

LA CRISIS DE LA SOCIALDEMOCRACIA *

Michael Novak

Los expertos suelen concordar hoy en que los programas asistenciales de la socialdemocracia europea (Estado benefactor) atraviesan por una severa crisis financiera. Según Michael Novak, sin embargo, los costos del Estado benefactor no deben medirse únicamente en términos del gasto fiscal, sino también en pérdidas de ‘capital humano’ ocasionadas por la erosión de las responsabilidades personales a que han dado lugar —sin quererlo— sus programas de asistencia social. En particular, dichas políticas han terminado premiando actitudes de dependencia con respecto al Estado y desincentivando el

MICHAEL NOVAK. Director de estudios sociales y políticos en el American Enterprise Institute, Washington, D.C., donde también ocupa la cátedra George Frederick Jewett de religión y políticas públicas. Su libro más conocido, *The Spirit of Democratic Capitalism* (1982), tuvo enorme influencia en Polonia, Checoslovaquia y, más tarde, en los Estados Unidos durante los años ochenta. A su vez, *The New Consensus on Family and Welfare* (1987), un informe de seminario del cual es el principal autor, ha sido considerado como un estudio decisivo de la reforma de las políticas sociales llevada a cabo en los Estados Unidos. Por la originalidad de su trabajo en el ámbito de la teología y la economía, en 1994 se le concedió el Premio Templeton al Progreso en el área de la Religión, distinción que recibió en el Palacio de Buckingham. *Estudios Públicos* ha incluido en ediciones anteriores varios de sus artículos; su libro *La ética católica y el espíritu del capitalismo*, fue publicado en castellano, en 1995, por el Centro de Estudios Públicos.

* En esta edición se incluyen también los comentarios de Anthony Giddens, John Lloyd y Paul Ormerod a este ensayo de Michael Novak, así como la réplica del autor a los comentaristas.

Publicado originalmente en *Is There a Third Way? Essays on the Changing Direction of Socialist Thought. Choice in Welfare* N° 46 (Londres: © The IEA Health and Welfare Unit, 1998). Traducido del inglés por *Estudios Públicos* con la debida autorización.

Estudios Públicos, 74 (otoño 1999).

esfuerzo y la iniciativa, a la vez que han debilitado a la familia y a los grupos intermedios de la sociedad (socavando el principio de la subsidiaridad). Para corregir las deficiencias y las consecuencias no previstas del ‘pacto social’ que ha imperado en Europa en los últimos cincuenta años, el autor propone aquí la vía del ‘capitalismo democrático’, a partir de un proceso de ‘devolución’ de responsabilidades desde el Estado a la sociedad civil. Enumera siete principios que deberían orientar este proceso de devolución. Entre ellos, promover las responsabilidades personales, así como la iniciativa, creatividad y emprendimiento, y la descentralización del poder. Asimismo, sugiere reformas en tres áreas específicas: previsión, tributación y salud. No se trata, afirma, de si debe haber o no programas sociales sino, más bien, qué clases de programas se requieren para que los más necesitados puedan mejorar sus condiciones de vida.

Es muy posible, advierte Novak, que los socialistas de ayer, y que hoy se autodenominan ‘socialdemócratas’, estén de acuerdo con los principios que él propone. De hecho, después de haber denostado al capitalismo por décadas, por primera vez muchos intelectuales europeos están poniendo en duda su interpretación tradicional de la palabra ‘social’: socialismo, pacto social. La interrogante clave, señala, es si el socialismo renovado será en efecto capaz de adoptar políticas concretas y crear las condiciones favorables al desarrollo del capitalismo democrático, o si, por el contrario, esa renovación es sólo retórica.

Nota del Autor

Originalmente, este trabajo fue preparado para una conferencia sobre la reforma del sistema de seguridad social en Italia, patrocinada por Mondadori Editores, que tuvo lugar en la primavera (boreal) de 1997. Se suponía que debía plantear un punto de vista original, ajeno al marco de la socialdemocracia europea, que estimulara formas más libres e imaginativas de abordar reconocidas necesidades sociales. Los patrocinadores partieron de la base de que mi pensamiento no es ‘libertario’ (como se dice en los Estados Unidos) ni coincide con lo que en el Reino Unido se denomina ‘nueva derecha’. Más que la mayoría de los libertarios estadounidenses, en principio soy partidario de restricciones políticas y morales a las actividades económicas y de que las intervenciones del Estado se conciban con mucho cuidado y se controlen de manera rigurosa. En especial, soy partidario de una versión modificada —hoy muy modificada— del Estado bene-

factor. Esto es lo que llamo ‘capitalismo democrático’ (más que socialismo democrático o socialdemocracia), porque pienso que el mejor sistema para mejorar la situación de los pobres es una economía dinámica, productiva y creadora. A este punto de vista se le conoce en los Estados Unidos como ‘neoconservantismo’, término que indica que uno adhirió antes a la socialdemocracia.

Donde mejor se expresan mis ideas acerca de la seguridad social, y el material empírico en que se basan, es en The New Consensus on Family and Welfare, informe de un seminario de expertos de izquierda y de derecha del que fui redactor principal y que se publicó en forma conjunta por Marquette University y el American Enterprise Institute, en 1987. Este informe, que fue acogido con entusiasmo por el Senado de los Estados Unidos (con mayoría demócrata) y por la Casa Blanca (republicana) de la época, suele ser considerado piedra angular de la nueva escuela que condujo a la Ley de Reforma de la Seguridad Social, de 1996, promulgada por el presidente Clinton. Entre las veinte personalidades que suscribieron el informe cabe destacar a liberales tan conocidos como Alice M. Rivlin, Franklin D. Raines y Robert D. Reischauer, y a conservadores como Lawrence Mead, Richard P. Nathan y Charles Murray.

En mi obra The Spirit of Democratic Capitalism (1982), cuya segunda edición revisada se publicó en Gran Bretaña en 1991, puede encontrarse una exposición más filosófico-teológica acerca del ‘capitalismo democrático’ (pero que no dice mucho respecto de las prestaciones sociales).

Michael Novak

(Marzo de 1998)

En definitiva, los pueblos no son más que un rebaño de animales timoratos e industriosos pastoreados por el gobierno.
(Alexis de Tocqueville¹)

Para Alan Greenspan, presidente de la Junta de la Reserva Federal de los Estados Unidos, el acontecimiento económico decisivo de nuestra era fue la caída del muro de Berlín, a fines de 1989. La luz del exterior que inundó entonces a Alemania oriental puso de manifiesto los resultados de cuarenta años de economía socialista, los que contrastaban marcadamente con los de la economía capitalista de Alemania occidental. Ambas Alema-

¹ A. de Tocqueville, *Democracy in America* (1835, 1969), Vol. II, IV Parte, Cap. 6, p. 692.

nias habían compartido cultura e historia; ambas habían sido reducidas a escombros por la Segunda Guerra Mundial; ambas habían tenido que partir de cero nuevamente. “Es lo más cerca que los científicos sociales podrán llegar a observar un experimento controlado”, dice Greenspan. Para la hipótesis de que la teoría económica socialista es superior a las teorías de economía política occidentales, esos resultados fueron devastadores.

Diez años después de la caída del muro, y pese a que aún recibe fuertes subsidios, Alemania oriental sigue siendo un pariente muy pobre de Alemania occidental. Los costos más notables del experimento socialista se miden por la pérdida de capital humano, incluida la ética de trabajo, el espíritu empresarial, los hábitos de riesgo, la confianza y la creatividad.

Además, el colapso del ‘verdadero socialismo existente’ en su plaza fuerte de la ex Unión Soviética ha corrido como el aceite a través de las estructuras del socialismo internacional en distintos lugares del mundo. Porque demostró que, como teoría *económica*, el socialismo tiene graves fallas y que el análisis socialista de las economías capitalistas también estaba equivocado.

Este colapso de los principios *económicos* del socialismo no sólo afectó al comunismo, sino también a todas las demás doctrinas e ideales que en parte se basan en las teorías económicas socialistas, incluida la socialdemocracia. Los partidos comunistas y socialistas de todo el mundo se apresuraron en cambiar de nombre y generalmente optaron por el eufemismo ‘socialdemocrático’. Sin embargo, incluso en los países que tienen verdadero derecho a invocar el buen nombre de la socialdemocracia, la tasa de natalidad va en descenso; los ancianos viven más; los avances en materia de servicios de salud resultan cada vez más onerosos; y la relación entre los trabajadores activos y el número de jubilados ya ha caído a casi tres a uno, o incluso más, y todo indica que seguirá disminuyendo rápidamente². En vista de estas circunstancias, los partidos socialdemócratas están adoptando políticas económicas favorables al sector privado, a la creación de empleos, a la obtención de utilidades, la reinversión y los incentivos personales.

