



---

SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL EN CHILE: RED PROTEGE  
2006 – 2010.  
UN ENFOQUE DE DERECHOS

**CLARISA HARDY**

SEMINARIO INTERNACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL: PROTECCIÓN SOCIAL, INCLUSIÓN  
Y EQUIDAD

30 y 31 Agosto, 2011  
Buenos Aires, Argentina



# I. Antecedentes 1990 - 2006

---

Un escenario combinado de progreso económico, responsabilidad fiscal y política contracíclica, baja magnitud de pobreza y universalización progresiva de acceso a prestaciones sociales, con la prevalencia de desigualdades, dio origen a un viraje de las políticas sociales a partir del año 2000 –y que se consolida en el gobierno de M. Bachelet- con una lógica de derechos garantizados para un conjunto amplio de políticas sociales.

Se produce el cambio de políticas sociales fundadas en la lógica de las necesidades por una lógica de derechos.



## II. Fundamentos conceptuales y empíricos

---

Los fenómenos que inciden en el cambio de una política social fundada en una concepción de “sujetos de necesidad” a “sujetos de derechos” son, por una parte, políticos y por otra, socio-económicos.



## II. Fundamentos conceptuales y empíricos

---

- En lo político: construcción de ciudadanía demandante de derechos. A partir de fines de los noventa y tras una década de gobiernos democráticos se aprecia un aumento de las movilizaciones de sectores postergados y de trabajadores que al inicio de la transición y ante el temor a una regresión autoritaria, habían inhibido sus demandas.
- En lo socioeconómico: acelerada reducción de la pobreza, transformación de pobreza tradicional en pobreza moderna, y la emergencia de nuevos sectores medios pero precarios (bajos ingresos). Coexistencia de amplios accesos, pero de desigual calidad lo que, junto con aumento de expectativas de movilidad social, genera frustraciones y alto endeudamiento.



## II. Fundamentos conceptuales y empíricos

---

- La desigualdad se refleja no sólo en la distribución del ingreso, sino en la desigual distribución de los riesgos (la rotación de la pobreza: un tercio de las familias que dejan la pobreza, recaen: corresponden a jefaturas femeninas de hogar, familias jóvenes con hijos en edad escolar, y que pertenecen al 70% de los hogares de menores ingresos):
- En suma, dos terceras partes de las familias chilenas perciben ingresos inferiores al ingreso promedio nacional y, de estas familias, sólo se benefician con transferencias del Estado menos de la mitad de ellas.



## II. Fundamentos conceptuales y empíricos

---

- Lo anterior muestra que persistir en políticas protección social enfocadas sólo hacia los más pobres puede convertirse en una opción regresiva considerando la amplitud de sectores no pobres vulnerables o precarios que, sin soportes ante los riesgos, enfrentan la incertidumbre e inestabilidad laboral, o los bajos ingresos, o ambos.
- A partir de una concepción de ciudadanía de derechos en su expresión más compleja (derechos políticos y civiles, así como económicos, sociales y culturales), y en consideración a una realidad socioeconómica que distribuye desigualmente capacidades y oportunidades, surgió la formulación del Sistema de Protección Social en el gobierno de M. Bachelet.



## II. Fundamentos conceptuales y empíricos

---

- La realidad socioeconómica imperante y la opción de una política social destinada a abordar estas nuevas vulnerabilidades llevan a la necesidad de ampliar la cobertura de la protección social más allá de la pobreza.
- Sin embargo, la amplitud de la cobertura fue definida en universos variables según el tipo de prestación (desde el 20% de menores ingresos para ciertas prestaciones hasta coberturas universales en otros beneficios), en función de los marcos presupuestarios determinados por la autoridad económica y no según una decisión política de adecuar los marcos presupuestarios a derechos garantizados para universos sociales predeterminados: precisiones acerca de derechos de las capas medias.



### III. Rasgos del Sistema de Protección Social (2006 – 2010)

---

- *Acompañar al ciclo vital de las personas:* desde el nacimiento y hasta la vejez, y no como ha sido tradicional, privilegiando algunos grupos etáricos.
- *Considerar a la familia, en toda su diversidad, como el sujeto de la protección y no como el sostén de ésta:* opción no familiarista, de responsabilidad social del estado en la protección social a todas las familias que libremente definan los ciudadanos.






