

APORTES DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO
PARA LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI:
DESAFÍOS ACTUALES

4

**Un enfoque integral
de política social**
para salir de la
pobreza

MARCELO F. RESICO

Resico, Marcelo F.

Un enfoque integral de política social para salir de la pobreza / Marcelo F. Resico. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

v. 4, 44 p. ; 20 x 14 cm.

ISBN 978-987-1285-70-9

1. Economía Argentina. I. Título.

CDD 330.82

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, piso 3º

C1008AAW

Buenos Aires

República Argentina

Tel: (54-11) 4326-2552

www.kas.de/argentinien/es/

info.buenosaires@kas.de

ISBN OC: 978-987-1285-66-2

ISBN: 978-987-1285-70-9

Impreso en Argentina

Abril 2019

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,
sin la autorización expresa de los editores.

Prólogo

El siglo XXI, con su revolución tecnológica, informática y comunicacional, plantea enormes desafíos, sobre todo en materia económica. En América Latina, en general, y en la Argentina, en particular, la persistencia de la desigualdad, la pobreza estructural, la inflación y el desempleo son la expresión más cabal de la aplicación de modelos económicos y sociales fallidos.

En este marco, la Economía Social de Mercado ofrece otro camino, una alternativa, para dejar atrás décadas de postergaciones y encaminarse hacia un crecimiento sostenible y un desarrollo sustentable y a largo plazo.

A lo largo de estos cinco documentos Marcelo Resico explora desde la Economía Social de Mercado, las principales problemáticas económicas y sociales de Latinoamérica y especialmente de la Argentina. Ensayo, además, posibles soluciones a muchas de ellas y emprende un análisis comparado en relación con otras experiencias, como la alemana.

A través de esta publicación, la Fundación Konrad Adenauer anima el debate sobre las posibilidades de un orden económico alternativo, humanista, sustentable y respetuoso del medio ambiente.

Olaf Jacob

REPRESENTANTE DE LA FUNDACIÓN
KONRAD ADENAUER EN LA ARGENTINA

Un enfoque integral de política social para salir de la pobreza*

RESUMEN

En el presente cuadernillo recorreremos las políticas sociales que constituyen la Economía Social de Mercado, así como su potencial aporte a la situación socio-económica en la Argentina. Para ello se analizarán los principales indicadores de pobreza y desigualdad, como también los desafíos estructurales e institucionales de la inclusión social. Asimismo, se estudiarán los distintos enfoques alternativos de las políticas sociales y en particular el de la Economía Social de Mercado. Para terminar, se pasará revista a las distintas partes que componen una visión integral de la política social desde el punto de vista de la Economía Social de Mercado.

* Agradezco a Santiago Varela por la asistencia para la elaboración de los gráficos.

1. Políticas sociales y servicios públicos en una Economía Social de Mercado

La Economía Social de Mercado, por su fundamento normativo en la *dignidad de la persona* humana, no permite que los menos favorecidos sean sometidos en su supervivencia a un sistema de selección natural. Por el contrario, sostiene que existen *derechos y libertades iguales* de los ciudadanos que deben ser contempladas por el sistema de organización económico social. Por otra parte, la alta productividad del sistema de producción moderno, así como las ganancias del comercio, son suficientes para generar una red de apoyo a los que se ven menos favorecidos. El núcleo del compromiso de la ESM se centra en que el mercado y la movilidad de factores son viables si se aseguran altos niveles de empleo y el sostenimiento de una red de seguridad social efectiva. Si estas últimas condiciones no se cumplen, el apoyo popular de los primeros puede debilitarse.

Si bien en el mundo desarrollado los Estados de bienestar han sido criticados y, en parte, reducidos con base en argumentos significativos, es también cierto que han generado sociedades donde se ha erradicado la pobreza en forma más exitosa y sociedades democráticas estables de amplio consenso. En el mundo en desarrollo, como la Argentina, el combate contra la pobreza implica una lucha por la igualdad de derechos y de oportunidades, y requiere, al menos momentáneamente, fortalecer las políticas sociales. Dado que es importante en la incorporación de la población al mercado y la economía productiva, la organización del sistema de seguridad social apunta a brindar las bases alimentarias, educativas, sanitarias y de seguridad social mínimas para la inclusión de las personas y las familias al mercado y a un sistema productivo más sofisticado y especializado.

La pobreza y la desigualdad elevadas son un obstáculo al crecimiento, dado que implican altos niveles de conflicto social e instituciones débiles. Por el contrario, la paz social facilita la creación y sustentabilidad de consensos amplios, lo cual repercute positivamente en el crecimiento económico y la competitividad. Un acceso desigual al crédito y a la educación implica que amplios segmentos de la población podrán alcanzar menores niveles de productividad.

A pesar de que en la Argentina, como en muchos otros países, los altos niveles de pobreza y desigualdad implican que el *Estado* sigue teniendo un rol difícil de sustituir en cuanto a asistir a las personas y familias en la lucha contra la pobreza, es importante involucrar tanto a los actores del *sector privado* como a la *sociedad civil* para empoderarse a través de la *acción conjunta*. Sin embargo, persiste un problema estructural que afecta la productividad de los servicios públicos esenciales así como la eficacia de las políticas sociales.

2. Los desafíos culturales de la política social

La provisión de servicios públicos y las políticas sociales muchas veces están condicionadas por un fenómeno que cada vez concita más interés entre cientistas sociales y políticos y que afecta severamente sus resultados y condicionan la igualdad de derechos.¹ Nos referimos al “neo-patrimonialismo” y al “patronato-clientelismo”, que están vinculados entre sí. Por esta razón, en algunos

1 Al respecto puede consultarse Resico, Marcelo, “Neo-patrimonialismo y patronazgo-clientelismo. Una revisión temática de literatura”, *Revista Cultura Económica*, Año XXXIII, N° 90, diciembre de 2015, pp. 60-75.

países donde se desarrolla esta lógica, incluyendo la Argentina, a pesar de importantes transferencias de recursos empeñados a la redistribución, no se logran los resultados esperados y la pobreza permanece como desafío crónico.

El clientelismo no sólo implica un intercambio entre votos y favores, sino también un intercambio de votos por lo que los menos privilegiados demandan como derechos. Los pobres pueden recurrir a este tipo de reclamos y obtener algunos beneficios parciales, sin embargo el sistema no promueve su autonomía y sus derechos como ciudadanos.²

Dada la misma estructura jerárquica de la relación clientelar, se consagra la desigualdad, se vulnera la igualdad de derechos democrática y, más peligroso aún, se crea un contexto en el que la corrupción sistémica puede prosperar, erosionando la confianza institucional y pública en el sistema político formal. Como consecuencia, se generaliza un estado de situación que estanca a las personas en la dependencia y en la pobreza.

La acción de la sociedad civil, si bien puede contribuir a la organización de grupos más independientes de esta lógica, según algunos estudios, no elimina necesariamente el clientelismo, sino que reconfigura las relaciones, así como las tácticas, habiéndose pasado de los favores en el sentido tradicional del patrimonialismo a los servicios públicos que las nuevas clientelas demandan.

De este modo, desde el punto de vista de la Economía Social de Mercado se impone una tarea de imparcialidad institucional y transparencia ineludible. Las experiencias de reformas

2 Roniger, Luis, "Political clientelism, democracy, and market economy", *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 3 (abril de 2004), pp. 353-375.

económicas exitosas donde se sostienen resultados sociales positivos muestran que, lejos de existir un “Estado mínimo”, se ha contado con un Estado “fuerte y limitado”. Para ello es indispensable mejorar la eficiencia de la administración pública y de la provisión de servicios públicos con base en reglas imparciales.

3. Institucionalizando inclusión social

Estos temas implican un énfasis del aspecto institucional en el diseño de las políticas sociales. A este respecto, en algunos países todavía existe un déficit de capacidad técnica, pero en general se choca con la institucionalidad deficiente generada por una lógica extractiva de tipo particular. Las políticas no tienen una transparencia adecuada tanto sobre los receptores de la ayuda como sobre el contenido de esta. Prevalece una lógica en cuanto al interés en vincular la ayuda a las adhesiones políticas, o directamente la adhesión personal a los liderazgos locales, que a su vez reciben los recursos para ser otorgados de parte de un liderazgo central.

