

PANEL IV: FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS QUE AFECTAN A LAS FAMILIAS

Comentarios

Oswaldo Larrañaga

Departamento de Economía, Universidad de Chile

Las tres presentaciones del panel han sido bastante completas; cada una de ellas referida a un tema específico.

En primer lugar, la presentación de Juan Carlos Lerda sobre el pacto fiscal o como lograr un balance entre ingreso y gastos fiscales que sea estable en el tiempo, generando los recursos necesarios para financiar las políticas públicas. En segundo lugar, la exposición de Andras Uthoff respecto a América Latina, incluyendo las características de la región en la dimensión social, la marca de la desigualdad, los cambios demográficos y epidemiológicos que modifican las demandas para la política social, y la mirada a futuro en términos de un nuevo pacto social basado en derechos. En tercer lugar, la exposición de Ana Sojo se remitió al vínculo entre protección social y la familia en el contexto de la tipología de Esping Andersen respecto de los grandes productores de bienestar: el mercado, el Estado y la familia.

Son tres exposiciones bastante completas y detalladas. Antes que realizar un comentario de cada una de ellas, se desarrollan tres aspectos que tienen un carácter transversal con la relación Estado, o política social, y la familia. No se trata de una opinión conclusiva o respuestas definitivas, sino que son básicamente preguntas de investigación, es decir, temas que a desarrollar en el contexto de la inserción de la familia en la política social.

En primer lugar, ¿cuál es la responsabilidad del Estado versus cuál es la responsabilidad de la familia en la provisión del bienestar social? Andras Uthoff nos decía que el nuevo pacto social estaba fundamentado en derechos, es decir en atribuciones que las tienen las personas por ser ciudadanos de un país. La pregunta concierne a la traslación de esta política de derechos al ámbito de la familia. Por ejemplo, ¿quién tiene la responsabilidad en el cuidado de los niños, o de los viejos, por nombrar dos grupos vulnerables? ¿Es la familia la primera responsable y el Estado tiene solamente un rol subsidiario cuando la familia no puede cumplir ese rol?, ¿o el Estado entrega derechos individuales a los miembros de las familias, más allá de lo que ellas pueden o no hacer por los suyos?. La respuesta a este tipo de preguntas define el marco constitucional de las responsabilidades y es clave en el diseño de la política social. Distintos países en el mundo han respondido en forma diferente a esta pregunta.

Por un lado, los países nórdicos hacen prevalecer los derechos individuales. El Estado entrega derechos a los viejos, los jóvenes, a los niños, independientemente de lo

que pasa con su familia. En el otro extremo, Japón y otros países de Asia entregan gran parte de la responsabilidad a las familias, adquiriendo el Estado un rol bastante subsidiario. Otros países optan por posiciones intermedias en materia de quién se responsabiliza por el bienestar de los grupos vulnerables.

En Chile, y posiblemente en otros países de América Latina, la política social muestra ambigüedades al respecto. En el caso específico de la política de protección social ocurre que cuando una persona se pensiona y sus fondos acumulados son bajos, se activa un subsidio del Estado en la forma de una pensión mínima. El requisito para acceder a este subsidio es individual, relacionado con el monto de la pensión acumulada por el individuo. El Estado provee o no fondos según este requisito, independiente de la condición socioeconómica de la familia de la persona. En cambio, el requisito de elegibilidad concierne al hogar en el caso de la pensión asistencial, que es una pensión de vejez o invalidez que se entrega a personas pobres que no están en el sistema de seguridad social. Así, en el sistema de protección social en Chile hay políticas que miran de manera distinta la responsabilidad de las familias o del Estado en materia del cuidado de grupos vulnerables. Ello señala que no hay una respuesta clara frente a la pregunta respecto de quién tiene la responsabilidad principal.

El segundo tema tiene que ver con la definición operativa de la familia y las necesidades de información para basar políticas públicas en la materia. Puesto que si bien podemos tener buenos sistemas de información a nivel individual, ello no ocurre así a nivel de familias. Este es un problema mayor en la medida que la eficacia de la política social depende de la calidad de los sistemas de información.

