

El financiamiento de políticas de cuidado en el marco de la protección social



NACIONES UNIDAS

Ana Soja

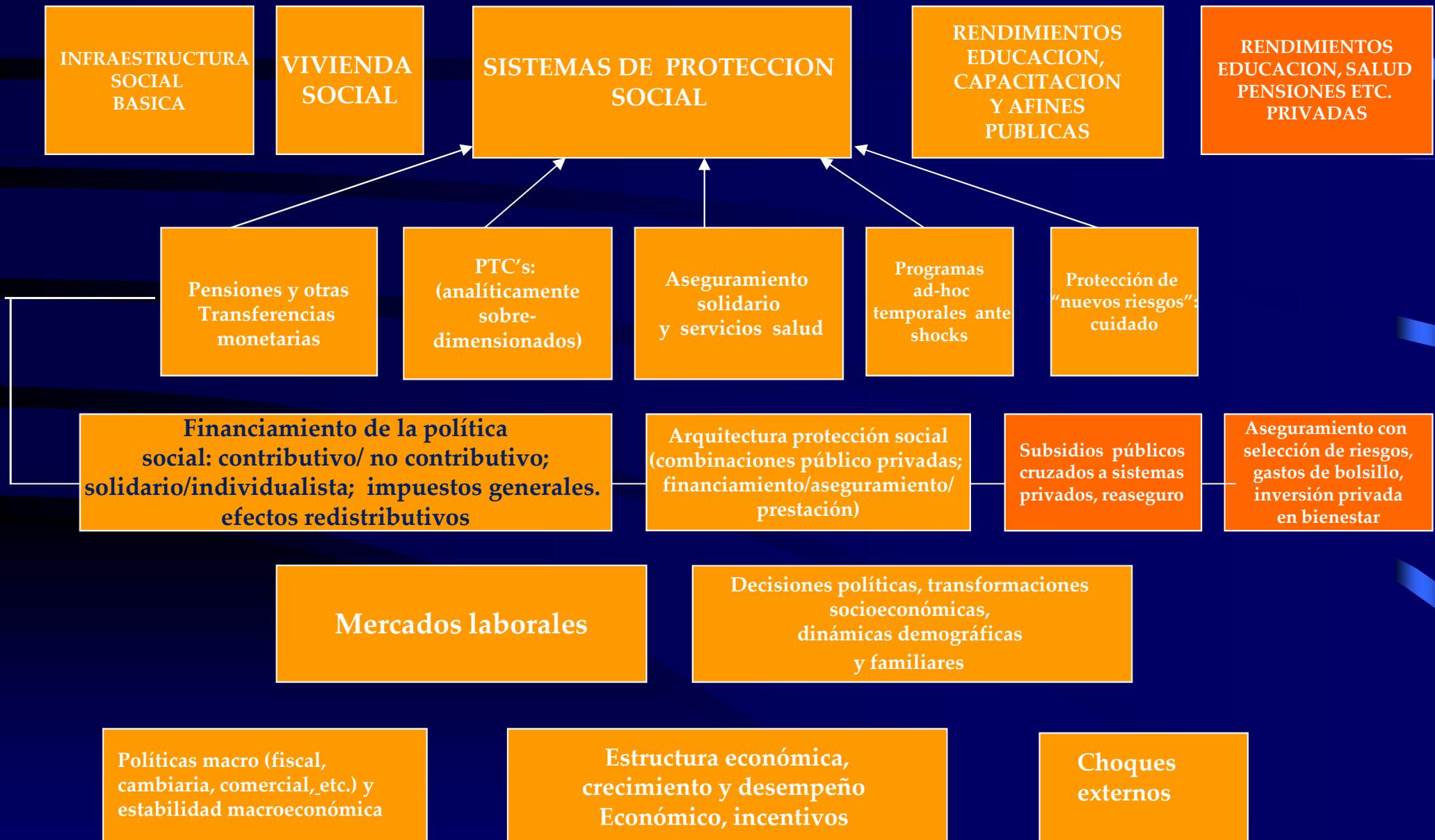


Exposición en seminario internacional "Primera infancia. Sistemas de cuidado y desarrollo infantil en América Latina y Europa", organizado por el Gobierno de Costa Rica, Red Nacional de Cuido junto con BID, CEPAL, GIZ, UNICEF y Eurosocial

