

## **CAPITULO VIII LAS POLÍTICAS SOCIALES: DE INSTRUMENTOS COMPENSATORIOS Y SUBORDINADOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA A EJE CENTRAL DE UNA ÉTICA DEL DESARROLLO**

Manuel Barahona Montero  
Henry Mora Jiménez

---

### **INTRODUCCIÓN**

El impulso de un estilo de desarrollo alternativo requiere la superación de la tradicional dicotomía de las políticas públicas en los campos económico y social a efectos de armonizar el crecimiento económico, la integración social y la convivencia democrática.

En este capítulo se exploran las vinculaciones de la política social con los logros sociales alcanzados por el país en materia de desarrollo humano en el mediano y largo plazo, así como los retos y propósitos de la construcción de una política social en diálogo abierto con la política económica, todo ello en el contexto contemporáneo de la transformación del estilo de desarrollo costarricense. Su premisa es que el diálogo entre la política social y la política económica deviene en condición necesaria de los procesos de promoción del desarrollo sostenible y de construcción de la ciudadanía y, por ende, de una nueva ética del desarrollo.

#### **1. LOGROS Y DESAFÍOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS<sup>68</sup>**

Costa Rica ha sido un país altamente exitoso en materia de desarrollo social, y aún mantiene una situación favorable respecto a otros países subdesarrollados, como se refleja en los indicadores sociales individuales o agregados, tal como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que estima el Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD). Así, en el octavo informe, correspondiente a 1997, pero que utiliza datos de 1994, Costa Rica muestra un índice que lo ubica como país de alto desarrollo, ostentando el puesto número treinta y tres en desarrollo humano a nivel mundial de un total de ciento setenta y cinco países clasificados. En el ámbito de América Latina, ocupa el segundo lugar.

---

<sup>68</sup> Este apartado reproduce, en lo fundamental, el acápite 6 del artículo “La Política Social Costarricense y las Reformas Económicas, 1983-1997”, Barahona, Sauma y Trejos, ESEUNA, 1999.

**Cuadro 10**  
**Comparación de Costa Rica en materia de**  
**Desarrollo Humano a nivel internacional, 1994 a/**

	IDH	PIB per cápita real ajustado (PPA en dólares)b/	Esperanza de vida al nacer (años)	% Adultos alfabetizad os
Promedio mundial	0.764	5,978	63.2	77.1
Países industrializados	0.911	15,986	74.1	98.5
Países desarrollo en	0.576	2,904	61.8	69.7
Costa Rica	0.889	5,919 c/	76.6	94.7

a/ El Informe de Desarrollo Humano tiene en general un desfase de tres años entre las cifras que dan soporte al Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el año de publicación del documento.

b/ El ajuste se realiza considerando el sistema de paridad de poder adquisitivo respecto al dólar estadounidense elaborado por el Proyecto de Comparaciones Internacionales de las Naciones Unidas.

c/ En US \$ corrientes, alrededor de 2,500

Fuente: PNUD. *Informe sobre el Desarrollo Humano*, 1997.

En términos de la clasificación de naciones, el Informe sobre Desarrollo Humano de 1999, con información base de 1997, ubica a Costa Rica en el puesto 45 dentro de un total de 174 países estudiados, lo que marca una caída respecto a su posición. Ahora bien, ese dato no puede interpretarse de modo directo ya que en el Informe de 1999 se introdujeron una serie de ajustes asociados a variantes metodológicas en la medición de los ingresos y la revisión de series de las series de datos internacionales sobre esperanza de vida al nacer, alfabetización de adultos, tasa de matriculación combinada y paridad del poder de compra (PPA) que determinan el reordenamiento de las posiciones relativas de los países (ver: Estado de la Nación, 1999, pp. 57-60).