El nuevo campo de acción

Así pues, en la práctica, lejos de reivindicar la socialdemocracia, la elección de Tony Blair en Gran Bretaña, en 1997, y la idea del Nuevo Laborismo que le permitió triunfar, confirmaron su transformación, y esto

² En un número especial de *The American Enterprise*, ‘Fixing Social Security’, enero/febrero de 1997, p. 6, aparece un panorama general del alcance de la futura crisis del sistema de seguridad social, en sus aspectos demográfico y fiscal.

de una manera que tiene importantes consecuencias para Gran Bretaña y, de hecho, para toda Europa. Muchos observadores de Europa y otros lugares han señalado que, en cierto sentido, el triunfo de Tony Blair puede considerarse como el triunfo de Margaret Thatcher. El Nuevo Laborismo de Blair ha adoptado un proyecto político (y un ideal social) que habría sido inconcebible para el laborismo hace quince, diez e incluso cinco años. Tras su elección en 1979, Margaret Thatcher demostró que el mundo había cambiado fundamental y radicalmente. Al colocar a Gran Bretaña en el camino del crecimiento y de las oportunidades que, con algunos reveses inevitables, se mantuvo durante veinte años, la Dama de Hierro apartó al Nuevo Laborismo de un redistribucionismo estéril y punitivo, por una parte, y del debilitante Estado nodriza, por la otra. Le enseñó a Blair la importancia del crecimiento, de las oportunidades y de los incentivos. Ésa era la única forma en que Tony Blair podía alcanzar la victoria.

Al parecer, gran parte de la izquierda europea (aunque no toda), incluido el recién elegido Partido Socialista francés, ha aprendido la lección. Los líderes de la izquierda europea están habituados a ponerse a la vanguardia del cambio social, no a irle a la zaga, y, en general, a cambiar de rumbo antes que fracasar. Mientras puedan proteger (según ellos lo ven) los *finés* que tienen en mente —igualdad, conmiseración, mejoramiento de la suerte de los pobres, etc.—, se adaptan con bastante facilidad a *medios* nuevos: a nuevas tácticas, nuevas estrategias, e incluso a nuevas concepciones del futuro.

Como dijo John Gray, de la Universidad de Oxford, uno de los más perspicaces pensadores políticos europeos, en *The Times Literary Supplement*:

Los regímenes socialdemócratas europeos fueron establecidos en una época de economías cerradas. Se basaron en la capacidad de los Estados soberanos de limitar el libre movimiento del capital y de la producción mediante controles de cambio y aranceles. No pueden sobrevivir en un medio en que el capital y la producción se mueven sin restricciones en todo el mundo³.

Gray sostiene que Tony Blair es importante porque hace varios años comprendió hasta qué punto están entrampadas las socialdemocracias europeas en políticas que se remontan a un pasado irrecuperable. Según este autor, la maraña en que está atrapada la socialdemocracia comprende tres aspectos. Primero, no es posible mantener un mercado laboral basado en la institución de la seguridad en el empleo, en circunstancias que el cambio

³ *The Times Literary Supplement*, 9 de mayo de 1997.

tecnológico comienza a barrer con ocupaciones completas (e incluso industrias). Segundo, en esta nueva era, en que nadie puede estar seguro de que conservará el mismo empleo mientras dure su vida de trabajo, los sistemas de pensiones que vinculan los beneficios con un solo empleador no brindan mucha seguridad. Tercero, las instituciones previsionales concebidas fundamentalmente para compensar a las personas por sus fracasos y castigarlas por el éxito “son particularmente poco aptas en una época de globalización”. A partir de estos puntos, Gray concluye que: “A menos que las socialdemocracias europeas se transformen profunda y rápidamente, serán barridas por el huracán de la competencia mundial”.

Si John Gray está en lo correcto, quiere decir que las premisas del pacto social que siguió a la Segunda Guerra Mundial han quedado en entredicho. No es de extrañar que en el continente haya tanto pesimismo social. No es de extrañar tampoco que la perspectiva de ‘globalización’ inquiete a tantos europeos versados. Su mayor preocupación no es tan sólo el elevado índice de desempleo, ni que se acumulen las deudas por todos lados, sino la creciente duda acerca de la solución básica de la posguerra.

Después que muchas generaciones han denostado al capitalismo, en especial al capitalismo estadounidense, por vez primera muchos intelectuales europeos están poniendo en duda su interpretación tradicional de la palabra ‘social’: socialismo, socialdemocracia, justicia social, pacto social. De pronto, no les agrada una forma de socialización; no les agrada la ‘globalización’.

En cambio, en los Estados Unidos generalmente se habla con optimismo de la globalización. (Por cierto, tenemos nuestros propios fatalistas, partidarios del nacionalismo económico, que siguen aferrados a los recuerdos de una fortaleza americana aislacionista. Sin embargo, por vocingleros que sean, no lideran ninguno de los dos partidos políticos.) El auge de la bolsa de valores revela bastante bien el actual ánimo de los estadounidenses, pero una anécdota podría servir para poner el panorama más en perspectiva. En mayo de 1997, cuando el promedio industrial Dow Jones llegó a la marca sin precedentes de 6.500 y la prensa predecía la inminencia de una ‘corrección’ importante, dos periodistas económicos apostaron, en presencia de una docena de colegas, que el último día del año 2000 el mercado llegaría a 11.000, y a ninguno de los presentes se les ocurrió que la apuesta fuera poco razonable. La base de su apuesta: la globalización.

Varios meses más tarde, la crisis asiática se hizo realidad y arreciaron los pronósticos de que era inminente una corrección de la bolsa de valores. Entretanto, la mayoría de los estadounidenses siguieron hablando y soñando con posibilidades sin parangón. Es posible que todas estas palabras estén profundamente equivocadas. Las anécdotas no prueban nada. Sin

embargo, ilustran una experiencia recurrente: en lo que respecta a la globalización, la diferencia entre Estados Unidos y Europa, desde el punto de vista del clima sicológico, es manifiesta. (Es posible que Gran Bretaña, con las vastas conexiones que le brinda la Commonwealth, comparta en alguna medida el optimismo estadounidense y que, al mismo tiempo, por su proximidad a Europa continental, participe de esa sensación de incertidumbre.)

Ya en 1835, Alexis de Tocqueville observó que, a diferencia de los europeos, a los estadounidenses les fascinan el peligro, las oportunidades, las aventuras, los sueños. Incluso hoy los norteamericanos se deleitan con el deslumbrante éxito económico (pese a la crisis asiática reciente) logrado por los modelos capitalistas en los países que Gray ha denominado “las sociedades altamente ilustradas y con buena intrucción en matemáticas de Asia oriental”, y buscan ahora nuevas oportunidades a medida que absorben las enseñanzas de la crisis. También les complace “la enorme expansión de los mercados mundiales que se produjo a raíz del colapso de la Unión Soviética y de la reforma económica de China”, y los notables avances logrados en regiones importantes de América Latina (como Chile). Algunos estadounidenses concluyen que, por primera vez en la historia, los vastos recursos naturales del planeta —de la lejana Rusia, de China— comenzarán a aprovecharse en beneficio del bien común de la humanidad.

¿Cómo explicar a los europeos este optimismo? Recuérdese que en 1979 el presidente Carter y muchos otros no vieron más que intranquilidad, ‘estanflación’* y decadencia. Sin embargo, la economía estadounidense ha crecido en más de un tercio —lo que equivale a la suma de la base económica de toda Alemania, occidental y oriental— desde que Ronald Reagan puso en marcha reformas económicas fundamentales en 1981, y se han originado tecnologías e industrias totalmente nuevas. La informática, que en 1981 era insignificante, ha pasado a ser la mayor industria nacional. El número de empleados que hay en el país ha aumentado en más de treinta millones; la tasa de desempleo es la más baja en treinta años. Este optimismo en las perspectivas económicas no es proselitista; Clinton y Gore lo han hecho suyo.

La crisis cultural

No obstante el dinamismo de nuestra economía, en los Estados Unidos nos preocupa otra clase de crisis: la crisis cultural. Mientras que en Europa es urgente reformar el *contrato social* que ha imperado desde la

* *Stagflation*, en el original. Se refiere a una economía con inflación y cuyo crecimiento, a la vez, se encuentra estancado. (N. del E.)

Segunda Guerra Mundial, en los Estados Unidos la mayoría de los analistas sostiene que necesitamos con urgencia una reforma *cultural*. La requerimos no sólo en lo que respecta al cine, la televisión y la música popular, sino también en el campo de la moral pública y privada. En realidad, la mayoría de los estadounidenses están de acuerdo en que para conservar su vitalidad, la sociedad depende de, por así decirlo, una *ecología moral* saludable. *Una sociedad libre es más que nada un logro moral*. Las instituciones libres no pueden mantenerse, ciertamente no pueden mantener su vigor, basándose en una moral cualquiera. Como se preguntara una vez James Madison, ¿cómo podría un pueblo incapaz de gobernar su vida privada, gobernarse a sí mismo en la vida pública?

