

## II.7. Políticas sociales

### II.7.1. Orden social y orden económico

En un sentido amplio, el término **orden social** se refiere a la organización de la vida en sociedad y consiste en el conjunto de normas e instituciones, formales e informales, que conforman la estructura de una sociedad dada. Este enfoque incluye las normas que regulan las relaciones entre los miembros y los sub-grupos de la sociedad. En cierto sentido, la posición social del individuo y de los grupos en la sociedad depende en buena medida de su nivel económico, por ejemplo a través del ingreso, el patrimonio o la profesión. Por ello, el *orden económico* está incluido dentro de la organización de la sociedad.

La experiencia histórica indica que la economía como sector subordinado al conjunto social no puede proveer todas las normas y orientaciones para proveer a los miembros de 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 principio único de la organización social. Ante esta realidad, una sociedad necesita desarrollar e implementar también un orden que corresponda a sus necesidades extra-económicas, como la dignidad humana, la justicia social, la seguridad social y la paz social.

En las sociedades que cuentan con un Estado que reconoce los **derechos sociales** de los ciudadanos hay varios factores que apuntan a la superación de una mera lógica económica en el contexto de la sociedad: la capacidad de fomentar el desarrollo económico y de distribuir los ingresos y la riqueza generada, la capacidad de evitar el desempleo, las posibilidades de dirigir fondos para el sustento de personas con discapacidad laboral o marginadas, la capacidad de garantizar la estabilidad del poder adquisitivo porque los sectores más perjudicados por la inflación son los de bajos ingresos, la capacidad de limitar dependencias personales y asegurar los derechos humanos fundamentales, la capacidad de hacer valer, mediante la libertad de asociación, los intereses económicos y sociales de los diferentes sectores de la sociedad y lograr un justo equilibrio entre diferentes intereses, especialmente entre empleadores y trabajadores, entre los distintos sectores (agro-industria, exportadores-importadores, etc.), entre consumidores y productores, entre los individuos y la sociedad.

### II.7.2. El desafío 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, etc. 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 está basada en la *lesión de la dignidad humana*, la limitación a las posibilidades de autorrealización y sus consecuencias económicas y políticas en tanto atenta contra las posibilidades de crecimiento e incentiva fenómenos como la criminalidad, el clientelismo, las migraciones, etc.

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, salud y educación, etc. En los países industrializados, no se trata solamente de la *supervivencia material* de los pobres sino, más bien, de deficiencias en sus *posibilidades de participación* en la vida social. Por lo tanto, el concepto de pobreza debe ajustarse a situaciones más complejas y, por lo tanto, es también más difícil de medir.

La pobreza puede ser medida 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 medición de 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 de alimentos* 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, etc.

La *medición relativa* de pobreza 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 UE y la OECD está definida 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 tengan el mismo ingreso.

### Población en situación de pobreza

*En porcentaje de la población total, promedio quinquenal, entre 1980 y 2008*

<b>País</b>	<b>1990-1994</b>	<b>1995-1999</b>	<b>2000-2004</b>	<b>2005-2008</b>
Argentina	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bolivia	n.d.	61,4	63,2	54,0
Brasil	46,7	36,7	n.d.	31,4
Chile	33,1	22,5	19,5	13,7
Colombia	54,3	52,9	51,3	46,8
Costa Rica	24,7	21,4	20,4	18,8
Ecuador	n.d.	n.d.	51,2	44,2
El Salvador	n.d.	53,2	48,2	n.d.
Guatemala	69,4	61,1	60,2	54,8
Honduras	79,4	79,4	76,1	70,2
México	45,1	49,9	39,2	34,0
Nicaragua	73,6	69,9	69,3	61,9
Panamá	n.d.	n.d.	34,9	29,4
Paraguay	n.d.	60,6	63,5	59,7
Perú	n.d.	48,1	52,7	42,2
Rep. Dominicana	n.d.	n.d.	50,8	45,2
Uruguay	n.d.	n.d.	n.d.	15,7
Venezuela	44,3	48,7	47,0	30,9
América Latina	47,0	43,7	44,0	35,8

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL.

El Banco Mundial mide la *pobreza extrema* como las personas que disponen de menos de 1 dólar por día. El porcentaje de la población mundial que vive con menos de 1 dólar por día se ha reducido a la mitad en los últimos 20 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.