A modo de ejemplo considere la ficha CAS, que es el principal instrumento de focalización en Chile (en proceso de transformación para convertirse en la Ficha de protección social). Bajo la modalidad actual de funcionamiento de la Ficha la familia se autodefine: el encuestador llega a la vivienda, pregunta por el jefe de familia, quien a su vez identifica a su familia como la totalidad o parte de los miembros de la vivienda. Ello resulta bastante arbitrario a la hora de entregar beneficios sociales a unos y no a otros, según la definición que se entregó para la identificación de la familia. Más conveniente puede ser utilizar una definición objetiva de familia, pero aquí hay que resolver cómo se verifica tal condición en el contexto de una entrevista que califica para el acceso a beneficios, habiendo claros incentivos por sub-declarar las variables que restan puntaje en el indicador.

Otro ejemplo es la reciente propuesta de política pública en Chile consistente en una pensión básica universal. Este es un beneficio al que podrán acceder todos los adultos mayores, independientemente de su adscripción previsional, siempre que su familia pertenezca a los tres primeros quintiles de distribución del ingreso o 60% menos rico. Implementar este criterio de elegibilidad requiere definir el tipo de hogar que será evaluado en el contexto de un beneficio que tiene validez permanente, hasta el momento de la muerte del beneficiario ¿será el hogar donde la persona vivió la mayor parte del tiempo pasado? ¿el hogar en que se vive hoy día? ¿el hogar que vivirá la vejez?. Que la respuesta no sea clara ilustra el tipo de problemas operativos que aparecen cuando

comenzamos a hacer políticas sociales basadas en el concepto de familia, y que requiere el desarrollo de sistemas de información complejos si queremos tener políticas serias.

Un tercer tema son los comportamientos inducidos como respuesta a la política pública. La perspectiva tradicional enfatiza el diagnóstico de las necesidades para el diseño de políticas: ¿dónde están las carencias? ¿cuáles son los instrumentos a desarrollar para cubrir y superar tales carencias?. Sin embargo, hay que ir un paso mas allá y tener en cuenta que el hogar es también una unidad de decisión económica, donde se producen servicios, se distribuyen ingresos en su interior, y se toman decisiones en conjunto. De esta manera, el hogar responde a los cambios del entorno económico y, en particular, a cualquier política social que afecte los determinantes del bienestar del hogar.

A modo de ilustración, en Inglaterra hay un sistema de pensiones con amplia cobertura de base individual, mientras que en Taiwán hay bajo desarrollo de subvenciones públicas y se deposita la responsabilidad principal del cuidado de los viejos en las familias. Al examinar las estadísticas de los hogares se constata que en Inglaterra hay un 30% de hogares que no tienen ingresos de los mercados, fundamentalmente porque viven adultos mayores, solos o con parejas, cuya fuente de ingreso son las pensiones. En Taiwán ese porcentaje baja al 3%, diez veces menos. Así, la estructura de conformación de las familias puede ser muy distinta como respuesta a lo que la política publica permite hacer o no. Eso sí, la política publica depende también de la estructura de los hogares, de modo que hay causalidad en ambos sentidos.

Otro ejemplo es la tasa de fertilidad en Europa. La tasa de fertilidad es más alta en los países nórdicos que en los países mediterráneos, situación que podría parecer extraña si uno piensa en el rol de la religión y valores tradicionales en estos últimos países. Sin embargo, la causa reside en la estructura de beneficios que la política social entrega a las familias en ambos casos. En los países nórdicos, bajo el concepto de derechos individuales, hay mayor entrega de beneficios a miembros de las familias, lo cual facilita la participación laboral de la mujer y que la conciliación del trabajo fuera del hogar con la maternidad. En cambio, en los países mediterráneos predomina una visión de la política social basada en una familia tradicional, habiendo menos cobertura de beneficios sociales y siendo más difícil conciliar el trabajo de la mujer con su opción de maternidad. Frente a esta situación, las mujeres españolas y las italianas han optado por el trabajo remunerado. Estos ejemplos muestran que la política social no es neutra en materia del comportamiento de los miembros de los hogares.