracia (en adelante Concertación) que gobernó Chile entre 1990 y 2010. Alcanzando su mayor importancia en términos de cobertura bajo el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, el cual profundiza el presente estudio.

Consideramos que existe un rasgo distintivo en este gobierno que recoge los postulados del paradigma de Desarrollo Humano, marcado por la preocupación por las vulnerabilidades desde una concepción inclusiva, con gran compromiso estatal y que actúa durante todo el ciclo de vida de las personas desde el enfoque de derechos. Es decir, se consideran estas políticas y los beneficios que entregan como permanentes, de manera que los beneficios entregados hoy no desaparezcan mañana como había sido la realidad en Chile y en general en América Latina. Lo anterior requiere –y ha generado– un presupuesto permanente otorgado por una disciplina fiscal que asegure los recursos de un gasto social del sector público que ha crecido

consistentemente², la creación de una nueva institucionalidad con un nuevo ministerio, el Ministerio de Planificación MIDEPLAN en 1990, transformado en Ministerio de Desarrollo Social a partir de 2011, que han ampliado significativamente la oferta programática e impulsado un proceso de descentralización de la inversión pública que modifica el panorama institucional del Estado chileno. He ahí la envergadura de tales políticas.

Entregamos los antecedentes generales de la Protección Social en Chile, sus cambios, las visiones que los acompañaron. También establecemos las orientaciones de cada uno de los gobiernos democráticos en esta materia y nos concentramos en los aspectos más relevantes de la política de Protección Social de la presidenta Michelle Bachelet, considerada como uno de sus mayores logros, y que se convirtió en un referente en América Latina y el mundo.

El concepto de Protección Social

La protección social consiste en la acción colectiva de proteger de los riesgos o, dicho de otra manera, resulta de la imperiosa necesidad de neutralizar o reducir el impacto de determinados riesgos sobre el individuo y la sociedad. Por lo tanto, es posible afirmar que la formación de sistemas de protección resulta de la acción pública que apunta a resguardar a la sociedad de los efectos de los riesgos: enfermedad, vejez, invalidez, desempleo, etcétera (Fonseca, 2005). Por lo tanto, al ser necesariamente políticas de largo plazo, su vinculación con el desarrollo de las sociedades es fundamental.

Antecedentes de la Protección Social en Chile

El concepto de Protección Social en América Latina data de las primeras décadas del siglo XX bajo la concepción de Seguro Social, o sea, vinculada al trabajo. Aquellos que no eran asegurados solo contaban con medios de ayuda filantrópica otorgada principalmente por la iglesia y asociaciones benéficas privadas.

2 De acuerdo a cifras de CEPAL el gasto social como porcentaje del PIB en Chile pasó de 13% en 1990 a 14,1% en 1997. De acuerdo a la encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN, desde el 2003 hasta la actualidad la cifra ha crecido a 16% del PIB manteniéndose estable hasta hoy. Lo anterior ha generado críticas al comparar este indicador con el que exhiben los países de la OECD de 25%.

En el caso de Chile, en 1925 se creó el Seguro Obrero Obligatorio que otorgaba pensiones de invalidez y vejez, atención médica, subsidio de incapacidad laboral a los trabajadores del campo y de la ciudad. En 1952, la creación del Servicio Nacional de Salud permite el acceso a beneficios sanitarios para toda la población y es consagrada la responsabilidad estatal en Salud Pública. En 1980, en el contexto de las reformas introducidas por el régimen militar, el Servicio Nacional de Salud fue eliminado (Fonseca, 2005) al igual que la mayoría de las cajas de ahorro previsional.

De esta manera, la protección en salud y los sistemas de pensiones quedaron en manos privadas. Para el primer caso de las Instituciones de Salud Preventivas (ISAPRES) y en el segundo a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) ambas instituciones de carácter obligatorio para todos los trabajadores (excluidos los militares que continuaron gozando de las prestaciones estatales) lo que evidencia el doble estándar en la irrupción del mercado en materia de Protección Social, propio de las políticas neoliberales aplicadas en América Latina.

Junto con lo anterior, se diseñó por primera vez en el país una red social de subsidios directos a los sectores en pobreza crónica y los que se vieron afectados negativamente por la operatoria del mercado. Se instala el concepto de focalización y se pone en marcha la primera versión de la ficha de caracterización socioeconómica de hogares (ficha CAS) y la encuesta de caracterización socioeconómica (CASEN). «La política social se tecnifica y simultáneamente su prioridad recae sobre las acciones compensatorias o asistenciales por parte del Estado» (Raczynski, 2008: 4).

Con este marco, la política social del primer gobierno democrático post Pinochet (Patricio Aylwin 1990-1994) se encuadra en dos principios, uno propio y válido de ese particular período, el otro de más largo plazo y asociado a la estrategia de desarrollo. El primer principio era responder a la *deuda social* acumulada durante los años de dictadura, cuya máxima expresión era 40% de población pobre en el país. El segundo principio postulaba una estrategia de crecimiento y equidad. Ésta estará presente, con énfasis y terminología variable, a lo largo de los cuatro gobiernos de la Concertación (Aylwin Azócar, 1990-94; Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000; Lagos Escobar, 2000-2006, y Bachelet Jeria, 2006-2010).

