

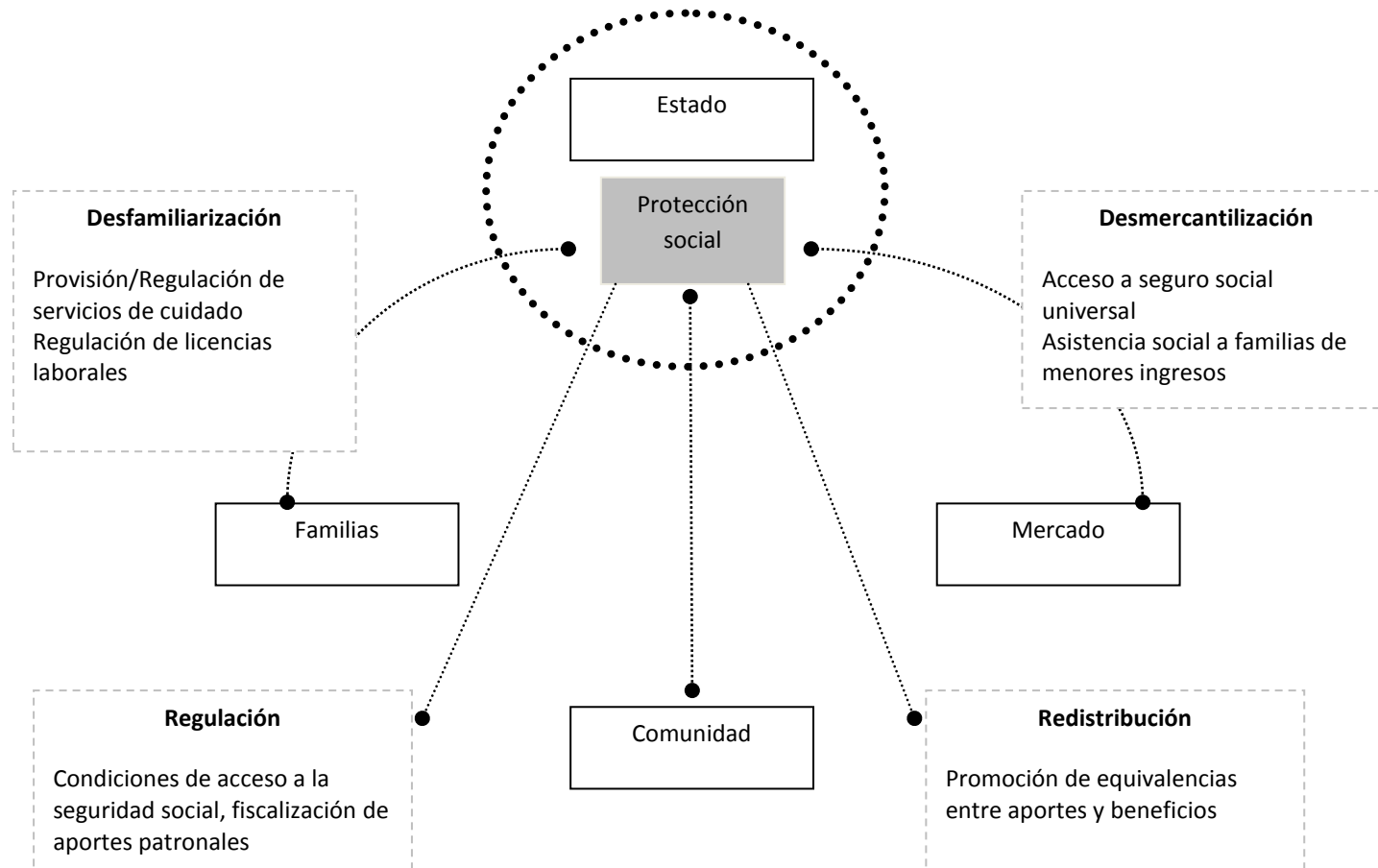
Enfoque de derechos y ciclo de vida

CECILIA ROSSEL
CURSO INTERNACIONAL INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL A LO LARGO DEL
CICLO DE VIDA
SANTIAGO DE CHILE, 22 AL 26 DE MAYO DE 2017

Estructura de la sesión

- Ciclo de vida
- Enfoque de derechos
- Reformas recientes
- Enfoques para avanzar hacia la universalización

El lugar y funciones de la protección social en un marco de regímenes de bienestar.



Fuente: Elaboración propia en base a (Esping-Andersen, 1993 & 1999; CEPAL, 2012a).