Estructura presentación

- La dinámica de las fuentes del bienestar
- ¿Por qué analizar el cuidado en relación con la protección social
- Actuar contra la desigualdad
- Qué se desea asegurar: objetivos del cuidado, y riesgos en este ámbito
- Modelos de cuidado
- Potencial contribución a la reducción de la desigualdad
- No se trata solo de aumentar los recursos: urgente cambio institucional
- Desafíos de calidad y capacidad regulatoria
- Fortalecer capacidad de financiamiento, con orientación redistributiva
- Pactos fiscales y contributivos

Dinámica de las fuentes del bienestar



Los vectores de la redistribución

En Europa, en el siglo XX, el siglo de la redistribución, en algunos decenios las desigualdades se redujeron de manera espectacular ...

“tres grandes reformas fueron el vector de este basculamiento: el establecimiento del impuesto progresivo sobre la renta; la aplicación de mecanismos de aseguramiento que protegen a los individuos contra los riesgos de la existencia; la instauración de procedimientos de representación y de regulación colectiva del trabajo que conducen a una notable mejora de la condición asalariada”.

Pierre Rosanvallon (2011, La société des égaux, p. 227, traducción propia)

“El Estado de bienestar puede ser visto como un contrato de seguro que se contrae voluntariamente entre individuos adversos al riesgo tras el velo de ignorancia, en los términos de Rawls... Desde este punto de vista no solo el seguro social definido en términos estrechos es una forma de aseguramiento, también lo son los beneficios universales y la asistencia social”

Nicholas Barr

Sentido del aseguramiento

- Cada individuo está expuesto a un determinado conjunto de riesgos: obtiene un beneficio al reducir su riesgo agregado mediante la diversificación y mancomunación
- Permite reducir la brecha entre los niveles efectivos de dotación de ingresos y los niveles deseados, en diferentes circunstancias. Guarda analogía con el ahorro (Ehrlich y Becker, 2000, p. 171)
- Muchos beneficios que reciben las personas han sido pagados por ellas mismas en otro período de su vida (Brittan, 1990). Esto se denomina redistribución intrapersonal a lo largo del ciclo de vida (Falkingham and Hills, 1995) . En ese caso, el Estado de bienestar actúa como un “banco de ahorros”
- Redistribución interpersonal

Protección social: aversión al riesgo como contexto

- La ubicua influencia del riesgo y de la incertidumbre: cuándo, cuál y cuánta protección será necesaria
- Gastos pueden ser elevados, en intervalos de diversa frecuencia
- El aseguramiento puede no estar disponible en el mercado, es decir, no ser transable. La sociedad, hasta cierta medida, reconoce la brecha y crea instituciones no mercantiles para cerrarla, para colmar esta necesidad, que es irreductible a aspectos redistributivos
- Las consecuencias de las decisiones pueden ser irreversibles o fatales
- La capacidad de tomar decisiones puede incluso ser imposible o muy limitada

Problemas de información en juego

- Un programa público puede optimizar las decisiones
- La información o el conocimiento se concentra en quienes más se benefician de ella
- Se desconoce la eficacia y la eficiencia de servicios
- Las consecuencias de las decisiones pueden ser irreversibles
- La capacidad de tomar decisiones puede ser muy limitada
- La regulación es vital para proteger a los individuos en áreas que son muy complejas: crear reglas claras y transparentes

El cuidado como "framing" de políticas de protección social

- Dar un salto en el desarrollo de las destrezas y capacidades infantiles mediante intervenciones tempranas que son críticas para el desarrollo cognitivo, y que pueden disminuir las desigualdades sociales;
- Velar por el bienestar de las personas adultas mayores vulnerables y dependientes y de las personas con discapacidad, mediante una gama de intervenciones que provean cuidado y promuevan su actividad y autonomía y actúen contra su aislamiento social;
- Potenciar las opciones vitales de los familiares a cargo del cuidado;
- Estrechar las brechas de oportunidades entre mujeres y hombres; contribuir a ampliar las posibilidades de empleo de las mujeres, y con ello a generar externalidades positivas para la creación de empleo y la capacidad productiva;
- Disminuir la pobreza y la vulnerabilidad de los hogares a caer en la pobreza, al incrementar la capacidad de las mujeres de menores ingresos para buscar trabajo de mejor calidad;
- Coadyuvar a lograr un rejuvenecimiento de la población que refleje el libre ejercicio del derecho a la maternidad y la paternidad de las personas, al allanar los obstáculos que impiden conciliar la vida familiar y laboral, y que sea favorable para la sociedad;
- Favorecer la sustentabilidad del financiamiento de la protección social.

