

Principios de la Política Social Liberal

6 Tesis
con comentarios
del *Dr. Gerhart Raichle*

Instituto Liberal
Fundación Friedrich-Naumann
Truman-Haus
Karl-Marx Str. 2
14482 Potsdam-Babelberg
libinst@fnst.org

ÍNDICE

	Página
Introducción	5
Tesis 1: La Política Liberal es Social	9
Tesis 2: Ayuda Dirigida en Lugar de Nivelación General	15
Tesis 3: El Principio de la Subsidiariedad	20
Tesis 4: El Principio de la Eficiencia	23
Tesis 5: La Competencia es Liberal a la vez que Social	26
Tesis 6: El Principio de la Transparencia	29

Introducción

Las tesis de los "Principios de la Política Social Liberal" fueron aprobadas por el Consejo Directivo de la Fundación Friedrich-Naumann el 23 de Agosto de 1999. Surgieron en el marco de un proyecto del Instituto Liberal de la Fundación en el que participaron expertos de alto nivel en la materia y que culminó en el libro, "La Libertad y Responsabilidad Social como Principios Básicos de la Política Social Liberal", publicado por Otto Graf.

Para aquellos interesados en la política y que, con poco esfuerzo, quieran obtener una visión de cómo abordan los liberales los problemas sociopolíticos del presente y del futuro, este folleto les aportará un panorama o, incluso, un primer acercamiento. Como el título lo indica, se trata de los postulados y no de la política práctica. Esto no significa que ambos no tengan que ver el uno con la otra: los postulados que no proporcionen una orientación útil para la toma de decisiones en la práctica política, carecerían de valor. Pero precisamente de eso se trata: de una orientación, no de recetas acabadas. Si uno se imagina una política social estructurada a partir de los postulados que se formulan, parcialmente se encontrará con dramáticas diferencias en relación con la política social realmente existente. Más no sea porque el camino hacia ese fin es largo e imposible de planear en todos sus detalles, no puede tratarse aquí de un "programa de acción", sino de una base de orientación para la elaboración de programas de acción. Una política social totalmente coincidente con los postulados aquí presentados, seguirá siendo todavía por largo tiempo una utopía (en el sentido positivo de la palabra). Pero es sabido que aún el viaje más largo se inicia con el primer paso y que para el logro de metas, aunque lejanas, resulta muy útil tener claridad sobre *en qué dirección* deben darse, no sólo el primero, sino también los pasos subsecuentes.

En un sentido todavía más amplio, los "postulados" se vinculan

con el *status quo* de la política social vigente: se apoyan de una manera sustancial en el análisis de los procesos malogrados que lo caracterizan. Porque la causa de estos procesos fallidos reside, de manera abrumadora, en la falta de observancia de ciertos principios liberales elementales, válidos desde hace mucho antes de cualquier especialización sociopolítica: en el descuido de la autodeterminación y la autorresponsabilidad; en la contravención de las reglas básicas de la subsidiariedad y la limitación del poder estatal; en el encubrimiento sistemático de las relaciones costo-beneficio y, por lo tanto, también de las responsabilidades. Ante las causas de algunas de estas crisis sólo es necesario formular lo directamente opuesto y ya se cuenta con un principio liberal; y una parte considerable de estas causas puede englobarse bajo un simple denominador común: la (sobre-) politización. Esto podrá resultar desconcertante: ¿es acaso posible que algo, que justificadamente se llama "política" (o sea, Política Social), pueda ser *demasiado* político?

Puede; debido a una causa quizás lamentable, pero innegable, el que (casi) todas las cosas buenas tienen su precio. Y esto es válido inclusive para algo tan indiscutiblemente bueno como la democracia. El precio que pagamos por ella está en el incentivo que plantea para los políticos: desean ser (re)elegidos. Para lograrlo, ellos por su parte, también están dispuestos a pagar un precio, y si es posible, con el dinero de otros. El problema reside en que los políticos pertenecen a aquellos pocos grupos de personas que casi a diario tienen oportunidad de ello. Elevando a un orden de magnitud aún mayor, la problemática de los alicientes. Porque nótese bien, que no se trata de juzgar a la ligera la moral personal de los políticos, que no es ni mejor ni peor que la de los demás mortales, sino de las tentaciones a las que están expuestos. Y estas tentaciones terminan rayando en lo irresistible, cuando la posibilidad de echar mano a los impuestos y a otras contribuciones obligatorias se combina con la posibilidad de gastar de manera electoralmente efectiva esos recursos. La práctica que resulta de ello y para la que se ha acuñado el término

de "democracia de complacencia", es sin duda el peor enemigo de una política social sólida y eficiente. Las cosas no mejoran por el hecho de que la mayoría de los políticos tienen la conciencia de lo más tranquila, porque hacen el bien a "grupos desaventajados" (los cuales, naturalmente, son a la vez grupos estratégicos de electores) y que el meter la mano a los bolsillos de los contribuyentes puede ser fácilmente justificado desde el punto de vista moral con términos como "solidaridad" y "justicia social". Así pues, se debe tratar de que "el número de tornillos de ajuste que los políticos pueden apretar sea lo más limitado posible". Es cierto que éste es un propósito bastante ambicioso, porque se trata de convencer a los políticos para que suelten –aunque sea en parte– y voluntariamente, su juguete favorito. El que esto pueda ocurrir, sólo es imaginable bajo dos condiciones: la primera es un escenario tan amenazante de crisis, que sectores considerables del electorado protesten contra la "política de complacencia"; y la otra es que, en lugar del dar y quitar por motivos políticos, aparezcan normas y reglas de tal manera "objetivas", que puedan ser percibidas por la mayoría de los posibles afectados como limpias y justas. Lamentablemente, lo más probable es que sea el primero de estos escenarios el que se cumpla.

La segunda condición tiene precisamente por finalidad el tipo de postulados a los que se refiere este escrito. En ellos deben expresarse, por una parte, los valores cuya realización debe servir a una política y también deben evidenciarse las fuentes de las que emana el compromiso social de los liberales. Por otra, deben fijarse claras disposiciones sobre el "cómo" de la política social –es decir, cómo las metas definidas por valores habrán de alcanzarse en lo individual. Y se trata de disposiciones que estrechen los márgenes de juego arbitrarios, si no es que los eliminen por completo. Porque naturalmente una materia como la política social, que es tan extraordinaria e intensivamente distributiva y, por lo tanto sensible a los intereses, no puede llegar a ser completamente objetiva, que conduzca a una cierta automatización en la toma de decisiones.