En consecuencia, en ambos lados del Atlántico, aunque desde realidades diferentes, nuestra civilización común se está percatando de que enfrenta mortales peligros. La estructura del Estado moderno confronta dos pruebas cuya severidad lo van desgastando con el tiempo, y si no logra superarlas, lo más probable es que se estrelle contra las rocas. La primera es la prueba de la realidad exterior: la economía, lo que sucede en otros Estados, la evolución tecnológica, la globalización, etc. La segunda es la prueba de la realidad interior: qué está sucediendo con la moral y el estado de ánimo de los ciudadanos. En Europa causa más temor la primera; en los Estados Unidos, la segunda.

Tal vez convenga decir algunas palabras acerca de la segunda prueba, la prueba interior, porque en el discurso público hay menos referencias a ella. Un día lunes, hace dos decenios, el shah de Irán comandaba el quinto ejército más importante del mundo; al viernes siguiente, tras una súbita sublevación islámica, su ejército depuso las armas y fue destronado: una lección del poder del espíritu humano sobre las armas. Hace diez años, los acontecimientos de junio de 1989 en Beijing y luego los de noviembre de 1989 en Hungría, Checoslovaquia, Alemania oriental, Rumania y otros lugares, volvieron a demostrar el poder que ejercen los factores espirituales. Dieciocho años antes Solzhenitzyn había escrito que una palabra de verdad vale más que muchas divisiones armadas; esta predicción se cumplió inexorablemente ante nuestros ojos.

Hay otro aspecto de la crisis cultural que tal vez resulte más claro si se plantea mediante una parábola. En California, a fines de los años sesenta, Gunnar Myrdal aseguró en un seminario público que la socialdemocracia (la niña de sus ojos) nunca debilitaría las virtudes del pueblo sueco. Años más tarde declaró públicamente, con dolor, que lamentablemente la moral del país se había debilitado, quizá en forma irreparable; muchas personas daban parte de estar enfermas cuando no lo estaban o se declara-

ban incapacitadas por ‘molestias a la columna’, etc. Del mismo modo, con frecuencia se oye decir hoy en los Estados Unidos que ‘el Estado está entregando toda esa cantidad de dinero’ y que ‘sería ingenuo de mi parte que no reclamara la cuota que me corresponde’. En los últimos años ha aumentado la dependencia de los subsidios estatales. Naturalmente, ésta no es la única forma de corrupción moral de nuestro tiempo (además de ser, por otro lado, la fuente de mucho bien); las fuentes culturales de la corrupción son numerosas.

El deterioro moral que se ha producido en los Estados Unidos en lo que va corrido de nuestra vida queda ampliamente demostrado en innumerables perfiles estadísticos: los delitos con violencia han aumentado en 600% desde 1965; los nacimientos fuera del matrimonio en 600%, etc. Robert Bork presenta algunos de estos indicadores en su obra *Slouching Toward Gomorrah*⁴. En 1990, el Ministro de Salud de los Estados Unidos estimaba que del 40 al 70% de las muertes prematuras que se registraban en el país obedecían a causas *conductuales*: esto es, se debían a conductas evitables que ocasionan daño a la propia persona (consumo excesivo de alcohol, drogas, conducta sexual desordenada, hábito de fumar, falta de ejercicio, dieta alimenticia inadecuada, hábitos de comportamiento violento, etc.). Independientemente del análisis moral (incluso desde varios otros puntos de vista), estas tendencias sin precedentes representan un costo ingente y pertinaz para la política pública. Los costos de prevención del crimen, de la salud y de la seguridad social se han disparado. Se incurre en déficits que recaerán sobre las futuras generaciones y, lo que es peor, los actuales contribuyentes son obligados a subsidiar los comportamientos autodestructivos de otros.

Aunque los expertos en Europa y los Estados Unidos generalmente están de acuerdo en que el Estado benefactor atraviesa por una crisis *financiera* —es decir, que es insostenible desde el punto de vista fiscal, y que en un futuro no demasiado lejano una nueva generación tendrá que vérselas inevitablemente con la deuda acumulada—, lo más grave es su crisis *espiritual*. Porque el capital más importante es el capital humano: el ciudadano activo, inteligente, dotado de espíritu creador. Si destruimos nuestro capital humano, nuestra civilización se encontrará en mortal peligro.

Incluso años atrás, ya Alexis de Tocqueville advirtió que el ideal de igualdad podría triunfar sobre la libertad: “Trato de imaginar bajo qué nuevas características podría aparecer el despotismo en el mundo”, escribía

⁴ R. Bork, *Slouching Toward Gomorrah* (1996). Véase además, William Bennett, *Index of Leading Cultural Indicators: Factors and Figures on the State of American Society* (1994).

en 1835. Tocqueville intuyó así una especie de “esclavitud disciplinada, moderada y tranquila” que, con el nombre de igualdad, había llegado a aceptarse como algo tolerable. Movido por la compasión que le inspiran sus súbditos, el gobierno:

[S]e ocupa de su seguridad, anticipa y satisface sus necesidades, facilita sus agrados, resuelve sus principales inquietudes, dirige su trabajo, establece normas para que otorguen sus testamentos y divide su patrimonio hereditario. Abarca toda la vida social con una red de normas secundarias y complejas, a la vez minuciosas y uniformes, a través de las cuales no pueden asomar cabeza ni siquiera los hombres de mayor inventiva y temperamento más vigoroso. No quebranta la voluntad de las personas, sino que la ablanda, la inclina y la dirige; rara vez ordena actuar, pero a menudo inhibe; no destruye nada, pero impide que surja mucho; no es en absoluto despótico, pero obstruye, reprime, debilita, sofoca y embrutece, al punto que en definitiva los pueblos no son más que un rebaño de animales timoratos e industriosos pastoreados por el gobierno⁵.

Ésta es la pesadilla que obsesiona a los estadounidenses.

Acusaciones contra el Estado benefactor

A todos quienes vivimos en los Estados Unidos, y ciertamente a quienes nacimos en hogares pobres en medio de la crisis de los años treinta, nos resulta evidente que el Estado benefactor ha hecho mucho bien. En verdad, en muchos sentidos ha sido indispensable. Desde programas de electrificación rural hasta los de construcción de nuevas universidades (un promedio de uno cada dos semanas entre 1948 y 1978); desde programas de crédito agrícola hasta la ayuda hipotecaria; desde el canje de sellos por alimentos hasta empleos y programas de capacitación para el trabajo; y de suplementos al ingreso (seguridad social) hasta el sistema Medicare para los adultos mayores; los gobiernos federal y estatales han ayudado de innumerables maneras a mejorar las condiciones de vida de casi toda la ciudadanía.

Así pues, no se trata de *si debe haber* programas sociales sino *qué clase* de programas se requieren para hacer frente a la nueva situación y corregir las deficiencias y las consecuencias no previstas que han quedado de manifiesto tras sesenta años de experiencia (desde el New Deal de Franklin Delano Roosevelt). Además, a menudo se hace un claro distingo

⁵Tocqueville, *op. cit.*, pp. 691-692.

entre la concepción filosófica del New Deal y aquella muy diferente que subyace en la Gran Sociedad preconizada por Lyndon B. Johnson en 1964. Expresado en términos generales, el New Deal se basó en los valores norteamericanos tradicionales; la Gran Sociedad, se asevera, introdujo una nueva moralidad. Por ejemplo, en el New Deal, alrededor del 98% de los beneficiarios del programa de ayuda a los hogares con hijos a cargo eran mujeres viudas; en la Gran Sociedad, casi todas las prestaciones benefician a mujeres divorciadas, separadas (sin que se hagan preguntas ni exigencias) y que nunca han estado casadas. El espíritu que anima los programas de la Gran Sociedad consiste a la vez en no juzgar y en entregar prestaciones sin preocuparse de la reciprocidad de parte de los beneficiarios, como si se tratara simplemente de un ‘derecho’.

Debido a estas prácticas, se ha hecho más frecuente formular acusaciones como las siguientes: primero, los beneficios que ofrece el Estado benefactor son demasiado fáciles de obtener y demasiado tentadores como para resistirlos. Por una serie de racionalizaciones, llegamos a pensar que el Estado nos ‘debe’ estos beneficios, a los que tenemos tanto ‘derecho’ como cualquier otra persona. Los necesitemos o no, sería una tontería no aprovechar lo que se ofrece de modo tan abundante. De esta manera, el Estado benefactor nos corrompe —y pierde el control sobre sus crecientes gastos.