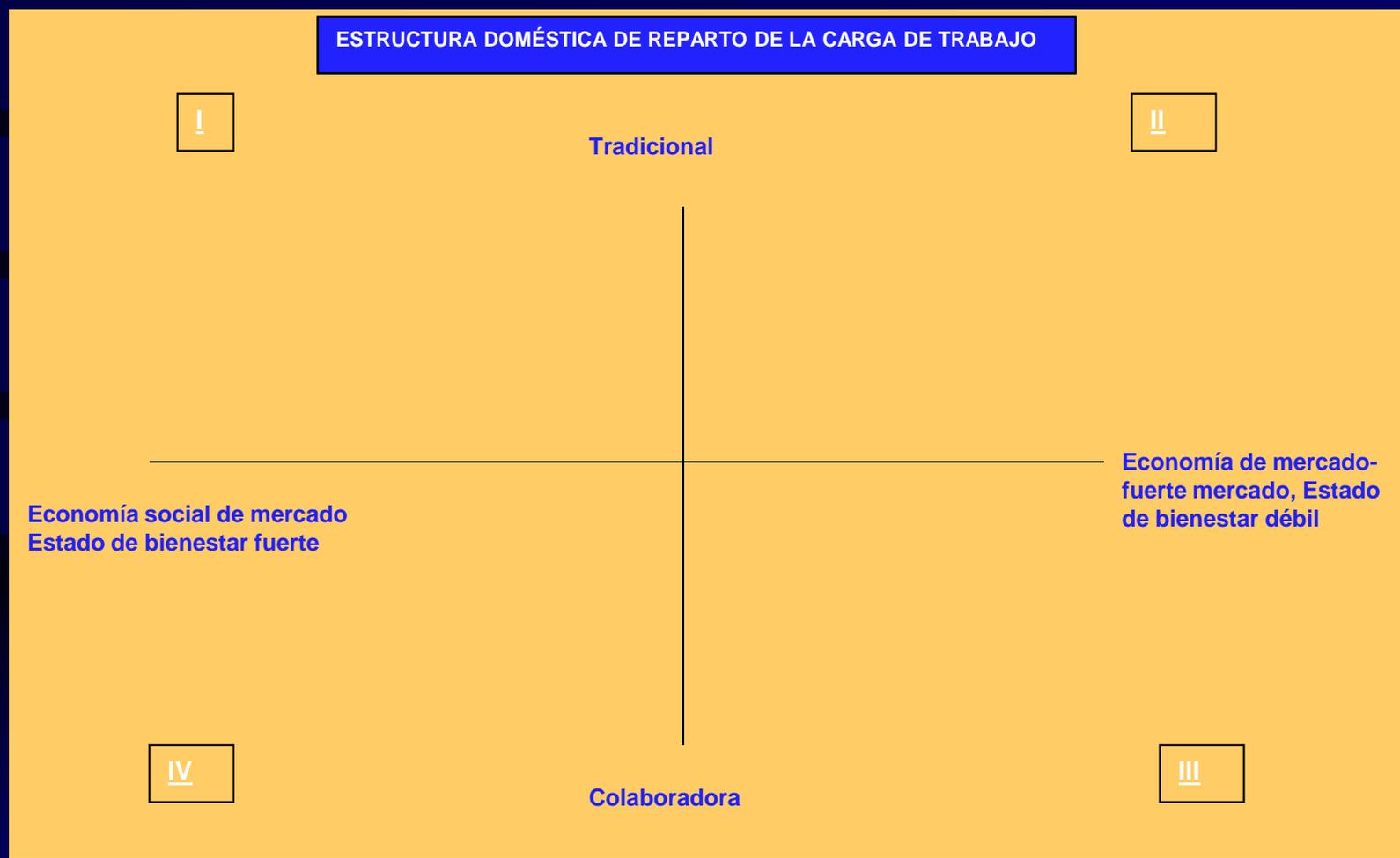
(Sojo, 2011)