Sin embargo es desde la administración del presidente Lagos que surge la estructuración de la Red de Protección Social a través del proyecto piloto Chile Solidario, después de un año y medio de debate, fue convertido en ley por el Congreso en 2004. En 2002, el presidente Ricardo Lagos afirmó que el desafío de su gobierno consistía en eliminar la indigencia al final de su período (2005). Este desafío condujo a la creación del Sistema Chile Solidario y del programa Puente –mecanismo de trabajo con las familias–, y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social como medio de financiamiento del sistema.

Chile Solidario se dirige a las familias en situación de indigencia y cuenta con cuatro componentes: apoyo psicosocial (Programa Puente/FOSIS); apoyo económico mensual de protección a la familia (bono de protección mensual a la familia), cerca de 15 dólares per cápita en los primeros 6 meses, 11,5 dólares del 7º al 12º mes. y de 8 y 5 dólares en el segundo año; beneficios monetarios garantizados, pensiones asistenciales por vejez, invalidez, deficiencia mental y otros; acceso preferencial a los programas de promoción social.

Desde el punto de vista institucional, Chile Solidario es vinculado al Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), creado bajo el primer gobierno de la Concertación.

El siguiente cuadro ilustra las principales estrategias sociales de los gobiernos de la Concertación

Cuadro N° 2 estrategias de Protección Social por gobiernos de la Concertación (1990-2010)

Período presidencial	Prioridades en la estrategia y política social	Iniciativas emblemáticas en tema de pobreza e indigencia
1990-94 Patricio Aylwin <i>Enfoque de pobreza:</i> Conceptualización de la pobreza. - Carencias y necesidades insatisfechas - Heterogeneidad de pobrezas - Entrega de herramientas y expansión de capacidades (promoción social) -Privilegio a la organización social y la atención grupal	- Responder a la deuda social - Mejorar beneficios de la red social y las condiciones en que operaba el sector salud y educación, mas recurso para la vivienda social - Creación de MIDEPLAN como Ministerio encargado de coordinar las acciones de superación de la pobreza y múltiples servicios para atender a grupos vulnerables específicos (FOSIS, SERNAM, INJUV y otros)	- Reforma tributaria con fines sociales - El Fosis y sus programas sociales dirigidos a entregar herramienta y expandir capacidades en las localidades, las organizaciones sociales, los microempresarios, etc. - Capacitación laboral de jóvenes a cargo del SENCE. MINTRAB. - Programa Mujeres Jefas de Hogar del SERNAM que es ejecutado por los municipios Programa de las 900 escuelas

Período presidencial	Prioridades en la estrategia y política social	Iniciativas emblemáticas en tema de pobreza e indigencia
Período presidencial	Prioridades en la estrategia y política social	Iniciativas emblemáticas en tema de pobreza e indigencia
<p>1994-2000 Eduardo Frei Ruiz-Tagle <i>Enfoque de pobreza</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Carencias y necesidades insatisfechas - Heterogeneidad de pobrezas - Entrega de herramientas y expansión de capacidades - Soluciones integrales e intersectoriales - Desarrollo territorial y local - Atención a la extrema pobreza (asentamientos precarios): infraestructura y habilitación social 	<p>Infraestructura vial y conectividad Alza del gasto con fines sociales recurriendo a mecanismos de copago de la familia en educación y el desarrollo de modalidades de concesión privada para el financiamiento de grandes obras de infraestructura, «liberando» recursos públicos para destinarlos a fines sociales Modernización del Estado y coordinación de la política social Inicio de la reforma educacional y de la justicia El territorio como unidad de intervención en el plano social Se amplia la descentralización en la asignación de recursos.</p>	<p>Plan Nacional de Superación de la Pobreza (fracasado) con participación de municipios, gobernaciones y gobierno regional Chile Barrio: programa integral de atención a 972 asentamientos precarios en el país, 106 mil familias. El Estado ofrece solución a estos asentamientos a través de una coordinación entre los Ministerios de Vivienda, MIDEPLAN-FOSIS, Ministerio del Interior-SUBDERE, Ministerio de Bienes Nacionales y los niveles comunal, regional y nacional.</p>
<p>2000-2006 Ricardo Lagos <i>Enfoque de pobreza</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Carencias y necesidades insatisfechas, heterogeneidad de pobrezas y entrega de herramientas y expansión de capacidades según situaciones específicas - Protección social: fortalecer los recursos de las familia para protegerse (adecuado manejo social de los riesgos que la afectan) - Soluciones integrales e intersectoriales - Familia en extrema pobreza como unidad de intervención; subsidios, bonos, acceso preferencial a programas (red local), apoyo sociopsicológico (habilitación social) -Definición de mínimos de calidad de vida 	<p>Refuerza el proceso de modernización del Estado, consolida la renovación de la infraestructura vial y avanza en la implementación de las reformas de educación y justicia. Se inicia la reforma del sector salud (Plan AUGE, derechos garantizados de atención en situaciones específicas de enfermedad). Continúa y se extiende plazo del Chile Barrio hasta 2006 En materia de pobreza: atención integral y preferente a las familias indigentes (CHS).</p>	<p>Alza en un punto el impuesto al valor agregado (IVA) para financiar el Sistema de Protección Social Chile Solidario y el Plan Auge en Salud. Sistema Chile Solidario como punto de partida de una Sistema Nacional de Protección Social, dirigido a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Familias en extrema pobreza - Programa de Atención Integral del Adulto Mayor sólo - Programa de Apoyo a Personas en la Calle (inicio)