Segundo, en una reacción exagerada contra el ‘individualismo’, los liberales estadounidenses (en Europa, los socialdemócratas) no sólo tienden a poner demasiado énfasis en la ‘comunidad’, sino que además tienden a identificar sin reservas la ‘comunidad’ con el ‘sector público’ (el Estado). Para actuar como principal agente de la comunidad, normalmente prefieren los programas oficiales del Estado administrador a los programas voluntarios existentes. Algunos hacen esto al mismo tiempo que advierten los peligros que llevan envueltos los métodos burocráticos (por ejemplo, que niegan la subjetividad de la persona). Sostienen que los proyectos nacionales generan un mayor sentido de ‘pertenencia’ a una comunidad nacional solícita.

De lo anterior parecen desprenderse dos consecuencias. Primero, el sentido subjetivo de responsabilidad personal se va atrofiando lentamente, y con el tiempo produce la ‘indolencia’ del Estados benefactor a que aludía el Concilio Vaticano Segundo en 1965, incluso cuando proclamaba las virtudes del sistema⁶. Luego, el Estado administrador va absorbiendo la mayoría de las funciones que antes cumplía la sociedad civil⁷. Las institu-

⁶M. Walter, y S. J. Abbott (eds.), *Gaudium et Spes*, # 69, *The Documents of Vatican II* (1966).

⁷En Gran Bretaña, véase D. Green, *Reinventing Civil Society* (1993), y R. Harris y A. Seldon, *Welfare Without the State* (1987); en los Estados Unidos, véase M. Olasky, *The Tragedy of American Compassion* (1992).

ciones mediadoras se debilitan⁸. Resulta así que a medida que los niveles superiores aplastan a los inferiores, el principio de la subsidiariedad es atropellado una y otra vez.

Refiriéndose a la caída desde la virilidad de la República romana hasta la decadencia de la Roma imperial, Irving Kristol, uno de los comentaristas sociales más prestigiosos de los Estados Unidos, cita a Hegel: “la imagen del Estado como producto de su actividad desapareció del alma del ciudadano”. Según Kristol, en la actualidad la situación es incluso peor:

Actualmente, el Estado benefactor tiene que convencer al ciudadano de que él es el producto de la actividad del Estado, que es un súbdito inoportuno del Estado, no ya un ciudadano en el sentido clásico. El Estado benefactor plenamente desarrollado es una versión moderna del castillo feudal, protegido por fosos y fortificaciones, que ofrece seguridad y refugio a la población leal que se congrega a su alrededor⁹.

Los pueblos del Estado benefactor han trocado la herencia de libertad que se habían ganado a un costo enorme por una promesa de seguridad —promesa que ya no puede cumplirse.

Se ha denunciado que el Estado benefactor debilita la moral de algunos de sus beneficiarios; otros dicen que penaliza la creatividad y el esfuerzo; y finalmente, que hace que los empleadores se desistan de crear nuevos empleos.

La estadísticas no revelan en forma directa cuán sutilmente opera este último proceso. Una vez más, permítanme contarles una historia. En 1997, un profesor italiano conversaba con su peluquero y le preguntaba por qué razón, si tenía tanto trabajo, no contrataba a alguien que le ayudara. El peluquero interrumpió su labor y dio muestras de agitación. ‘¡Claro que querría contratar a un ayudante!’, insistió. ‘Pero tomé lápiz y papel y calculé el costo. Una vez pagados el sueldo y los beneficios y los impuestos, ¡terminaría *perdiendo* dinero, y eso sin contar los dolores de cabeza, las molestias o el tiempo perdido! Me gustaría contratar a alguien, me estoy poniendo viejo, ¡pero no puedo hacerlo! *Che stupidaggine!*’

Entre los nuevos críticos del Estado benefactor se cuenta uno inesperado: el Papa (inesperado, porque en Europa generalmente existe la impresión de que el pensamiento social de la Iglesia católica se aproxima más al pensamiento socialdemócrata que al *laissez faire*). Puede ser que la

⁸ P. L. Berger y R. J. Neuhaus, *To Empower People: From State to Civil Society* (1996).

⁹ ‘The Spiritual Crisis of the Welfare State’, *Wall Street Journal*, 3 de febrero de 1997.

opinión del Papa no tenga importancia alguna en Gran Bretaña, pero como los católicos de varios países europeos generalmente se inclinan hacia la socialdemocracia, la crítica papal al Estado benefactor, como la que sigue, arroja interesante luz sobre la próxima crisis:

Al intervenir directamente y privar a la sociedad de su responsabilidad, el Estado de la Asistencia Social conduce a 1) la pérdida de la energía humana y 2) a un aumento excesivo de los organismos públicos, que 3) son dominados más por criterios burocráticos que por el interés en servir al cliente, y 4) se acompaña de un enorme incremento del gasto¹⁰. [Enumeración agregada.]

En otras palabras, al desplazar la acción de la caridad humana, el Estado de la Asistencia Social desplaza a los ‘pequeños grupos’, que le dan a la vida su escala propiamente humana, y genera una ‘sociedad de masas’, impersonal, ineficaz y contraproducente, que asfixia al espíritu humano. Al desplazar la vitalidad de una sociedad civil robusta y autosuficiente, el Estado de la Asistencia Social disminuye el ámbito de la acción personal responsable.

No hay duda alguna de que el Estado benefactor moderno ha hecho mucho bien, en especial a los ancianos, y sin embargo en muchos países ha tenido consecuencias altamente destructivas para los adultos más jóvenes y en especial para el matrimonio y la vida familiar. En muchos países, incluidos los Estados Unidos, Gran Bretaña y Suecia, la proporción de hijos nacidos fuera del matrimonio ha alcanzado cifras sin precedentes¹¹. Para muchos, ésta es la prueba más abrumadora contra el Estado benefactor. Casualmente, muy *contra* sus intenciones, la socialdemocracia parece perjudicar a las familias incluso en aquellas sociedades en que la familia ha sido su principal punto fuerte. “Hace cincuenta años —añade Irving Kristol— a ningún partidario del Estado benefactor se le pasó por la mente que podría destruir ese pilar social fundamental, la familia. Pero así ha sucedido, con el ponzoñoso florecimiento de esas patologías sociales —crimen,

¹⁰ *Centessimus Annus*, sec. 48.

¹¹ En Suecia, más del 50% de los niños nacen fuera del matrimonio, comparado con el 31% en los Estados Unidos. Esta diferencia se debe en gran parte al hecho de que en Suecia el 25% de las parejas vive en uniones consensuales, mientras que en los Estados Unidos lo hace un 5%. Con todo, la tasa de divorcios que se registra en Suecia sigue siendo sorprendentemente alta —36% comparado con 42% en los Estados Unidos. Véase D. Popenoe, “Family Decline in the Swedish Welfare State” (1991), pp. 66-67. Para mayores datos sobre los Estados Unidos, véase *Report to Congress on Out-of-Wedlock Childbearing* (1995). Respecto de Gran Bretaña, cuya tasa de ilegitimidad ha sobrepasado el 30%, véase C. Murray *et al.*, *Charles Murray and the Underclass: The Developing Debate* (1996).

ilegitimidad, drogas, divorcio, promiscuidad sexual— que supuestamente el Estado benefactor debía refrenar, si no eliminar”.

Familia y asistencia social

Precisamente para examinar estas acusaciones se reunió durante más de un año el mencionado Seminario sobre la Familia y el Bienestar, en el que participaron expertos cuidadosamente elegidos que representaban a la izquierda y a la derecha. Tras apreciables esfuerzos, llegamos a consenso acerca de lo que habían logrado los programas de seguridad social durante los veinte años anteriores, entre 1965 y 1985: los éxitos y los fracasos. También llegamos a acuerdo sobre una larga lista de recomendaciones de reforma. Confiamos en que lograríamos encauzar el pensamiento de los dos partidos políticos más importantes en una nueva dirección.

Nadie podría negar que la situación de los ancianos (mayores de 65 años) ha variado mucho desde 1965. Hacia 1985, una abrumadora mayoría tenía casa propia (señal de que gozaban de salud y de que eran independientes), en su mayoría sin hipoteca. El porcentaje que vivía en condiciones de pobreza había disminuido a cifras de un solo dígito y este remanente correspondía principalmente a personas que no se habían adscrito a los programas existentes y no los estaban aprovechando. Sin duda alguna, las personas de edad avanzada vivían más; de hecho, en 1985 había millones de ancianos más que en generaciones anteriores. En realidad, de pronto surgió una *nueva* inquietud por los ahora llamados ‘ancianos de más edad’, la cohorte repentinamente ampliada de los mayores de 85 años¹².