Esto genera redes clientelares que no sólo son obstáculos para la implementación, sino para el logro de los objetivos. De este modo se resiente la ayuda para la autosuperación de la persona en condiciones de necesidad y su entorno familiar, y en lugar de ello se reproduce una lógica de dependencia de los liderazgos con peso político como para reasignar los recursos. La ayuda llega en forma escasa, a menudo en forma exclusivamente monetaria y no en la forma de servicios públicos eficaces.

Otro problema muy importante de la política social y la inclusión, desde el punto de vista de su relación con los factores institucionales, se relaciona con el Estado de derecho y, más precisamente,

con respecto al ideal de la “igualdad ante la ley”, que es un componente del anterior. La reflexión a la que nos conduce tener en cuenta este aspecto es que en muchos casos la ayuda social se brinda por medio de transferencias monetarias, pero no se tiene en cuenta una importante desigualdad ante la ley que retrasa o condiciona los resultados. Un requisito muy importante para el acceso al beneficio de un tratamiento igualitario frente a la ley se relaciona con la educación. Las diferencias educativas hacen que los ciudadanos no tengan acceso real a una ley imparcial que los proteja de ciertos abusos, que sólo existe en forma nominal.

Asimismo, existe un componente informal en muchos países de Latinoamérica: como la ley generalmente ha sido decidida mediante un proceso *top-down*, sin suficiente participación de los involucrados —y esto es un problema tanto para los gobiernos de derecha como para los de izquierda—, se produce de modo muy alejado a las necesidades y tiene serias dificultades de ser aplicada en las situaciones concretas de importantes segmentos de la población. Por otra parte, existe subyacente una percepción aún más grave: que la ley es generada por ciertos grupos de interés poderosos, con acceso a la interlocución con el gobierno, y que está diseñada para satisfacer los propios intereses de los que ostentan el gobierno y de los grupos cercanos.

De este modo, la población no percibe la ley como una protección y un mecanismo de inclusión e igualdad social, sino como algo extraño, externo y a veces contraproducente. Por este motivo, se expande una cultura de la informalidad, de búsqueda de apoyos en el poder y su red de premios y castigos discrecionales y alimenta en forma importante la lógica de las instituciones extractivas. Este tipo de lógica, naturalmente, no puede generar un ámbito de inclusión sustentable e igualdad de oportunidades. Además de crear una lógica de dependencia en lugar de

autonomía y empoderamiento, divide a la sociedad de acuerdo a los que pertenecen o no pertenecen a la red, lo que genera desigualdad.

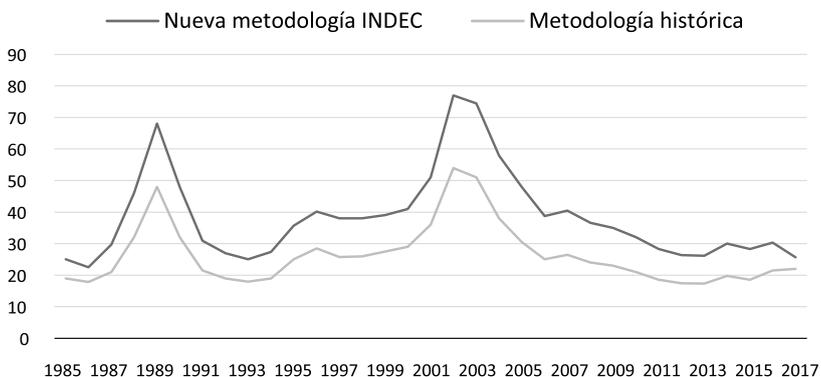
4. Pobreza en la Argentina y sus causas económicas fundamentales

En casi todas las sociedades hay un consenso en cuanto a que uno de los objetivos más importantes es que las personas tengan las mayores posibilidades de desarrollo personal y económico y, por consiguiente, que la pobreza sea reducida o afecte a la menor cantidad posible de personas. En el caso de la economía argentina, la pobreza ha sido un problema que se ha ido agudizando con el tiempo en términos del largo plazo. Los indicadores muestran que ha tenido dos picos recientes, uno a fines de la década de 1980, con la crisis hiperinflacionaria del gobierno de Raúl Alfonsín, y la otra en el período 2000-2003, como consecuencia del colapso del sistema de la Convertibilidad. A partir de entonces, la pobreza se ha instalado en la Argentina dado que se ubicó en un entorno del 30%.

El debate se abre en tanto se comienzan a plantear políticas (tanto públicas como privadas) para reducir o evitar la pobreza, puesto que estas se basan necesariamente en un diagnóstico y muchas veces no existe consenso acerca de las causas fundamentales. De todos modos, con respecto al origen diverso de la pobreza en la Argentina conviene distinguir dos enfoques que apuntan a diferentes causas: uno más coyuntural o referido a cuestiones macroeconómicas y otro más estructural relacionado con una aproximación microeconómica.

En cuanto al primer tipo, se relaciona con dos fenómenos macroeconómicos considerados como evidentemente contraproducentes del ciclo económico. Todas las economías crecen en forma no lineal, es decir, mediante ritmos sucesivos de períodos de auges y recesiones. En los períodos recesivos, la producción se contrae, las empresas pierden dinero o quiebran, se produce un aumento del desempleo (y el desempleo es una de las causas macroeconómicas más directas y nefastas de la pobreza).

Incidencia de la pobreza en aglomerados urbanos



Datos del primer semestre de cada año.

Elaboración propia en base al EPH, INDEC y a Laboratorio de la Pobreza, UCA.

Por su parte, durante los períodos de auge económico suele producirse un aumento de la demanda más rápido que la oferta global de la economía y, por lo tanto, tiende a generarse como subproducto otro fenómeno que genera pobreza, que es la inflación. El aumento generalizado de los precios hace que una proporción importante de la población (sobre todo la que no incide en la

fijación de precios o cuyos ingresos no suben al ritmo del aumento de los precios) vea sus ingresos mermados, lo cual puede conducir a la pobreza.

Por estos dos fenómenos se produce pobreza de tipo macroeconómico, y la gran mayoría de los países desarrollados y emergentes realizan políticas macroeconómicas para evitar ciclos pronunciados en su economía (política contracíclica). La política macroeconómica apunta a garantizar la estabilidad macroeconómica, que es un requisito fundamental para no producir más pobreza o para combatir la que tiene este origen. Para ello es indispensable realizar políticas expansivas monetarias y fiscales en los períodos recesivos, en los que trepa la tasa de desocupación (por ejemplo, Argentina 2000-2002), y políticas moderadas o “prudentes” de tipo monetario o fiscal en los períodos expansivos inflacionarios (por ejemplo, Argentina a fines de los años ochenta del siglo pasado y de 2007 hasta la actualidad)

El segundo tipo de pobreza es más estructural y proviene de la baja productividad de los emprendimientos u ocupaciones a los que se dedica una cierta parte de la población argentina. Esto proviene de empresas o empleos, generalmente informales (pero podrían ser igualmente formalizados y no revertirse el problema estructural), que se manejan en un entorno de baja capacitación y cualificación y que poseen una capacidad organizativa y tecnológica deficiente.

En este universo heterogéneo, sin embargo, existe una gradualidad desde aquellos emprendimientos o empleos débiles o deficientes hasta los grados más drásticos de marginación y, lamentablemente, de decadencia humana. Esta pobreza es mucho más difícil de revertir y tiene que ver con la capacidad de auto-organización y de emprendimiento, con la educación y la cultura, con las capacidades de inserción laboral, con las condiciones que

fomentan la informalidad, etcétera, de aquellas personas que no tienen en qué —y muchas veces, en quiénes— apoyarse.

En estos campos, la solidaridad humana, ya sea a través de la acción de las políticas sociales del Estado, de las actividades de responsabilidad social de las empresas o del voluntariado del conjunto de la sociedad civil, son una ayuda inapreciable pero que debe orientarse a la solución de los problemas estructurales mencionados. La pura “beneficencia”, si bien nada desdeñable y necesaria hasta cierto punto, debe continuarse en la ayuda y en la acción inteligente para apoyar a las personas pobres o marginadas a la regeneración de sus propias capacidades para reinsertarse en un mundo laboral decente, productivo y conducente a una realización de la persona, sus familias y sus comunidades.