### II.7.3. 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 ser aplicado 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 ser medida 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, en la que 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, etc. 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.

**Evolución del Coeficiente de Gini***Valores entre 0 y 1, promedio quinquenal*

	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2008
Argentina	...	0,539	0,555	0,523
Bolivia	...	0,591	0,588	0,565
Brasil	0,624	0,639	0,624	0,600
Chile	0,553	0,557	0,558	0,522
Colombia	0,566	0,571	0,573	0,584
Costa Rica	0,450	0,462	0,483	0,477
Ecuador	...	...	0,513	0,526
El Salvador	...	0,512	0,509	...
Guatemala	...	0,560	0,542	0,585
Honduras	0,588	0,561	0,588	0,593
México	0,539	0,533	0,515	0,516
Nicaragua	0,582	0,583	0,579	0,532
Panamá	...	...	0,554	0,529
Paraguay	...	0,565	0,559	0,534
Perú	...	0,539	0,516	0,488
Rep. Dominicana	...	...	0,562	0,565
Uruguay	...	...	...	0,451
Venezuela	0,479	0,503	0,485	0,444

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL.

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 como la enfermedad o invalidez, o por estar desempleadas de forma involuntaria. De este modo, en la Economía Social de Mercado, el principio de rendimiento es complementado por el derecho a un mínimo existencial asegurado, que expresa el **principio de igualdad**, según el cual todos los seres humanos son iguales.

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 diversidad de opiniones con respecto a cuantificar el monto que debe considerarse adecuado o razonable en este sentido.

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.

El principio de la ayuda a la necesidad y el derecho a un mínimo existencial hacen necesaria una **política de distribución de ingresos**. De este modo, las medidas distributivas de las asociaciones de la sociedad civil y, en última instancia, del Estado, transforman la distribución primaria, basada en el principio de rendimiento, en una distribución secundaria como manifestación del principio de solidaridad que rige la Economía Social de Mercado. No obstante, a la hora de definir el alcance de la política redistributiva es importante mantener un balance adecuado con el principio de rendimiento como forma de preservar una mejora sostenida del bienestar

general. Este balance puede ser logrado 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.

## II.7.4. Estado social versus Estado bienestarista

La mera garantía legal no basta para hacer efectivos los derechos individuales y sociales básicos para determinados grupos, como por ejemplo los ciudadanos de escasos recursos. Estos derechos rigen plenamente cuando además de constar en las leyes se cumplen ciertas condiciones concretas. La importante función del Estado social consiste en crear para todos los miembros de la sociedad, dentro del marco del orden constitucional y de las posibilidades económicas, las *condiciones materiales mínimas*, definidas democráticamente, que permiten gozar de los derechos fundamentales, así como asegurar las condiciones de una *vida digna*.