Por tanto, más que el análisis de la posición del país es de interés considerar la evolución de su Índice de Desarrollo Humano (IDH). El valor del IDH alcanzado por Costa Rica en el Informe de 1999 es de 0,801, representando una muy leve mejora respecto al Informe precedente. Comparando de punta a punta el período 1990-1999, es decir, desde la aparición del primer Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD al cierre del decenio en cuestión, una conclusión que se impone para el caso costarricense, es que el país mantiene a lo largo del período una situación de privilegio en tanto aparece entre el grupo de naciones de alto desarrollo humano. No obstante, haciendo el símil con un atleta de alto rendimiento que mide su evolución contrastando sus propias marcas, no puede soslayarse la preocupación por el enlentecimiento del ritmo de progreso del IDH en Costa Rica, que reta al diseño de políticas públicas y acciones innovadoras para superar —con las crecientes dificultades que ello plantea— los umbrales alcanzados en los principales indicadores sociales, y, por ejemplo, seguir avanzando por la senda de la reducción de los niveles de la mortalidad infantil.

En efecto, debe resaltarse que los logros sociales y en desarrollo humano alcanzados por el país provienen de esfuerzos realizados tiempo atrás, con exiguos niveles de avance en los últimos años. La crisis económica afectó severamente el proceso de desarrollo social iniciado varios años atrás y, con ella, se puso en discusión el modelo prevaleciente caracterizado por un Estado centralista prestador de servicios sociales, especialmente de tipo promocional (ampliación de oportunidades y capacidades) y dirigidos a la población en su conjunto (universalismo), esto último sin excluir programas selectivos dirigidos a poblaciones meta específicas. Así como la estabilidad y el ajuste económico se convirtieron en inevitables a nivel económico, en la política social se tornó imperativa una revisión de las formas tradicionales e instrumental de gestión, que a tono con la plataforma de los organismos financieros internacionales, se centraba en privilegiar la prestación privada de servicios sobre la pública, la asistencia social sobre la promoción de capacidades, la focalización sobre el universalismo y la descentralización sobre el centralismo.

En el contexto de ajuste y modernización del Estado, las instituciones del área social del Estado costarricense se han visto compelidas a la búsqueda de transformaciones en su modo de operación más acordes a las exigencias de eficacia y eficiencia en su rendimiento. Sin embargo, la característica central del período de estudio en el frente social, ha sido el predominio de estrategias heterodoxas ("a la tica") que han filtrado las tesis más extremas y las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, posibilitando preservar los rasgos fundamentales y distintivos del modelo costarricense de política social centradas en una visión universalista, equitativa y solidaria.

El resultado de lo anterior fue que Costa Rica resistió las propuestas más ortodoxas del ajuste en lo social protegiendo el gasto público social y la institucionalidad asociada a este, aspecto determinante para evitar la reversión de sus principales indicadores sociales tal y como aconteció en otras naciones latinoamericanas. Y ahora que el péndulo retorna hacia un enfoque más centrado en la promoción de las capacidades humanas y al reconocimiento de la importancia de la intervención estratégica del Estado, se aprecian mejor las fortalezas de ese modelo, entre cuyos logros más recientes destacan por su carácter integrador y multiplicador, los esfuerzos realizados en la reforma del sector salud, la introducción de la informática educativa y la enseñanza de una segunda lengua en la educación primaria. Igualmente relevante, aunque con altibajos, es la tendencia hacia la reducción de los niveles de pobreza, mediada por resultados macroeconómicos favorables y por la positiva incidencia de la política social y la salarial.

Sin embargo, es menester reconocer los flancos débiles de la política social costarricense, que se traducen actualmente en el estancamiento o escaso progreso de los principales indicadores sociales del país. En efecto, con contadas excepciones, los niveles de avance efectivo en materia de coordinación interinstitucional, mejoras en la presupuestación y la administración de recursos humanos y financieros, impulso de innovaciones programáticas, e introducción de una cultura de evaluación y rendimiento de cuentas son escasos.

En la actualidad, Costa Rica se enfrenta al doble desafío de integrarse al mundo y de mantener niveles de integración y cohesión social a lo interno, que aseguren la estabilidad de su sistema democrático. En materia social queda un largo camino por recorrer para que

---

los beneficios del desarrollo social se extiendan a toda la ciudadanía y regiones del país así como para alcanzar niveles de excelencia en materia de calidad de los servicios sociales.