¿Qué es la perspectiva de ciclo de vida?

La edad es una de las bases de la organización y la estratificación social (Sorokin, 1996)

Varias miradas:

- Descripción distribución social del bienestar y el poder de diferentes grupos de edad en la estructura social (ej. Desbalance etario)
- Asociación entre la maduración biológica, el paso del tiempo cronológico y los roles que los individuos asumen en la sociedad, así como las posiciones que ocupan en las estructuras económicas y sociales (transiciones entre etapas, hitos)
- El vínculo entre las etapas y el poder explicativo de las etapas iniciales sobre las posteriores (acumulación de activos pero también de riesgos a lo largo del ciclo de vida)
- Dinámica generacional (quienes nacieron en distintas décadas difieren entre si no solo por la etapa del ciclo vital en que se encuentran, sino también por pertenecer a diferentes cohortes, socializadas bajo variados sistemas normativos y enfrentadas a diferentes contextos económicos, hechos políticos e innovaciones tecnológicas)

¿Por qué incorporar la perspectiva de ciclo de vida?

La política social desde la oferta sectorial (pilares, cobertura, financiamiento, implementación)

- Respeto de fronteras institucionales de los sistemas
- Especificidades sectoriales y herramientas particulares

Pero las personas....

- no se relacionan con las políticas sociales en forma fragmentada a la hora de enfrentar los problemas y riesgos, y de aprovechar las oportunidades existentes para el bienestar
- consideran y toman decisiones en un tiempo y espacio concreto el conjunto de prestaciones que están disponibles en los ámbitos de la salud, la seguridad social o la educación, y hacen uso de ellas también como un conjunto (vs. la mirada desde las políticas)
- estas decisiones (de hacer frente a problemas, riesgos, oportunidades y necesidades) no se restringe a la acción del Estado, sino que incluye también los recursos disponibles en la familia y en el mercado

¿Qué implica analizar la PS desde esta perspectiva?

- Abordar sus herramientas y dispositivos desde los derechos, problemas y riesgos inherentes a cada etapa del ciclo de vida
- Partir de un sistema de clasificación sustantivo de cuatro etapas (primera infancia e infancia, adolescencia y juventud, adultez y vejez) cada una con roles, vínculos y posiciones diferenciadas en relación con el entorno social
- Asumir que cada etapa tiene características específicas pero éstas no necesariamente son homogéneas ni están fijadas entre distintos grupos sociales y países
- Identificar, para cada etapa del ciclo.
 - cómo se hace presente el Estado y
 - cómo su acción se complementa (o no) con la de las otras tres esferas que proporcionan bienes, servicios y transferencias (el mercado, las familias y la comunidad).

Primera infancia e infancia

- Alta dependencia y de relacionamiento con el mundo externo esencialmente a través de la familia (el rol y el estatus fundamental es el de hijo y de educando)
- Confluencia de dimensiones particulares de riesgo:
 - los niños y las niñas dependen en buena medida de otros para su bienestar
 - los riesgos que se convierten en daños tienen efectos duraderos sobre las oportunidades de bienestar e integración futuras.
- El papel del Estado en esta etapa se despliega fundamentalmente mediante:
 - la protección directa de bienes y servicios a la infancia
 - la protección de las familias para que puedan proteger a sus niños
 - la regulación de las acciones que los adultos en el contexto familiar pueden o deben realizar respecto a los menores

Adolescencia y juventud

- Un período:
 - de transición hacia la vida adulta
 - en que el individuo adquiere paulatinamente estatus y roles adultos (abandona aquellos que correspondían a la infancia)
 - de emancipación de la dependencia familiar
- Cuatro eventos dicotómicos
 - la salida del sistema educativo
 - el ingreso al mercado laboral
 - el abandono del hogar de origen
 - la formación de pareja y el inicio de la fase reproductiva
- Mayor exposición a las esferas en que los derechos y los accesos al bienestar se definen a partir del estatus y el desempeño individual y en que la mediación de la familia se vuelve más tenue

Etapa activa y reproductiva

- El período:
 - Más prolongado de la vida de los individuos y aquel en que el vínculo con el mercado adquiere mayor centralidad
 - Caracterizado por la autonomía y completitud de los vínculos con la sociedad en general
 - De transformación de capacidades acumuladas en etapas previas en trayectorias diferenciadas de productividad, acceso al bienestar, pertenencia a redes sociales y, con ello, de riesgos y recursos de protección
- El rol de la protección social:
 - Apoyo a la inserción de los individuos en el mundo del trabajo
 - Regulación de las relaciones laborales
 - Desarrollo de mecanismos de aseguramiento para que las personas puedan hacer frente a las vicisitudes externas o biográficas (enfermedad, desempleo, maternidad)
 - Generación de instrumentos no contributivos para garantizar derechos y cerrar brechas de bienestar.
 - Reacción frente a disolución de dichos vínculos conyugales