En estas páginas se apunta a desarrollar, en particular, las dimensiones de la política social que se orientan a contener la posibilidad de la caída en la pobreza o que se dirigen a brindar herramientas para la salida de las personas que se encuentran en esa situación.³

5. Enfoques de política social en competencia

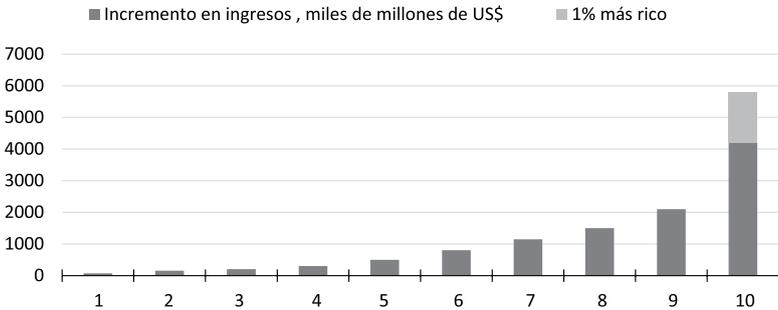
A partir de la experiencia de la Argentina, de los países latinoamericanos y de otras partes del mundo en las últimas dos o tres décadas, podría afirmarse que existen hoy *tres formas principales de organizar la economía* en conjunto con el sistema social.

3 Dejaremos las que hemos calificado como macroeconómicas para otro cuadernillo.

Por un lado, la organización que intenta “favorecer al conjunto favoreciendo a los que más tienen”. El argumento de esta postura es que ellos pueden ahorrar más, con mayores ahorros se puede invertir y crecer más, y si se crece más económicamente, “hay más para todos”. Este es el argumento del “efecto derrame”, núcleo del así llamado *sistema “neoliberal”*. Si bien al principio se pueden verificar algunos beneficios (por ejemplo, en muchos países este enfoque se aplicó en el contexto de luchas contra la inflación, y la hiperinflación, y tuvo efectos positivos en este campo), en el mediano y largo plazo los efectos son por todos conocidos: problemas de inequidad en la distribución del ingreso, exceso de ahorros que no tienen destinos productivos y forman burbujas especulativas, inestabilidad financiera, problemas de crecimiento (recesión) por debilidad de la demanda agregada, etcétera.

Por otra parte, tenemos su perfecto contrario (muchas veces se necesitan uno al otro para sucederse, y podríamos decir que se “retroalimentan” en un círculo vicioso de extremos), el *sistema “distribucionista”* aplicado en varios países del Cono Sur de América, incluido la Argentina durante la administración Kirchner. Este sistema plantea que todos los problemas surgen de la inequidad: cuando hay distribución, hay más consumo, cuando hay más consumo se impulsa el crecimiento económico. El argumento moral es que “dado que se ha cercenado el derecho de las masas, existe la prerrogativa de extraer coercitivamente a los que tienen más ‘injustamente’ para darles a los que lo merecen”. Esta postura tiene una aparentemente sólida base política: los que tienen poco o “menos que otros” son muchos en una sociedad. Y si un liderazgo político muestra que es posible sustraer a los que tienen propiedades, recursos o prerrogativas, y aunque sea repartir algunos “restos” de este “botín” con la mayoría, esto genera adhesión de una porción significativa del electorado.

Crecimiento acumulado de los ingresos mundiales entre por decil



Datos entre 1988-2011. Elaboración propia en base a Oxfam.

El problema de este segundo sistema es que de algún modo genera, dada la metodología coercitiva y violenta, polarización interna en la población. “Los que no tienen” contra los que “tienen”, y viceversa. La retracción de las clases pudientes hace que resguarden sus ahorros en el exterior o fuera del sistema económico y así se desalienta la inversión. La respuesta es reemplazarlos con el Estado. Pero el Estado, por definición, no es productivo y descansa en la extracción de recursos que con una economía en estancamiento se debilita con el tiempo. Por otra parte, el bien que se pretende hacer con los que “menos tienen” es más aparente que real, puesto que son sólo un medio para la acumulación y conservación del poder político, no reciben más que transferencias monetarias, lo que no sirve para sacar a la gente del círculo vicioso de la pobreza. Con lo cual asistimos al contraste de la permanencia y a veces el agravamiento de la pobreza estructural, además de la débil base macroeconómica aludida más arriba.

Frente a estos dos extremismos existe *otro camino de organización económico-social*. Básicamente, consiste en organizar el sistema de modo de responder a los diferentes derechos y demandas y aportes potenciales, logrando resultados cooperativos y más equilibrados. Esto significa reconocer la propiedad privada, subrayando en que debe estar “ampliamente difundida” en la sociedad. Para ello hay que crecer y se *necesita* tanto el *ahorro* y la *inversión*, como el *consumo* y la *demanda*: si hay sólo ahorro, pero no se invierte porque no hay demanda (pobreza-inequidad), el sistema económico cae en recesión; si hay demanda fuerte pero los ahorros se fugan y no hay voluntad privada de inversión por desconfianza, hay inflación por exceso de demanda sobre la oferta.

El secreto de los países que se han desarrollado es salir de las visiones unilaterales y apuntar a un modelo donde crezcan el ahorro, la inversión y el consumo de modo balanceado. Para ello hay que reconocer el derecho a ahorrar y la necesidad social de una cierta equidad, y también que haya demanda. Es decir, satisfacer las necesidades de las dos “partes” de la sociedad y respetar ambos derechos al mismo tiempo. Esto quiere decir que cada sector social reconoce el derecho del otro y que estamos en un sistema de interdependencia mutua donde todos necesitamos del otro.

Esta concepción lleva a la búsqueda de la paz social por sobre el conflicto y a la reconciliación en lugar de la división y la polarización. Además, en definitiva, desde este punto de vista se acerca el motivo de “conveniencia” (economía) con lo que la ética (ideal) nos muestra como un sentimiento espontáneo o como un imperativo de conciencia. Para lograr este balance, que es muy delicado, se necesita un tipo de gobierno inteligente donde cada uno –el sector privado, el Estado y la sociedad civil– ocupe su lugar, cumpla su función social y respete la necesidad de la otra parte.

6. La aparente disyuntiva entre Estado y sociedad civil

La experiencia histórica indica que la economía, como sector subordinado al conjunto social, no puede proveer todas las normas y orientaciones para garantizar a los miembros de una sociedad una vida digna. La lógica económica se basa en el principio de eficiencia y de maximización, pero este principio, si bien muy útil para la organización del sistema económico, no puede ser el único de la organización social. Ante esta realidad, una sociedad necesita desarrollar e implementar también un orden que corresponda a sus necesidades extraeconómicas, como la dignidad humana, la justicia social, la seguridad social y la paz social.

Por otro lado, hay diversos caminos para lograr la “distribución social amplia” de los beneficios del desarrollo. Mencionemos al menos dos: una “forma institucionalizada” y otra más “espontánea” de generar las formas de redistribución voluntaria (no coercitiva) de los recursos económicos, y de otro tipo, dentro de la sociedad.

La institucionalizada se ha caracterizado por el Estado de bienestar, es decir, que los que más tienen aceptan, dentro del juego democrático, pagar impuestos y con ellos el Estado sustenta la política social. Aquí es muy importante la honestidad, eficacia, imparcialidad y transparencia del Estado para que los recursos lleguen a los que verdaderamente los necesitan y con un diseño de política social que sirva para salir de la situación de dependencia que genera la pobreza (no para prolongarla por el mecanismo de dependencia política, como sucede muchas veces en el populismo).

EL ESTADO SOCIAL: FINES Y TAREAS

Los fines del Estado social, desde la perspectiva de la Economía Social de Mercado, son: 1. fomentar la libertad, garantizando a las personas oportunidades de empleos en una economía productiva, implementando un sistema de seguridad social e impulsando una política de lucha contra la pobreza; 2. establecer la justicia social a través de una justicia distributiva, que complementa la justicia de rendimiento e igualdad de oportunidades en las condiciones iniciales de los ciudadanos; 3. garantizar la paz social y la resolución pacífica y consensuada de los conflictos de intereses.

Para ello, el Estado social debe cumplir las siguientes tareas: otorgar ayuda contra la pobreza, garantizando un mínimo existencial humanamente digno; apuntar hacia la equidad jurídica y real mediante la reducción de las diferencias de bienestar y las relaciones de dependencia; garantizar la seguridad social frente a los riesgos de accidente, enfermedad, incapacidad laboral, desempleo, vejez y pérdida del sostén de la familia; incrementar el bienestar y fomentar la distribución justa de este.