¿Qué se desea asegurar?: la temática del cuidado

- imprevisibilidad de niveles de dependencia; carácter fortuito de algunos eventos que pueden exacerbarla, determinantes socioeconómicos
- incertidumbre de la probabilidad de necesitar de cuidado y de la distribución de diferentes duraciones e intensidad de los episodios en que se necesite (Barr, 2009, pp. 6-8).
- la prestación de cuidado acarrea costos inciertos
- de allí (y para diferenciar riesgos) que sea recomendable el financiamiento compulsivo y la necesidad involucra incluir gente joven en el aseguramiento (Ib., p.8) : solidaridad intergeneracional y nivelación de consumo de las personas a lo largo de su vida
- combinar formas de aseguramiento con provisión de servicios

MODELOS DE CUIDADO

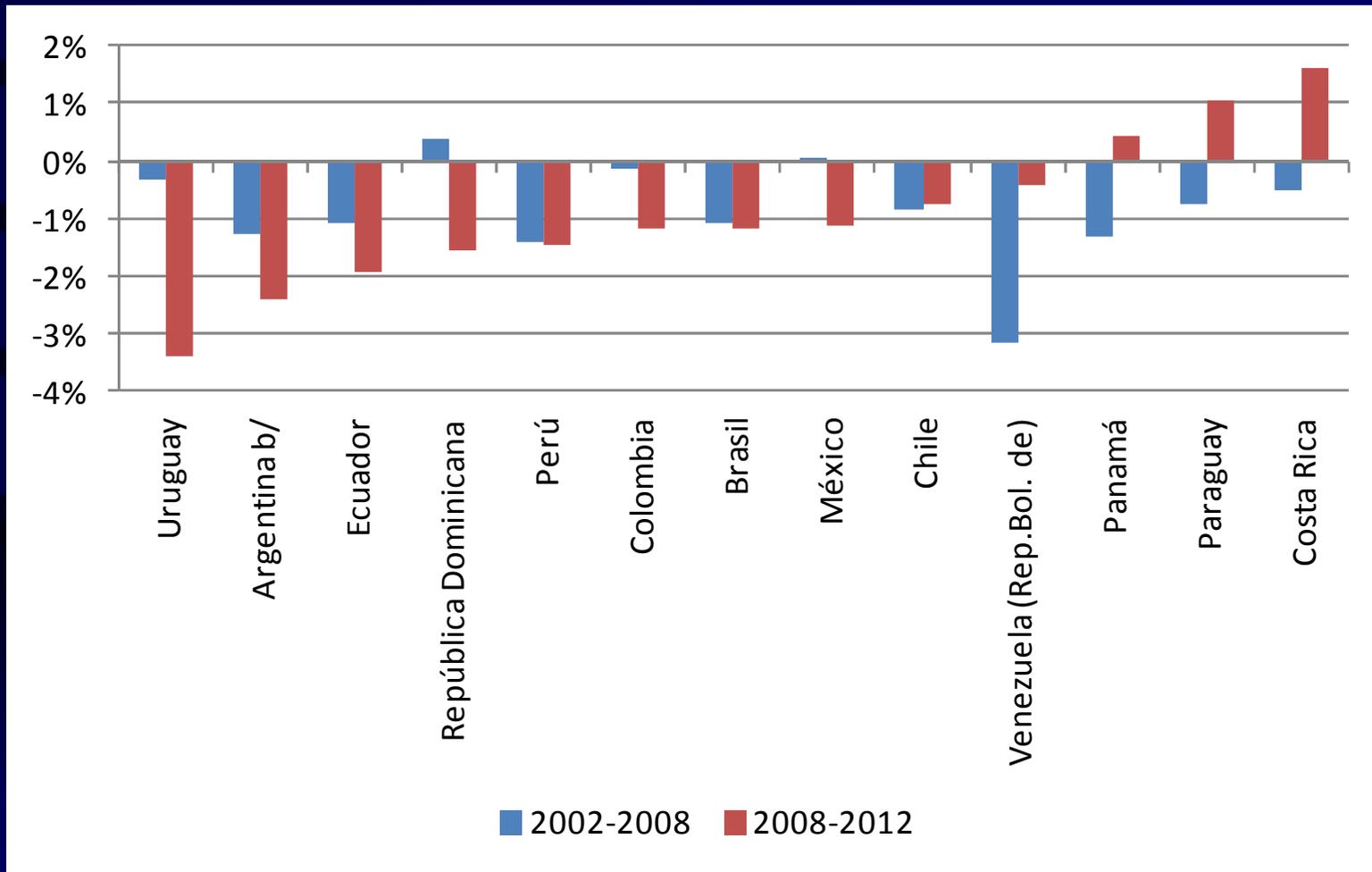
ESTRUCTURA DE COBERTURA PÚBLICA



Fuente: elaborado por García, 2010

Distribución del ingreso con leve tendencia a ser menos regresiva

AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DEL ÍNDICE DE GINI a/, 2002-2008 Y 2008-2012
(En porcentajes)



COSTA RICA: ASISTENCIA PREESCOLAR POR EDAD SIMPLE Y SEGÚN POBREZA, 2008 (en %)

Costa Rica
Asistencia preescolar, por edad simple y según pobreza, 2008
en porcentajes

Edad	Total %	Pobre %	No pobre %
2 años	3.23	0	4.13
3 años	9.03	6.06	9.97
4 años	27.37	19.02	29.94
5 años	72.99	67.36	74.73
Total	28.06	23.36	29.48

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de la encuesta de hogares

COSTA RICA: TIPO ESTABLECIMIENTO AL QUE SE ASISTE SEGÚN DECIL DE INGRESO DEL HOGAR, POR EDAD SIMPLE, ALREDEDOR 2011 (en %)

		Tipo de establecimiento																						
		Público											Privado u Otros											
		Total	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
CRI	4 a 18 año	94.3	99.7	99.5	98.8	97.5	95.5	95.2	91.3	81.9	71.4	52.4	5.7	0.3	0.5	1.2	2.5	4.5	4.8	8.7	18.1	28.6	47.6	
	4 a 5	89.5	100	98.7	100	95.9	100	90.9	94.7	63.6	63.2	23.8	10.5	.	1.3	.	4.1	.	9.1	5.3	36.4	36.8	76.2	
	6 a 13	95.0	99.9	99.9	98.9	97.9	95.3	96.2	90.5	82.8	70.9	56.9	5.0	0.1	0.1	1.1	2.1	4.7	3.8	9.5	17.2	29.1	43.1	
	14 a 18	93.7	99	98.8	98.5	97.1	95	94.6	91.9	84.4	73.7	52.3	6.3	1	1.2	1.5	2.9	5	5.4	8.1	15.6	26.3	47.7	