Desde esa perspectiva, a futuro emergen tres retos de enorme importancia para la política social: a) contribuir al cierre de las brechas de equidad entre agentes económicos y sociales así como a nivel de áreas geográficas; b) favorecer, a mediano plazo, la reducción de la pobreza por debajo del 20% de los hogares y avanzar de manera gradual pero sostenida hacia la superación de la pobreza integrando a los sectores pobres y en condiciones de vulnerabilidad social a la corriente principal del desarrollo; y c) alcanzar una adecuada valorización y calificación de los recursos humanos como medio de garantizar una inserción más competitiva en un mundo cada vez más interconectado.

Para enfrentar ese conjunto de retos, resulta fundamental maximizar los recursos de la inversión social y acrecentar el impacto redistributivo de sus intervenciones. De igual modo, la institucionalidad del área social y el impacto de sus acciones debe ser sometida continuamente al escrutinio ciudadano y al rendimiento de cuentas para evitar procesos de burocratización, el deterioro en la calidad de los servicios, la pérdida de sentido y oportunidad en las acciones, etc.

En esta última dirección, la reorganización del sector social debe ser vista como una tarea permanente que demanda vigorosos procesos de planeación y programación, de recalificación de los recursos humanos y de preocupación permanente por la mejora y mantenimiento de la infraestructura que da soporte a la red de servicios sociales a nivel nacional, regional y local.

## **2. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA SOCIAL**

El objetivo central de la política social debe girar en torno a la construcción de una ciudadanía activa, mediante la ampliación de oportunidades y la potenciación de las capacidades de la población de cara a su plena inserción en el esfuerzo productivo nacional, en el disfrute de los resultados de ese esfuerzo y en la vida social y cultural en sentido amplio. Desde esa perspectiva, una tarea ineludible de la política social es procurar la creación y consolidación de **una red de seguridad y de solidaridad, con garantía pública**<sup>69</sup>, que actúe eficazmente:

- a) contra las contingencias económicas y sociales que enfrentan las personas a lo largo de su ciclo de vida y,
- b) contra las condiciones estructurales que impiden el pleno desarrollo de las personas, especialmente de aquellas que por motivos socioeconómicos no logran escapar del “círculo vicioso” de la pobreza.

La acción en las dos dimensiones precitadas suele sintetizarse en el término “seguridad social”, el cual, sin embargo, no debe entenderse en el estrecho sentido que le otorga la

---

<sup>69</sup> La idea de “garantía pública” conecta aquí con una visión proactiva y una misión estratégica del Estado antes que con la noción de un Estado subsidiario que delega al mercado la provisión privada de servicios sociales y a la sociedad civil la construcción de redes de seguridad y solidaridad social.

---

noción de "seguro social"; sino más bien, como una red de acciones que permita prevenir, compensar y reparar los eventuales perjuicios que se generan como resultado de la participación de las personas en la vida en sociedad.

Claramente, la misión así asignada a la política social no puede alcanzarse con programas públicos aislados, sino que debe resultar de una eficaz combinación y articulación de políticas públicas coherentes con el objetivo planteado. Históricamente, y al amparo del llamado "Estado de Bienestar", este sistema combinado de políticas públicas ha estado orientado por los siguientes principios:

- Redistribuir el ingreso más uniformemente a lo largo del ciclo de vida de las personas, dado el carácter continuo de sus necesidades.
- Proveer seguridad contra la ocurrencia de eventos como enfermedad, incapacidad, desempleo y pérdidas temporales de ingreso en general (aun cuando no involucre situaciones más estructurales de pobreza).
- Redistribución a favor de aquellos que tienen dependencia económica, como niños y ancianos abandonados o mujeres jefas de hogar con escasa formación y capacitación.
- Redistribución para favorecer la independencia económica de las personas, como los gastos y subsidios en capacitación y en educación.
- Programas de diversa índole para el combate de la pobreza extrema (generación de empleo, distribución de tierras, asistencia social, etc.).