Dado que este sistema de bienestar ha tenido en las últimas décadas críticas acertadas –por un lado, que desalienta el voluntariado (caso europeo), por otro, que el Estado no cumple los requisitos mencionados como indispensables (caso del populismo)–, ha renacido la propuesta de reactivar las actividades espontáneas de la sociedad civil. Esto significa que las personas pueden estar motivadas y ser incentivadas para que participen en organizaciones voluntarias de distintos tipos de ayuda social, todo lo cual es evidentemente un complemento positivo dentro del planteo que realizamos.

Sin embargo, esta propuesta tiene algunas debilidades frente a la solución que llamamos “institucionalizada”: por un lado, puede no ser suficiente en volumen para realmente reducir la inequidad (erradicar por completo al menos las manifestaciones más graves, como la desnutrición, la educación y la salud pública, la pobreza extrema y crónica, etcétera); por otro, puede ser inconstante en el tiempo (hoy participamos de varias actividades voluntarias, mañana no tanto); y por último, no requiere la elaboración de consensos sociales amplios (un grupo o parte de la población puede hacer ayudas solidarias mientras otros no), y por lo que venimos argumentado, es necesario que en una sociedad, como un conjunto político, se reconozca al mismo tiempo la justicia de rendimiento (“el que más produce y más trabaja y se esfuerza, recibe más”) y la justicia de solidaridad (“nadie debería pasar necesidades indignas, o ver vulnerados sus derechos elementales, en una sociedad sana”).

En definitiva, debieran existir elementos de las dos soluciones: de la institucionalizada, con su requisito de amplio consenso social, capacidad de movilizar recursos y alcance, junto con la esencia del voluntariado, que es el sentimiento personal directo de la solidaridad y el carácter autónomo e independiente de esa solución. Asimismo, en el mediano y largo plazo un Estado de bienestar exitoso tendría que tender a reducirse puesto que el objetivo central es la “reducción” de la situación de dependencia económico-social que crea la pobreza. Con sus aspectos positivos y sus debilidades respectivas, los dos enfoques (que se complementan potenciando los primeros y acotando las segundas) son caminos, o al menos los caminos menos contraproducentes, para lograr una organización que fomente el desarrollo económico y social de las personas.

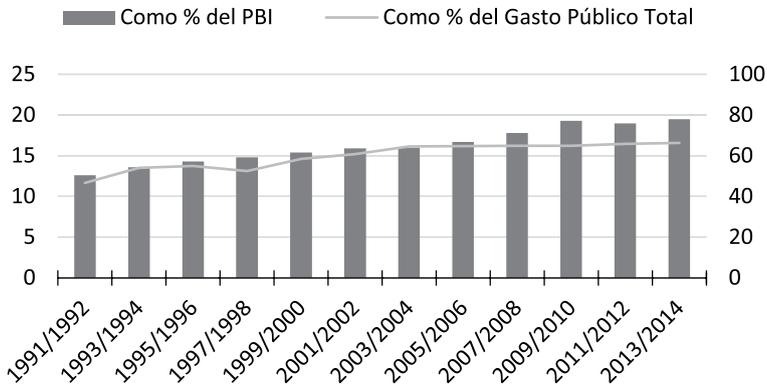
7. Límites al Estado de bienestar: Estado de beneficencia

Ciertos derechos fundamentales consagrados en la Constitución implican también un determinado límite a las actividades del Estado de bienestar, por cuanto ciertas medidas –por ejemplo, una política social “asistencialista”– pueden afectar la libertad y la responsabilidad personales. Para lograr un balance entre asistencia y autonomía, las políticas del Estado deben partir de la apertura y el fomento de la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Los Estados que se exceden en su función social son a veces llamados Estados de beneficencia.

El Estado social se convierte en Estado de beneficencia cuando libera a la persona de la responsabilidad de ocuparse de su propia existencia y su futuro, es decir, cuando ignora el principio de solidaridad a tal punto que las personas beneficiadas llegan a considerar las prestaciones como permanentes y sin obligaciones correspondientes. En este caso, se infringen no sólo valores fundamentales de la sociedad, como la libertad personal, la retribución de acuerdo con el rendimiento, la voluntad de valerse por sí mismo y la responsabilidad personal, sino que la excesiva carga tributaria y social sobre las empresas y ciudadanos lleva al mal desempeño de la economía productiva.

Asimismo, debido a la necesidad de tener presentes otras normas de una democracia pluralista, la política social del Estado debe respetar los principios de subsidiariedad y pluralidad. En este sentido, es importante que las instituciones sociales del Estado sean administradas o supervisadas por asociaciones no gubernamentales con participación de la sociedad civil.

Evolución del Gasto Público Social en América Latina y el Caribe (21 países)



Elaboración propia en base a CEPAL.

El concepto de gasto social suele ser utilizado para describir la suma de todas las prestaciones sociales suministradas por el Estado durante un período. Los principales componentes del gasto social, en general, son salud, educación, trabajo, asistencia social, vivienda, servicios urbanos y agua potable. En Alemania existe el denominado presupuesto social, que es un informe periódico del gobierno en el que se efectúa un relevamiento de las prestaciones sociales brindadas y su financiamiento. El presupuesto social desglosa las prestaciones suministradas por instituciones y funciones, y el financiamiento respectivo por tipos y fuentes.

8. Definición y mediciones de la pobreza

La pobreza puede ser concebida como una condición en la que una persona o grupo no tiene acceso a una necesidad básica, que

la priva de un estándar mínimo de bienestar, en particular referido a una deficiencia en su ingreso. En toda sociedad existe una distribución desigual de bienes, dinero, derechos, talentos, conocimientos, relaciones sociales, etcétera. Se habla de pobreza cuando esta desigualdad implica una situación de necesidad que no está limitada a un período de tiempo, sino que determina las condiciones de vida del afectado o de la afectada.

En la actualidad, la lucha contra la pobreza se basa en que esta lesiona la dignidad humana, limita las posibilidades de autorrealización y tiene consecuencias económicas y políticas en tanto atenta contra las posibilidades de crecimiento e incentiva fenómenos como la criminalidad, el clientelismo, las migraciones, etcétera.

El análisis de los aspectos sociales de la pobreza relaciona la escasez con la distribución de los bienes y del poder en una sociedad, reconociendo que la pobreza puede resultar de una disminución en las capacidades de las personas para vivir la vida que eligen. En este sentido, los elementos determinantes tienen que ver con el acceso a la información, la educación, la salud y el poder político. La pobreza puede ser entendida como resultado de un estatus social no equitativo, de la poca participación o de la deficiencia en la capacidad de conexiones con otras personas en una sociedad.

La pobreza en los países subdesarrollados implica muchas veces la existencia de deficiencias alimentarias o de otras necesidades básicas insatisfechas, como la vivienda, la salud y la educación, entre otras. En los países industrializados no se trata sólo de la supervivencia material de los pobres sino, más bien, de deficiencias en sus posibilidades de participación en la vida social. Así, el concepto de pobreza debe ajustarse a situaciones más complejas y, por lo tanto, es también más difícil de medir.

La pobreza puede medirse en términos absolutos o relativos. La medición absoluta de la pobreza se relaciona con un determinado nivel de consumos estándar entre países y en el tiempo. En general, la pobreza se elabora sobre la base de datos de encuestas realizadas por los institutos de estadísticas nacionales. Con estos datos se miden las líneas de pobreza y de capacidad alimentaria, que dependen del ingreso mensual de las familias y de la capacidad de ese ingreso de cubrir una canasta de bienes y servicios. En el caso de la línea de capacidad alimentaria, se trata de una canasta básica que incluye una lista de alimentos necesarios para una dieta que permita mantener la salud corporal. En el caso de la línea de pobreza, se trata de la canasta básica total que incluye la anterior, ampliándola con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios como vestimenta, transporte, educación, salud, etcétera.

La medición relativa concibe la pobreza como un fenómeno que depende del contexto social. En este sentido, la desigualdad del ingreso sería un indicador. La línea de pobreza utilizada por la Unión Europea (UE) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se define como la distancia entre el ingreso medido y el que surge del 50% del ingreso promedio. Sin embargo, se puede argumentar que este concepto no mide la pobreza, sino la desigualdad en la distribución de los ingresos. De esta manera, la pobreza sería imposible de eliminar, en la medida en que no todas las personas tienen el mismo ingreso.

El Banco Mundial mide la pobreza extrema en relación con las personas que disponen de menos de un dólar por día. El porcentaje de la población mundial que vive con menos de un dólar por día se ha reducido a la mitad en los últimos veinte años. La mayor parte de la mejora se dio en Asia del este y del sur. De todos

modos, se estima que aproximadamente la mitad de la población mundial vive en condiciones de pobreza.