Sería ilusorio y en realidad tampoco deseable, desterrar completamente a la política del ámbito social. Más bien se trata de remitirla a su propio papel fundamental. Lo que con ello se quiere decir, se aclara de la mejor manera con un ejemplo: el si y, sobre todo, con cuánto se debe ayudar a alguien que no puede pagar un alquiler acorde con el mercado por una vivienda de su conveniencia, seguirá siendo un asunto político y que requiere de una decisión política. Pero, si esta ayuda debe ser proporcionada directamente al sujeto o mediante una subvención al objeto, es decir al mercado; si debe fluir por un solo "canal" que asegure la mayor transparencia posible o debe distribuirse en diversas partidas del presupuesto y, por lo tanto, quedar oculta; si debe tomar la figura de una transferencia financiada con impuestos o manejarse en el marco de una "seguridad social"; que si se puede ser beneficiario de la ayuda, independientemente del hecho de contar con otras posibilidades de resolver el problema, como por ejemplo recurriendo a familiares. Para preguntas de este tipo siempre podrán plantearse pautas generales, que sirvan de orientación a la praxis política y que de esta manera las puedan distanciar de las rencillas cotidianas, por lo menos y en un principio, entre los liberales.

Deberá analizarse con mucha precaución, si un consenso de esta naturaleza puede extenderse igualmente a otros círculos; sin tomar en cuenta que también depende de la primera de las dos condiciones anteriormente expuestas. Ciertamente, las cuestiones que se ocupan de manera preponderante de las *modalidades* de la Política Social son más susceptibles a ser objeto de una discusión racional que las preguntas altamente politizadas del "si" y el "cuánto". Pero, dado que, como se mostrará en las próximas páginas de este folleto, tampoco las modalidades pueden ser completamente neutrales en términos de valores (ya no digamos de interés), lo cual nos obliga a no subestimar los alcances y las dificultades inherentes de las necesarias tareas de convencimiento.

1.- La Política Liberal es Social

En su esencia, la Política Liberal es Social. En tanto que reivindica el Estado de Derecho, protege las libertades individuales de los débiles ante la arbitrariedad de los fuertes. En tanto que defiende la Economía de Mercado, procura la igualdad de oportunidades para todos. En tanto que propugna la limitación del Estado, impide el abuso que en la lucha por la distribución del poder beneficia sobre todo a los intereses de los poderosos. En tanto que desmantela la excesiva regulación y los cárteles –también en el mercado laboral– sienta las bases de fuentes de empleo para todos. En tanto que asegura la estabilidad del valor monetario, hace de hecho posible una previsión confiable para la vejez y los casos de pobreza. En tanto que se opone a una política redistributiva que sólo sirve a todos los intereses imaginables, asegura los recursos para una ayuda dirigida y sostenible, ahí donde se le requiere. En tanto que reduce la carga tributaria, crea espacios para la solidaridad hacia el prójimo en el sitio que le corresponde: el ámbito privado. En tanto que combate la falsa idea de que esta solidaridad hacia el prójimo sólo puede ser organizada por parte del Estado, refuerza la conciencia de corresponsabilidad entre las personas. En sentido estricto, la Política Social debe reparar en buena parte los daños que se han provocado por el desacato de los postulados liberales.

Estas tesis-postulados se ocupan de la Política Social en su *sentido más estricto*, es decir, en el de la *política de los sistemas de aseguramiento social*. Los motivos de ello se encuentran en el desarrollo de la Tesis 2. Pero antes de abordar la que se define como "verdadera" Política Social, resulta útil y esclarecedor hacer algunas precisiones sobre la dimensión social del liberalismo como un todo y, particularmente, *fuera* del estrecho ámbito de la Política Social. Si empezamos por denominar en términos muy amplios e incluyentes como "social" a todo aquello que protege los derechos e intereses

legítimos de los miembros más débiles de la sociedad frente a los más poderosos, entonces el liberalismo se revela ya ante cualquier política social como un proyecto social extraordinario. La explicación de ello se encuentra en la demanda básica del Liberalismo: *la mayor libertad posible de cada uno de los ciudadanos*. Esta meta sólo es alcanzable asegurando la igualdad de derechos (de libertad) para todos. El Estado de Derecho en el que todos son iguales ante la ley, en el que los grandes y poderosos no tienen más derechos que los pequeños y débiles –y en el que los pequeños pueden defenderse de los excesos de los grandes!– es la gran conquista del liberalismo. La otra, es la Economía de Mercado. Que ésta es infinitamente superior a todas las demás alternativas en la producción de un bienestar general y que con ello también libera de manera más confiable y abundante los medios financieros con los que se puede practicar una política social, prácticamente nadie lo discute.

Por el contrario, la tesis de que la Economía de Mercado también está en el interés de los más débiles, topa con el incrédulo asombro aun de aquellos que tienen buena voluntad: ¿no es precisamente el mercado, la arena de los fuertes que con su poder de capital y de organización ponen a los débiles contra la pared, una rivalidad de animales de rapiña, una competencia que se rige por la ley de la selva? Este prejuicio, porque es un prejuicio, está tan difundido como equivocado. La mayoría de los seres humanos (aunque reconozca la alta productividad de la Economía de Mercado) cree que el mercado favorece ante todo a los más fuertes. Quizás tendrían razón si en el mercado realmente prevaleciera la ley de la selva.

En algunos países de Europa del Este se puede observar lo que sucede cuando se dispara un "mercado" sin ningún tipo de marco legal: en el mejor de los casos, funciona de manera muy deficiente. Para poder desplegar plenamente sus méritos, el mercado necesita orden: reglas de competencia, que impiden ventajas desleales a través del engaño, la violencia o acuerdos contrarios a la libre oferta,

una reglamentación confiable en materia de deudas, acuerdos y responsabilidades y otras similares. Dicho de otra forma: también la Economía de Mercado se da mejor bajo un régimen de derecho.