Estos **principios orientadores** de la política social siguen siendo válidos, aunque seguramente si han cambiado las características del ambiente económico, político y social que el sistema de políticas públicas debe tener en cuenta para cumplir con esos principios. Tradicionalmente, se alcanzaban (especialmente los tres primeros), mediante un sistema de políticas sociales que se asienta sobre una **red de seguridad laboral**. Sintéticamente, esta red de seguridad laboral se construyó combinando los siguientes componentes (ver Standing, 1992: 47-48):

1. Seguridad en el acceso al mercado de trabajo, mediante políticas públicas de demanda efectiva, complementadas con la absorción de empleo público que en no pocas ocasiones se constituyó en desempleo disfrazado.
  2. Seguridad en la remuneración (ingreso) del trabajo, mediante políticas de salario mínimo, legislación del tipo "igual remuneración por igual tarea", pago del aguinaldo y, para los casos más críticos, "asignaciones familiares".
  3. Seguridad en el puesto de trabajo, mediante legislación referida a la estabilidad del contrato de trabajo, permisos por embarazo y lactancia en el caso de las mujeres, condiciones requeridas para el despido, y las vacaciones obligatorias, entre las más importantes.
-

4. Seguridad en las condiciones de trabajo, mediante medidas de higiene, salud, límites de las horas trabajadas y pago de horas extras, y legislación sobre accidentes de trabajo.
5. Seguridad en la representación de los derechos laborales, particularmente por la definición de áreas de competencia profesional y por la práctica de la negociación colectiva, incluyendo la organización sindical por ramas de actividad, la acreditación de especialidades o las propias normas de “monopolio profesional”, que exigen licencias expresas por parte de órganos colegiados para ejercer la actividad.

Los problemas de este tipo de modelo, en el que la seguridad social depende de la seguridad laboral, son hoy en día evidentes. Por un lado, la experiencia muestra que en muchos casos se favoreció la creación de grupos de presión corporativos, especialmente entre la élite de la clase trabajadora; filtrando sus privilegios, traducidos en menores obligaciones y mayores beneficios que suelen presionar en el aumento irracional y muchas veces injusto del gasto. En el caso costarricense, la evolución de diferentes regímenes del sistema nacional de pensiones constituye una ilustración elocuente de este fenómeno, al extremo que la misma viabilidad del sistema se ha visto seriamente comprometida en la coyuntura de fin e inicio de siglo. Sin embargo, para los objetivos de la política social, el principal problema de este modelo es que fue desvirtuando el pretendido contenido universalista de la política social, en tanto el acceso al mismo dependía del ejercicio de un trabajo formal y el beneficio variaba según las características de este trabajo.

Es claro entonces que el problema de la **legitimidad de las políticas sociales** consiste en saber en qué medida estas revierten efectivamente las desigualdades funcionales de las personas, empleando para ello intervenciones integrales pero diferenciadas. En este sentido, la reforma laboral y de la política social que se viene imponiendo en varios países de América Latina, no son solo el resultado de la mera acción de mercados más libres y de la inevitable globalización; sino fundamentalmente, de acciones políticas concretas que han venido desmantelando las bases de sostenimiento de la red de seguridad laboral y los componentes universalistas de las políticas públicas, con el resultado de profundizar las desigualdades funcionales entre las personas. Falsamente, este modelo se presenta como más equitativo porque supone que ahora cada uno recibe aquello que le corresponde por sus méritos personales. Por el contrario, por un lado se fortalece el acceso de ciertos grupos a seguros sociales corporativos (públicos y privados), mientras por el otro se desmantelan los componentes universales del sistema, que si permitirían crear y distribuir las capacidades necesarias de tal forma que cada persona desarrolle sus propias capacidades y obtenga sus propios méritos.

La falacia y las contradicciones de este modelo se reflejan en el erróneo uso del concepto de estabilidad. Para garantizar la estabilidad de los precios y de los rendimientos del capital financiero, este sistema de relaciones sociales profundiza la inestabilidad de las oportunidades de vida de la mayoría de la gente y congela las posibilidades de movilidad social para los sectores más desprotegidos y subordinados.

Por lo tanto, una política social alternativa a la que tiende a imponerse en América Latina, y que Costa Rica hasta el momento ha logrado eludir, no sin ciertas dificultades, debe tener como principios rectores los siguientes:

---

- a) Garantizar el respeto de los derechos económicos y sociales de las personas y la seguridad de ciertas normas, procedimientos y resultados básicos que permitan su pleno disfrute así como desarrollar los planes y las oportunidades de vida de las personas.
- b) Que esta seguridad se acompañe y complemente de manera dinámica con mecanismos que favorezcan el bienestar de las grandes mayorías y la movilidad social ascendente.
- c) El combate frontal de las causas estructurales de la "pobreza humana" (PNUD) y la exclusión social.