9. El desafío de la desigualdad

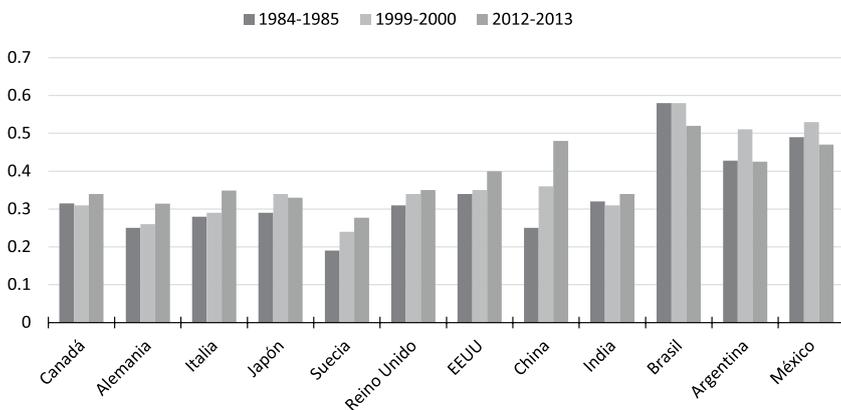
La desigualdad se refiere a la disparidad en la distribución de los recursos económicos y el ingreso. El concepto puede aplicarse a los individuos, a los grupos y a los países. La desigualdad económica se relaciona con las diferencias en los resultados, pero está ligada también a la desigualdad de las oportunidades. La desigualdad puede medirse a través del coeficiente de Gini. Este indicador establece un número que va entre 0 y 1, donde el 0 representa la situación de equidad completa en la que todos tienen el mismo ingreso, y el 1 la situación de inequidad máxima, es decir, una persona recibe todo el ingreso y los demás, nada. Sin embargo, no se puede definir en forma unívoca qué debe entenderse por justicia distributiva. Para hacerlo, es necesario partir de ciertas valoraciones y objetivos finales, cuya armonización depende del funcionamiento democrático.

Según la curva de Kuznets, que relaciona la distribución del ingreso con las etapas del proceso de desarrollo económico, cuanto menos desarrollados son los países, mayor es la desigualdad; y a medida que se van desarrollando, la desigualdad se va equiparando por la difusión de empleos de mayor calidad y por el desarrollo de sistemas de bienestar más eficaces. Puede establecerse que la confianza aumenta en sociedades igualitarias, por lo que aumenta asimismo el capital social y tienden a disminuir ciertos problemas, como las disputas sociales, los delitos, etcétera. Por el contrario, la desigualdad puede estar relacionada con una disminución de la cohesión social. Desde el punto de vista económico,

puede argumentarse que la perspectiva de un mejoramiento económico incentiva a las personas a la competencia, a la excelencia y a la innovación en una economía determinada.

De acuerdo con la reciprocidad de los intercambios en el mercado, toda persona debe ser remunerada según su rendimiento en la producción. Por lo tanto, la distribución de los ingresos se fundamenta en el principio de rendimiento. Sin embargo, aun cuando la política de ordenamiento del Estado fije el marco correspondiente para la operación correcta del mercado, habrá siempre personas que no puedan proveerse su sustento porque no están en condiciones de aportar su trabajo. Esto puede deberse tanto a razones físicas —enfermedad o invalidez— o por estar desempleadas en forma involuntaria. De este modo, en la Economía Social de Mercado, el principio de rendimiento se complementa con el derecho a un *mínimo existencial asegurado*, que expresa el principio de igualdad, según el cual todos los seres humanos son iguales en dignidad.

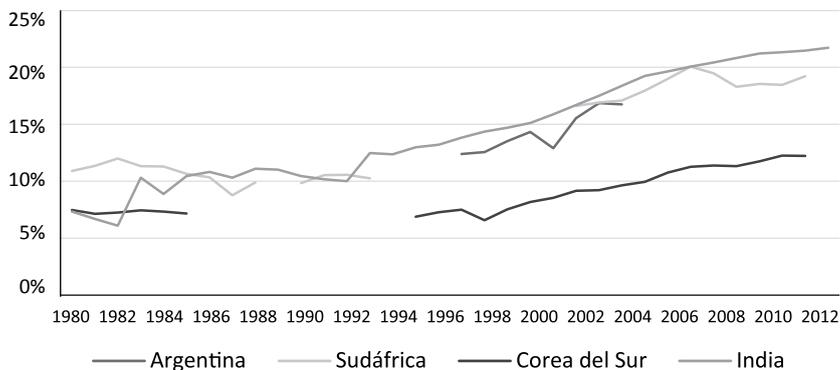
Tendencia de la distribución del ingreso
(Coeficiente de Gini)



Elaboración propia en base a Banco Mundial.

Al definir el concepto de mínimo existencial, se distingue entre un componente físico y un componente cultural. El *mínimo existencial físico* comprende todos los bienes necesarios para la supervivencia. El *mínimo existencial cultural* pretende brindar la posibilidad de participar de la vida social en un nivel mínimo aceptable. Evidentemente, existe una gran dispersión de opiniones con respecto a cuantificar el monto que debe considerarse adecuado o razonable en este sentido.

Participación del Ingreso Nacional del 1%:
economías en vías de desarrollo desde el 1980

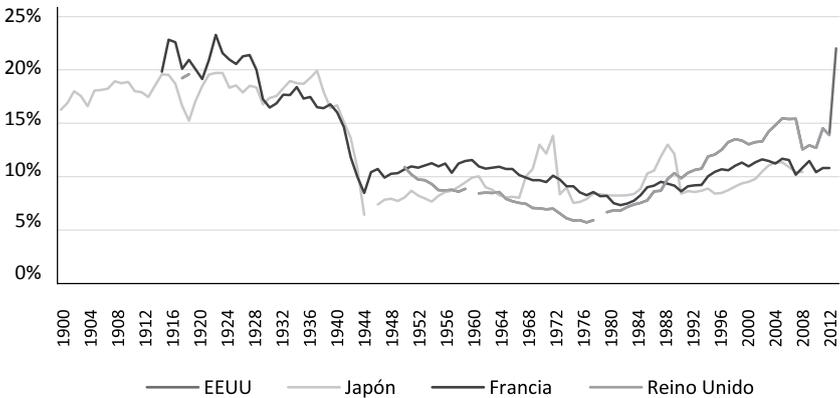


Elaboración en base a WID (World Wealth and Income Database), Paris School of Economics.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que una aplicación rígida del principio del mínimo existencial implicaría una distribución de ingresos absolutamente igualitaria, que desarticularía el principio de rendimiento y reduciría de manera considerable el bienestar económico. Cuando el intervencionismo del

Estado impide a las personas acceder a una parte importante del ingreso potencialmente alcanzable en el mercado libre o se queda con una parte excesiva de estos ingresos, se debilita la voluntad de rendimiento personal. Este balance puede lograrse con mayor facilidad en la medida en que se dé protagonismo a la acción de las diversas organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo con el principio de la acción subsidiaria del Estado.

Participación del Ingreso Nacional del 1%:
economías industrializadas desde el 1900



Elaboración en base a WID (World Wealth and Income Database), Paris School of Economics.

10. La política social

La política social es una parte de la política pública que apunta en términos absolutos o relativos a mejorar el bienestar de la

sociedad. En general se dirige a grupos de personas consideradas débiles, por ejemplo aquellos que no están en condiciones de generar un ingreso que les garantice una vida digna. En este sentido, está relacionada con las necesidades de educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social.

Sin política social se presentarían varios problemas. En primer lugar, peligraría la existencia de las personas con capacidad limitada para ejercer un trabajo remunerado. También debido a condiciones desiguales de partida, se generan grandes diferencias en los ingresos y la riqueza. También los cambios estructurales relacionados con el desarrollo económico generan problemas de ajuste que por razones de justicia social tienen que ser resueltos solidariamente, ya que en muchos casos no pueden ser asumidos adecuadamente por las personas y sus familias.

Los entes responsables de impulsar la política social estatal son el Estado nacional, los estados provinciales y los distritos y municipios, las denominadas entidades parafiscales (seguros de pensiones, seguros de salud, etc.), las asociaciones independientes de beneficencia (por ejemplo, Cáritas, organizaciones de otras comunidades religiosas, Cruz Roja, etc.), así como los sindicatos y las asociaciones de empleadores.