Período presidencial	Prioridades en la estrategia y política social	Iniciativas emblemáticas en tema de pobreza e indigencia
<p><i>Enfoque de pobreza</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Participación e inclusión social - Derechos garantizados por el Estado desde la cuna a la vejez - Vulnerabilidades específicas y riesgo socioeconómico (no solo pobres e indigentes) - Fortalecimiento de los componentes solidarios en salud, previsión social, educación, vivienda - Participación ciudadana en formulación de alternativas de propuestas de política pública (Consejo para la Reforma de la Previsión Social, para la Infancia, para la Educación) <p>Fuente: Raczyński.2008</p>	<p>Profundización de un sistema nacional de Protección Social que sigue el ciclo de vida de las personas y familias.</p> <p>Profundización en el enfoque de derechos sociales</p> <p>Reforma de la Previsión Social: creación de un pilar solidario, fortalecimiento del pilar contributivo y desarrollo del pilar voluntario, asegurando la complementariedad y consistencia entre ellos.</p> <p>Expansión Plan Auge de salud (ampliación de las enfermedades incluidas)</p> <p>Nueva Política de vivienda: calidad, cantidad e integración social y centrado en la personas.</p> <p>Revisión y propuesta de reforma en el sector educación (motivado por la movilización estudiantil de mayo-junio de 2006)</p>	<p>Continuación del Chile Solidario y su ampliación hacia la población infantil de corta edad con la puesta en marcha del Programa Chile Crece Contigo (niñez temprana, 0-4 años)</p> <p>Previsión social (proyecto de ley en el Parlamento) que crea una pensión básica universal y un pilar solidario en el sistema de previsión social (beneficios de vejez, invalidez y sobrevivencia, financiado por recursos fiscales, que reemplaza el sistema vigente de pensión asistencial y pensión mínima garantizada y se encuentra integrado al sistema contributivo y complementario con el pilar voluntario).</p> <p>Instrumentos más completos y flexibles para los sectores pobres, importancia del entorno y la vida en comunidad.</p> <p>Ley de subvención preferencial en educación en el Parlamento (Más recursos)</p>

El cuadro anterior es una radiografía de las prioridades de cada uno de los gobiernos de la Concertación, desde la atención de las necesidades urgentes provocadas por las políticas de shock aplicadas bajo la dictadura, la estructuración de un sistema institucional bajo el gobierno del presidente Frei hasta la profundización en materia de vulnerabilidades a través de programas específicos bajo los gobiernos de los presidentes Lagos y Bachelet. Este último con un marcado enfoque hacia la pobreza vinculado a la participación e inclusión social.

El gobierno de la presidenta Bachelet se caracterizó por asumir el enfoque de los derechos humanos como política de desarrollo, con programas de protección que abarcan desde la primera infancia a la vejez. Aquí se expresa la inclusividad de las políticas.

Dos programas integrantes de esta Red de Protección Social son los más destacados de la administración Bachelet. El programa Chile Crece Contigo y la Reforma Previsional que pasaremos a revisar a continuación.

La Red de Protección Social del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2006 -2010)

El enfoque de la Protección Social

El enfoque de la Protección Social bajo el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet corresponde a la concepción de desarrollo con protección social como un derecho humano, lo que significa interpretar los derechos humanos como derechos exigibles y no como dádivas, que puedan ser efectivamente ejercidos y no como aspiraciones que pueden ser o no otorgadas. En tal sentido hablamos de derechos permanentes e inalienables a toda persona humana que le otorguen seguridad de que aquellos derechos no desaparecerán en el tiempo. El papel del Estado es fundamental como obligación de este último de no violar y de proveer las condiciones legales y político-institucionales que aseguren sus objetivos.

De esta manera, el paradigma de Desarrollo Humano impulsado por teóricos como Mahbub ul Haq y organismos como Naciones Unidas, orienta la política del gobierno en esta materia, influenciada además por el enfoque de *Desarrollo como Libertad* del premio Nobel Amartya Sen, el autor señala que «... el desarrollo puede concebirse (...) como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutan los individuos» (Sen, 2000: 19).

Es decir que el desarrollo no debe medirse con otro indicador que no sea el aumento de las libertades de los individuos en un sentido amplio.

Lo anterior se encuentra íntimamente relacionado con la valoración de la democracia en el enfoque de Sen y que se encuentra presente en el espíritu y la forma de las políticas sociales del gobierno de Michelle Bachelet. En efecto, un modelo que considera a los sujetos portadores naturales de derechos, sin discriminación alguna, libres, lo que les permite participar activamente de sus propios procesos de desarrollo con una influencia fundamental del diálogo y la participación intersectorial, sería imposible de realizar bajo un régimen no democrático, de manera que podemos decir que los ejes de la política social de la presidenta Bachelet son:

- El individuo como portador de derechos humanos que deben ser garantizados por el Estado.
- El papel de la libertad en el sentido de garantizar a las personas el ejercicio libre de sus derechos.
- La democracia como único sistema de gobierno capaz de garantizar derechos y libertades y como elemento esencial de la participación ciudadana en la construcción de su propio desarrollo.