No hay que confundir, empero, un "marco de ordenamiento" con una "injerencia en el mercado". El marco normativo sienta las *reglas* de la competencia, pero no debe presuponer un determinado *resultado*. Los liberales consideran como justo el resultado de la competencia –también aquella en torno de la repartición del producto social– cuando se apegan a reglas justas, es decir, que tratan por igual a todos los participantes. Los socialistas de diferentes colores, en cambio, creen en una "justicia de resultados", que se obtiene mediante una injerencia manipuladora en el *proceso* de competencia. (Naturalmente, el concepto de la justicia normativa presupone un alto grado de igualdad de las oportunidades –no en el sentido de que las diferencias de talento o inclusive de capacidad de rendimiento sean simplemente niveladas,– sino de que cada cual pueda aportar a la competencia los talentos o la productividad de que dispone. Es por ello que un sistema educativo eficiente y accesible para todos es otra de las demandas liberales con alto impacto social.)

Si después de estas aclaraciones previas retornamos a la pregunta de ¿cómo distribuye el mercado las oportunidades entre los fuertes y los débiles, los grandes y los pequeños? –el prejuicio habitual de que "el mercado favorece a los fuertes" ya no logra sostenerse; no, por lo menos, cuando se trata de un mercado que funciona con una competencia eficiente. En general los débiles y los pequeños (precisamente porque son débiles y pequeños) tienen casi siempre la voluntad y están en condiciones de ofrecer su producto o su fuerza de trabajo a precios y en condiciones particularmente favorables– *¡si se les deja!* Y aquí está el meollo del asunto: cuando los fuertes desplazan a los débiles del mercado, casi nunca lo hacen por medio de la competencia en el mercado (haciendo aún mejores ofertas),

sino recurriendo al uso del poder político. Éste sí lo detentan ellos por encima de los débiles y lo utilizan para mantener ahorcados a los competidores "débiles" mediante salarios mínimos, subvenciones, aranceles, fondos de contingencia, la obligatoriedad de normas sociales y ambientales estrictas, etc. El término técnico con que se conoce esta modalidad es el de "proteccionismo". Proteccionismo es la exclusión o la obstaculización de la competencia indeseable, mediante el uso del poder político. El hecho de que siempre es aplicado por los (políticamente) fuertes y *en contra de los "débiles"*, muestra con claridad quién tiene o tendría en *el mercado*, ya sin la distorsionante influencia política, las mejores o por lo menos buenas oportunidades: los "débiles", aquellos que en un mercado verdaderamente libre al final no serían tan débiles. En suma: el mercado da a todos una oportunidad, *el mercado es social*. Esto, por lo demás, se confirma con los resultados de inequívocos estudios empíricos: mientras mayor sea en un país la libertad de mercado, mayores son, no sólo el crecimiento económico y el ingreso promedio, sino también menor es la pobreza, según el Human Poverty Index de las Naciones Unidas e, inclusive, más alta la esperanza de vida de los ciudadanos.¹ Ciertamente todavía existen personas que no alcanzan a beneficiarse de las mayores oportunidades que ofrecen el mercado y la competencia, o las perciben en forma limitada: los discapacitados, por ejemplo. Para ellos, debe aplicarse en efecto la *Política Social en el sentido estricto del término*. Un ámbito en el que las fuerzas externas al mercado han tenido efectos particularmente devastadores, es el mercado laboral. En Alemania, ni los salarios ni las condiciones de trabajo se derivan de las reglas del mercado, sino parcialmente de leyes y de acuerdos colectivos que tienen un carácter corporativo, persiguen metas proteccionistas y, en parte, resultan simplemente contraproducentes (así, por ejemplo, inflexibles y complicados párrafos que protegen del despido provocan que las empresas se limiten en las contrataciones y prefieran pagar horas extras). Visto más de cerca, el derecho de negociación

¹ James Gwartney y Robert Lawson, *Economic Freedom of the World, 2001 Annual Report*, editado en Alemania por el Instituto Liberal de la Fundación Friedrich-Naumann, págs. 9-12.

de acuerdos colectivos se revela como un proteccionismo a favor de los que detentan empleos, en detrimento de los que buscan trabajo (es decir, otra vez, de los más débiles). Aceptado: un libre mercado de trabajo probablemente conduciría en algunas ramas temporalmente a salarios bajos –pero devolvería al trabajo a cientos de miles, quizás millones, que actualmente se encuentran desempleados (y después de una descarga de esta naturaleza, los salarios seguramente volverían a subir pronto). Es difícil de imaginar algo más social que eso. En suma: la injerencia de los factores externos en el mercado, es decir, el quebrantamiento de los postulados liberales, es lo que genera el problema social. El camino liberal es la vía social y cada desviación nos termina resultando muy cara. Estos son entonces los daños que debe reparar la *Política Social en sentido estricto, a la que* están dedicadas las siguientes seis tesis. Antes de ello, sin embargo, hay otro punto que requiere de aclaración: el tema de la "Solidaridad". La afirmación en la tesis, de que la Solidaridad con el prójimo se encuentra en el ámbito privado, es vista por muchos como algo difícil de aceptar: ¿es que acaso no vale nada la redistribución de impresionantes sumas millonarias entre los más pobres y débiles de nuestra sociedad que realiza nuestro Estado en nombre de la Solidaridad?

No se trata de eso. Independientemente del monto, ni siquiera se discute que la redistribución deba hacerse en beneficio de los más pobres y débiles; y, por cierto, también y precisamente, con el poder coercitivo del Estado. La pregunta es más bien sobre la moralidad de la forma en que se lleva habitualmente a cabo, porque el concepto "solidaridad" aparece desde todo ángulo, revestida de una alta calidad moral. El mensaje dice más o menos: quien no esté dispuesto a pagar por ella, debe avergonzarse. Por lo tanto, cada cual decide si paga sus impuestos y otras contribuciones forzosas con gusto o en contra de su voluntad. De todos modos tendrá que pagar; no hay alternativa –y éste es el punto que salta a la vista: porque sólo puede tener calidad moral una conducta acerca de la cual uno puede optar

por conducirse así o de otra forma. Dicho de otra manera: sólo lo que se hace voluntariamente tiene un valor moral. Lo que se hace por obligación, sin tener otra alternativa, podrá ser útil y necesario—pero difícilmente tendrá un valor moral. Es por eso que la idea de una solidaridad coercitiva es una contradicción intrínseca, por lo menos, mientras se conciba la solidaridad como una categoría moral. Resulta por lo tanto comprensible que los políticos difícilmente puedan resistirse a esta contradicción; en tanto que utilizan el dinero de otros para “hacer el bien”, fomentan con ello su reelección y, además de todo, lo revisten de un baño de moral. Así, los electores deberían ver con particular recelo los llamamientos políticos a la solidaridad, hechos desde elevadas plataformas morales. En cambio, la solidaridad voluntaria hacia el prójimo, nunca podrá ser suficientemente alabada. La disposición hacia ella será mayor, en la medida en que se sustraiga menos dinero a la fuerza de los bolsillos, con arengas pseudo-morales de solidaridad.