Fuente: CEPAL, tabulaciones especiales de la encuesta de hogares

Diagnóstico

Escasos y autárquicos centros de atención infantil en el país, carentes de serias evaluaciones y de regulaciones eficaces respecto de la calidad de los servicios o que se centran solo en aspectos parciales, que brindan intervenciones pedagógicas ocasionales, dispersas y sin control de calidad ya que están desprovistos de criterios pedagógicos que enfilen claramente más temprano que tarde hacia la enseñanza primaria, claramente no son un conglomerado que esté a la altura de los presentes desafíos.

La estrategia de universalización no puede centrarse simplemente en un incremento de recursos, sino en la morfología de la protección social: cambio institucional como *locus* de la innovación

¿Qué implica una red nacional de cuidado y desarrollo infantil?

- articular las organizaciones y recursos públicos, privados y de la sociedad civil que brindan servicios de atención y desarrollo infantil
- marco acordado y compartido de objetivos, valores, principios y reglas comunes, que permitan velar por la pertinencia, integralidad y calidad de estas prestaciones
- definir claramente las formas de intervención, los componentes de la red y las modalidades de su interacción
- reglas de operación, capacidad de regulación y de fiscalización, coordinación, definición de jerarquías y de roles
- establecimiento de estándares de calidad respecto de los servicios y fiscalización, supervisión y regulación a cargo del Estado.

¿Qué implica una red nacional de cuidado?

- una red cuyos componentes se integren y se refuercen recíprocamente
- sensible a las especificidades del entorno local en que opera cada centro, y con capacidad de potenciar y articular la oferta de cuidado y desarrollo infantil a escala territorial y de la comunidad
- reglas del juego asociadas con criterios de desempeño y de rendición de cuentas: crear un sólido sistema institucional y organizativo, responsable por la calidad y la equidad de los servicios y que vincule por tanto estrechamente el desempeño del servicio, la calidad de la prestación y el uso eficiente de recursos.