A continuación examinamos los dos programas más importantes de la Red de Protección Social PROTEGE del gobierno de Bachelet: el programa Chile Crece Contigo y la Reforma Previsional.

La Red de Protección Social de Chile: PROTEGE

Como hemos revisado, durante los gobiernos de la Concertación, de manera sostenida, se han fortalecido las políticas sociales para hacerlas más amplias y de mejor calidad. Gracias a este esfuerzo constante hecho por el país hoy los chilenos tienen más derechos y más protección ante situaciones como la enfermedad, la pobreza, el desempleo, la vejez y la discapacidad.

Actualmente, la red PROTEGE incluye el trabajo coordinado de los diversos ministerios relacionados con la protección social y tiene como base nueve programas y beneficios que cubren las principales necesidades de la población a lo largo de todo su ciclo vital:

1. Chile Crece Contigo
2. Becas de educación escolar y superior
3. Subsidio a la contratación de jóvenes
4. Garantías explícitas de salud AUGE
5. Subsidios para la vivienda
6. Chile Solidario
7. Seguro de desempleo
8. Pensión Básica Solidaria
9. Bono por Hijo Nacido vivo o adoptado

PROTEGE enfoca su tarea hacia los sectores con mayores necesidades y carencias, pero su público no se limita a las personas en situación de pobreza. Varios de los programas y beneficios abarcan a grupos mayoritarios de la población, incluyendo a las familias de clase media.

La red PROTEGE busca reducir la vulnerabilidad, crear oportunidades para los niños, niñas y sus familias, combatir la discriminación en todas sus formas, disminuir las desigualdades y mejorar la equidad social.³

En esta sección nos enfocaremos en dos programas específicos desarrollados bajo el gobierno de Michelle Bachelet por representar el objetivo de brindar cobertura a las personas durante todo su período vital. Nos referimos a los programas Chile Crece Contigo y la Reforma Previsional.

Chile Crece Contigo

Es el componente del Sistema de Protección Social que busca acompañar, proteger y apoyar integralmente a niños, niñas y sus familias con acciones y servicios de carácter universal. Aportar todos los elementos para asegurar condiciones de equidad desde el nacimiento del niño y en los primeros años de vida, considerados los más importantes en su desarrollo físico e intelectual. Todos los beneficios son gratuitos financiados por el Estado.

Chile Crece Contigo se conforma por seis programas que detallamos a continuación.

Programa de Apoyo al Recién Nacido destinado a todos los nacidos en hospitales de la red de salud pública y tiene dos componentes principales: a) **un set de implementos básicos para los primeros meses de vida, que consta de 4 paquetes:**

- El de apego seguro para fomentar el apego y los cuidados del recién nacido con elementos como un portabebé tipo bandolera y un cojín para amamantar.

3 Fuente: Gobierno de Chile. Disponible en: <http://www.redprotege.gov.cl>
Información consultada el día 10 de abril de 2010. Actualmente la red se denomina Chile Atiende cumpliendo la misma finalidad que la red Protege. Disponible en www.chileatiende.cl. Consultado el 15 de noviembre de 2012

- El de Cuidados del Recién Nacido que entrega artículos para que todos los niños tengan condiciones de aseo, higiene y confort, con 7 elementos como pañales desechables, toalla de baño y tijeras de uñas, entre otros.

- Una cuna corral completamente equipada para que los bebés tengan un espacio propio y seguro donde dormir.

- Vestuario del bebé que entrega ropa para bebés de 0 a 3 meses y de 3 a 6 meses.

b) Un libro de educación para las familias, llamado *Creciendo Juntos*, sobre fomento de apego seguro, atención y cuidados básicos del recién nacido y que incluye todo lo que se necesita saber para la crianza durante los dos primeros años de vida.

Ayudas Técnicas para usuarios de Chile Crece Contigo

Es un implemento de apoyo diferenciado que utilizan aquellos niños y niñas de 0 a 6 años que presentan alguna dificultad en su desarrollo para favorecer su capacidad de desenvolverse. Por ejemplo, audífonos, sillas de ruedas, elementos para la escuela o para la vida diaria que facilitan la alimentación o la higiene personal y otros. Para acceder a este beneficio se debe pertenecer a los hogares pertenecientes al 60% más vulnerable y el niño se debe atender en un servicio de salud pública.

Sala cuna y jardín infantil gratuitos

Chile Crece Contigo asegura disponibilidad de sala cuna y jardín infantil para todos los niños y niñas de hasta 4 años de edad que formen parte del sistema y cumplan con los requisitos:

Salas cuna: dirigido a niños y niñas de hasta dos años de edad cuya madre o adulto responsable trabaje, busque trabajo, estudie o presente una situación de especial vulnerabilidad.

Jardín infantil: dirigido a niños y niñas de dos y tres años de edad cuya madre o adulto responsable trabaje, busque trabajo, estudie o presente una situación de especial vulnerabilidad.