Vejez

- Una etapa:
 - De paulatina disminución del rol laboral activo
 - Con incremento de las necesidades de salud
 - Que se traduce en una mayor dependencia.
- Situaciones o eventos biográficos clave:
 - el retiro del mercado laboral y el acceso a la jubilación,
 - la viudez y un estado de mayor soledad
 - el deterioro de la salud y la eventual pérdida progresiva de autonomía física
 - modificación del rol social, en que se asume en muchos casos un rol de cuidado de otros miembros de la familia.

Enfoque de derechos

- El carácter normativo de los derechos humanos establece un camino de búsqueda de mayor progreso e igualdad social, que permita **al conjunto** de la sociedad acceder a los derechos ciudadanos
- Este camino supone el cumplimiento de los derechos desde una perspectiva de inclusión y participación
- El cumplimiento de los distintos tipos de derechos implica opciones operativas diferentes
- En particular, los DESC suponen el desarrollo de políticas concretas, concretamente aquellas destinadas a:
 - “incrementar recursos, redistribuirlos y organizarlos con objeto de democratizar el acceso a servicios y oportunidades”
 - “reducir no sólo las desigualdades de origen, sino también las dinámicas que las refuerzan”(Hopenhayn, 2006: 3).

Las grandes tendencias de reforma

Los esfuerzos en materia de cobertura: las nuevas fronteras del universalismo, de los esquemas contributivos y de la focalización

Nuevas prestaciones, nuevos riesgos cubiertos, nuevas inversiones sociales (educación, licencias, cuidados)

De programas a políticas, de emergencia a derechos (leyes, derechos constitucionales, sistemas de indexación, asignación presupuestal)

Sinergias y coordinaciones intersectoriales promovidas desde los nuevos diseños de protección social (co-responsabilidad, redes de protección intersectoriales)

El incremento del esfuerzo tributario y fiscal

Las estrategias para el incremento de cobertura

Universalización

Masificación progresiva

Focalización para completar cobertura contributiva

Focalización restringida a población muy pobre o grupos vulnerables

Aumento de cobertura contributiva por mejoras de fiscalización y mercado laboral

Aumento de cobertura contributiva por flexibilización de criterios y subsidio

Las áreas y estrategias de los nuevos servicios y riesgos cubiertos

Educación: ampliación de tiempo lectivo

Educación: ampliación de oferta a edades preescolares

Sistema de cuidado para primera infancia

Reformas en los derechos a licencias maternales, paternales y familiares

Las estrategias para fortalecer sinergias

De la condicionalidad a co-responsabilidad

Las políticas asistenciales como puente a las universales

La coordinación en territorio

Derechos encadenados

El esfuerzo en materia de recaudación

Aumento de recaudación real

Aumento de carga tributaria formal

Reformas progresivas a la tributación

Recursos naturales y fiscalidad expansiva

Reformas impositivas para reformas sociales

Lo social como asunto de derechos

Normas constitucionales

Políticas respaldadas por legislación

Criterios de indexación definidos

Asignación presupuestal preestablecida

Potencial judicialización de derechos

Enfoque de derechos y acceso universal a PS

- todos los individuos debieran acceder a los mínimos de bienestar que en un momento histórico determinado son la base de la convivencia, dignidad y agencia humanas,
 - y debieran asimismo no presentar desigualdades de inicio que segmentaran inevitablemente las oportunidades subsiguientes de acceder a mayores niveles de bienestar
- a) ¿Quiénes son sujetos de dicho objetivos?
 - b) ¿Qué protecciones e inversiones se incluyen en dichas coberturas y accesos?
 - c) ¿Qué esferas de la sociedad se espera generen dichas coberturas y accesos?
 - d) ¿Cuál es el grado de desigualdad e igualdad en dichos accesos que resulta tolerable desde criterios de eficiencia, criterios normativos de equidad y objetivos de cohesión social?