El objetivo principal de la política social es garantizar la dignidad del hombre y de las condiciones para el libre desenvolvimiento de la personalidad basada en los derechos individuales y la justicia social. De allí se desprende también el requerimiento de garantizar y mejorar la capacidad de trabajo como base de un sustento seguro y responsable; lograr un adecuado nivel de seguridad social que permita a las personas obtener ingresos y un sistema de redistribución interpersonal

e intertemporal de los ingresos en caso de necesidad justificada; la protección y recuperación de la salud; garantizar la cantidad y la calidad de la educación, y compensar las diferencias en el nivel de ingresos y de cargas mediante una política redistributiva.

Se entiende que es necesario que la política social respete los demás principios de ordenamiento, como la libertad, responsabilidad, subsidiariedad, etcétera, en sus esfuerzos por alcanzar los objetivos planteados. En este sentido, debe partir de la apertura y el fomento de la participación de las asociaciones de la sociedad civil para el logro de los objetivos de la política social.

La política de acción social actúa en las siguientes áreas:

1. La *política de protección del trabajador*. Abarca medidas que regulan la jornada laboral, la prohibición del trabajo infantil, la protección para jóvenes, madres y personas con discapacidad, la protección contra riesgos y accidentes, y la protección contra el despido.
2. El *sistema de seguridad social*, con su seguro de pensiones, seguro de salud, seguro de asistencia, seguro de accidentes y de desempleo, que asegura a la mayoría de los ciudadanos contra las consecuencias de una incapacidad temporal o permanente de trabajo en la vejez, una disminución de la capacidad de trabajo, viudez, orfandad, enfermedad, necesidad de asistencia permanente y desempleo. Está complementado por la asistencia social, que protege de la pobreza extrema a las personas que no han adquirido derechos en el seguro social.

3. La *política de régimen empresarial y cogestión*. Otorga a los empleados el derecho de información, recurso, consulta y cogestión en materia de organización de los puestos de trabajo, los procedimientos laborales, jornadas de trabajo, formas de remuneración, contratación y despido.

4. La *política de mercado laboral* que, por un lado, mejora la calidad de los mercados laborales mediante la administración del trabajo y, por otro, contribuye a un proceso de fijación de salarios económica y socialmente aceptable, al cambiar la forma del mercado laboral a través de la libre asociación y la autonomía en la celebración de los convenios colectivos de trabajo.

5. La *política de vivienda*, que busca ofrecer a todos los ciudadanos una vivienda que cumpla con las normas cuantitativas y cualitativas mínimas.

6. La *política de la familia*, que facilita el cumplimiento de las funciones de la familia otorgando ventajas económicas y creando condiciones generales favorables.

7. La *política de salud y prevención de enfermedades*, que apunta a organizar el sistema de salud dando un marco operativo y financiando la atención de salud pública a los que no pueden acceder a ella en el sector de mercado.

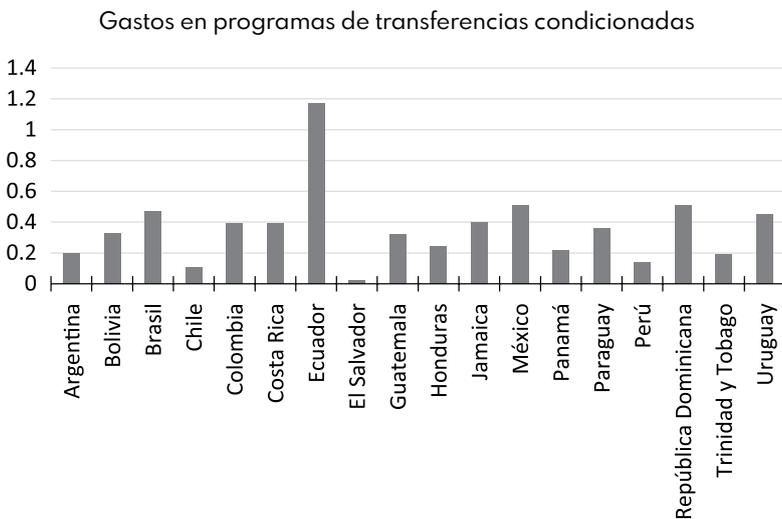
II. Elementos de la política social

II.a. Asistencia social básica

La política social se puede dividir en tres grandes áreas: la *seguridad social*, que incluye las jubilaciones y pensiones, el seguro de

desempleo y las asignaciones; las *instituciones universales* de salud y educación; y la *asistencia social*, que incluye la asistencia a los pobres, los subsidios y las transferencias.

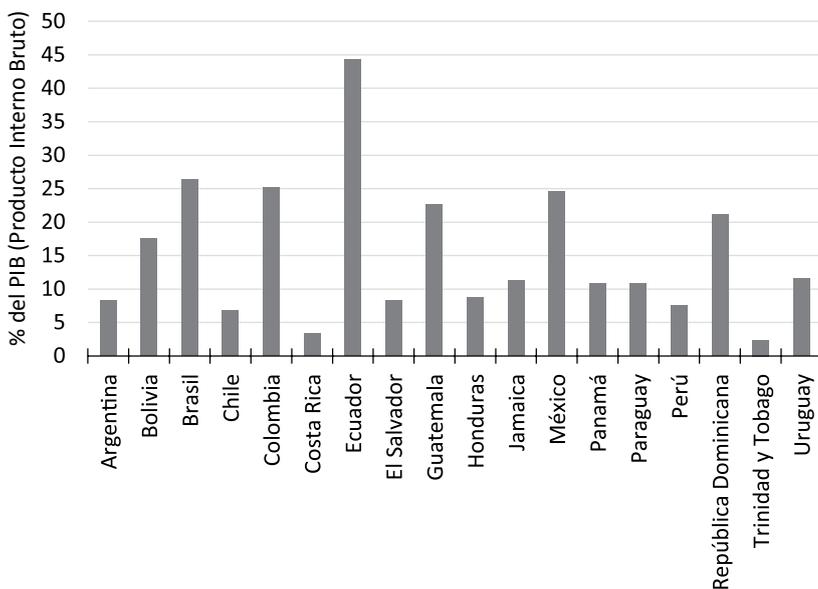
La asistencia social comprende las políticas públicas dirigidas a las personas con necesidades más imperiosas. Consiste en un conjunto de beneficios o servicios provistos por organizaciones no gubernamentales o por el Estado para reducir carencias de múltiples tipos. Apunta a los grupos que presentan mayores necesidades, como los pobres, los ancianos, las personas con discapacidad o los desempleados.



Datos del 2009/2010 en % del PBI.

Elaboración propia en base a Cecchini y Martínez, 2011.

Cobertura de los PTC en América Latina



Elaboración propia en base a Cecchini y Martínez, 2011.

La última red de contención del sistema está constituida por la asistencia social básica. Su objetivo central es proteger a los miembros de la sociedad de la pobreza. De acuerdo con los principios de la Economía Social de Mercado de *responsabilidad y subsidiariedad*, la orientación de esta ayuda apunta a que se apoye a los beneficiarios para llevar una vida digna sin generar una dependencia permanente del Estado. Para ello, el Estado debe partir de la participación de las asociaciones de la sociedad civil y actuar allí donde la acción de estas es insuficiente.

Las ayudas de la asistencia social básica son prestaciones que presuponen un estado de necesidad para recibirlas. Es decir que previo a recibir la ayuda social, el beneficiario deberá agotar sus propios recursos en materia de ingresos y patrimonio.

La ayuda social en Alemania abarca en total siete tipos de prestaciones. Entre las más importantes figuran la ayuda al sustento, la seguridad básica en la vejez y en caso de discapacidad, la ayuda a la integración de personas con discapacidad y la ayuda para proveer cuidados a personas que los necesitan. Las prestaciones se miden en función de montos básicos establecidos mediante decretos de los diferentes estados federados. Estos montos se ajustan cada cinco años en función de los patrones de consumo, establecidos empíricamente, de los sectores de menores ingresos.