Programa educativo masivo

El Programa Educativo Masivo está dirigido a sensibilizar sobre las necesidades de desarrollo de los niños y niñas en la primera infancia y a orientar a los adultos, especialmente a padres y madres, en materias de cuidado y estimulación de los niños y niñas a través de cápsulas educativas en radio y televisión, entre otros medios.

El Programa Educativo Masivo considera el sitio web **www.crececontigo.cl**, que contiene información acerca de la primera infancia, acceso a consultar especialistas y disponibilidad de material de apoyo y didáctico para niños y niñas.

Asimismo, contempla un teléfono gratuito de información y apoyo para los padres y madres, conocido como Fono Infancia puesto a disposición para atender consultas y entregar orientación. El beneficio está abierto a toda la población.

Programa de apoyo al desarrollo biopsicosocial

Es el programa de acceso de niños y niñas a Chile Crece Contigo a partir del primer control de gestación. Acompaña y hace seguimiento personalizado a la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas que se atienden en el sistema público de salud.

Está destinado a mujeres embarazadas, niños y niñas de hasta 4 años de edad que se atiendan en el sistema público de salud.

Cuenta con un catálogo de beneficios que se actualiza anualmente y que detalla cada una de las prestaciones consideradas en cada una de las cinco áreas en las que se divide el programa, fijando estándares e indicadores para cada una de las prestaciones.

1. Fortalecimiento de los cuidados prenatales
2. Atención personalizada del proceso de nacimiento
3. Atención Integral al niño o niña hospitalizado/a
4. Fortalecimiento del control de salud del niño/a
5. Fortalecimiento de las intervenciones en la población infantil con riesgo o rezago en su desarrollo.

Subsidio Único Familiar

El Subsidio Único Familiar (SUF) es el beneficio equivalente a la Asignación Familiar en su primer tramo, para personas de escasos recursos que no pueden acceder a la Asignación Familiar por no ser trabajadores dependientes afiliados a un sistema previsional. El SUF, que se reajusta anualmente en el 100% de la variación experimentada por el IPC.

El beneficio está destinado a:

Jóvenes hasta los 18 años de edad y personas discapacitadas de cualquier edad que vivan a expensas del beneficiario

Madres de menores que vivan a sus expensas, por los cuales perciban SUF.

Mujeres embarazadas.

Personas con deficiencias mentales a que se refiere la Ley N°18600 de cualquier edad, que no sean beneficiarios de Subsidio de Discapacidad Mental.

Inválidos de cualquier edad.

Chile Crece Contigo es el programa más ambicioso generado para cubrir necesidades elementales de la población y que acompaña el desarrollo de los niños junto a sus padres intentando cubrir las principales vulnerabilidades. Desde los elementos básicos del nacimiento hasta los apoyos en formación para la paternidad, apoyo psicosocial y subsidios.

Todos estos programas tienen alcance nacional y son gratuitos para las personas que se atienden en el sistema público de salud.

El programa cumple con el objetivo de reducción de las vulnerabilidades y de crecimiento con equidad planteados como elementos fundamentales de la política de la presidenta Michelle Bachelet.

En tal sentido, la encargada de implementar estos programas, la ex ministra de Planificación Nacional, Paula Quintana señala:

El Chile Crece Contigo llegó para quedarse, acompañando a la mujer desde el embarazo, luego entregándole al recién nacido una educación de calidad desde sus primeros meses y acompañando a ese niño o niña hasta que llega a la tercera edad. De esto se trata la red de protección social que impulsa el gobierno.

Actualmente el sistema beneficia al 60% de los hogares más pobres del país. En cuanto a la cobertura del sistema, se observa que la entrega de las distintas prestaciones monetarias y no monetarias dirigidas a las madres y a los niños, ha aumentado sostenidamente a través de los años; así en 2008 benefició a cerca de 868 mil personas, en 2009 a aproximadamente a 886 mil y en 2010 a 893 mil (Gobierno de Chile-OIT).

La Reforma Previsional

La previsión para todos corresponde a uno de los objetivos del Estado consignados en el artículo 19 de la Constitución Política, que establece precisamente el derecho a seguridad social. Esto significa que a través de la previsión, se busca construir mecanismos para proveer ingresos en la vejez, minimizando el riesgo de pobreza y transformando las pensiones en una retribución justa al aporte de las personas a la sociedad.

El cambio en el sistema

En la década de los 80, el sistema de pensiones chileno sufrió su primera gran transformación, pasando de un sistema de reparto, a cargo de las cajas previsionales, a un sistema de cuentas de capitalización individual (pilar contributivo), a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Si bien, a partir del 82, esto fue obligatorio para todos los trabajadores dependientes, en el caso de los que ya cotizaban en las antiguas cajas el cambio fue opcional y por tanto se creó el Instituto de Normalización Previsional, el cual, hasta la fecha, se encarga de administrar aquellos cotizantes que aún quedan en algunas de estas cajas, hasta su extinción. Adicionalmente, se incluyó la posibilidad de cotizar de manera voluntaria, de manera de aumentar los fondos de pensión, mediante el Ahorro Previsional Voluntario, APV (Pilar Voluntario), constituyéndose así un sistema de dos pilares. Para administrar este sistema, se creó la Superintendencia de AFP como institución del Estado encargada de controlar y fiscalizar a las AFP, que son entidades privadas.