2.- Ayuda Dirigida en Lugar de Nivelación General

El sentido de la Política Social Liberal reside en ayudar a las personas necesitadas y tomar medidas para la prevención de situaciones de indigencia, pero no en igualar las diferencias sociales. Interviene con su ayuda ahí, donde las situaciones agudas o potenciales de pobreza amenazan las posibilidades de vivir en libertad y asumir la responsabilidad de uno mismo y de otros. Únicamente hacia este objetivo deberán orientarse tanto la ayuda directa, mediante transferencias, como la prevención colectiva contra riesgos no superables en forma individual.

Aquí se trata tanto del objetivo como del objeto –y con ello también de los límites– de la Política Social. Cuando de objetivos se trata, para los liberales lo que siempre está primero es la libertad. Es el principio y fin de toda política liberal. Por lo tanto, la respuesta liberal a la pregunta de "¿cuándo necesita una persona de la ayuda estatal?", es lógicamente: "cuando su libertad se ve amenazada." Y puesto que en la Política Social se trata de amenazas por la falta de recursos materiales, la meta de la Política Social Liberal debe consistir en ayudar a las personas cuando su libertad se ve en peligro precisamente por la escasez de estos recursos. Dicho de manera más sencilla: por la falta de medios. Aquí, evidentemente, hay algunas cosas que aclarar y, sobre todo, que precisar. ¿De qué tipo de libertad estamos hablando y cómo se define su amenaza? Y también, ¿cómo pueden ser disipadas estas amenazas sin coartar la libertad de otros más allá de lo estrictamente necesario? Incluyendo la de aquellos a los que se pretende ayudar. Vayamos punto por punto. Este no es el sitio para abundar en las sutilezas filosóficas de los diferentes conceptos de libertad. Lo importante es que la libertad no se defina a partir de opciones o campos de acción (es decir, que no sea mayor en función de la riqueza que se tenga), sino como la irrestricta autodeterminación de cada ciudadano. Y es la que puede verse amenazada cuando un determinado nivel de satisfacción de

las necesidades no se ve cumplido. En pocas palabras: el que padece de hambre y sed, pasa frío, no tiene un techo sobre su cabeza y nada que vestir; el que está enfermo y no puede permitirse un médico o comprar una medicina, podrá ser libre (según el enfoque filosófico) y quizás hasta en un sentido muy teórico, pero no podrá *vivir* la libertad. En ciertos ámbitos importantes –conforme a cualquier interpretación seria de la libertad– no puede hacerse responsable de sí mismo. Ni que hablar de responsabilizarse por otros, es decir de la Solidaridad. Que una persona así requiera de ayuda, puede justificarse igualmente, por otros motivos: por amor cristiano hacia el prójimo, por ejemplo, o simplemente por solidaridad humana. Estos motivos se concilian sin problema con las causas liberales de la libertad y pueden muy bien (y lo hacen frecuentemente) actuar juntos. A partir de estos motivos se puede también hacer mucho más por un menesteroso, y por encima de lo estrictamente indispensable, para alejar las amenazas a su libertad. Esto tampoco se contradice en nada con el pensamiento y los sentimientos liberales –*siempre y cuando ocurra de forma voluntaria*.

El umbral, cuyo traspaso determina la amenaza a la libertad, "sólo" (entre comillas porque realmente es muy importante) deberá limitar la posibilidad de coerción, pero de ninguna manera la posibilidad de la ayuda misma. Cuando se trate de ayudar a personas que han descendido o amenazan con caer por debajo de este nivel, se justifica la obligatoriedad inherente de toda política redistributiva. Por encima de este límite no debería ponerse ninguna cortapisa a la acción voluntaria y la coerción debería quedar al margen. Por lo tanto, si este texto trata casi exclusivamente de la Política Social, referida al combate (e inclusive impedimento) de situaciones de miseria que amenazan la libertad, ello sucede simplemente porque aquí de lo que se habla, es de la Política Social *Estatal*; y que debe limitarse a lo que requiere de los instrumentos coercitivos del Estado.

Por lo tanto, si la Política Social (Estatual) se define como *el combate y la prevención de situaciones de pobreza con ayuda de instrumentos* (es decir, coercitivos) *específicos del Estado*, con ello no sólo se enuncia lo que incluye, sino también claramente lo que excluye o lo que no es conciliable con ella. La tesis de la "nivelación general" o de la "igualación de las diferencias sociales" como meta sociopolítica, merece el rechazo rotundo. El Liberalismo contempla a la desigualdad en la posesión de bienes materiales como algo normal, como una consecuencia inevitable y expresión de libertad; y no prevé la eliminación o disminución de esta desigualdad como objetivo político, en tanto ésta no constituya una amenaza a la libertad. Esto no sólo significa que la nivelación no constituye una meta de la Política Social, sino que tampoco debe ponerse a su servicio.

Constituye el rechazo a la "política social como política de la sociedad", es decir, a la institucionalización de la Política Social, con objetivos que van más allá de ella misma. Es evidente que existe una interacción entre la política socioeconómica, por una parte, y la política social, por otra. Hay que recordar siempre que la Política Social Liberal y, sobre todo, la económica (pero también la jurídica y la educativa) conllevan efectos sociales positivos. Pero éstos se logran, porque cada una *en su ámbito* despliega un máximo de libertad y no porque una se ponga al servicio de la otra. Las así llamadas "metas de política comunitaria" en la Política Social, no son en realidad otra cosa que el Caballo de Troya mediante el que se insertan las políticas de interés, clientelismo y de complacencia.