II.b. Sistema de pensiones y jubilaciones

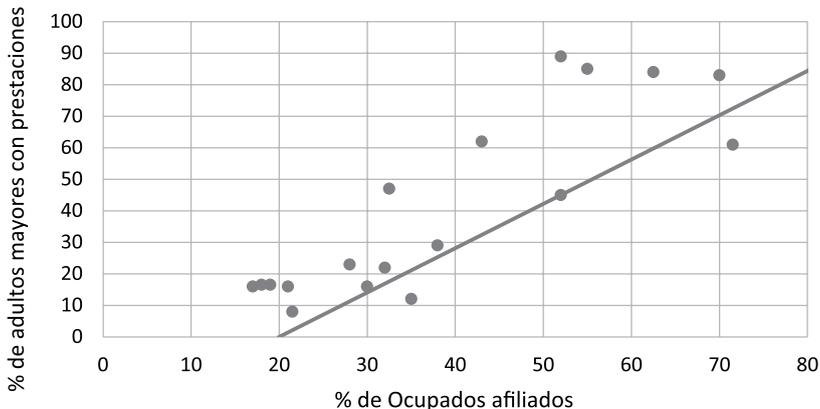
La seguridad social en general comprende los seguros sociales, la protección social ante problemas como el retiro, la edad avanzada, la pobreza, la incapacidad, el desempleo y otros. Un *seguro social* consiste en la recepción de beneficios, sobre la base de los aportes previos al sistema, como en el caso de las pensiones, los seguros de desempleo, etc. Los seguros de retiro o jubilaciones, en particular, se pagan como proporción del sueldo, dado que se financian con aportes del empleado (y en algunos casos del empleador también) y se cobran cuando la persona llega a la edad de retiro, en forma de compensación diferida. El seguro de retiro estatal, generalmente, es un sistema obligatorio y subsidiado por el Estado.

El modelo de la Economía Social de Mercado incluyó siempre un sistema previsional diseñado de tal modo de ofrecer a las personas de edad avanzada la posibilidad de gozar de una vejez sin privaciones económicas. El régimen previsional vigente en Alemania sigue financiándose en la actualidad con aportes deducidos en un determinado porcentaje de los ingresos de los trabajadores que otorgan derecho a percibir una determinada pensión en función de esos aportes realizados. Hasta la fecha, los aportes son desembolsados directamente a los jubilados según el principio del sistema de reparto.

El problema central del *sistema de reparto* en muchos de los países industrializados es la dependencia directa de su financiamiento de la población económicamente activa, que disminuye relativamente por una tendencia demográfica. Los ingresos de la caja de pensiones son el resultado del promedio de los aportes multiplicado por el número de trabajadores. Los egresos son la pensión promedio de los aportes multiplicada por el número de jubilados. Como en estos países el índice de fecundidad se ubica por debajo de la tasa de reemplazo, para mantener el número de trabajadores en el mismo nivel se requeriría reducir las pensiones, incrementar los aportes o aumentar la inmigración en forma permanente.

En los países en vías de desarrollo, este sistema de reparto tiene las desventajas de que restringe la capacidad de elección y requiere una administración estatal muy eficiente e independiente. En el caso de que no sea así, el sistema puede tener fallas de gestión y problemas de desvío de los fondos al financiamiento de fines políticos.

Relación entre niveles de afiliación a la seguridad social
de los ocupados y pensiones entre la población



Datos del 2009, para población de 65 años o más.

Elaboración propia en base a CEPAL, 2011.

También existen los sistemas privados denominados *sistemas de capitalización*. En este caso, los aportes no se distribuyen en forma directa sino que se invierten con el fin de obtener intereses. En principio, el régimen de capitalización sigue la misma lógica de un seguro de vida. Los inconvenientes de este tipo de sistemas es que requieren una gran capacidad de información por parte de los beneficiarios, puesto que tienen que tomar permanentemente decisiones correctas y están a merced de fenómenos de inestabilidad sistémica de los sistemas financieros.

Con estos antecedentes, casi todos los países industrializados y muchos países en desarrollo están trabajando en la reforma de sus sistemas previsionales. El primer pilar es una versión reducida del sistema estatal de reparto. En el caso del segundo pilar, suelen cobrarse aportes obligatorios adicionales que se invierten

a determinadas tasas de interés. El tercer pilar estaría compuesto por contribuciones voluntarias a una inversión financiera, subsidiada por el Estado, por ejemplo, mediante exenciones impositivas, con el propósito de engrosar posteriormente los haberes jubilatorios.

II.c. Seguro por desempleo

Personas necesitadas en condiciones de trabajar tienen derecho a recibir los beneficios del subsidio por desempleo, un instrumento diseñado para incentivar el trabajo y, al mismo tiempo, exigir un esfuerzo propio. El principal objetivo de la asistencia básica para personas desempleadas es reinsertar al desocupado en el mercado laboral. Se requiere del beneficiario que efectúe un aporte activo a ese proceso de reinsertión.

La ayuda consiste en servicios destinados a integrar al beneficiario en el trabajo, como capacitación y asesoramiento y prestaciones monetarias que le permitan un sustento durante el período de reinsertión. Otras medidas tendientes a facilitar la inserción en la vida laboral son la asistencia a familiares menores de edad necesitados de cuidados, así como el asesoramiento en caso de problemas psicosociales, drogodependencia y endeudamiento. La prestación básica se ajusta en función de las pensiones por vejez desembolsadas por el sistema nacional de previsión social, es decir que se trata de una suma móvil y ajustable.

II.d. Seguro de accidentes

En los países desarrollados suele existir un seguro público vinculado al riesgo de discapacidad, que pueda tornar imposible realizar algún trabajo. Estos seguros proveen una red de seguridad

social en caso de discapacidad. También existen aseguradoras de riesgo del trabajo financiadas por los propios empleadores y empleados.

El seguro obligatorio de accidentes inicialmente tenía por objeto proteger a los obreros y empleados, especialmente del sector industrial, contra los accidentes de trabajo. Desde entonces, las funciones del seguro de accidentes se han ampliado considerablemente, tanto en el contenido como respecto de los grupos de personas aseguradas. Las entidades responsables del seguro de accidentes son las mutuales, tanto industriales como agrícolas, organizadas por profesiones y oficios, y las aseguradoras de accidentes del sector público. Las mutuales son financiadas por los aportes de los empleadores.

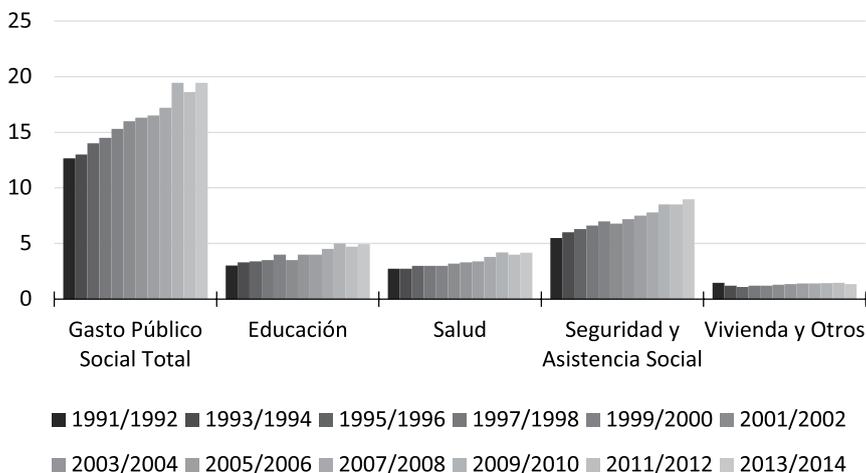
Las funciones y prestaciones del seguro de accidentes incluyen, sobre todo, medidas de prevención de accidentes de trabajo. Para prevenir los accidentes, las mutuales tienen derecho a emitir reglas de prevención en su área de competencia y a controlar su cumplimiento. Una vez ocurrido un accidente, el seguro brinda servicios para que la persona accidentada recupere su salud y se reintegre a la vida profesional. Eventualmente, paga indemnizaciones a las personas accidentadas o a sus deudos.

Las compensaciones implican pagos por enfermedades relacionadas con el ámbito de trabajo, incluyen gastos por enfermedad, gastos médicos y lucro cesante, más daños. En estos casos, es importante saber si la discapacidad fue impredecible, si está relacionada con alguna enfermedad crónica, si fue contraída durante el trabajo, si existen otros seguros implicados y cuál será el monto de la compensación y por cuánto tiempo.

II.e. Seguro médico y prevención de enfermedades

El sistema de salud comprende los bienes y servicios necesarios para promover la salud y combatir la enfermedad junto con las instituciones que los proveen. Se compone por una interrelación compleja de participantes, como consumidores, compañías de seguros, empleados, profesionales médicos, agencias públicas, laboratorios, entre otros. En promedio, los sistemas de salud comprenden aproximadamente el 10% del PIB de las naciones desarrolladas, lo que constituye un sector muy importante.