Con el tiempo, el sistema fue mostrando debilidades, entre las que se incluyen: la desprotección de aquellos que no pueden cotizar por inestabilidad laboral, la no incorporación de los trabajadores independientes, iniquidades de género (especialmente la incorporación del trabajo informal de la mujer en el hogar), falta de competencia y control de calidad de las AFP, sumado a la nueva realidad demográfica nacional. Chile es un país que está envejeciendo. En la actualidad, la población mayor de 60 años bordea los dos millones de personas. Producto del mejoramiento de las condiciones de vida en el país y de los avances en salud, estas cifras seguirán creciendo. Se estima que para el 2020 la esperanza de vida de las mujeres será de 83 años, mientras que la de los hombres será de 77 años, lo que va a representar 17% de la población total. (Subsecretaría de Previsión Social, 2010).

Para enfrentar el problema, en 2006, el gobierno de Michelle Bachelet creó la comisión Marcel, un equipo de trabajo multidisciplinario y altamente especializado que desarrolló el proyecto de ley que perfecciona el sistema de pensiones en todos los ámbitos antes nombrados, el cual fue tramitado durante el 2007 y finalmente aprobado en 2008.

Uno de los aspectos más emblemáticos que contempla la reforma previsional es la incorporación del llamado Pilar Solidario, que beneficia a quienes, por diversas razones, no han alcanzado el derecho de incorporarse al sistema previsional vigente y no tienen pensión o que encontrándose afiliados a algún régimen, habiendo cotizado y cumpliendo con los requisitos de elegibilidad, no han logrado reunir los fondos suficientes para financiar una pensión razonable.

Sin embargo, la reforma previsional trajo consigo una serie de modificaciones que cambiarían de forma muy importante la previsión en Chile ya que abarcan no solo a los más desprotegidos, sino que a la clase media, al sector privado, trabajadores independientes, jóvenes, mujeres y población en general. Tales cambios, requirieron una nueva definición organizacional, que incluye la modificación de algunas instituciones como el Instituto de Normalización Previsional (INP) o la Superintendencia de AFP (SAFP), así como la creación de nuevas estructuras como el Instituto de Seguridad Laboral (ISL) y la Comisión de usuarios, entre otros.

Estructura del sistema previsional: Instituciones y sus interrelaciones

El rol de diseño de política y conducción del sistema corresponde al Ministerio del Trabajo, a través de la Subsecretaría de Previsión Social. El aspecto normativo y regulatorio se unifica en una nueva institución: la Superintendencia de Pensiones (SP, ex SAFP), entidad que regula y fiscaliza el régimen contributivo general (AFP) y el nuevo régimen de pensiones solidarias.

La administración y entrega de los nuevos beneficios junto con las AFP recae en una nueva institución pública denominada Instituto de Previsión Social (IPS, ex INP), que administra los beneficios del sistema de Pensiones Solidarias y también gestionará, hasta su extinción, los regímenes previsionales de las antiguas cajas y contará con una red territorial de Centros de Atención Previsional Integral.

El Aporte Previsional Solidario

Uno de los aspectos más destacados de esta reforma es el Aporte Previsional Solidario. Antes de la reforma, miles de personas mayores de 65 años en Chile no alcanzaban pensiones, o de alcanzarlas, su monto no permitía cubrir las necesidades básicas de una vejez digna. Por ejemplo, muchas mujeres dueñas de casa que nunca cotizaron no recibían ningún aporte lo que elevaba la pobreza en el segmento de los adultos mayores.

Para acabar con esta realidad, se creó el Aporte Previsional Solidario de Vejez, que asegura a través de aportes del Estado un monto de acuerdo a las siguientes categorías: Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBS-Vejez), beneficio financiado por el Estado al que podrán acceder las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional. El Estado entrega a quienes cumplidos los 65 años de edad y no tengan derecho a ningún pago previsional un monto de \$75.000 pesos mensuales reajustables de acuerdo al IPC (Índice de Precios al Consumidor).

Aporte Previsional Solidario de vejez (APS-Vejez) es el beneficio financiado por el Estado para quienes hayan cotizado al Sistema de Pensiones contributivo, al que pueden acceder las personas que tengan una pensión base mayor que cero e inferior o igual a la Pensión Máxima con Aporte Solidario.

Su monto se ajusta a la situación socioeconómica de las personas de acuerdo a la información entregada por la Ficha de Protección Social.

La Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBS-Invalidez) es el beneficio financiado por el Estado al que podrán acceder las personas declaradas inválidas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional, ya sea como titulares o como beneficiarios de pensión de sobrevivencia, y que reúnan los requisitos de edad, focalización y residencia. Estas personas recibirán un aporte de aumento gradual. En la actualidad el monto entregado por persona asciende a los \$75.870 pesos reajustables anualmente de acuerdo al IPC.

El Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APS-Invalidez) es un aporte monetario mensual, de cargo fiscal, para todas aquellas personas que han sido calificadas como inválidas, que habiendo contribuido a un sistema de pensiones, financien una pensión inferior a la Pensión Básica Solidaria de Vejez. Su monto se ajusta a la situación socioeconómica de las personas de acuerdo a la información entregada por la Ficha de Protección Social.