El panorama es muy diferente en el caso de los adultos jóvenes, de 18 a 64 años, cuya situación en 1985 era mucho peor que en 1965. Los crímenes violentos habían aumentado en 600%; la estructura familiar estaba bastante más dañada; muchos tenían menos esperanzas. Además, en el curso de nuestro seminario se comprobó que, en la práctica, las peores tribulaciones que generalmente se atribuyen a la ‘pobreza’ se relacionaban, de hecho, con el quiebre de la familia. Esta comprobación se hizo evidente de un modo fortuito. Al correlacionar diversos cuadros estadísticos, nuestras investigaciones revelaron que: a) de todas las familias de parejas casadas de los Estados Unidos, sólo un 6,7% eran pobres. En otras palabras, el simple hecho de estar casados hacía que el 93% de los estadounidenses tuvieran posibilidades de no ser pobres. Estas posibilidades aumentaban

¹² Véase M. Novak (ed.), *The New Consensus on Family and Welfare* (1987), pp. 29-31.

aún más en dos casos: si se había completado la enseñanza secundaria (que a la vez es totalmente subsidiada y obligatoria) y si se tenía un empleo de tiempo completo, aunque fuese de salario mínimo¹³.

Esta breve mirada a la sorprendente incidencia de factores tan fundamentales en la reducción de la pobreza como el matrimonio, la educación y el empleo, se cotejó después, mediante un examen más detenido, con los obstáculos vinculados, al menos en los Estados Unidos, a la condición de madre soltera. Estas madres y sus hijos constituían el grupo más numeroso de pobres del país y, al mismo tiempo, el que aumentaba más rápidamente. Además, sus hijos se encontraban en mayor peligro de no terminar la escuela; de carecer de empleo e incluso de no poder encontrarlo; de presentar más achaques de salud, y de tener problemas con el sistema de justicia penal. Naturalmente, el panorama mejoraba mucho cuando se trataba de madres divorciadas y separadas, que casi siempre eran más maduras al momento del divorcio o la separación. Por lo general, una proporción mucho mayor de estas solteras de más edad encontraba trabajo y dejaba de depender de la asistencia social dentro de dos años de la fecha en que habían accedido a las prestaciones sociales; además, criaban con bastante éxito a sus hijos. En el caso de las mujeres más jóvenes, en particular las que nunca habían contraído matrimonio, todos los perfiles estadísticos eran más sombríos.

De hecho, nuestras investigaciones pusieron de manifiesto la existencia de alrededor de cuatro millones de estadounidenses de dieciocho a treinta años cuyo problema más grave era la ‘dependencia’ y no la ‘pobreza’. Le asignamos al término ‘dependencia’ un significado bastante preciso: adultos jóvenes y sanos que para su subsistencia dependen de los fondos públicos; y segundo, que son incapaces de cumplir con sus obligaciones para con el resto de sus familias, ya sea más jóvenes o mayores, que ordinariamente deberían depender de ellos¹⁴. En otras palabras, no estaban actuando, aunque tal vez no por culpa suya, como ciudadanos independientes, autosuficientes, de los cuales pudieran depender sus propios hijos.

Además de esto, los estudios revelaron una marcada propensión a que estas personas se vieran cogidas en un *ciclo de dependencia*; esto es, aunque posiblemente no vivieran de la asistencia social durante uno o dos años, por lo general pasaban por temporadas de dependencia de los fondos públicos, lo mismo que sus hijos. Este patrón era contrario a las expectativas de movilidad social de los estadounidenses y reveló que un número elevado de personas —alrededor de cuatro millones, a los que hay que agregar sus hijos— no estaban aprovechando las posibilidades de salir de la

¹³ Ibidem, pp. 19, 58-70, 125.

¹⁴ Ibidem, pp. 5, 13-16, 98-99.

pobreza; por el contrario, parecían seguir inmersas en ella. Esto indicaba que algo marchaba muy mal en el orden social. Entretanto, millones de inmigrantes que llegaban a las costas estadounidenses, a menudo sin conocer el idioma, generalmente aprovechaban las oportunidades y dejaban de ser pobres al cabo de cuatro o cinco años. En cambio, los jóvenes estadounidenses sanos, entrampados en la dependencia, tenían bastante menos dinero (de las arcas fiscales) para gastar y bastantes menos perspectivas de salir de la dependencia. Parecían encontrarse cogidos en lo que Hillaire Belloc y Friedrich Hayek, desde puntos de vista muy diferentes, habían descrito como una especie de ‘servidumbre’.

La multitud de personas dependientes se concentraban más que nada en los distritos pobres de las cien ciudades más grandes del país. Parecían impermeables a los esfuerzos de la Guerra contra la Pobreza* por mejorar su situación; de hecho, su aparición en la historia social pareció coincidir con la Guerra contra la Pobreza. Para expresarlo claramente, encontramos pocas pruebas de que la Guerra contra la Pobreza *causara* la nueva dependencia de tantas personas. Pero había amplios indicios de que ella no lograba avanzar mucho en la reducción del número de pobres. La situación de éstos parecía empeorar. Estaban ‘perdiendo terreno’.

Quizá lo más interesante de nuestro estudio fueron las setenta o más recomendaciones de acción que acordamos¹⁵. Muchas de ellas hoy son objeto de experimentación social en los cincuenta estados y algunas, por el gobierno federal. De hecho, la Ley de Reforma de la Seguridad Social [Welfare Reform Act] de 1996 entró en vigor el otoño de 1997. Desde su promulgación, todos los estados han reducido en forma voluntaria y en proporción importante las funciones de la asistencia social (antes de que se introdujeran gradualmente sanciones), hasta en 30 ó 40%. Esto significa que actualmente se dispone de muchos más recursos para realizar experiencias adicionales e introducir nuevas iniciativas en materia social. Por cierto, pese a lo mucho que nos reconfortan las primeras indicaciones, estamos a la espera de sus plenos resultados, conscientes de que incluso las reformas mejor intencionadas suelen tener consecuencias impensadas.

Del Estado a la sociedad civil

Hegel nos proporcionó el gran principio orientador del siglo veinte: el Estado como encarnación de las aspiraciones y de la acción humanas; el Estado concebido como benéfico, compasivo y noble.

* Programa del proyecto de la Gran Sociedad emprendido por el gobierno de Lyndon B. Johnson. (N. del E.)

¹⁵ *Ibíd.*, pp. 98-119.

Sin embargo, es obvio que el Estado no es el único ni el mejor instrumento para alcanzar el bien común. No sólo el Estado totalitario sino también el Estado benefactor distan mucho de materializar los sueños que millones de personas le atribuyeron al Estado en el presente siglo. Hay que reconocer que los Estados benefactores de la comunidad atlántica han aligerado mucho la carga de los pueblos empobrecidos que emergieron de la crisis de los años treinta y de las ruinas de la Segunda Guerra Mundial, y les permitieron alcanzar niveles de prosperidad sin precedentes, mejorar de manera significativa la calidad de vida y aumentar la longevidad de los ancianos, y una vasta gama de libertades y derechos. Con todo, se reconoce ampliamente que sus costos morales y financieros son insostenibles. Sus objetivos y sus métodos requieren ser replanteados de una manera radical.

Pese a que Tony Blair ha reconocido el problema, aún no ha quedado en claro cuál será a su juicio la solución, ni qué metas presentará como una concepción nueva y mejor. No se sabe si otros socialdemócratas europeos reconocerán el problema.

En un período tan decisivo como el nuestro, es muy importante volver a los primeros principios. La vuelta a ellos es una especie de revolución —*re + volvere*— y, en este caso, parece ser la única solución que promete dar resultado. Esto implica revisar muchas cosas aparentemente sencillas.

Por ejemplo, lo primero que hay que preguntarse es: ¿qué *es* una sociedad libre digna de hombres y mujeres libres? ¿Se puede convenir en que una sociedad libre es ante todo un proyecto de autogobierno, en el cual ciudadanos prudentes y llenos de iniciativa se reúnen para formar un gobierno por su propio consentimiento con el fin de asegurar su derecho a la libertad y promover el bien común? Como la principal idea de un experimento de autogobierno es que las personas deberían ser libres para hacer todo aquello que pueden hacer por ellas mismas en sus propias asociaciones y comunidades, independientemente del Estado, es preciso, entonces, mantener al gobierno dentro de estrictos límites. Los ‘conservadores’ tenderán a extremar los límites; los socialdemócratas serán partidarios de interpretar las necesidades en forma generosa. Ambas tendencias, cada una controlada por la otra, contribuyen al bien común.

No es éste el lugar para continuar discutiendo acerca del gobierno, pero hay que decir al menos algunas cosas para poder desarrollar un punto de vista común respecto de la naturaleza del ciudadano libre. Un *ciudadano* es algo muy distinto de un *súbdito* (en el sentido de ‘súbdito del imperio austro-húngaro’, como mis abuelos). El ciudadano pertenece a la clase de los soberanos, de los poseedores del poder sumo. En la sociedad libre, el

principal depósito de poder es la responsabilidad personal de los ciudadanos. Si las cosas no marchan bien, corresponde a los ciudadanos organizar una asociación o un movimiento que trate de reencauzar su rumbo.