Enfoque de derechos y acceso universal a PS

Pero:

- cuáles son los mínimos aceptables?
- cuáles son las desigualdades de origen a combatir?
- de qué manera se distribuyen las responsabilidades
- en qué esferas de la sociedad se depositan las expectativas para lograr tales fines?
- ¿Son los mercados, a través de la eficiente asignación de recursos, la clave para tales logros?
- ¿Son los Estados quienes desde su carácter vinculante en la extracción y asignación de recursos deben ser la garantía última de dichos accesos?
- ¿Son las familias las que como sistema de protección primordial deben cargar con dicha responsabilidad?

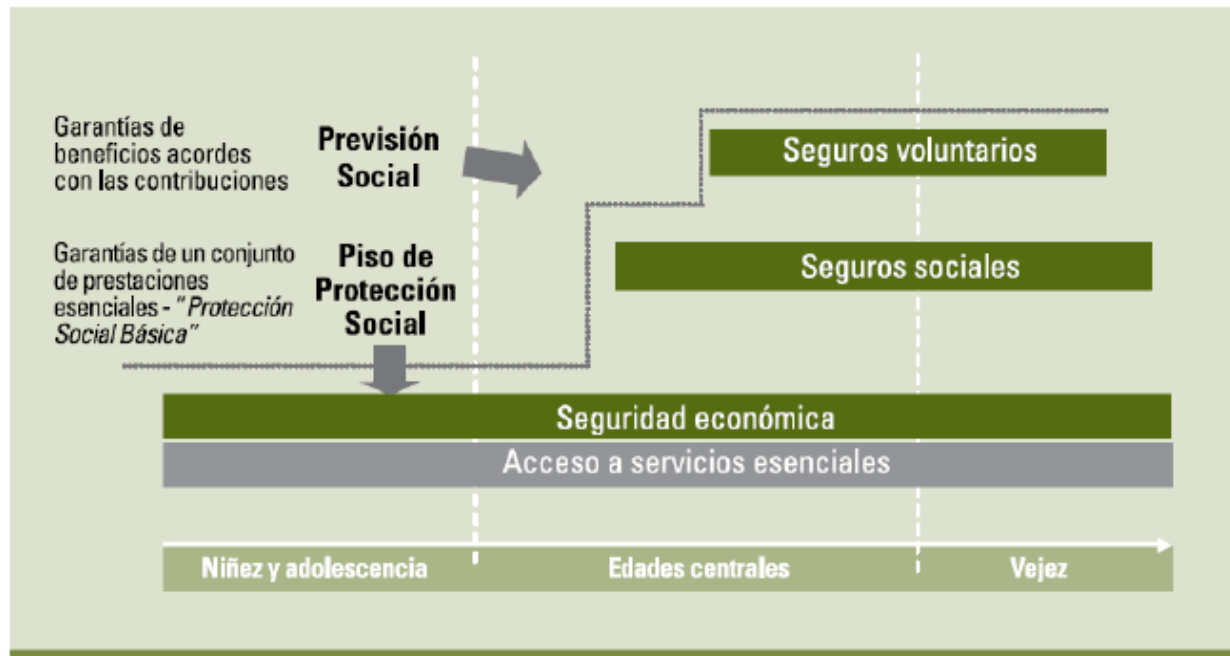
Alternativas para conciliar el enfoque de derechos en la PS en LA

Piso de protección social

- El acceso universal a servicios esenciales de salud;
- Seguridad básica de ingreso para los niños;
- Seguridad básica para personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes;
- Seguridad básica de ingreso para personas de mayor edad.

Piso de protección social

FIGURA 2
MODELO ESTILIZADO DEL PISO Y ESCALERA
DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LA OIT



Fuente: Bertranou y Vezza, 2010.

Piso de protección social

- Fuertemente normativa y orientada a resultados de cobertura.
- Menos profundidad en la arquitectura concreta que estas modalidades tendrían, y por razones explícitas
- Cada país debe darse sus herramientas particulares para el logro de coberturas universales en aseguramiento de ingreso y acceso a servicios esenciales.
- No explicita fuentes de financiamiento
- Escepticismo respecto a modelos universales

Universalismo eficiente

- Modelo de aseguramientos de corte universal para los trabajadores
- Sistema mixto presenta cuatro deficiencias:
 - i) Proporciona coberturas incompletas y erráticas contra riesgos;
 - ii) Promueve la evasión y angosta la base impositiva;
 - iii) Desvincula contribuciones y beneficios atacando así la sostenibilidad fiscal;
 - iv) Distorsiona el mercado laboral y disminuye los salarios reales y la productividad total de factores.

Universalismo eficiente

MODELO ESTILIZADO DEL ASEGURAMIENTO UNIVERSAL DE TRABAJADORES



Fuente: Elaboración propia en base a Levy, 2011.