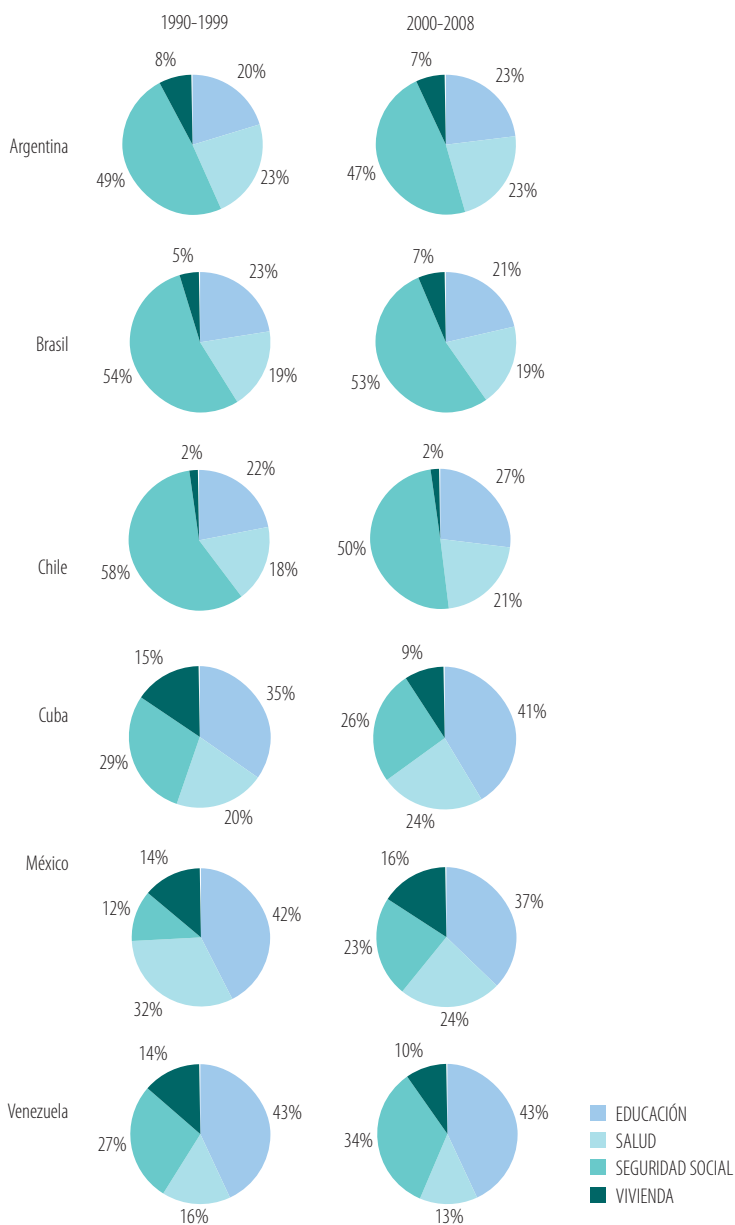
Esta proposición implica, en los casos en que sea necesario, proveer a todos los sectores más desprotegidos de un *ingreso mínimo* que garantice su supervivencia y les otorgue un margen mínimo para el desenvolvimiento libre de su personalidad. También otorga especial *protección al matrimonio y a la familia* y exige que el Estado tome medidas destinadas a fortalecer la capacidad de las familias de cumplir sus objetivos básicos para el desarrollo de la sociedad.

La comparación de las experiencias internacionales muestra que tiende a existir una correlación entre nivel de ingreso y gastos sociales. Los países desarrollados tienen sistemas de seguridad social más amplios y costosos que los países pobres. La evidencia empírica sugiere que los impuestos y las transferencias reducen considerablemente la pobreza en la mayor parte de los países que tienen sistemas de este tipo. El *Estado social* se ha probado efectivo en la reducción de la pobreza, pero este tipo de políticas requiere de una *alta calidad de las instituciones* y la administración.



## Composición del gasto social

*Gasto social por asignación, entre 1990 y 2008*



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL.

En este sentido, los principales *finés 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 miseria y 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 proveer a la distribución justa del mismo.

Por otro lado, ciertos derechos fundamentales consagrados en la Constitución implican también un determinado *límite a las actividades del Estado social*, por cuanto ciertas medidas, por ejemplo una *política social asistencialista*, pueden afectar la libertad, la responsabilidad personal. 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 llamados Estados de beneficencia o clientelares.

El Estado social se convierte en **Estado bienestarista** 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 los 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*.

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.

### II.7.5. 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. Está generalmente dirigida a grupos de personas consideradas débiles, por ejemplo aquellos que no están en capacidad 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 Caritas, organizaciones de otras comunidades religiosas, Cruz Roja, etc.), así como los sindicatos y asociaciones de empleadores.

El principal objetivo 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, etc. 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 discapacidades, 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 el 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 quiere 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 facilitando ventajas económicas y la creación de condiciones generales favorables.
7. La **política de salud y prevención de enfermedades**, que apunta a organizar el sistema de salud dando el marco operativo al mismo y financiando la atención de salud pública a los que no pueden acceder a la misma en el sector de mercado.

## II.7.6. Asistencia social básica

La **seguridad social** no solo comprende diversos seguros, sino también 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, los discapacitados o los desempleados.

La última red de contención del sistema de seguridad social está constituida por las prestaciones sociales básicas. Su objetivo central es proteger a los miembros de la sociedad de la **pobreza**. De acuerdo con los principios de la ESM 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 seguridad social básica son prestaciones de asistencia, y 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 discapacitadas 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.