En este contexto, la virtud de la *justicia social* es la costumbre de formar asociaciones en beneficio de la población. Así pues, la virtud de la justicia social es doblemente ‘social’. Por una parte, su finalidad es beneficiar en algún sentido a la población —a toda la nación o a una parte de ella. Por la otra, su práctica entraña aprender destrezas tales como la asociación, la cooperación, y cómo motivar y organizar a los demás; sin duda éstas son destrezas *sociales*.

Como dijo Tocqueville, la costumbre de formar asociaciones es la primera ley de la democracia¹⁶. Si no hay asociaciones libres, no hay democracia. Formar asociaciones es la primera tarea de la justicia social. El autogobierno se ejercita mediante las asociaciones formadas por personas libres. El ejercicio de esta costumbre es una de las principales responsabilidades políticas del ciudadano. Es un error identificar la justicia social única o incluso principalmente con el Estado, como parecen hacerlo algunos activistas; la justicia social es la virtud que vigoriza las asociaciones libres de la sociedad civil. Naturalmente, algunos ciudadanos utilizarán sus asociaciones para promover programas o reformas gubernamentales. El principio de la justicia social es neutro desde el punto de vista ideológico, y lo practica tanto la izquierda como la derecha.

Además, el ciudadano tiene importantes responsabilidades económicas. Como el capital humano es la forma básica de capital, el ser humano es el principal recurso económico de cada país. En la economía de las sociedades libres, la persona actuante es el motor principal. Las asociaciones económicas y las empresas son producto de la imaginación, la creatividad y la iniciativa de personas actuantes. La inventiva y el espíritu emprendedor de las personas actuantes generan a la vez nuevos bienes y servicios y maneras nuevas de proporcionarlos.

En consecuencia, la economía política de una sociedad libre depende en una medida nunca antes vista de la responsabilidad personal y de las destrezas asociativas (políticas y económicas) de sus ciudadanos. Éste es el núcleo de cualquier experimento de autogobierno.

Las políticas públicas que obstruyen, debilitan o eliminan la responsabilidad personal oprimen a los ciudadanos y destruyen el experimento de autogobierno. Aunque no haya tenido esa intención, es imposible negar que el Estado benefactor ha comenzado a tener este efecto. Además, ¿acaso no es cierto que durante algunos años los socialdemócratas centraron más sus

¹⁶ Tocqueville, *op. cit.*, pp. 189-195, 513-517.

energías en ayudar a los necesitados que en generar crecimiento y oportunidades? ¿Que dieron más importancia a la igualdad que a la libertad? ¿Que asignaron mayor prioridad a la redistribución que a los incentivos que recompensan los logros? Afortunadamente, en los últimos años pareciera que el ideal socialdemócrata se está ajustando de modo que se tengan más en cuenta la iniciativa y la responsabilidad personales.

Así pues, ahora los socialdemócratas tienen la posibilidad de dar un gran paso adelante y hacer suyo el proyecto de autogobierno. Si esto es lo que piensa hacer Tony Blair, valdrá la pena examinar sus avances. Ya sea que tenga o no la intención de hacerlo —o que lo logre—, se trata de un proyecto que, en pro del futuro de la sociedad libre de Europa, *alguien* tiene que asumir.

Las líneas generales de este proyecto son bastante sencillas: lo que el mundo libre requiere, en forma apremiante, es que las burocracias centralizadas devuelvan responsabilidades importantes a los ciudadanos, actuando por sí solos y mediante sus múltiples asociaciones. La palabra clave es *devolución*: devolución desde el Estado a la sociedad civil. Devolución, también, desde los gobiernos centrales a las regiones y localidades. Devolución a los centros de responsabilidad que se encuentran más próximos al conocimiento práctico inmediato, el cual sabe distinguir entre realismo y mandato burocrático irracional. El tema principal es la devolución desde el Estado a la sociedad civil: desde los burócratas a los ciudadanos y sus asociaciones cívicas en todos los campos, incluidas la familia y las asociaciones religiosas, las asociaciones económicas y las asociaciones políticas, y las asociaciones artísticas y científicas y otros grupos sociales de diversos tipos y finalidades. (No niego que simultáneamente pueda haber una reorganización de las estructuras internacionales más amplias, tanto regionales como mundiales, y sólo insisto en que éstas no olviden las energías que vienen desde abajo.)

Desde luego, el Estado no puede ni debe simplemente ‘languidecer’. Desde luego, también algunos elementos del Estado benefactor seguirán siendo necesarios, en particular en las economías continentales, altamente móviles y flexibles. Sin embargo, siempre fue un error pensar que la manera principal e incluso única de satisfacer la naturaleza social del hombre es mediante el Estado y sus actividades colectivistas¹⁷. El Estado abarca sólo una pequeña parte de la auténtica vida social, una parte importante, pero que dista mucho de ser el núcleo o la totalidad de la cuestión. Además, es

¹⁷ Como ejemplo de la manera en que las normas y decisiones administrativas centralizadas del Estado ahogan las iniciativas locales, véanse los ensayos de D. Green, M. Horowitz, y M. Olasky, en P. L. Berger y R. J. Neuhaus (eds.), *To Empower People: From State to Civil Society* (1996).

un error permitir que el Estado adquiriera primacía sobre la sociedad civil. El Estado no es el amo sino el servidor. Se debe mantener al Estado benefactor en la debida perspectiva y dentro de límites estrechos.

¿Cuáles son las políticas públicas mediante las cuales se puede llevar a la práctica esta devolución en la próxima generación? Es posible que los socialdemócratas estén de acuerdo con todos estos puntos —algunos de los cuales son, quizás, demasiado obvios. ¿Podrían ellos avanzar algunos pasos más? Primero, remitámonos a algunos principios generales y luego mencionemos tres políticas prácticas.

Los siete principios de la devolución

Es prudente y útil redefinir las metas que se trata de alcanzar.

Primero, el objetivo fundamental es llevar adelante el proyecto histórico de autogobierno. Para lograrlo, tenemos que contar con un elevado número de ciudadanos fuertes, independientes, creativos, dotados de espíritu cívico y, sobre todo, responsables, sin los cuales el proyecto no tiene destino. Una forma negativa de plantear este objetivo es decir que debemos reducir la dependencia, la pasividad y la irresponsabilidad hoy generalizadas en nuestras sociedades.

Segundo, la manera más eficiente de lograrlo es vigorizando a la familia, porque la familia es la institución formadora de personalidades fuertes. Se puede llegar a casi todas las personas mediante políticas públicas que fortalezcan la independencia de las familias y aumenten los incentivos para que se comporten en forma responsable.

Tercero, en todos los ámbitos es indispensable cultivar —y no reprimir (como lo hacen la mayoría de los gobiernos)— los hábitos personales que favorecen el desarrollo de la iniciativa, la creatividad y el espíritu emprendedor. Éste es el camino de la vitalidad humana y también el que hace que los seres humanos se aproximen más a la imagen de su Creador.

Cuarto, para el desarrollo de la creatividad se necesita un fondo de capital, de tal modo que las políticas públicas deberían tener como meta ayudar a todas las familias a reunir un fondo de capital transferible a través de las generaciones. Durante más de cien años, los reformadores sociales han centrado su atención en la *mantención del ingreso*. De ahora en adelante, quizá ello no sea tan provechoso como poner énfasis en la *formación del capital* familiar.

Quinto, el camino que conduce a la formación del capital familiar constituye una buena vía para que las personas abandonen la pobreza y superen otras vulnerabilidades; pero además libera a las arcas fiscales de cargas insoportables.

Sexto, después de decenios de centralización, es preciso que las burocracias nacionales devuelvan a las personas tantas decisiones como sea conveniente, o al menos a los centros locales. Es preciso restablecer un equilibrio más creativo entre lo nacional y lo local (este ‘equilibrio’ entraña que, en algunas materias, la intervención desde arriba resulta beneficiosa para el bien común).

Y, séptimo, hay que simplificar las normas y reglamentos del gobierno, especialmente en lo que respecta a impuestos y conducción de la actividad económica. Todas las complejidades de los códigos tributarios y regulaciones son un velo que bloquea la transparencia y, al mismo tiempo, una oportunidad de corrupción. No hay que gravar demasiado aquello que más se desea (por ejemplo, el crecimiento).

Una vez que se tenga firme y clara conciencia de estos siete principios, a muchos ciudadanos se les ocurrirán numerosas ideas prácticas acerca de cómo proceder. A continuación ofrezco tres recomendaciones generales, sin incluir las especificidades que se necesitarían para adaptarlas a las situaciones y circunstancias de los distintos países.