Para pensar una política alternativa sobre la base de estos principios, en primer término hay que reconocer que estos no tienen cabida en el modelo económico neoliberal. En segundo lugar, hay que asumir que no se trata de un problema que incumbe solo a la gestión o la gerencia de ciertos programas, sino que se relaciona estrechamente con la concepción global de la sociedad y del modelo de políticas públicas, incluyendo en un lugar central a la política económica y dentro de ésta, fundamentalmente las áreas monetaria y fiscal.

### **3. HACIA UNA POLÍTICA SOCIAL QUE SE COMPLEMENTE CON UNA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA Y CON UNA ÉTICA DEL DESARROLLO**

Para renovar el sistema de políticas sociales, el punto de partida necesario consiste en **redefinir los contenidos de la "seguridad social"** en los términos planteados al comienzo de este capítulo. En pocas palabras, la seguridad social debe fortalecer el contenido de "red de seguridad" contra las contingencias y las causas estructurales que afectan a las personas por su actuación como agentes sociales, con particular énfasis en la mitigación y superación de la pobreza vista no sólo como insuficiencia de ingresos sino más bien como carencia de oportunidades y opciones en términos de desarrollo.

Esto implica actuar de forma preventiva más que curativa, establecer estándares mínimos de seguridad en lugar de promover la inseguridad como forma de competencia y de eficiencia económica. De hecho, estos objetivos pueden responder no solo a una valoración ética y moral, sino también a una de eficiencia económica (en el sentido de eficiencia reproductiva, ver capítulo primero). Parece evidente que, en un mundo de incertidumbre, información imperfecta y creciente división social como el actual, la existencia de fuertes instituciones de seguridad social ha de tener un efecto positivo en la economía, en tanto promueva que las personas tomen mayores riesgos en la búsqueda de mayor eficiencia. Desde esta óptica, la seguridad, al menos hasta cierto nivel, es un incentivo para la eficiencia económica, lo cual es otro ejemplo de los márgenes de acción que permite una economía de mercado socialmente controlada.

El otro concepto central es el de **movilidad social**. Una nueva política social debe recuperar este objetivo como central. Y aquí conviene subrayar que la movilidad social implica la promoción de la igualdad social en el acceso a oportunidades y la promoción de las capacidades y no mera "equidad" en la distribución de cargas y beneficios. Puede ser equitativo un sistema de previsión social que paga beneficios en función de los aportes individuales, pero claramente es desigualitario en tanto abandona la cobertura de la mitad de la población activa y deja a otros con la sola esperanza de cobrar alguna suerte de

---

mínimo (régimen no contributivo). El término clave no es equidad, sino igualdad y justicia social (ver Barbeito y Lo Vuolo). Por lo tanto, el problema central no es de crecimiento, ni de crecimiento con distribución, sino (invirtiendo el orden), de distribución con crecimiento.

Con respecto a la pobreza es notorio que las medidas tradicionales asentadas en el ingreso o bien en indicadores agregados sobre niveles de privación humana son insuficientes para dar cuenta de la magnitud del problema en relación con el nivel de bienestar y la calidad de vida de las personas y las sociedades. Así, en 1997, el PNUD introdujo el Índice de Pobreza Humana (IPH) como una medición alternativa sobre ese fenómeno desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible.

Desde tal perspectiva se percibe la pobreza como la reducción o carencia de oportunidades y de opciones que tiene la población para alcanzar un adecuado desarrollo. La privación del desarrollo humano se mide respecto a las mismas dimensiones que conforman el Índice de Desarrollo Humano, utilizando las variables relacionadas con el porcentaje de personas que se estima morirá antes de los 40 años de edad, el porcentaje de adultos analfabetos, el aprovisionamiento económico general en términos de porcentaje de personas que no tienen acceso a los servicios de salud y agua potable y el porcentaje de niños menores de 5 años con peso insuficiente<sup>70</sup>.