¿Qué implica una red nacional de cuidado?

- una red cuyos componentes se integren y se refuercen recíprocamente
- sensible a las especificidades del entorno local en que opera cada centro, y con capacidad de potenciar y articular la oferta de cuidado y desarrollo infantil a escala territorial y de la comunidad
- reglas del juego asociadas con criterios de desempeño y de rendición de cuentas: crear un sólido sistema institucional y organizativo, responsable por la calidad y la equidad de los servicios y que vincule por tanto estrechamente el desempeño del servicio, la calidad de la prestación y el uso eficiente de recursos.

Desafíos de calidad

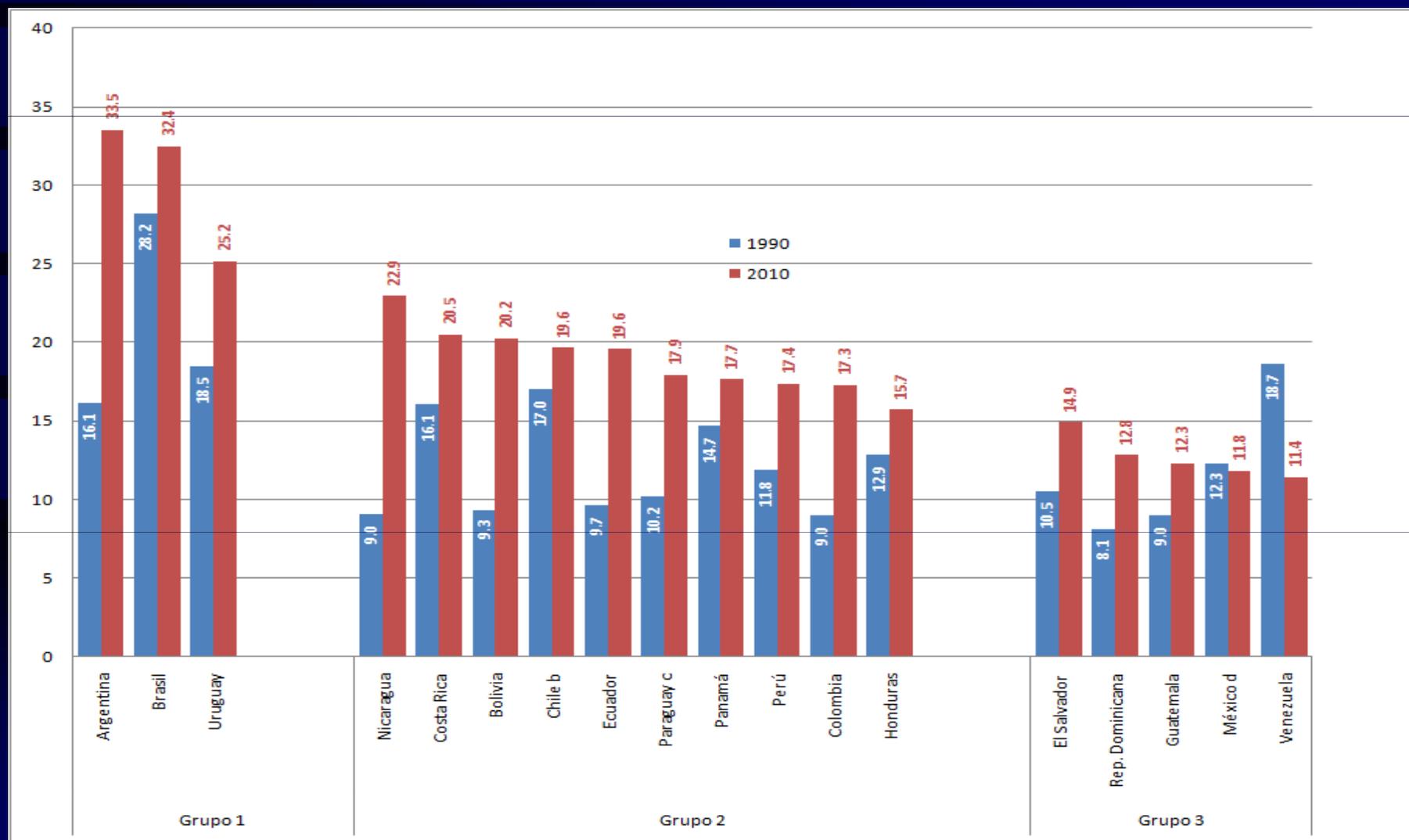
- En varios casos, implica casi una sustitución de servicios y de productos
- Cuestionar la desigualdad puede ser favorable en estos planos: conduce a cuellos de botella
- Abre espacio a la universalidad y la solidaridad en política social
- Desde la perspectiva de las capacidades, son válidas las dimensiones agregativa o distributiva de la justicia: reducir la desigualdad de capacidades o expandir las capacidades de todos, aunque no haya ganancia distributiva (Sen)
- En algunos casos, en presencia de objetivos en competencia, es un dispositivo contra la instrumentalización
- Permite desarrollar una estrategia de inclusión social y de convergencia de estándares y con ello de beneficios