Universalismo eficiente

- Presenta alternativas concretas de financiamiento
- Ataca una de las raíces de la dualidad de los mercados laborales latinoamericanos: los sistemas contributivos de base en la nómina salarial formal.
- Es en rigor un modelo de aseguramiento universal de los trabajadores y un modelo de focalización de los pobres, no un modelo universal puro

Universalismo básico

Cinco sistemas claves de prestaciones y transferencias:

- i) Garantía de ingresos básicos a las familias con hijos;
- ii) Garantía de ingresos básicos para la tercera edad;
- iii) Ingresos básicos ante situaciones de desempleo;
- iv) Cobertura universal educativa de ciclo obligatoria;
- v) Aseguramiento en paquete de salud básico universal;
- vi) Servicios de cuidados y políticas familiares de tiempo universales

Universalismo básico

MODELO ESTILIZADO DEL UNIVERSALISMO BÁSICO



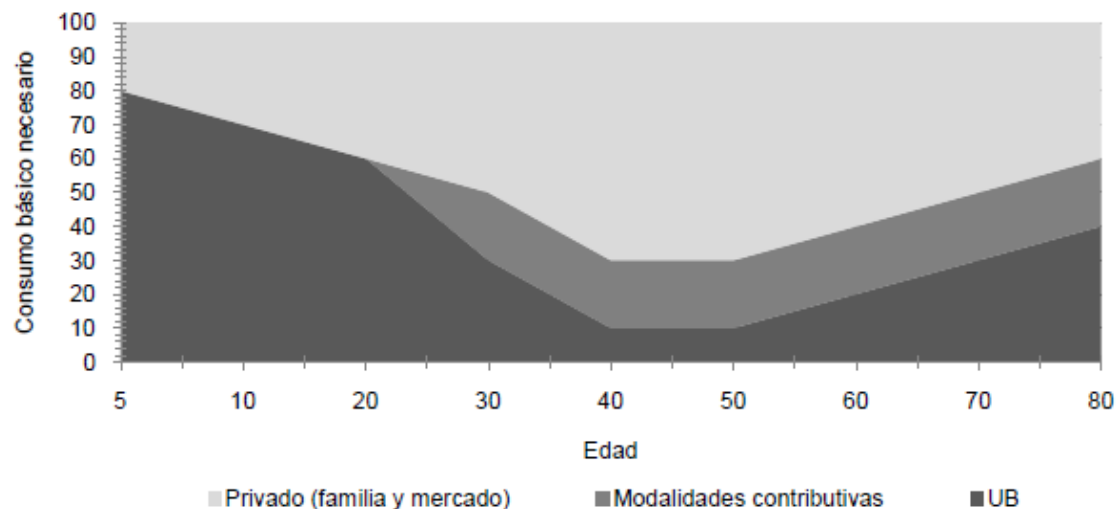
Fuente: Filgueira y otros, 2006.

Universalismo básico

- La clave de la redistribución es inherente al sistema: recauda en forma progresiva y gasta en forma homogénea o casi homogénea
- la focalización es un instrumento marginal, cuya función está orientada a atacar situaciones de exclusión extremas, antes que a redistribuir ingresos
- fuerte sesgo generacional, en términos de qué esfuerzos fiscales elige hacer y por tanto qué magnitud del riesgo y la inversión decide colectivizar en las diferentes generaciones y qué parte de dicho riesgo e inversión decide dejar en manos del mercado o de la decisión de los agentes individuales

Universalismo básico

EDAD Y PESO DE LAS DIFERENTES LÓGICAS EN EL ACCESO AL CONSUMO ADECUADO EN EL MODELO UB



Fuente: Elaboración propia en base a Filgueira y otros, 2006 y Filgueira, 2007.

En definitiva

- Diseño de políticas sociales es una pregunta eminentemente política, formateada por poder e intereses, no una pregunta técnica en busca del modelo mas eficiente para lograr las metas compartidas (Huber)
- Asumir que los instrumentos son neutrales es la manera mas ineficiente e ingenua para modificar las metas últimas de los sistemas de protección social

Enemigos del universalismo y aplicación del enfoque de derechos

- Las coaliciones electorales en la base de los giros políticos y de política pública
- El efecto candado de los sistemas contributivos y el efecto veto de los sistemas privatizados y privados de prestación social
- Los costos fijos privados y los caminos privados que estructuran el imaginario de los sectores emergentes de alcanzar el estatus de clase media