Bono por hijo nacido vivo

Es un beneficio que incrementará el monto de la pensión de la mujer a través del otorgamiento de un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado.

El Bono por Hijo no se paga al momento del nacimiento del hijo, sin embargo, a esa fecha se fija su monto y comienza a generar rentabilidad. En el caso de los hijos adoptivos, el bono se generará tanto para la madre biológica como para la madre adoptiva. La o las bonificaciones se depositarán en su cuenta de capitalización individual, incrementando el monto de su pensión.

Para el caso de las mujeres con pensión de sobrevivencia no afiliadas a AFP o INP, se les calculará una pensión autofinanciada de referencia, considerando como su saldo la o las bonificaciones que por hijo nacido vivo les correspondan. En este caso, el monto resultante se sumará al aporte previsional solidario que le corresponda.

Mujeres beneficiarias de PBS de Vejez. En este caso, el Instituto de Previsión Social les calculará una pensión autofinanciada de referencia, considerando como su saldo la o las bonificaciones que por hijo nacido vivo les correspondan.

El monto del beneficio corresponde al equivalente a 10% de 18 ingresos mínimos mensuales, correspondientes a aquel fijado para los trabajadores mayores de 18 años y hasta los 65 años, vigente en el mes de nacimiento del hijo.

Subsidio Previsional a Trabajadores Jóvenes

La Reforma Previsional incorporó como un beneficio de cargo del Estado, un subsidio previsional destinado a trabajadores jóvenes a partir de julio de 2011, producto de que los fondos ahorrados en edades tempranas de los afiliados son más importantes en el aumento de las pensiones que aquellos aportados en edades más adultas.

El beneficio está destinado a trabajadores y sus empleadores y es equivalente al 50% de la cotización previsional obligatoria (10% de la remuneración imponible con tope máximo de 64,7 UF), calculado sobre un ingreso mínimo mensual (actualmente 210.000 pesos) y se entrega a todos los trabajadores entre 18 y 30 años de edad cuya remuneración sea igual o inferior a 1,5 veces el ingreso mínimo mensual.

Esta es una transformación estructural que implica efectos fiscales equivalentes a 1% del PIB, que ha beneficiado a más de un millón de personas en menos de dos años, que alcanzará al 60% de los más pobres en tres años (Ministerio de Hacienda).

Conclusiones

La doctrina de shock aplicada en Chile en los años 80 bajo la dictadura significó el traspaso de una parte importante de los servicios de seguridad social desde el Estado al sector privado. Dos ámbitos esenciales de cualquier política de protección social como son el sistema de salud y el sistema de pensiones. En el caso de la salud, en 1980, el Servicio Nacional de Salud fue eliminado quedando la administración de la salud en manos privadas a través de las Instituciones de Salud Preventivas (ISAPRES).

En el caso del sistema de pensiones, se pasó de un sistema de reparto, a cargo de las cajas previsionales, a un sistema de cuentas de capitalización individual (pilar contributivo), a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), empresas privadas encargadas de transar el capital de los trabajadores chilenos en la Bolsa de comercio, modelo que se mantiene hasta la actualidad y que ha dejado como resultado pingües ganancias a estas

empresas y pensiones de miseria para los jubilados. Lo que se traduce en el mantenimiento de las desigualdades en Chile, uno de los países de América Latina con más alto índice de Gini de 52,1 de acuerdo cifras del Banco Mundial.

En ambos casos (ISAPRES y AFP), todo trabajador está obligado por ley a entregar alrededor de 30% de su ingreso mensual a estas empresas.

El drástico cambio en el modelo económico, la inseguridad laboral, la aprobación de leyes sociales que afectaban negativamente a los trabajadores y la disminución de los salarios, condujeron a un considerable aumento de la población pobre que llegó en 1990 a 38.4% de pobres y 12.8% de población indigente (PNUD, 2012)

Del mismo modo se desarticuló el tejido de relaciones sociales participativas que caracterizó a la sociedad civil hasta antes del golpe de Estado de 1973 y se disminuyó la presencia del Estado en aspectos centrales como la protección social.

A raíz de esto, partir de 1990 los gobiernos de la Concertación se plantearon como una necesidad urgente crear un sistema de protección social que a través de políticas públicas sirviera de *trampolín* para mejorar progresivamente la calidad de vida de la población sobre tres ejes centrales que le entregan su sello distintivo: equidad, integración y cohesión social.

Lo anterior no solo como una estrategia de reducción de la pobreza, sino de ampliación de los espacios de participación social, lo que representa un aspecto central en la agenda redemocratizadora de la sociedad chilena.

Este modelo participativo comprendió la formación de consejos integrados por técnicos de diversas corrientes políticas, y a veces políticos, quienes después de escuchar la ciudadanía, deliberan y elaboran lineamientos de política, metodología que se aplicó como antecedente central para elaborar la propuesta de reforma a la previsión social, la formulación de la política para la infancia temprana y para las decisiones en el tema de educación. También se dirigen en esta dirección las iniciativas tomadas para fortalecer los gobiernos regionales e incrementar los espacios de toma de decisiones en este nivel así como en el municipal.