Al igual que en el caso del IDH, a partir del IPH se pueden jerarquizar las naciones con datos disponibles para su cálculo. En el Informe sobre Desarrollo Humano de 1997, el IPH fue calculado para 78 países en vías de desarrollo. Costa Rica ocupó el quinto lugar, superado solo por Trinidad y Tobago, Cuba, Chile y Singapur, configurando un grupo de naciones que han reducido la pobreza humana al punto que afecta a menos del 10% de la población según la metodología expuesta. Se destaca también en el Informe que Costa Rica ha sido más exitosa en la reducción de la pobreza humana que en la asociada al ingreso (línea de pobreza), lo cual refleja la importancia de la política social en la evolución del país en la segunda mitad del Siglo XX. No en vano Costa Rica dedica un 20% del Producto Interno Bruto a la inversión social, contando con el soporte de un Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), pionero en el ámbito de América Latina, orientado específicamente al combate de la pobreza y financiado con recursos propios.

El combate a la pobreza, empero, sigue constituyendo una tarea prioritaria para la sociedad costarricense. Medida según ingresos, la pobreza afecta a uno de cada cinco hogares, existiendo significativas disparidades socio-regionales (ver Cuadro 11). Por otra parte, una considerable franja de la población (un tercio de los hogares) es vulnerable ante la pobreza y puede caer en ella en virtud de condiciones coyunturales de la economía (Proyecto Estado de la Nación, 1999, p. 76).

---

<sup>70</sup> En términos generales, el IPH puede utilizarse de tres maneras: para resumir el grado de pobreza según varias dimensiones, la distancia que se ha de recorrer y los progresos que se han hecho; como instrumento de planificación que sirve para determinar las zonas de concentración de pobreza en un país, y hacer una clasificación de acuerdo con una combinación de privaciones básicas; y finalmente, como instrumento de investigación el IPH se podría complementar con otras mediciones de pobreza y privaciones humanas como el desempleo y el ingreso.

---



**Cuadro 11**  
**Costa Rica: evolución de la pobreza total**  
**y la indigencia por regiones. 1990-1998**  
**-porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza respectiva-**

Pobreza/región	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Pobreza total</b>									
total país	27,1	31,9	29,4	23,2	20,0	20,4	21,6	20,7	19,7
Central	22,0	27,2	25,5	18,5	14,9	16,0	16,5	15,4	15,0
Chorote ga	45,4	51,7	46,8	38,4	37,5	35,2	34,5	36,0	34,1
Pacífico Central	33,7	35,4	33,3	26,1	21,9	22,8	22,9	24,8	20,8
Brunca	45,0	45,1	43,6	39,9	35,8	36,9	37,0	32,3	34,1
Huetar Atlántica	21,7	26,2	20,6	20,4	19,7	17,1	25,4	25,7	20,7
Huetar Norte	38,8	34,6	34,4	24,6	26,1	27,6	27,7	27,2	26,4
<b>Indigencia</b>									
total país	9,1	11,7	9,3	6,9	5,8	6,2	6,9	5,7	5,3
Central	5,7	8,7	6,6	4,6	3,1	4,1	4,4	3,5	3,3
Chorote ga	22,7	23,4	19,1	13,8	14,7	13,6	13,2	12,3	11,5
Pacífico Central	12,9	14,7	11,7	9,0	6,5	5,5	6,6	6,9	5,7
Brunca	20,9	19,5	18,2	15,2	14,1	14,4	14,8	10,7	11,7
Huetar Atlántica	6,8	9,3	7,2	5,7	6,2	5,1	8,6	6,8	5,3
Huetar Norte	14,0	12,9	12,8	7,0	9,4	10,0	11,2	9,5	7,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (1999).

Una respuesta integral al problema de la pobreza demanda, por tanto, de la inclusión de la población pobre en la corriente principal del desarrollo, el mejoramiento de los niveles de eficiencia y eficacia de la inversión social, el fortalecimiento de las redes de seguridad social y la participación ciudadana en el diseño y evaluación de la calidad de los servicios sociales a efectos de combatir el problema de la pobreza en sus causas estructurales y no sus consecuencias.

Del razonamiento esbozado en esta sección se desprende que la inseguridad social es resultado de varios factores, entre los más importantes se encuentran:

- a) la situación de las personas y su ubicación en el grupo familiar,
- b) el ambiente económico y particularmente el del mercado laboral, y
- c) el desempeño de las instituciones de promoción y protección social.