¿Qué es lo que finalmente *no* se puede considerar como "metas de política comunitaria"?

Supongamos que el grupo X está desfavorecido, el grupo Y necesita superar rezagos y el grupo Z padece por los embates de la creciente competencia del mercado global (o también en casa a causa

de desempleados menos exigentes o vivales innovadores) ¿Debe componer todo esto la Política Social? La Política Social sucumbiría en el intento.²

Es por eso que la Política Social en el sentido liberal y también en el contexto de este folleto, se refiere estrictamente a la política de los sistemas de aseguramiento social³ y, en concreto, a aquellos servicios de seguridad social que tienen por objetivo la superación o prevención de situaciones de desamparo económico que amenazan la libertad o la existencia.

El superar o prevenir, nos remite a dos tareas diferentes. Un estado de pobreza aguda requiere de ayuda y si los afectados no contaron con la previsión necesaria y no hay nadie más que les ayude, ésta sólo podrá provenir de la transferencia de los fondos de la comunidad, es decir, mediante la redistribución estatal. Por el contrario, ante una situación de pobreza que todavía no ha hecho crisis, la prevención es posible y la pueden ejercer los propios afectados (aunque sea en parte) en tanto no caigan en la inopia.

Se trata por lo tanto, de exigirles a mantener un cierto nivel de prevención; o, dicho de otro modo, de decretar un seguro obligatorio. Todo esto está relacionado con la coerción: la ayuda en caso de pobreza aguda, porque se da a través del cauce de la redistribución coercitiva; la prevención obligatoria contra una situación potencial de pobreza, porque somete a los ciudadanos a la obligación de contar con un seguro.

Tomada en serio la regla antes expuesta, en el sentido de que la injerencia en la libertad de los afectados debe limitarse a lo absolu-

2 En caso de que los miembros de los grupos X, Y o Z cayeran en situaciones de pobreza que amenazaran su libertad, se convertirían en objeto de la política social liberal, pero precisamente por ello y no porque pertenezcan a determinados grupos.

3 *El rechazo de una "política social como política comunitaria", no es también un rechazo a la política comunitaria misma. Podría tener mucho sentido mejorar, por ejemplo, las condiciones de marginalización de determinados grupos o instrumentar una política que fomente una mayor adquisición de bienes. Aquí únicamente se trata de que la política social no sea sobrecargada con tales metas.*

tamente indispensable, de ello se derivan entonces importantes consecuencias para los alcances, tanto de las transferencias como de las obligaciones legales de aseguramiento. ¿Qué sería en estos casos lo "absolutamente necesario"? Necesario es lo que aleja la necesidad, es decir, lo que detiene las amenazas contra la libertad y la existencia. Por lo general, el monto que se requiere para eso durante un lapso de tiempo determinado, se denomina mínimo existencial. El cuánto es esto exactamente, siempre será motivo de controversia política y, por lo tanto, a fin de cuentas deberá también ser determinado políticamente. Lo que sí es decisivo, empero, es que más allá de una redistribución –más exactamente: con la obligatoriedad que conlleva– no existe ninguna base de legitimación. Ésta debe llegar exactamente al nivel de la necesidad de la cual emana y no más. Inversamente, significa que todo ciudadano de un Estado gobernado en forma liberal, puede estar seguro de no quedar abandonado a su suerte en caso de verdadera necesidad.

Lo mismo vale en principio para la obligatoriedad de la prevención. Que el Estado tenga derecho a dictar esta obligatoriedad, se deriva de la afirmación previa de que, en caso de ser requerido, debe garantizarle a cada ciudadano el mínimo existencial. A cambio de ello, puede exigir que sus ciudadanos no se expongan deliberadamente o por negligencia a tales riesgos. Es decir que, mientras y en cuanto puedan, se aseguren contra ellos, pero sólo en la misma medida en que el Estado saldría a apoyarlos, que como se dijo, es el mínimo existencial.

La otra cuestión es, para *cuáles* riesgos puede y debe disponer el Estado de un seguro obligatorio. También esta interrogante puede ser contestada a partir de los criterios aquí expuestos: contra aquellos riesgos a que podría conducir un estado de indigencia como fuera definido en los párrafos anteriores. En este asunto naturalmente también hay cuestiones de límites, de los cuales nos ocuparemos en otro punto. Sin embargo, el principio como tal, no se ve puesto en duda por ninguna de ellas.

3.- El Principio de la Subsidiariedad

"Subsidiario" significa "que apoya, que complementa". En este sentido del principio de subsidiariedad, la Política Social Liberal sólo interviene donde la autoayuda individual o colectiva no es posible o no alcanza. Como toda Política Liberal, la Política Social Liberal apuesta en primera instancia a la propia responsabilidad y a la disposición voluntaria. También en la Política Social, el Estado sólo debe actuar allí, donde sin sus instrumentos específicos, las cosas no puedan estar peores.

El principio de subsidiariedad se presta a múltiples malentendidos. Con particular frecuencia se le interpreta de manera sumamente estrecha: como sólo aplicable en la relación entre diversos planos estatales o como una receta ligeramente esotérica proveniente de la doctrina social católica. Y, en ocasiones, un manejo descuidado del principio de subsidiariedad conduce inclusive a lo opuesto de lo que marca su sentido, es decir, a la centralización en lugar de la descentralización de las soluciones. Bien entendido, en cambio, el principio de subsidiariedad es *liberalismo puro*. De hecho no hace más que reafirmar, que *el poder de decisión siempre debe permanecer lo más cerca posible a los propios interesados*. Lo que cada uno puede decidir por sí mismo, no debe decidirlo un colectivo por él; lo que puede solucionarse en el seno de un grupo pequeño, en la familia o a partir de acuerdos voluntarios, no debería ser delegado al poder coercitivo del Estado; lo que se puede arreglar al nivel de la comunidad, no le corresponde al nivel estatal o federal, y así sucesivamente.