Tres propuestas de política

1. *La reforma previsional.* Chile ha demostrado que es posible modificar armoniosa y rápidamente el método tradicional de pagar las pensiones de los ancianos, cumpliendo con todos los principios enunciados más arriba. Se hizo desaparecer toda una burocracia; se simplificó la intervención estatal en las pensiones; las personas y las familias lograron un grado de independencia y riqueza sin precedentes; y la tasa de ahorro nacional de Chile se ha convertido en una de las más altas del mundo.

Lo que más me gusta del nuevo sistema chileno es que los recursos del fondo de pensiones que el jefe de familia no consume pasan a sus herederos. De esta manera, las pensiones se convierten en un capital para toda la familia, y dejan de ser un sistema para la mantención del ingreso que sólo rige durante la vida del jubilado. Esto aumenta el incentivo para invertir en el fondo de pensiones una proporción mayor de los ingresos obtenidos a lo largo de la vida, en beneficio de la familia.

En esencia, la actual legislación previsional chilena es sencilla: cada asalariado está obligado a invertir una determinada porción de sus ingresos en un plan de pensiones libre de impuestos de uno de los fondos mutuos de inversión que figuran en una lista aprobada por el Estado. Este fondo pertenece a la persona y le sigue de un empleo a otro, dondequiera que

vaya. Así, tanto la libertad como la creatividad se ven acrecentadas; mejoran los incentivos personales; se fortalece la familia, y la prosperidad de todo el país se beneficia con un gran incremento del ahorro nacional.

El senador demócrata Daniel Patrick Moynihan acaba de presentar un proyecto que constituye un paso muy limitado pero importante en esta dirección. El senador tiene una larga trayectoria como reformador del sistema estadounidense de pensiones públicas¹⁸.

2. *Las cuentas de ahorro para gastos médicos.* También en este caso, en un esfuerzo por cumplir con los siete principios generales antes enunciados, la ley debería exigir a los ciudadanos establecer un fondo de ahorro para gastos médicos, de modo que una proporción obligatoria de sus ingresos se invertiría en una cuenta privada. Esta cuenta estaría exenta de impuestos, sería personal y al portador —pertencería al ciudadano y a su familia. Parte del fondo se rebajaría mensualmente para adquirir un ‘seguro catastrófico’, con un ‘deducible relativamente alto’ (por ejemplo, en los Estados Unidos, alrededor de 1.500 dólares)¹⁹. El resto se giraría en el momento de pagar los gastos médicos ordinarios. Lo que la persona o familia no gaste durante su vida se conservaría como patrimonio hereditario, un fondo de capital, para la generación siguiente.

Lo que más me agrada de esta clase de seguro es que reduce mucho la burocracia estatal de la salud, la reemplaza por la responsabilidad personal y modifica radicalmente los incentivos de la ciudadanía y la ubicación del poder decisorio de la profesión médica. Se elimina la mayor parte de la carga de gastos médicos que recaen sobre el presupuesto nacional. La responsabilidad vuelve a radicarse en las personas. En vez de un juego de suma cero, el seguro médico se convierte en una nueva forma de acumular un patrimonio hereditario. Si, Dios no lo quiera, los recursos médicos de una familia se agotan debido a accidentes o enfermedades, sus necesidades quedan cubiertas por el seguro catastrófico.

3. *El impuesto proporcional a la renta simplificado.* Así como Chile ha demostrado que es posible, en beneficio del bien común, dismantelar la

¹⁸ R. Pear, “Moynihan Offers Proposal to Preserve Social Security” (1998), p. 24. De acuerdo con el proyecto de Moynihan, los trabajadores aportarían sólo el 12% (en vez del 14%) de sus ingresos al sistema previsional existente; el otro dos por ciento se invertiría en un mecanismo privado de inversión.

¹⁹ ‘Seguro catastrófico’ es el nombre que se da en los Estados Unidos a la protección contra gastos médicos extraordinarios, como aquellos que resultan de un accidente o de una enfermedad catastrófica. Los gastos hasta concurrencia del ‘deducible’ se pagan con cargo a la cuenta de ahorro para gastos médicos. Mientras más alto sea el deducible, menor el costo del seguro catastrófico. Si se eleva el deducible —por ejemplo a 3.000 e incluso 5.000 dólares— se reduciría apreciablemente el costo mensual del seguro y, en consecuencia, se dispondría de más dinero para el fondo de capital.

burocracia de las pensiones de jubilación; y así como la cuenta de ahorro para gastos médicos constituye una manera de reducir en forma dramática, si no de eliminar, la burocracia de la salud, también se puede simplificar el impuesto nacional a la renta de modo que virtualmente se eliminaría otra burocracia —y de modo cierto también su arbitrariedad, arrogancia, oscurantismo, favoritismo y corrupción. El mecanismo para hacerlo es simplificar en forma radical el código tributario.

Es un hecho conocido que la *recaudación tributaria*, esto es, la cantidad de dinero que obtiene el Estado, es algo muy distinto de la *tasa tributaria*, que es el porcentaje que hay que entregar al fisco. Si las tasas son muy elevadas, los ciudadanos modifican su comportamiento para tratar de pagar menos que lo pronosticado. Hay muchas estrategias para hacerlo, algunas de ellas legítimas, otras ilegales o inmorales, o ambas cosas a la vez. El gobierno puede fijar tasas *más bajas* y sin embargo obtener *mayores* entradas. Y, desde luego, ha habido casos en que la aplicación de tasas demasiado altas se ha traducido, de hecho, en una menor recaudación de parte del fisco.

En consecuencia, dejemos que el gobierno establezca una tasa fija para todos los ingresos, cualquiera que sea su fuente: por ejemplo, 20%.²⁰ A continuación, se exime del impuesto a la renta a todas las familias pertenecientes al tramo inferior de la distribución del ingreso, de la siguiente manera: se otorga a cada padre una exención importante y a cada hijo (que sea carga familiar) se le concede la mitad de esa exención.

En los Estados Unidos, por ejemplo, si se otorgara una exención de 12 mil dólares por cada padre y de 6 mil por cada uno de dos hijos, los primeros 36 mil dólares ganados por las familias compuestas por cuatro personas estarían exentos del impuesto a la renta. Como la media de ingreso de las familias estadounidenses bordea los 36 mil dólares, esto significa que la mitad de las familias no tendrían que pagar impuesto a la renta. Por sí solo esto representaría una enorme simplificación.

A este respecto, esta reforma es favorable a la familia. Se aplicaría a todas las familias y protegería el ingreso familiar del costo de la crianza de los hijos. Los abuelos que vivan en el hogar como cargas también traerían consigo otra exención, con lo cual se convertirían en un activo financiero o, en todo caso, aliviarían mucho la carga de su cuidado, al mismo tiempo que permitirían que las familias se beneficien con su presencia.

²⁰ El candidato presidencial Stephen Forbes fue el primero que en la campaña de 1996 puso énfasis en el impuesto proporcional a la renta —o ‘impuesto uniforme’—, pero el representante Dick Armey ha presentado su propio proyecto de ley de impuesto uniforme. Los detalles de los planes varían. Los primeros en proponer la idea fueron Alvin Rabushka y Robert E. Hall, en su libro *The Flat Tax* (1985).

También me agrada la idea de que, al mismo tiempo que libera a los pobres de la carga tributaria, el impuesto sea estrictamente proporcional al ingreso. Los pobres y la mayor parte de la clase trabajadora quedan eximidos de pagar el impuesto a la renta. Por lo que respecta a la clase media y a los ricos, mientras más dinero ganen, más impuestos pagarán. La tasa sigue siendo la misma, pero la suma real que pagan sobre un ingreso adicional de 10 mil dólares (US\$ 2.000) es muy inferior a la que se paga en la práctica por un ingreso adicional de 100 mil dólares (US\$ 20.000). Si se aplicara a todo el mundo la misma tasa, seguramente aumentarían el cumplimiento y la transparencia, y disminuirían la evasión y la corrupción.

Naturalmente, el impuesto uniforme —prefiero llamarlo impuesto proporcional, para hacer hincapié en que todos pagan impuestos en proporción a sus ingresos y de acuerdo con la *misma* proporción (el *súmmum* de la justicia)— es motivo de controversia. El American Enterprise Institute ha organizado una serie de debates sobre el impuesto uniforme y sus principales competidores (el impuesto nacional a la compraventa; el conjunto modificado de cinco niveles ‘progresivos’, propuesto por Gephardt, líder de la minoría de la Cámara de Representantes, y otros)²¹.

Una de las principales objeciones al impuesto proporcional o único, antes sugerido, consiste en que no es progresivo. Ésta es la principal objeción que plantea el líder de la minoría Gephardt para defender su alternativa de cinco niveles. ¿Por qué insiste en que las tasas sean progresivas? “No tengo argumentos”, dice, “sino la simple ‘tincada’ de que ricos y pobres deberían pagar tasas diferentes; de alguna manera, parece más justo”²². Se vanagloria de que de acuerdo con su plan, el 70% de los contribuyentes pagaría una tasa máxima de sólo 10%.

