

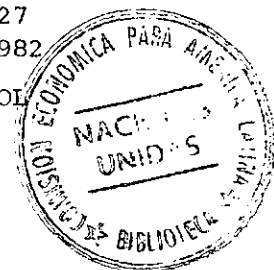
Distrib.
RESTRINGIDA

E/CEPAL/ILPES/SEM.1/R.27

E/ICEF/SIMSOC/R.27

14 de abril de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL



LAS GRANDES CONTROVERSIAS DE LA POLITICA SOCIAL */

Rolf Luders**/

*/ Trabajo presentado al Tema 2.

**/ Las opiniones vertidas son de la exclusiva responsabilidad del autor y no compromete a la institución a la que está vinculado.



El trabajo de Rolando Franco sobre "Las Grandes Controversias de la Política Social" me pareció un excelente resumen sistematizado de la literatura sobre la materia. Precisamente por ser tan comprehensivo no pudo, por supuesto, en las páginas disponibles, profundizar todo lo que hubiera sido deseable para alguien, como el que escribe, que está más familiarizado con los aspectos económicos, y menos con los demás analizados. En todo caso, es admirable el grado de "objetividad" logrado en el trabajo, ya que la materia casi no se puede aislar de los aspectos valóricos.

1. Una de las conclusiones del trabajo de Franco se refiere a que la política social va a tender a ser siempre, en la práctica, un compromiso entre lo que los gobernantes desean ideológicamente, con lo que deben transar con su oposición, con las restricciones impuestas por las instituciones y políticas existentes, y con la voluntad y limitaciones de la propia burocracia que debe implementar los programas deseados. Demás está decir, que concordamos plenamente con este juicio.
2. Ahora bien, el trabajo tuvo por objeto destacar las principales controversias que subsisten para el diseño de políticas sociales, y lo hizo para los diferentes niveles del problema. En tal sentido, el trabajo enfatiza las diferencias existentes entre distintas posiciones, y no hace un esfuerzo mayor por buscar aquellos elementos que pudieran eventualmente constituir la esencia de acuerdos estables entre "antagonistas". Bien puede valer la pena gastar algún tiempo ahora para analizar las posibilidades de este último tipo de acuerdos.
3. Evidentemente, y en esto también concordamos con Franco, es más difícil lograr un acuerdo mientras mayor sea el nivel de generalidad del tema en referencia. Así, tratar de encontrar una solución a la controversia valórica igualdad versus libertad, o a la concepción de bien común (maximización del bienestar social versus maximización del bienestar individual en sociedad)



900008101 - BIBLIOTECA CEPAL

es prácticamente imposible. Lo máximo que se puede pretender a ese nivel es que los que profesan una ideología respeten la posición de los que profesan otra distinta, y que todos estén dispuestos a buscar acuerdos para la implementación de programas específicos que no sean incompatibles con sus ideologías.

Pareciera, sin embargo, que en América Latina existen en prácticamente todos los países inmensas mayorías que concuerdan con una visión cristiana del orden social, y por tanto entienden por bien común la maximización del bienestar individual en sociedad, y considerar la libertad como un valor moral superior para guiar la acción de sus ciudadanos. La igualdad - un valor también apreciado - pasa entonces a ser subordinado a los conceptos anteriores. En este contexto, la desigualdad debe más bien ser atacada en cuanto inhibe el desarrollo material, intelectual y cultural de la población, y es, por tanto, contraria al bien común. En ese sentido, las medidas en contra de la desigualdad pasan más bien a ser medidas a favor de la igualdad de oportunidades para la realización plena de las personas. Por ello también, la búsqueda de la igualdad en cuanto un medio para alcanzar la libertad no es contradictoria con la última, mientras se considera como tal, y no se transforme en un fin en si mismo.

He aquí entonces una primera posibilidad concreta de acuerdo, al nivel más difícil de lograrlo, cual es el valórico. Requiere que una parte de la mayoría de la población de América Latina, que comparte los valores cristianos, tome conciencia de la necesidad de igualdad entre los ciudadanos en una serie de condiciones sociales para hacer posible la convivencia en libertad y el bien común, y necesita que los demás reconozcan la subordinación del valor igualdad a la libertad y al bien común.

4. Otro nivel al cual debiera poder encontrarse acuerdo - y es importante para la definición de políticas que así suceda - se refiere a la propia definición de lo que es "social". Franco analiza (implícitamente) diversas definiciones, y concluye (en una parte de su trabajo) que se refiere a sectores como educación, salud, vivienda, seguridad social, nutrición y alimen-

tación, sanamiento, ocio y recreación, etc. Dice, sin embargo, que esta definición no es compatible con otras que enfatizan la finalidad, como la reducción de las desigualdades y de la pobreza, y el aumento del bienestar.