### III. Rasgos del Sistema de Protección Social (2006 – 2010)

---


- *Combinar transferencias monetarias directas (impacto distributivo inmediato) con iniciativas promocionales y de desarrollo (impacto distributivo de mediano plazo):* esta concepción es la que marca la diferencia con las prácticas asistenciales previas.
- *Asegurar derechos sobre la base de normativas legales que institucionalizan la protección social:* establece por ley cuales y cuantos derechos asegurándoles financiamientos, con lo que se altera el patrón anterior de que son los marcos presupuestarios los que determinan tipos y extensión de derechos.



## IV. Componentes del Sistema de Protección Social (2006 – 2010).

---

- *Sistema de Protección Social hacia la Pobreza, "Chile Solidario"*: garantiza derechos sociales esenciales especialmente de educación, salud, vivienda y generación de ingresos, asociados a un conjunto de subsidios o transferencias monetarias, con la intervención de un Apoyo familiar, que ocupándose de las dinámicas familiares, hace el nexo entre sus necesidades y derechos con la oferta pública.
- *Sistema de Protección a la Infancia, Chile Crece Contigo*: destinado a los niños y niñas hasta que ingresan al sistema escolar (de 0 a 4 años) y articula políticas directas a los niños, desde el embarazo (salud, salas cunas y jardines infantiles), así como a sus madres y padres (vivienda, acceso a empleos, etc.).



## IV. Componentes del Sistema de Protección Social (2006 – 2010).

---

- *Sistema de Protección Social del Trabajo*: destinado a trabajadores hombres y mujeres para promover el trabajo decente durante la vida laboral activa (con contratos y cotizaciones) y el seguro de desempleo; así como proteger a los adultos mayores al término de su vida laboral activa, con el fortalecimiento del pilar solidarios: Pensión Básica Solidaria, apoyo estatal a la cotización previsional de trabajadores jóvenes, y el pago de un bono por hijo nacido de las mujeres.

## V. Sistema de Protección Social a lo largo del ciclo vital

---

### **PRIMERA INFANCIA**

(Desde el embarazo y hasta el ingreso al sistema escolar)

### **CHILE CRECE CONTIGO**

- Guía del embarazo y del primer año de vida.
- Apoyo biosicosocial en primer año de vida.
- Extensión del postnatal a hijos adoptivos.
- Salas cunas y jardines infantiles gratuitos para el 60% de menores ingresos.
- Subsidio Familiar automático para el 40% de menores ingresos.

## V. Sistema de Protección Social a lo largo del ciclo vital

---

### **INFANCIA Y JUVENTUD**

- Pre-kinder y kinder garantizados.
- Educación básica y media obligatorias.
- Ampliación sistema de becas.
- Diversificación apoyo estudiantil (materiales estudio, alimentación, transporte escolar).
- Ampliación de becas en educación superior (técnica y universitaria) y postgrado.
- Subsidios habitacionales para jóvenes.
- Subsidio contratación de jóvenes.

## V. Sistema de Protección Social a lo largo del ciclo vital

---

### **ADULTEZ**

- Salarios iguales de hombres y mujeres.
- Curriculum ciego y código de buenas prácticas laborales en el sector público.
- Bono a las madres por hijo nacido.
- Capacitación laboral.
- Seguro de desempleo.
- Subsidios habitacionales para el 40% de menores ingresos.

## V. Sistema de Protección Social a lo largo del ciclo vital

---

### **VEJEZ**

- Pensión Básica Solidaria para hombres y mujeres desde los 65 años (hayan o no trabajado) del 60% de menores ingresos
- Aporte previsional solidario para trabajadores ingresos bajos (hasta el 60% de menores ingresos)
- Subsidio para cuidadoras de personas postradas.



## VI. Condiciones de viabilidad política

---

El Sistema de Protección Social chileno no es un programa de gobierno, sino que un sistema de múltiples prestaciones, normado legalmente y con financiamiento asegurado por ley.

Su vigencia es el fruto de la deliberación democrática, comprometiendo a las fuerzas políticas de gobierno y opositoras, asegurando su institucionalización y su continuidad con alternancia en el poder.