A medida que aumentan los ingresos, se reduce proporcionalmente el valor de la exención de 36 mil dólares y se eleva la tasa impositiva real.

Se puede rebatir a Gephardt con dos argumentos. Primero, de acuerdo con el impuesto único, la mitad de los contribuyentes (las familias de

²¹ R. E. Hall, A. Rabushka, R. Arme y R. Eisner y H. Stein, *Fairness and Efficiency in the Flat Rate* (1996). Véase también Hall y Rabushka, *The Flat Tax* (1985).

²² Parece manifiestamente más justo que todos paguen a razón de la misma tasa (salvo los pobres) y no a tasas ‘progresivas’ (impuestos más altos a medida que aumentan los ingresos). Quienes piensan que es más justo que los que tienen mayores ingresos estén gravados con una tasa más alta, nunca han justificado su pretensión. Tienen que reconocer que su curiosa idea de justicia se ve frustrada por la sensación de injusticia que provocan las metas que se propone, y por la dispendiosa búsqueda de refugios tributarios que estimula. Para que los impuestos se paguen en forma justa debe percibirse que fueron cobrados con justicia. No he podido encontrar buenos argumentos que justifiquen la ‘progresividad’, aunque obviamente hay una ‘tincada’ general en su favor.

CUADRO N° 1: LA ‘PROGRESIVIDAD’ DE UN IMPUESTO ÚNICO EN UNA FAMILIA DE CUATRO PERSONAS EN DIVERSOS NIVELES DE INGRESO

(Impuesto único = 20%)			
Ingreso bruto \$	Renta imponible \$	Impuesto real	Impuesto promedio (%)
36.000 o menos	0	0	0,0
50.000	14.000	2.800	5,6
100.000	64.000	12.800	12,8
200.000	164.000	32.800	16,4
500.000	464.000	92.800	18,56
1.000.000	964.000	192.800	19,28

cuatro personas que ganan 36 mil dólares o menos) no pagarían impuesto; las que ganan menos de 55 mil pagarían una tasa de 5,6% (o menos) (véase el Cuadro N° 1). Para las familias de bajos ingresos esto sería más favorable que la tasa de 10% que postula Gephardt. Incluso los contribuyentes que ganen más de 100 mil dólares al año —más del 90% de los contribuyentes— sólo pagarían el 12,8% (o menos), o sea, poco más del 10% de Gephardt. Para los partidarios de la ‘progresividad’, el impuesto único resulta más progresivo que el de Gephardt, aun cuando la progresividad no haya sido su principal objetivo.

El segundo argumento es el siguiente: como las personas pertenecientes al 50% que obtiene menores ingresos no pagan impuesto a la renta, los efectos redistributivos respecto de quién paga cuánto por concepto de impuestos se limitan al 50% superior. Como se ha visto, en los Estados Unidos, el 50% de las familias comienzan con un ingreso que bordea los 36 mil dólares. Además, las familias que ganan hasta 55 mil dólares siempre pagan un impuesto a la renta reducido (5,6% o menos). Se supone que la progresividad se justifica por la intención de aliviar a los pobres. ¿Vale la pena discutir sobre qué personas pertenecientes al 40% que obtiene mayores ingresos pagan una proporción ligeramente mayor (o menor) que los demás? ¿Es pobre una persona que gana 55 mil dólares al año?

Hay otro argumento que también viene al caso. Mi colega Kevin Hassett está trabajando en un documento en el cual se asigna una cifra —un costo— a la preferencia por el actual sistema en vez del impuesto único. Hasta sus contrarios reconocen que las ventajas del impuesto único se traducirían en un aumento de 5% del PIB. (De acuerdo con estimaciones más realistas, esta cifra sería igual al doble, o más.) En el supuesto de que

el PIB se elevara a 9 billones, un aumento de 5% equivaldría a unos 450 mil millones. En consecuencia, resistirse al impuesto único para mantener el complejo sistema actual cuesta 450 mil millones de dólares. (Por cierto, el costo real podría ser significativamente mayor, tanto como un billón de dólares al año, o más.) Cabe preguntarse si para los partidarios de la progresividad ésta es tan importante como para renunciar a 450 mil millones de dólares o más al año por concepto de crecimiento económico. Cualquiera sea la progresividad que logren, ésta consistirá únicamente en una reestructuración de la proporción de los impuestos que paga el 40% de las personas que ganan más. ¿Realmente les importa tanto que el 5% situado en el tramo superior, o el 15% que le sigue, pague un poco menos (o más) que lo que pagan ahora? Después de todo, de acuerdo con el impuesto único o proporcional, el 50% que gana menos no paga impuesto a la renta.

Para un análisis completo, también habría que examinar las distintas propuestas de un impuesto nacional a la compraventa, o al consumo, en reemplazo del actual impuesto a la renta y como alternativa al impuesto proporcional o único. Pero ello enredaría demasiado un artículo de por sí extenso²³.

Conclusión

Estas tres modestas iniciativas de política pública no nos coronarán de gloria, pero al menos serán una pequeña contribución para reducir el papel que desempeña en nuestras vidas el Estado de grandes dimensiones, y para dotar de poder a los ciudadanos, a sus familias y asociaciones en la sociedad civil.

Son una contribución modesta al proceso de devolución desde el Estado a la sociedad civil que caracterizará, posiblemente, la historia política y social del siglo veintiuno.

Un amigo mío ha dado a este conjunto de ideas el nombre de ‘capitalismo familiar universal’. Sin embargo, el nombre sugerido podría contrariar los prejuicios europeos. Europa ha pasado más de ciento cincuenta años denigrando el capital. Es lamentable. A las familias corrientes les ayuda mucho tenerlo. Hacer que todas las familias tengan un capital es un objetivo loable.

²³ Puede obtenerse amplia información de Citizens for Fair Tax, PO Box 27487, Houston, TX 77227-7497. El representante Archer ha presentado al Congreso su propia versión del impuesto al consumo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bennett, William. *Index of Leading Cultural Indicators: Factors and Figures on the State of American Society*. Nueva York: Simon & Schuster, 1994.
- Berger, P. L.; y Neuhaus, R. J. *To Empower People: From State to Civil Society*. Edición correspondiente al vigésimo aniversario, por Michael Novak. Washington, D. C.: AEI Press, 1996.
- Bork, R. *Slouching Toward Gomorrah*. Nueva York: Harper Collins, 1996.
- "Fixing Social Security", *The American Enterprise*, enero/febrero de 1997.
- Gray, John. Artículo en *The Times Literary Supplement*, 9 de mayo de 1997.
- Green, D. *Reinventing Civil Society*. Londres: IEA, 1993.
- Green, D.; Horowitz, M.; y Olasky, M. En P. L. Berger y R. J. Neuhaus, *To Empower People: From State to Civil Society*. Edición correspondiente al vigésimo aniversario, por Michael Novak. Washington, D. C.: AEI Press, 1996.
- Hall, R. E.; Rabushka, A. *The Flat Tax*. Stanford: Hoover Institution Press, 1985.
- Hall, R. E.; Rabushka, A.; Armey, R.; Eisner, R.; y Stein, H. *Fairness and Efficiency in the Flat Rate*. Washington, D. C.: AEI Press, 1996.
- Harris R.; y Seldon, A. *Welfare Without the State*. Londres: IEA, 1987.
- Juan Pablo II. *Centessimus Annus*.
- Murray, Charles, *et al.* *Charles Murray and the Underclass: The Developing Debate*. Londres: IEA Health and Welfare Unit, 1996.
- Olasky, M. *The Tragedy of American Compassion*. Wheaton, III: Crossway Books, 1992.
- Novak, M. (ed.). *The New Consensus on Family and Welfare*. Lanham, Md.: UPA, Inc., 1987.
- Pear, R. "Moynihan Offers Proposal to Preserve Social Security". *The New York Times*, 15 de marzo de 1998, p. 24.
- Popenoe, D. "Family Decline in the Swedish Welfare State". *The Public Interest*, invierno (boreal) 1991.
- Rabushka, Alvin; y Hall, Robert E. *The Flat Tax*. Stanford: Hoover Institution Press, 1985.
- Report to Congress on Out-of-Wedlock Childbearing*. Washington, D. C.: Dept. of Health and Human Services, 1995.
- "The Spiritual Crisis of the Welfare State", *Wall Street Journal*, 3 de febrero de 1997.
- Tocqueville, A. de. *Democracy in America* (1835). Traducido por G. Lawrence y J. P. Meyer, J. P. (eds.). Nueva York: Anchor Books, 1969, Vol. II.
- Walter, M.; y Abbott, S. J. (eds.). *Gaudium et Spes, # 69, The Documents of Vatican II*. Piscataway, Nueva Jersey: New Century Publishers, 1966. □