Por lo tanto, ninguna institución puede cumplir aisladamente con el objetivo de la seguridad social, pues el mismo solo puede alcanzarse mediante la eficaz operación de un sistema complejo. Para entender esta cuestión no solo hay que mirar las normas que definen el

funcionamiento institucional sino también el “ambiente sistémico”, con el cual interactúan las instituciones, porque de esto se derivan posibilidades reales que tienen las personas para acceder a estas instituciones y a sus “recursos”, no solo de sus recursos financieros, sino fundamentalmente, de aquellos que determinan las capacidades de las personas.

Para avanzar en esta dirección, un elemento central es atender la capacidad de generar ingresos de las personas, en tanto se trata de un determinante clave de sus recursos. En general, la fuente principal de esa capacidad es el trabajo y para la mayoría de las personas y familias, los ingresos complementarios más importantes son aquellos que provienen de las políticas sociales como mecanismo de distribución.

Por lo tanto, la discusión sobre la política social no solo no debe ignorar la política económica, sino que debe exigir un debate sin restricciones sobre ella. En consecuencia, la pretensión de darle un renovado sentido a la política social obliga a discutir el sentido de la política económica y no tomar a esta como un dato autónomo del problema.

Claramente, un esquema de política social basado sobre los principios que se vienen exponiendo no es compatible con un modelo económico que busque la **eficiencia económica fragmentaria** mediante la agudización de los conflictos entre los agentes económicos y, particularmente, la subordinación de los que son económicamente más débiles. Un modelo económico alternativo debe fomentar la **eficiencia reproductiva** mediante la cooperación entre los agentes económicos. Para que sea efectiva esa cooperación, es evidente que se debe reforzar la capacidad de diálogo y negociación de los más débiles. Y esto solo puede darse dentro de un modelo económico en el que todos los miembros de la sociedad carguen de forma justa con los costos y reciban los beneficios de participar en ella.

Uno de los aspectos más importantes de un nuevo modelo económico es que debe responder a la restricción de garantizar ciertos principios y resultados básicos de bienestar para el conjunto de la sociedad, esto es, debe responder a una cierta **ética del desarrollo**. En lo que a las políticas sociales corresponde, se trata de fundamentar la red de seguridad social sobre nuevas bases que tomen expresamente en cuenta la inestabilidad del trabajo, del ingreso, y de la organización familiar que es propia de las sociedades modernas (ver Lo Vuolo, 1995). Claro que esto obliga a fundar sobre nuevas bases la lógica económica que hoy se muestra como hegemónica, tal como lo planteamos en el capítulo primero.

La construcción de un sistema económicamente eficiente basado sobre la seguridad de ciertos principios y resultados básicos para las personas requiere de cambios profundos. Sintéticamente, los siguientes deberían ser los elementos fundamentales a seguir:

1. Empleo para todos los que deseen trabajar y en condiciones justas. Esto no significa que el empleo deba ser de las mismas características que en el pasado, **puede ser más flexible**, puede ser por menor tiempo, pero lo que no puede permitirse es deteriorar el bienestar de la gente. Temas como la promoción del trabajo por tiempo parcial pero con pisos remunerados, especialmente para las mujeres y los jóvenes que aun cursan sus estudios, lo mismo que cambios en la extensión y programación de la jornada laboral, deben formar parte de la agenda de discusión.
-