Detrás de ello yace una reflexión simple: que la autodeterminación entraña más libertad que la determinación colectiva; y que la determinación colectiva ofrece mayor libertad, en la medida en que el poder de decisión se tenga que compartir con menos gente, es de-

cir, mientras más reducida sea la unidad dentro de la cual deben tomarse las decisiones. *¡Cuanto menor la unidad, mayor la libertad!*⁴

Un punto de intersección particularmente crítico desde la perspectiva de la subsidiariedad, es el que ocurre entre el ámbito no estatal (la "sociedad civil") y el Estado. Porque lo que distingue al Estado de todas las demás formas de la convivencia humana, es su poder de coerción. Lo que se deja al arbitrio de la decisión estatal, es implementado o impuesto por este mismo poder de coerción. Es por ello que los liberales quieren dejar al Estado y sus mecanismos de decisión sólo aquellos asuntos que no se pueden resolver más que de manera coercitiva.⁵ Entre ellos se cuentan también importantes áreas de la política social: todas aquellos aspectos en que la redistribución o las obligaciones legales generales son necesarias, es decir sobre todo para las metas definidas en la Tesis 2, se utilizan también los "instrumentos específicos del Estado"; alias, el poder del Estado. Pero inversamente, esto significa que: *sólo* esas áreas deben ser objeto de la Política Social del Estado. Todo lo demás debe dejarse en manos de las múltiples formas de solución no estatales es decir, de la (auto-) ayuda familiar, comunitaria, gremial y en el sentido más amplio de la sociedad civil, así como también al aseguramiento a través del sector privado del mercado. Algunos opositores del liberalismo interpretan esto, como si a toda la parte de las actividades sociopolíticas ajena a la intervención del Estado se le diera un manejo de segundo rango, se le descuidara o, inclusive, se le considerara superflua. Esta apreciación no sólo es totalmente errónea, sino que denota un alto grado de miopía provocado por su celo estatal: estos críticos, evidentemente, sólo pueden imaginarse como política social deliberada y "correcta", aquella que proviene del Estado.

4 Esto siempre y cuando las decisiones sean tomadas de manera democrática. Que en pequeñas unidades como la familia o grupos reducidos también existen estructuras informales de poder, es cosa sabida; esto, en todo caso, no puede atribuirse al principio de subsidiariedad y, en tanto se trate de agrupaciones voluntarias, habitualmente subsiste la posibilidad de sustraerse a estas pretensiones de poder.

5 A lo sumo, en todo caso, aquellos donde existen claras ventajas de costo o de eficiencia ("bienes públicos").

Los liberales lo ven más bien al revés: no menosprecian de ninguna manera la política social estatal, pero valoran de manera particularmente alta lo que pueden lograr los ciudadanos libres sin la coerción estatal, confían en las personas y en su libre iniciativa para resolver sus propios problemas y, muchas veces también, los de otros, sin la tutela de "arriba". El reproche de que esto sería ingenuo y de que a fin de cuentas, lo que no está regulado por el Estado no se hace, no viene al caso. Para empezar, contradice toda la experiencia histórica: en el siglo XIX en Alemania, por ejemplo, había una sorprendente multiplicidad de iniciativas de autoayuda gremiales o privadas de otro tipo, que eran absolutamente eficientes. Por otra parte, la noción de que la iniciativa social privada descansa sólo en un altruismo auto-engañoso y que por ello no se puede esperar de ella la amplitud necesaria, es poco realista. En principio, ciertamente existen iniciativas privadas que se sustentan en el amor desinteresado al prójimo: para ellas lo que importa es asegurar espacios de libertad. En segundo lugar, el apoyarse *mutuamente* y la ayuda *recíproca* sirve al interés bien entendido de todos los participantes; y ganar dinero con ofertas socialmente útiles, como son las aseguradoras o los servicios asistenciales privados es algo absolutamente honorable, a diferencia de las opiniones divorciadas de la realidad de los verdaderamente ingenuos.

La subsidiariedad en el ámbito social funciona no porque los seres humanos estén empapados de un altruismo auto-engañoso, sino porque son capaces *tanto* de una solidaridad voluntaria, *como también* del reconocimiento y la percepción de "su interés propio fundamentado".

4.- El Principio de la Eficiencia

La Política Social Liberal persigue metas explícitamente declaradas y claramente formuladas, con medios racional y económicamente orientados hacia ellas y cuya efectividad sea mensurable en términos del logro de los objetivos formulados. La definición inequívoca de los objetivos en todos los procesos de transferencia es particularmente imprescindible. Todos los principios aquí expuestos (sobre todo los de la subsidiariedad, la competencia, la transparencia, la ayuda, los sujetos y la responsabilidad) contribuyen a la eficiencia de la Política Social.

Es natural que a toda política se le exija eficiencia y una relación clara entre los medios y los objetivos. Pero en un ámbito en el que se manejan sumas millonarias de tres dígitos, esta exigencia cobra un significado muy específico, porque cualquier desviación de la meta, por mínima que sea, equivale a un gigantesco dispendio de recursos (o, por lo menos, a un ejercicio errado, lo que no necesariamente es mejor).

Por supuesto que los lugares comunes no escasean. La meta se llama justicia social. Desdichadamente esta panacea no sirve de mucho, porque cada político tiene su propia visión de qué constituye justicia social, y muchos ni siquiera poseen una idea concreta de ello. No en vano el Premio Nobel Friedrich August von Hayek, reconoció que durante diez años se esforzó inútilmente en dilucidar el significado de este concepto, para llegar a la conclusión de que no significaba nada. La mayoría de los que se llenan la boca con él, lo vinculan probablemente con la vaga noción de que las diferencias sociales deben nivelarse y mientras más, mejor.