Capacidad regulatoria

- Acontece en economías abiertas y shocks (riesgos financieros)
- Ante un mercado omnímodo y combinaciones público privadas cada vez más complejas, no puede haber una regulación postrada respecto de:
 - la eficiencia y eficacia
 - la sostenibilidad financiera
 - los subsidios cruzados
 - el descreme del mercado
 - la protección de los derechos de los beneficiarios
 - fijación y supervisión de tarifas y comisiones
 - la supervisión de la calidad servicios y productos
 - la seguridad del usuario
 - la corrupción

Ingresos tributarios países, como % PIB

(incluyen contribuciones a pensiones)



Fuente: Gómez Sabaini y Morán, CEPAL 2013

Peso diverso de contribuciones a pensiones

Cuadro 1
Total de Contribuciones de la Seguridad Social en porcentaje del PIB¹

Países	(en porcentajes del PIB)			(en porcentajes del total)		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Argentina	4.1	3.4	7.1	25.3	15.8	21.2
Bolivia	1.2	1.7	1.8	12.9	9.4	9.0
Brasil	6.8	7.1	8.4	24.0	23.5	26.0
Chile	1.5	1.4	1.4	9.0	7.3	6.9
Colombia	0.7	2.4	2.1	7.9	17.1	12.2
Costa Rica	4.4	5.1	6.0	27.2	28.0	29.4
Ecuador	2.2	1.4	4.4	22.5	12.3	22.5
El Salvador	1.4	2.0	1.7	13.3	16.4	11.6
Guatemala	1.4	1.9	1.9	10.9	13.5	12.0
Honduras	0.5	0.5	1.1	6.1	3.9	9.0
México ^a	2.1	1.8	1.6	17.2	15.1	13.7
Nicaragua	0.9	3.0	4.8	10.2	16.9	20.8
Panamá	4.5	6.4	6.1	30.4	38.2	34.6
Paraguay ^b	0.9	3.7	4.1	9.3	25.7	22.8
Perú	0.9	1.7	1.6	7.7	12.1	9.4
Rep. Dominicana	0.1	0.1	0.1	0.8	1.1	0.8
Uruguay	7.1	7.4	6.3	38.3	37.3	25.0
Venezuela	0.9	0.7	0.5	4.9	5.4	4.8
América Latina (18) ^c	2.3	2.9	3.4	17.3	17.8	17.8
OCDE (34)	7.6	8.9	9.1	23.1	25.2	27.0

Fuente: Gómez Sabaini y Morán, CEPAL, 2013

El pacto fiscal y contributivo

Eliminar barreras de acceso a sistemas contributivos (vs. corporativismo) e incrementar progresividad (subir techos contributivos).

Según la CEPAL (1998) la robustez o fragilidad de las finanzas públicas refleja la fortaleza o debilidad del “pacto fiscal”, acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado -el ámbito y alcance de sus responsabilidades en la esfera económica y social- y que se refiere a la carga tributaria, su fuente y las reglas para su asignación y uso.

“Los impuestos formalizan nuestras obligaciones recíprocas. Definen las desigualdades que aceptamos y aquellas que tratamos de rectificar. Denotan quién es un miembro de nuestra comunidad política, qué tan amplio es el círculo del “nosotros” que trazamos. Ponen los límites de lo que nuestros gobiernos pueden hacer. En el mundo moderno, la tributación es el contrato social” (Martin, Mehrotra y Prasad, 2009)