## VI. Condiciones de viabilidad política

---

La variante adicional, es que en gran medida los componentes más nuevos del Sistema de Protección Social en el gobierno de Bachelet, lograron convocar en el debate la participación de varios actores en el debate previo al legislativo: Comisiones Presidenciales integradas por expertos, políticos y actores sociales que entregaron sus propuestas prelegislativas al gobierno.

Se identificaron acuerdos y disensos, acortando los plazos de tramitación en el parlamento.



## VI. Condiciones de viabilidad financiera

---

Dada las lógicas del régimen presidencialista chileno, sólo el ejecutivo puede tener iniciativa que implique financiamiento, por lo cual debe presentar al Congreso los proyectos detallando las fuentes y comprometiendo los montos.

Las legislaciones del Sistema de Protección Social de derechos garantizados implica compromisos por ley que deben reflejarse anualmente en los presupuestos que se aprueban.



## VI. Condiciones de viabilidad financiera

---

Consistente con lo anterior, la política de balance estructural es el instrumento de política fiscal que opera como garantía de cumplimiento de las obligaciones financieras en materia de gasto social: ello ha permitido la progresividad del gasto en el tiempo al margen de los ciclos económicos adversos.

Si bien Chile no está entre los países de mayor gasto social per cápita en la región, éste ha ido creciendo sostenidamente en el tiempo: en torno de US\$ 1.000 per cápita, representando dos terceras partes del gasto Total.



## VII. Algunas conclusiones

---

El balance de esta experiencia vale la pena hacerlo, especialmente porque el Sistema de Protección Social se enfrenta, desde el 2010, a un cambio de gobierno que cambia su signo político.

La pregunta que cabe hacerse, entonces, es si está en riesgo el proyecto dada la alternancia en el poder de la coalición gobernante: temor fundado en la historia chilena en que la única vez que la derecha gobernó minimizó el rol del Estado, y en América Latina en que los cambios de gobierno suelen poner en cuestión la continuidad de sus políticas.



## VII. Algunas conclusiones: fortalezas

---

La respuesta es que la institucionalización del Sistema de Protección Social impide que éste se ponga en cuestión, si bien su progresión y fortalecimiento están en duda: un Sistema fundado en derechos implica su progresivo y gradual incremento (tipos de derechos y magnitud de estos en la población).

- Sin embargo, en un sistema democrático los avances o retrocesos están sujetos al poder de la ciudadanía: la primera conclusión es que el Sistema de Protección goza de un alto grado de adhesión ciudadana, lo que dificulta su estancamiento y se presiona por su incremento (lo revela el actual movimiento estudiantil).



## VII. Algunas conclusiones: fortalezas

---

- Otra fortaleza significativa es la experiencia acumulada de gestión, que permite asegurar el desempeño de programas y acciones sociales: hay un piso de excelencia que se asienta además en la creación de un servicio civil profesionalizado.
- El éxito se mide, además, en sus resultados: la capacidad del Sistema de Protección Social de contrarrestar en los hogares chilenos los efectos de la crisis (resultados CASEN en la multidimensionalidad de la pobreza y en el coeficiente de Gini), es demostrativa de su necesidad en las políticas públicas, especialmente cuando las crisis económicas son una posibilidad siempre presente.



## VII. Algunas conclusiones: debilidades

---

- Pero, también surgen las limitaciones y reformas necesaria de acometer: los efectos de la crisis muestran que los pobres son los primeros en perder su empleo en crisis o, de sostenerlo, son de muy bajos ingresos por la precarización del empleo. Si bien el Sistema de Protección Social, siendo una política simultánea de mitigación (gracias a las transferencias monetarias) y de generación de capacidades y oportunidades (especialmente, por educación y salud), no ha logrado una articulación con políticas laborales y de empleo de calidad.



## VII. Algunas conclusiones: debilidades

---

- Finalmente, siendo la Protección Social un proyecto fundado en derechos, lo que supone gradualidad progresiva en el tiempo, la sustentabilidad financiera de ello debe ser parte de una debate siempre presente, siendo Chile un país que tiene una carga tributaria por debajo de lo que su nivel de desarrollo requiere y su actual nivel de crecimiento permite: no habrá condiciones para sostener un Sistema de Protección Social de derechos que no contemple, en Chile especialmente, pero no exclusivamente en América Latina, una reforma tributaria (carga y composición). Y eso exige, por lo tanto, un pacto fiscal como parte de un nuevo pacto social.