Pero independientemente de ello, un criterio tan ambiguo no sirve ni remotamente para definir las metas que son tan indispensables para una Política Social eficiente. ¿Por qué les cuesta tanto a

los políticos establecer metas claras, que puedan ser implementadas y controladas? No sólo porque, hay que reconocerlo, no es fácil, sino sobre todo, porque con ello dejarían escapar de sus manos márgenes de acción. Mientras más vaga sea la definición de las metas, tanto más se podrá "incluir" dentro de ellas; particularmente cuando se trata de metas tácitas que, por ejemplo, sirven a determinados intereses especiales (y que por lo tanto no se prestan a ser declaradas abiertamente). Así, junto a una formulación clara, la declaración *explícita* de todas las metas perseguidas con una medida sociopolítica, resulta muy importante. Expresado de otra manera: no debe haber metas encubiertas o inclusive disimuladas. También esto suena como una banalidad obvia y, sin embargo, se confronta con una realidad sumamente compleja. Retomemos brevemente el ejemplo del seguro de pensiones y supongamos que las metas (prioritarias) sean el tratar de prevenir la pobreza en la vejez. Supongamos, adicionalmente, que se decide de manera política dónde se debe establecer la línea de la pobreza para las personas en edad de retiro: entonces queda claro, que se debe asegurar a todos los ciudadanos para que en su vejez dispongan de un ingreso de cuando menos este nivel. Excluyamos por lo pronto la espinosa pregunta de si los ciudadanos que tienen asegurado un ingreso tal sin necesidad del apoyo estatal, deban siquiera ser incluidos en programas estatales (obligatorios). Entonces, para alcanzar las metas estipuladas hasta aquí, existen tres instrumentos a elegir: Un seguro capitalizado, un proceso de reparto o una renta básica financiada con impuestos. La elección entre estas alternativas dependerá lógicamente (o por lo menos debería depender) de qué otras metas se buscan, es decir, por ejemplo si se pretende una redistribución o una justicia generacional.⁶

Un modelo de seguridad consecuente⁷ es el que ofrece las más

6 Por ello debe entenderse que ninguna generación debe ocasionar a otra cargas superiores a las que ella misma está dispuesta a soportar o, de manera más sencilla: que ninguna generación, por saldo, viva a costa de otra.

7 Esto es, que esté configurado exclusivamente según principios actuariales (principio de equivalencia) y sea ajeno a injerencias políticas manipuladoras;

altas garantías posibles de una justicia generacional y excluye ampliamente la redistribución (a diferencia de la inherente en el aseguramiento). Un proceso de reparto implica un elevado riesgo de injusticia generacional (independientemente del desarrollo demográfico) y, en esta medida, puede tener el efecto redistributivo que se desee políticamente. Una renta financiada por impuestos tiene, en cualquier caso, un efecto redistributivo y sólo es generacionalmente justa si se encuentra financiada con ingresos fiscales actuales (es decir, no futuros, basados en endeudamiento; y siempre y cuando no haya oscilaciones demográficas). Sí es posible elegir, siempre y cuando sea una elección *racional* y teniendo *todas* las metas buscadas claramente a la vista.

5.- La Competencia es Liberal a la vez que Social

Sin competencia, también los mecanismos de seguridad social se vuelven ineficientes, inflexibles, caros y con ello, finalmente, antisociales. La Política Social Liberal se orienta por la idea de que la competencia por sí misma es altamente social: porque asegura oportunidades para todos, también para los débiles, siempre y cuando el desempeño ofrecido sea acorde con el mercado. De igual manera, la competencia entre los empleadores, los aseguradores y los sistemas sirve en primer lugar a los beneficiarios de las prestaciones sociales y ocupa, por lo tanto, un alto rango en la Política Social Liberal. Si pese a todo ello, surgen asperezas sociales –como la asegurabilidad de “riesgos malos” libres de gravámenes– brinda su ayuda mediante la subvención al sujeto, en forma de pago de transferencias.

Ya se ha planteado que el mercado es una institución altamente social, porque ofrece a todos –también a los débiles– la oportunidad de una vida en la que pueden responsabilizarse de sí mismos. Ello basado en el supuesto de que se trata de mercados cuya principal característica distintiva es la competencia (es decir, que no han degenerado a causa de estructuras monopólicas o de cárteles). Visto en sentido riguroso, la competencia es la que asegura el despliegue de los efectos ricos en bendiciones que ahí se describen. Si se observa con mayor detenimiento, lo hace de dos maneras: una, en la descrita, por la apertura de múltiples y variadas oportunidades. Pero lo hace también de otra forma, porque cualquier competencia que funcione “convierte al cliente en rey” –y en el caso de la Política Social– el cliente es el usufructuario final de todo lo relacionado al ámbito social. Esto está formulado intencionalmente de manera vaga, porque conlleva en sí un problema de delimitación: el qué y cuánto de las rentas y pensiones, medicamentos, servicios médicos y otras prestaciones, ayuda social, fondos para vivienda, etc., debe ser objeto de la Política Social, depende fuertemente de en qué medida se

pueden ofrecer, y si de hecho se prestan, también estos servicios en un marco de competencia. Esto lo vimos en la tesis anterior: si en la prevención se reduce la obligatoriedad al mínimo necesario, es decir una obligatoriedad de aseguramiento o tan sólo de seguro, entonces una gran parte de otras intervenciones del Estado pueden ser (y serán) sustituidas por la oferta competitiva de muchos prestadores privados, y ajustadas a las necesidades individuales de cada ciudadano. Esto no sólo amplía las posibilidades de elección de los consumidores, sino según la experiencia, también abarata los costos.

El que nuestra Política Social, sobre todo en materia del seguro médico, requiere urgentemente de un abatimiento de los costos, está fuera de toda discusión; y que el camino hacia ello también pasa por la competencia. Está aceptado que cuando de política sanitaria se trata, este camino no es nada sencillo, pero ya tan sólo lo que hemos expuesto hasta aquí en este sentido, sería ya un avance considerable en la dirección correcta. Que el aseguramiento obligatorio se limitara a los grandes riesgos, abatiría las primas en este renglón, mientras que el "componente voluntario", que se sumaría a partir de ese nivel, estaría abierto sin límites a la competencia del mercado, resultando beneficiado con ello. Las reformas discutidas en otra parte, tales como incrementar la transparencia mediante el reembolso de costos en vez del principio de prestaciones materiales, elevando la responsabilidad propia, a través de una participación personal conmensurada, son igualmente contribuciones para una mayor competencia y menores costos.