Por motivos que ignoro hemos llegado a un punto tal en que unos defienden, y otros (los menos) atacan, estos programas "sociales" como si constituyeran fines en sí mismo. Si se hiciera un esfuerzo por - simplemente - relacionar la actividad de los sectores antes enumerados con una finalidad concreta como el aumento del bienestar (social o individual en sociedad) se podría aumentar notoriamente la racionalidad en torno a la discusión de la preferencia de unos u otros programas. Este paso, nos parece, puede ser otro hito importante para lograr acuerdos en torno a programas sociales específicos en un área geográfica en que en materia puramente ideológica - por su tradición cristiana - las mayorías no tienen grandes diferencias.

5. Una vez aceptado el carácter instrumental de los programas sociales, es posible darle un mayor realce a la técnica, tanto en la determinación de los recursos a dedicarle, como en la elección de distintos tipos de programas a escoger. Es cierto, tal como lo indica Franco, que la técnica disponible para ayudar en todas estas decisiones es aún de desarrollo incipiente, pero su utilización puede aún ahora mejorar estas decisiones.

Al respecto, nos parece que en la actualidad quizás la mayor controversia directa en torno a los programas sociales se relaciona con los recursos materiales que insumen. En general, nadie se opone a mayor educación para todos, mejor nutrición para los más pobres, más y mejor recreación, salud, etc. etc. La controversia se origina, en parte importante, en torno a quien debe financiar estos programas. Hay quienes sostienen que al hacerlo con impuestos progresivos se desincentiva el ahorro y la inversión, y a través de los efectos de ésto sobre el empleo y los salarios se le impone a los que se quiere beneficiar un costo que supera estos beneficios. Si, como sostienen otros, se financian los programas sociales con impuestos proporcionales, el costo neto es obvio, ya que se está utilizando medios coercitivos para lograr implementarlos.

Por ello mismo, la técnica general del costo-beneficio resulta tan útil para evaluar "ex-ante" la utilidad de los programas sociales. Se trata de un problema económico en el sentido general de este último término, que lo relaciona con la necesidad de escoger entre múltiples usos que se le puede dar a un recurso escaso, y no se refiere a su sentido "materialista". Es cierto que en el caso de varios de los programas sociales los beneficios son difíciles de cuantificar en términos parecidos a los de sus costos, pero ello no impide que se haga un esfuerzo al respecto, dado que la alternativa es la ausencia de todo criterio objetivo. Usando costo-beneficio, al menos será posible acotar los beneficios (o costos) netos de los diversos programas, y así llegar a tomar decisiones más racionales. Es más, el uso de esta técnica - que, repetimos, no es "economicista" en su sentido materialista, pero sí es "racionalista" - permite identificar, para su posterior análisis, los distintos elementos (de beneficio, de costo) en que diferentes personas puedan estar en desacuerdo con respecto a un programa específico.

7. No obstante lo expresado, es evidente que no todas las controversias en torno a los programas sociales (al margen de aquella valórica de primer nivel) se pueden resolver por la vía de la técnica de costo-beneficio. Nos referimos a problemas tales como el uso de instrumentos de adoctrinamiento o control ideológico que algunos le pudieran querer dar a estos programas, y que lógicamente serán valorados negativamente por la "oposición", o las ventajas o desventajas administrativas de la centralización o descentralización. En este último caso, quizás, la experiencia irá creando las estructuras eficientes definitivas, y en el primero, quizás, no exista otra solución que un mayor acuerdo político.

8. En resumen, a partir de un acuerdo primario sobre una determinada estructura valórica (que nos parece existe en general en América Latina en torno a los valores cristianos), debiera ser posible encontrar una definición ampliamente compartida sobre la finalidad de los programas sociales, referida a la maximización del bienestar individual en sociedad. Esto, a su vez, debiera permitir la utilización de la técnica como el elemento de

apoyo básico del diseño de las políticas sociales. Al respecto, la técnica del costo-beneficio en cualesquiera de sus variantes, no como un instrumento de carácter materialista sino como uno de tipo racionalista, puede ser particularmente útil. Esto no eliminará, ni por mucho, las controversias existentes sobre las materias sociales, pero debiera acotar la discusión - por parte de las mayorías - a campos claramente delimitados, y generalmente sujetos a esclarecimiento temporal. Lógicamente que tampoco evitará todos los problemas relacionados con la implementación burocrática de los programas sociales acordados.