En tanto la concepción del sistema de protección social está basada en que no solo las iniciativas mejoran la calidad de vida de las personas, sino

que además despierta en las familias, y especialmente en las mujeres (muchas de ellas jefas de hogar), la motivación y el respaldo para salir de su situación de postergación a través del esfuerzo junto con el Estado, lo que termina con el tradicional modelo paternalista y avanza hacia uno de carácter asociativo.

Como resultado de lo anterior, actualmente el país cuenta con un sistema que busca articularse desde la ciudadanía, el cual no solo se ha preocupado de los sectores más vulnerables, sino también a la clase media que ayuda reducir las brechas, acompañando y protegiendo desde el nacimiento hasta la vejez a los grupos sociales vulnerables alcanzando una cobertura actual promedio de 60% de las familias más pobres del país.

Este enfoque alcanza de acuerdo a nosotros el carácter de un nuevo paradigma, por cuanto rompe con el paternalismo tradicional del Estado y se orienta desde la concepción de derechos y participación de la ciudadanía, lo que ha significado un cambio estructural del Estado chileno con la creación de múltiples organismos y un ministerio. Asimismo desde la concepción del gasto social del Estado que alcanza la cifra histórica de $\frac{3}{4}$ del total, duplicándose el gasto público social en términos absolutos y ha crecido en poco más de dos puntos porcentuales del PIB (Delamaza, 2005: 59).

Sin embargo estos avances, la sociedad civil, asociada en todavía pequeños grupos, es altamente dependiente de los fondos de gobierno y muy pobre en sus rangos de autonomía.

Durante los primeros años del siglo XXI ha resurgido desde distintos ángulos el debate sobre una sociedad civil más fuerte. Desde la política social emerge el debate sobre el rol que el Estado debe cumplir como garante de niveles de protección para todos sus ciudadanos frente a la incertidumbre y riesgos de la economía de mercado abierta al exterior. Desde la modernización del Estado se plantea la inadecuación de un sector público enfrentado a tareas cada vez más complejas y sus modos de vinculación con una diversidad de intereses y demandas sociales, con mayor vocación de autonomía.

Desde la propia ciudadanía se acrecienta la visión crítica frente a las consecuencias de una mundialización desregulada, la falta de protección de

derechos elementales, sobre todo en el plano social (salud, educación, pensiones) y a las deficiencias de la intermediación política en el procesamiento de las demandas sociales. La construcción y fortalecimiento de la sociedad civil, que como hemos señalado parte desde las políticas sociales, no es una preocupación marginal de algún grupo ideológico o corporativo, sino quizás uno de los temas centrales del desarrollo democrático de los próximos tiempos.

La sociedad civil demanda aún mayor cobertura y calidad en salud y educación, así como mayor justicia en el sistema de pensiones, actualmente en el tapete de la discusión pública en Chile dado el evidente fracaso del sistema privado.

En este punto, de acuerdo a datos de la Superintendencia de Pensiones actualmente hay casi 9 millones de personas afiliadas a las AFP que tienen un ingreso imponible promedio de 507 mil pesos al mes. Siendo el monto promedio de las pensiones en Chile de 7,87 UF al mes, es decir poco más de 180 mil pesos, cifra inferior a un salario mínimo con el cual está jubilando más de 50% de los pensionados del país. Situación dramática que ha obligado al Estado a desarrollar una política subsidiaria de las pensiones. Actualmente son pocos los que no están de acuerdo sobre la necesidad de una transformación profunda al sistema, incluso el retorno al sistema de reparto predictadura.

En definitiva, este nuevo paradigma surgió de la necesidad de subvencionar a los sectores, cada vez más amplios, perjudicados con la política social de la dictadura y a la vez mantener el funcionamiento del sistema, defendido por los sectores conservadores del país, beneficiarios directos de la política económica. Es decir, la mantención del pacto social de la transición chilena en el cual el rol del Estado ha sido cubrir las deficiencias del sector privado sin perjudicar sus intereses. Paradójicamente, a pesar del crecimiento sostenido de la economía chilena y el involucramiento progresivo del Estado a través del gasto social y las políticas de protección social, Chile no ha conseguido disminuir la desigualdad expresada en uno de los más altos índices de Gini de la región, lo que obliga un replanteamiento de la estrategia de desarrollo más allá del rol subsidiario del Estado.

Bibliografía

<http://www.redprotege.gov.cl>

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

DELAMAZA, G. (2005). *Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago de Chile, LOM Ediciones.

FONSECA, A. (2005). *Los sistemas de Protección Social en América Latina: Un análisis de las Transferencias Monetarias Condicionadas*. PNUD

PNUD – Chile (2012). *Reducción de Pobreza y desigualdad en Chile*. Disponible en <http://www.pnud.cl/areas/ReduccionPobreza/datos-pobreza-en-Chile.asp>

RACZYNSKI, D. (2008). *Sistema Chile Solidario y Política de Protección Social de Chile. Lecciones del pasado y agenda para el futuro*. Santiago de Chile, CIEPLAN – IFHC.

SEN, A. (2000). *Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny*. Manila, Asian Development Bank.