Por más exitosa que resulte una política de abatimiento de costos por conducto de la competencia, siempre habrá personas para las que aún el más básico de los seguros siga resultando caro, es decir, que no puedan pagar, o por lo menos pagar por completo, su prima de aseguramiento. Como se trata de un seguro básico indispensable, ésta es una de aquellas instancias en que el Estado debe intervenir con su ayuda. Una subvención de primas de esta natura-

leza es particularmente vital para personas que necesitan asegurarse contra un riesgo elevado y, al mismo tiempo, de altas probabilidades y que normalmente ninguna aseguradora está dispuesta a cubrir (el ser VIH positivo, por ejemplo). Estos casos podrían inclusive constituir un modelo muy convincente de colaboración entre la ayuda estatal y una competencia eficiente: existen propuestas según las cuales el Estado licitaría la subvención de estos "malos riesgos" en una subasta, en la que podrían concursar todas las aseguradoras y los subsidios estatales a las primas se regirían según la oferta más favorable.

6.- El Principio de la Transparencia

La exigencia de que la política y sus efectos deben ser transparentes, calculables e imputables para los ciudadanos, es algo particularmente imprescindible en un ámbito en el que se redistribuyen gigantescas cantidades de dinero y en el que las expectativas de vida se ven directa y permanentemente influenciadas. Es por ello que la Política Social Liberal propugna por la transparencia; es decir, que aún sin ser expertos y sin requerir demasiado esfuerzo, cualquiera debería poder identificar a quién, para qué y por cuánto se imputan las cargas, así como qué derechos a prestaciones y a qué condiciones, resultan de ello. Dicho de otro modo, qué flujos de redistribución corren, de dónde, hacia dónde y en qué volúmenes. Esto requiere de una clara separación entre las diferentes áreas, de preferencia un número reducido de instrumentos –lo ideal sería un instrumento por meta– a la vez que una clara atribución de los costos: la Política Social Liberal viene con etiquetas de precio.

Uno podría creer que entre demócratas este tema no debería ser controversial. ¿No es acaso simplemente natural que cada ciudadano pueda saber qué sucede con su dinero y, dado el caso, a quién puede responsabilizar de ello? Tristemente, uno descubre otra cosa, no sólo por la reacción de muchos políticos a esta "pretensión", sino también al observar con mayor detenimiento la realidad de nuestro asistencialismo estatal. Uno encuentra en ella un ir y venir, un llevar y traer tan complicado en la distribución, y habría que ser muy ingenuo para suponer que se trate de una simple casualidad. En otras palabras: es casi inevitable emitir el juicio severo, de que aquí sistemáticamente se esconde algo. ¿O cómo calificar de otra manera, el hecho de que si la meta es lograr una nivelación social entre los que ganan menos y los que ganan más, se implementan *simultáneamente* instrumentos tan variados como la progresión impositiva, contribuciones redistributivas para seguros médicos y

asistenciales, fondos para vivienda y alquileres de interés social? ¿O la meta de favorecer a la familia mediante tratamientos fiscales preferenciales, subsidios por número de hijos, coaseguro gratuito para atención médica y para pensiones de viudez y orfandad?

Debemos subrayar que aquí no se trata de analizar si estos objetivos son dignos de ser fomentados o no, sino exclusivamente de que a la luz de una multiplicidad tan enigmática de *vías* de fomento, al final ya nadie puede decir a ciencia cierta cuánto se redistribuyó en total para cada fin. Y que con ello, cada elector se ve presionado a la hora de decidir si está de acuerdo o no con todo esto. Si esta maraña fuera sometida a la obligación de plantear en forma clara y transparente cuáles son las relaciones costo-beneficio, o dicho a la ligera, de colocarle sus "etiquetas de precio" a todo, se *podría* uno llevar algunas sorpresas. Se *podría* argüir que este sería un llamado al egoísmo de los pudientes; porque si uno les rindiera cuentas tan claras de qué tanto se les quita en total para fines de redistribución, sólo se movilizaría su resistencia. Y esto sería indeseable, por motivos "sociales" superiores.

Hay que aclarar sin disimulos lo que esto significa. Equivale a: "Si uno permite que los electores descubran cuánto pagan efectivamente por determinados programas de redistribución, entonces quizás, ya no quieran participar en el juego y frecuentemente terminarían decidiendo de una manera muy diferente a la de los políticos. Esto hay que evitarlo a toda costa, porque los ciudadanos no son capaces de juzgar estas cuestiones tan bien como los políticos y sólo se dejan guiar—a diferencia de éstos— por sus bajos instintos egoístas. Por eso es mejor dejarlos en la ignorancia acerca del verdadero estado de cosas". Y esto no es más que un tutelaje de los ciudadanos, pero elevado a programa.⁸

⁸ Algún lector podrá pensar que esto está presentado de manera realmente exagerada y polémica. Por desgracia, hay que quitarle esta creencia: porque la "argumentación" arriba expuesta (naturalmente no en términos tan claridosos como los nuestros) se llega a escuchar efectivamente y en no pocas ocasiones.

Precisamente esta renuencia nos demuestra lo importante de la transparencia. Se puede lograr con medidas tan sencillas, pero efectivas, como el principio del pago por reembolso en el seguro médico: sólo cuando se le hacen las cuentas en su presencia, podrá el asegurado enterarse de cuánto cuesta en realidad su enfermedad o su tratamiento. Pero aquí también habría que entrar contra la artillería pesada, como la eliminación de las "aportaciones de los empleadores" a la seguridad social, que en realidad no son más que parte integrante del salario, disfrazadas de costos sociales, y manejadas como tales; es decir, deberían ser pagadas (y, por cierto, libres de impuestos, para que el receptor del sueldo o salario pueda pagar sus cuotas de aseguramiento sin pérdidas).

Pero la protección más fuerte es, sin duda, la regla de "un-instrumento-por-meta". Hay que admitir desde un principio, que es poco probable que se llegue a imponer en toda su claridad y sin reconocer excepciones; pero como meta a la cual hay que acercarse lo más posible, resulta muy significativa. Tan sólo habría que imaginarse si en los ejemplos antes citados, todas las intrincadas redistribuciones individuales fueran conjuntadas en una sola transferencia, las cartas estarían abiertas sobre la mesa y todos, políticos y electores, podrían decidir de manera racional: "¿Vale realmente esta meta que yo pague tal precio?" En principio es imposible que en medio de la jungla que impera actualmente, se llegue a una decisión racional de esta naturaleza y por otra parte, tendría un precio que con seguridad no vale.