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 reinserción.

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 reinserción. *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, droga-dependencia 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 es una suma móvil y ajustable.

### II.7.7. 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 ESM 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*.

## Previsión social

*Proporción de la población en edad de trabajar (PET) en condición de asalariado y que realiza aportes a un esquema de seguridad social. Año 2005*

País	Porcentaje	País	Porcentaje
Argentina	24,5	México	28,4
Bolivia	n.d.	Nicaragua	n.d.
Brasil	31,7	Panamá	32,3
Chile	n.d.	Paraguay	12,6
Costa Rica	35	Perú	n.d.
Ecuador	17,2	República Dominicana	19,2
El Salvador	n.d.	Uruguay	32,8
Guatemala	n.d.	Venezuela	20,7

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL.

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 la desventaja 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.

También existen los sistemas privados, denominados *sistemas de capitalización*. En este caso, los aportes no se distribuyen en forma directa sino



que son invertidos con el fin de obtener intereses. En principio, el régimen de capitalización sigue la misma lógica de un seguro de vida. El inconveniente 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.7.8. Seguro de accidentes

En los países desarrollados suele existir un seguro público que asegura frente al *riesgo de discapacidad* que pueda tornar imposible realizar algún trabajo. En este sentido, 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 a 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 el derecho de emitir reglas de prevención en su área de competencia y controlar el cumplimiento de las mismas. 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. En las últimas décadas, el número de accidentes de trabajo se redujo considerablemente tanto en cifras absolutas como en relación al número de trabajadores.

### II.7.9. 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. El sistema de salud está compuesto por una interrelación compleja de participantes como los consumidores, las compañías de seguros, los empleados, los profesionales médicos, las agencias públicas, los laboratorios, etc. En promedio, los sistemas de salud comprenden aproximadamente el 10% del PIB de las naciones desarrolladas, lo que constituye un sector muy importante.

En los países desarrollados, y en muchos en vías de desarrollo, se cubre la salud de la población independientemente del pago de la misma. En casi todos los sistemas 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 solamente un 9% de la población 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. 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 que estaba basado en el

diagnóstico y la cura hacia un mayor énfasis en la *prevención* y el fortalecimiento de una *cultura de la salud*.

### II.7.10. Seguro de invalidez

El ***seguro obligatorio de invalidez*** es uno de los pilares del sistema alemán de seguridad social, que abarca además el seguro de pensiones, el seguro de salud, el seguro de accidentes y el seguro de desempleo. La ley sobre el seguro de invalidez establece la obligatoriedad de contratar el seguro de cuidados permanentes para toda la población en general. Todos los afiliados del seguro obligatorio de salud son también aportantes al seguro obligatorio de invalidez.

El seguro de 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.

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.

El régimen del seguro obligatorio de invalidez privilegia las medidas de *prevención y rehabilitación* frente a las prestaciones de asistencia. A partir de la introducción del seguro de asistencia, se ha reducido considerablemente el número de personas necesitadas de cuidados permanentes que dependen de asistencia social. La oferta de cuidados se amplió, debido, en gran medida, a un incremento significativo de los servicios de asistencia ambulantes.

### II.7.11. 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.

El *mercado de vivienda* es un mercado porque la demanda y la oferta pueden negociar libremente el intercambio del bien *vivienda* por dinero y porque el precio de mercado establece un equilibrio entre la oferta y la 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 ESM, 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 vivienda.

Las *políticas de vivienda* se basan en una forma de propiedad en la que un inmueble es tenido por parte del Estado, central o local, o por ONGs, con el objetivo de proporcionar acceso a la 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.7.12. Política de la familia

En la ESM, 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 abortos.

Otras medidas tendientes a alentar la paternidad y 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.

### Palabras clave

Orden social

Derechos sociales

Desigualdad

Principio de igualdad

Intervencionismo

Política de distribución de ingresos

Estado bienestarista

Política social: de protección al trabajador, de seguridad social, de régimen empresarial y cogestión, de mercado laboral, de vivienda, de la familia, de la salud y protección de enfermedades

Seguridad social

Pobreza

Subsidio por desempleo

Seguro obligatorio de accidentes

Seguro médico

Seguro de invalidez

Política de vivienda

Política de la familia