Evolución del Gasto Público Social por funciones



Datos de 21 países de América Latina y el Caribe, en porcentajes del PBI.

Elaboración propia en base a CEPAL, 2011.

En los países desarrollados, y en muchos en vías de desarrollo, se cubre la salud de la población independientemente del pago.

Casi todos los sistemas son mixtos, es decir que existe un seguro provisto o financiado por el Estado más prestadoras privadas que compiten en un mercado de salud. El sector privado funciona por un sistema de pagos o prepagas que reduce el costo administrativo y privilegia las opciones de las personas. Por otra parte, existe el sistema de seguros nacionales de salud, que implica la obligatoriedad de estar integrado en alguna prestadora de servicios, ya sea estatal o privada. En muchos casos, el sistema de prestación es privado pero el financiamiento proviene de fondos públicos.

Un elemento esencial de estos sistemas es el riesgo implícito. Puede darse la selección adversa, según la cual el cliente que más está dispuesto a pagar es el más comprometido en su salud. También puede darse el riesgo moral, que se produce cuando los servicios prestados incentivan al cliente a exponerse a mayores riesgos.

En Alemania, la población está mayormente comprendida dentro del régimen de seguro médico obligatorio. Teniendo en cuenta a los familiares co-asegurados, que no pagan aportes, se estima que aproximadamente el 90% de la población está cubierta, mientras que sólo un 9% cuenta con un seguro privado. Los asegurados pueden escoger libremente la entidad de su preferencia. Todas las entidades se financian por medio de aportes, fijados en cada caso de modo tal que los ingresos en concepto de aportes cubran los gastos corrientes.

A diferencia de las primas cobradas por los seguros privados, los aportes al seguro médico obligatorio no dependen del riesgo individual de enfermedad de los afiliados sino de sus ingresos. Sin embargo, todos los afiliados gozan de los mismos

derechos de atención y el seguro cubre a los familiares dependientes económicamente. De esta manera, siguiendo el principio de la solidaridad, cumple con la compensación de cargas financieras entre los asegurados y permite cubrir a grupos sociales que no están en condiciones de contratar un seguro privado adecuado.

En las últimas décadas, el uso de equipos médicos nuevos y medicamentos recién desarrollados, así como el envejecimiento de la población, generaron un fuerte incremento en los gastos de los seguros de salud. Para contrarrestar esta evolución se suprimieron algunas prestaciones menores, se introdujo un aporte propio del asegurado y se establecieron valores tope para el financiamiento de las prestaciones realizadas. Desde el punto de vista del enfoque médico, se pasó de un sistema basado en el diagnóstico y la cura hacia uno con mayor énfasis en la prevención y el fortalecimiento de una cultura de la salud.

II.f. Seguro por invalidez

El seguro por invalidez se instituyó como respuesta al creciente número de personas necesitadas de cuidados permanentes, fenómeno estrechamente relacionado con el paulatino envejecimiento de la población. También es una respuesta a la carga creciente que suponía para la ayuda social, que debía asumir el costo que implicaba la asistencia a las personas necesitadas de cuidados permanentes.

La ley sobre el seguro de invalidez establece la obligatoriedad de contratar el seguro de cuidados permanentes para toda la

población en general. En Alemania, todos los afiliados del seguro obligatorio de salud son también aportantes al seguro obligatorio por invalidez. El régimen del seguro obligatorio por invalidez privilegia las medidas de prevención y rehabilitación frente a las prestaciones de asistencia.

Las entidades encargadas de otorgar la cobertura que brinda el seguro de invalidez son las cajas de cuidados permanentes. Estas entidades funcionan en la órbita de las aseguradoras de salud que cubren las prestaciones del seguro contra enfermedad pero son económicamente autónomas. El seguro obligatorio de cuidados permanentes es financiado por aportes que se fijan en función de los ingresos. En general, la mitad de los aportes de los trabajadores es asumida por el empleador. La oferta de cuidados se amplió en gran medida por el incremento significativo de los servicios de asistencia ambulantes.

II.g. Política de vivienda

La vivienda es el marco del hogar, adaptándose a los cambios, en todas las fases de la vida. En ese sentido, la vivienda cumple una importante función protectora y constituye una necesidad básica de los individuos y de las familias. En el transcurso del proceso de urbanización, se definieron por primera vez normas básicas para la construcción de viviendas. Al mismo tiempo se crearon organizaciones de autoayuda, como las cooperativas de vivienda, y se inició la construcción de viviendas para obreros. A medida que en un país se supera la falta de vivienda por el principio de subsidiariedad, es indicado avanzar en la desregulación del sector e impulsar una gradual apertura del mercado.

Se habla de *mercado* de la vivienda porque la demanda y la oferta pueden negociar el intercambio de una vivienda por dinero, y porque el precio de mercado regula la interacción entre oferta y demanda. Sin embargo, no es un mercado cualquiera, porque una parte de la población puede quedar excluida del acceso a la vivienda, en la medida en que las familias de bajos ingresos no cuentan con los recursos suficientes para financiar un bien de costo elevado como un inmueble.

En la Economía Social de Mercado, una de las funciones del Estado es garantizar la provisión de las necesidades mínimas, las cuales comprenden el acceso a algún tipo de vivienda. En ese sentido, la política de vivienda tiene que resolver, ante todo, el problema de distribución y acceso. Además de estos objetivos prioritarios en la provisión de viviendas, el Estado, como responsable de la política de vivienda, también fija los elementos del marco jurídico que debe garantizar una interacción eficiente entre la oferta y demanda en el mercado de la vivienda.

Las políticas de vivienda se basan en una forma de propiedad en la que un inmueble es otorgado por el Estado –central o local– o por una ONG, con el objetivo de que se acceda a una vivienda en condiciones más económicas que las de mercado. En este sentido, existen medidas tendientes a asegurar una vivienda digna a todos los sectores sociales. Esta política se implementa a través de instrumentos clásicos, como la concesión de subsidios para la vivienda, la construcción de viviendas sociales y, más recientemente, la concesión de créditos o subsidios para la construcción de viviendas. También pueden tomarse medidas destinadas a crear condiciones de mercado ventajosas para la oferta y el uso de viviendas. Entre ellas, cabe

mencionar la identificación de zonas a ser urbanizadas, medidas de saneamiento y desarrollo urbano, leyes que actúen como instrumento de coordinación de los intereses de las partes, así como medidas impositivas.

II.h. Política de la familia

En la Economía Social de Mercado, tal como se aplica en Alemania, las medidas legales de protección a la familia abarcan la protección de la vida prenatal, la protección de la madre y el derecho a gozar de una licencia en el trabajo para la crianza de los hijos y a obtener un empleo a tiempo parcial. Entre las medidas de fomento cabe mencionar facilidades impositivas y transferencias sociales (como el subsidio familiar por hijo, el subsidio familiar por crianza de un hijo y subsidios familiares con el propósito de prevenir la interrupción del embarazo).

Otras medidas tendientes a alentar la paternidad y la maternidad son el reconocimiento de los períodos dedicados a la crianza de los hijos en el cálculo de la pensión de vejez, las pensiones para viudas y viudos, y un bono por cada hijo en el sistema previsional complementario de capitalización. Algo similar sucede con la inclusión gratuita de los miembros de la familia en el seguro médico obligatorio.

Además de estas prestaciones materiales, cabe mencionar las medidas diseñadas para fortalecer la cohesión y capacidad educadora de las familias. Estas ayudas se brindan en los centros de asesoramiento para matrimonios y padres, incluyendo asesoramiento para la crianza de los hijos y la planificación familiar. La política de la familia deberá en el futuro dar prioridad a la

creación de condiciones que permitan contemporizar la vida laboral con la crianza de los hijos, especialmente en el caso de las madres y los padres solos, y revalorizar los quehaceres domésticos en la opinión pública.

La Fundación Konrad Adenauer es una institución política alemana creada en 1964 que está comprometida con el movimiento demócrata cristiano. Ofrece formación política, elabora bases científicas para la acción política, otorga becas a personas altamente dotadas, investiga la historia de la democracia cristiana, apoya el movimiento de unificación europea, promueve el entendimiento internacional y fomenta la cooperación en la política de desarrollo. En su desempeño internacional, la Fundación Konrad Adenauer coopera para mantener la paz y la libertad en todo el mundo, fortalecer la democracia, luchar contra la pobreza y conservar el entorno de vida natural para las generaciones venideras.