2. Es imprescindible que todas las personas accedan al mejor nivel posible de educación y salud. La educación y la salud no tienen ciertamente un fin meramente instrumental, sino que apuntan a generar las condiciones para que las personas puedan integrarse de forma plena en la sociedad. Lo instrumental no puede obviarse, pero debe ser un derivado de su función de desarrollar capacidades creativas y productivas. En este punto no puede haber término medio ni claudicación: el principio es universalidad en el mejor nivel posible.
3. Lo anterior no obsta que se deba establecer un nuevo arreglo entre políticas universales y políticas selectivas. No es que las políticas "focalizadas" o selectivas sean malas o inaceptables en sí mismas, lo inaceptable es cuando se las plantea como alternativa a las políticas universales, que pretenden reemplazarlas. La política focalizada y asistencial tienen su lugar, pero debe ser la excepción y no la regla; en primer lugar porque es costosa, no produce efectos duraderos, genera estigmas sociales y es económicamente ineficiente. Claramente, la política selectiva no es la política social, sino un instrumento adicional, y relativamente secundario. Además, en las políticas selectivas se debe eliminar toda discriminación por condiciones personales (género, edad, organización familiar, afiliación política, etc.) y personalizar el tratamiento dado de acuerdo a las contingencias particulares que las personas soportan (incapacidad física, vivienda precaria, falta de acceso a servicios de salud, etc.)
4. Se debería garantizar que todas las personas estén libres de la desesperación por conseguir ingresos mínimos. Hay un mínimo de ingresos bajo el cual las personas no son libres. El único requisito que podría exigirse es el de disponibilidad para trabajar, pero siempre que ese trabajo esté disponible en condiciones que le permitan aspirar a un crecimiento personal y a la movilidad social.
5. Un renovado modelo de política social no podrá tener éxito si no se respetan los siguientes principios orientadores de la política económica:
  - i. Fortalecimiento de los instrumentos de control del ciclo de la demanda agregada de bienes y servicios domésticos por parte de las autoridades económicas. Esto implica una política activa de coordinación entre la política monetaria y la política fiscal. Este fortalecimiento es imprescindible para generar las precondiciones necesarias para promover la creación de puestos de trabajo y colocar al empleo como objetivo prioritario de la política pública.
  - ii. Para poder operar la política macroeconómica sin renunciar al sostenimiento de la demanda interna, es indispensable contar con **superávit fiscal operativo** de carácter estructural<sup>71</sup>. Este superávit debe basarse fundamentalmente sobre el aumento de la recaudación y en la racionalización en el uso del gasto público.

---

<sup>71</sup> Se entiende por resultado operacional, el déficit financiero menos la parte de los pagos de intereses correspondiente a la corrección en razón de la inflación, de ahí que también se lo llame déficit (superávit) "corregido por la inflación".

---

- iii. Los gastos que deben discutirse son aquellos que se dirigen a subsidiar a grupos privados selectos o los que devienen de la deuda pública interna, la que debe reducirse paulatinamente.
- iv. Para lograr superávit fiscal operativo es necesaria una profunda reforma tributaria (más que simplemente aumentar la recaudación), en el sentido discutido en el capítulo 4.
- v. En el ámbito laboral, se debería tender a separar en la mayor medida posible la función dual del salario (costo de producción y poder de demanda efectiva). Esta separación es indispensable para que la flexibilidad que requieren las nuevas formas de producción no se traduzca en inestabilidad y disminución del bienestar de las personas. Para ello hay que promover formas de remuneración alternativas, incluyendo, además del “ingreso ciudadano”, componentes variables en la retribución del trabajo, cuya aplicación supone la participación de los trabajadores en los resultados de las empresas.
- vi. Las medidas que apuntan a cambiar las condiciones del mercado de trabajo deben coordinarse para recuperar las condiciones de formalidad de la relación laboral. Esta formalidad está referida principalmente a su registro legal y a su articulación con otras actividades de generación de valor agregado socialmente útil.

Sería un craso error seguir viendo a la política social como “compensatoria” o valga la metáfora, como la ambulancia de la política económica. Por el contrario, la política económica deberá estar subordinada a un esquema de organización social (como el discutido en el capítulo primero), que garantice ciertos principios éticos mínimos sobre la seguridad y la vida de todas las personas.

No se trata solo de aumentar el número de botes salvavidas para que se ahoguen menos pasajeros (en referencia al hundimiento del Titanic, justo momentos después de que abordo se celebraban suntuosas fiestas para los viajeros de primera clase), ni de adiestrar mejor a los que manejan esos botes, ni de depurar la selección de los que pueden subirse a los botes y los que todavía tienen fuerzas para nadar solos. **El problema es evitar que el buque choque contra el iceberg.** Y en esta metáfora, la política social cumple un papel privilegiado: prevenir el choque anticipando el rumbo del iceberg y del buque, orientar la elección entre comprar *champagne* y botes, enseñar a la tripulación a navegar y a los pasajeros a nadar y, no menos importante, reconocer el trabajo de todos, pero especialmente de aquellos que hacen posible que algunos estén de fiesta.

---